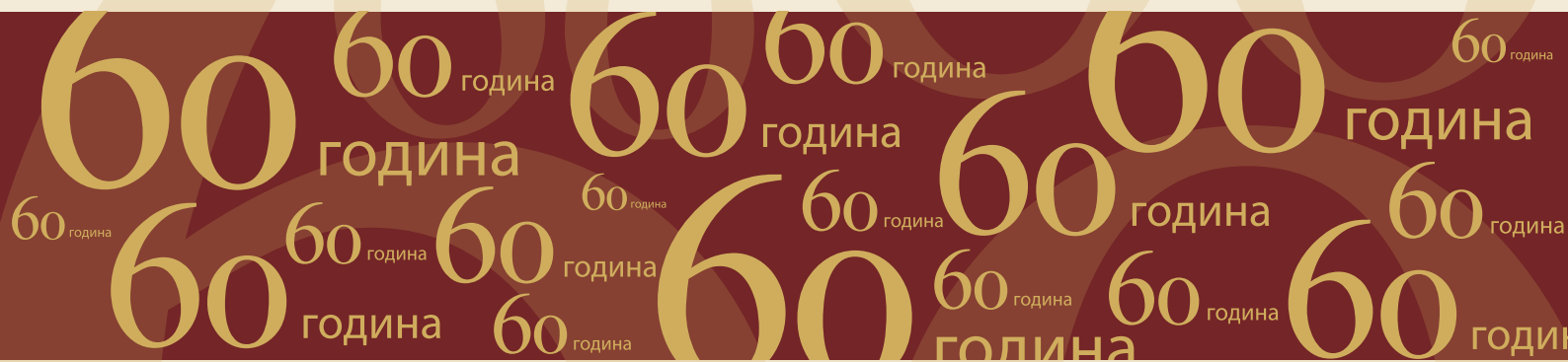




60 година  
ОСНОВАНА 1953. ГОДИНЕ

Оквирни документ  
о утицају европских интеграција на  
локалне самоуправе и улози локалних  
самоуправа у процесу приступања  
Србије Европској унији



41. СКУПШТИНА  
СТАЛНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА  
- САВЕЗА ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Београд, 11. децембар 2013. године

# ОКВИРНИ ДОКУМЕНТ О УТИЦАЈУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И УЛОЗИ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

## Увод

Оквирни документ о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и улози локалних самоуправа у процесу приступања Србије Европској унији представља стратешки практично-политички оквир за деловање локалних самоуправа и Сталне конференције градова и општина (СКГО) у процесу приступања Србије Европској унији. Оквирним документом су формулисане препоруке за делотворно учешће локалних самоуправа и СКГО у процесу свеобухватног усаглашавања правног и практично-политичког оквира Републике Србије са правним тековинама ЕУ, као и активности неопходне за остваривање ових препорука. Основ за израду Оквирног документа представљају препоруке представљене у: (а) Мапи пута за припрему јединица локалне самоуправе за процес европских интеграција, коју је СКГО објавила 2010. године, (б) Платформи за бољу локалну самоуправу усвојеној 2011. године, (в) Стратешком плану развоја СКГО за период 2011–2013, као и у (г) Иницијативи државним органима Републике Србије за укључивање представника Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије у рад координационог механизма за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији покренутој 2013.

## 1. Утицај приступања Србије Европској унији на локалне самоуправе

Приступање Европској унији ће отворити многе могућности, али и донети бројне изазове за локалне самоуправе у Србији, баш као што је то било у другим земљама које су недавно прошле кроз исти процес. Повећана размена и сарадња са европским суседима, као и знатно повећање расположивих средстава за инвестиције, представљају потенцијал за значајну промену у локалном економском и друштвеном развоју. С друге стране, локалне самоуправе морају имати капацитете, као и средства да спроведу захтевне стандарде ЕУ у широком спектру области, од квалитета воде до управљања отпадом, од јавних набавки до финансијске контроле.

Процес приступања (као и само чланство у ЕУ) покреће важно питање **управљања развојем и функционисања институција на више нивоа**, које власти на свим нивоима морају да реше како би био осигуран најбољи исход за државу у целини. Компаративно искуство говори да, без обзира да ли су локалне самоуправе формално укључене у преговоре о приступању, оне су одговорне за спровођење већине онога што се договори и поседују пресудне информације потребне за то да се оптимизује преговарачка позиција. Друго, док ресорна министарства обично дефинишу стратешке приоритете, стандарде, процедуре и упутства и играју кључну улогу у програмирању (у каснијим фазама и управљању) финансијске помоћи Европске уније, локални ниво је тај где су највише потребни подизање капацитета и инвестиције зато што ће велики део, иначе обимног корпуса правних тековина ЕУ, бити примењиван управо на локалном нивоу.

Приступање Србије ЕУ подразумева свеобухватан процес усвајања захтевних стандарда обухваћених правним тековинама ЕУ и основним циљевима заједничких политика ЕУ. Локалне самоуправе се могу наћи у ситуацији да су преоптерећене додатним обавезама усвајања ових стандарда, али без додатних средстава да их испуне, што на крају може довести до неусклађености њиховог функционисања са правним поретком Републике Србије, правним тековинама ЕУ, као и најзначајнијим међународним споразумима који регулишу положај локалних самоуправа у савременом систему управе. Даље, могу уследити значајне

финансијске казне уколико преговарачи на националном нивоу, неинформисани о ситуацији на терену на локалном нивоу, договоре обавезе које је немогуће испунити у договореним роковима. Значајна средства из фондова Европске уније могу бити изгубљена услед неусклађености између националних приоритета и локалних потреба и услед недовољних административних капацитета за припрему, одабир и спровођење пројеката.

Рано укључивање у процес приступања Србије ЕУ пружа прилику за интерну припрему локалних самоуправа за суштинске промене које овај процес доноси. Локалне самоуправе, уз благовремене интерне припреме, јесу у стању да објективно представе националним властима локалне услове и потребе неопходне за успешан завршетак процеса усаглашавања постојећег и увођења новог правног и практично-политичког оквира на локалном нивоу. Локалне самоуправе треба да изађу из процеса приступања оснажене за то да спроводе своје децентрализоване надлежности и стога боље пружају услуге својим грађанима.

Утицај процеса приступања ЕУ на државу која је кандидат за чланство није статичан концепт, већ пресудно зависи како од одговора локалног, тако и од одговора националног нивоа. **Оно што се показало из искуства других земаља као сигурна порука јесте да никада није сувише рано да се почне са припремама. Ефекти приступања ће почети да се осећају много пре потписивања уговора о приступању.** Процес усклађивања српског законодавства са правним тековинама ЕУ је већ увелико у току. Такође, важне обавезе које утичу на локалне самоуправе ће бити договорене током преговора о приступању, а кључне административне структуре биће успостављене као део претприступних активности.

Утицај приступања ЕУ је, и са правовременом припремом, много далекосежнији него што се то испрва чини, како са директним тако и са индиректним ефектима на локалне самоуправе преко различитих улога које оне играју: од пружаоца услуга, послодавца, купца робе и услуга, инвеститора у индустрију и инфраструктуру, преко управе за планирање, спроводиоца законодавства и стандарда, па до основног извора информација за грађане.

Према неким проценама, око 2/3 свих обавезних прописа који се заснивају на праву ЕУ спроводе локалне власти унутар ЕУ. Повећана транспарентност и строже процедуре интерне контроле као резултат приступања, могу довести до промене читаве културе локалне самоуправе, па чак и у областима које се на први поглед не чине релевантним за процес европских интеграција.

Процес приступања ће имати за последицу даљу измену постојећег законодавног оквира у Србији на централном нивоу, али и значајне измене на локалном нивоу због усвајања додатних прописа, примене нових пракси ради спровођења и поштовања стандарда политика ЕУ у локалним заједницама. Овако сложен и специфичан процес подразумева институционално оснаживање локалних самоуправа које ће их учинити спремним да одговоре захтевима који произилазе из пуноправног чланства земље у ЕУ. Велики изазов и одговорност у процесу, коначно, лежи и на централним органима власти, који морају да обезбеде стабилност институција које функционишу на демократским начелима, владавину права, добру вертикалну комуникацију, сарадњу на партнерским основама и подршку свим заинтересованим актерима у процесу приступања ЕУ.

Локалне теме се могу наћи у скоро сваком од 35 преговарачких поглавља о приступању. У неким случајевима (на пример, економска и монетарна политика) то може бити дужи рок, са релативно мало простора да локалне самоуправе утичу на крајњи исход. У другим, може постојати акутна тема специфична за одређену државу (компатибилност локалних пословних пореза и концесија према поглављу о опорезивању, на пример). Одређени аспекти поменутих преговарачких поглавља се преклапају и у унакрсном су домену локалне администрације и од значаја су за друге политике. Финансијска контрола је један од таквих домена. Други је територијално планирање, где су формалне надлежности ЕУ ограничене, али ће власти задужене за планирање ипак наћи (на пример) да је потребно усвојити интегрисане и одрживе развојне урбане планове, како би се обезбедило финансирање урбанистичких пројеката. Трећи је регионални развој и партнерски приступ

развоју који значи институционализацију заједничког рада са представницима капитала, НВО, друштвеног сектора (локална самоуправа у улози *leadership-a*).

Улога СКГО у фази приступања је сложена, а одговорност велика. Неопходно је у свим сегментима пружити максималну подршку локалним самоуправама у процесу примене стандарда политика ЕУ у фази приступања, која често подразумева промене регулаторног оквира, веће надлежности и строже праћење испуњења преузетих обавеза. СКГО, истовремено, треба да заступа интересе локалних самоуправа у комплексном процесу преговарања. Овај процес захтева сталну, квалитетну комуникацију са локалним самоуправама, корпус специфичних и техничких знања у различитим доменима постојећих и будућих надлежности локалног нивоа. СКГО треба да покаже способност и умешност да у интензивном преговарачком процесу, у коме су главни актери ЕУ и централне власти државе кандидата, промовише и одбрани интересе локалних самоуправа – нивоа власти који ће спроводити највећи део прописа о којима се преговара и преко којих ће грађани, први носиоци и крајњи корисници, осетити ефекте процеса европских интеграција.

## **2. Улога локалне самоуправе у Србији у процесу приступања Европској унији**

Процес приступања Србије ЕУ пружа локалним самоуправама нове могућности, али доноси и нове изазове. Од локалних самоуправа се очекује да примењују све већи број правних тековина ЕУ транспонованих у домаћи правни поредак ради увођења и примене стандарда и вредности ЕУ на локалном нивоу. Локалне самоуправе ће бити у могућности да, учествовањем у програмима ЕУ и апсорпцијом средстава из европских фондова, подигну ниво услуга које пружају својим грађанима и створе предуслове за одрживи социо-економски развој. Да би се све ово остварило локалне самоуправе морају да изврше одговарајуће унутрашње припреме, унапреде деловање према покрајинском и централном нивоу власти и знатно побољшају своје деловање према актерима из Европске уније.

### **2.1. Унутрашње припреме локалних самоуправа**

Локалне самоуправе ће бити у могућности да равноправно учествују у процесу европских интеграција, благовремено одговарају на изазове и користе све предности које процес приступања доноси једино уколико спроведу одговарајуће унутрашње промене (од практично-политичког и правног оквира, преко побољшања и, тамо где је то неопходно, трансформације институција, до оснаживања људских ресурса са којима располажу).

#### **2.1.1. Анализа стања**

Иако процес приступања Републике Србије ЕУ повећава фокус и значај појединих политика ЕУ за локални ниво, а усвајање правних тековина ЕУ може представљати додатно оптерећење за локалне самоуправе због обима, сложености и високих трошкова (попут области животне средине), изабрани представници и службеници на локалном нивоу још увек не располажу потребним **знањима о процесу приступања Србије ЕУ** и захтевима тог процеса, основним начелима функционисања ЕУ, правним тековинама ЕУ, последицама чланства у ЕУ, последицама примене правних тековина и последицама изостанка примене на постојећи делокруг свог деловања. **Степен усклађености националног законодавства са правним тековинама ЕУ у различитим областима рада локалне самоуправе је неуједначен.** Иако се на томе активно ради, национални прописи нису у потпуности усклађени, затим недостају подзаконски акти за квалитетну примену прописа, а подела надлежности, овлашћења, ограничења и одговорности између националног и локалног нивоа још увек - довољно јасна и прецизна. С друге стране, у појединим областима постоји комплексност, ригидност и распарчаност локалних и националних политика, а локалне самоуправе су слабо упознате са стратешким оквиром на националном нивоу. У том смислу, вертикална комуникација и сарадња са националним нивоом власти је такође недовољно развијена, а представља и представљаће кључан фактор у процесу европских интеграција и квалитетној примени правних тековина ЕУ на локалном нивоу. Додатни проблем

представљају, на само неуједначеност националног законодавства са правним тековинама ЕУ, већ и поједини закони чији су делови у међусобној колизији, али и у колизији са другим законима, са којима би морали бити усаглашени. **Недоследност у примени усвојених стратешких докумената и неусклађеност дефинисаних развојних политика на локалном нивоу са реалним могућностима** значајно умањују могућност локалних самоуправа да ефикасно и ефективно примењују већ транспоноване правне тековине ЕУ. Локалне самоуправе у појединим областима нису у стању да реално сагледају сопствене стратегије и потенцијале, а често не прате ефекте сопствених политика. Постоје регионалне диспропорције у домену доступности сервиса и услуга које пружају локалне власти. Додатни изазов успешној примени правних тековина представља **неусклађеност између стратешког и буџетског планирања на локалном нивоу**. У одређеним областима недостаје димензија одређене политике у локалном буџету или обим и износ издвајања нису у корелацији са нивоом капацитета за управљање том политиком. Јавно финансирање неких политика, недовољно је транспарентно, компликовано и удаљено од локалне самоуправе, што онемогућује квалитетно буџетско планирање. Локалне самоуправе су неадекватно информисане о **принципима родне равноправности** и недовољно упознате са њима, а институционални механизми за постизање равноправности мушкараца и жена су делимично успостављени. **Међуопштинска сарадња** у примени усвојених правних тековина ЕУ је спорадична, иако се показује као очигледно неопходна за њихово ефикасно спровођење, али и за планирање и припрему пројеката које финансира ЕУ. Примена и увођење одређених стандарда ЕУ захтева ову сарадњу јер проблеми у имплементацији могу превазићи границе једне општине или града. Осим тога, приметни су неповерење и недостатак сарадње са кључним актерима у локалној заједници, попут цивилног и приватног сектора, али и недостатак сарадње са актерима на регионалном нивоу, попут регионалних привредних комора, регионалних развојних агенција или регионалних удружења послодаваца. Такође, информисање јавности о ефектима примене одређених стандарда је недовољно. **Капацитети локалних самоуправа (институционални, људски и финансијски) и могућности да примењују правне тековине ЕУ које су већ транспоноване** у национално законодавство, европске политике и инструменте знатно **варирају** када се упореде различите јавне практичне политике на локалном нивоу. У неким политикама постоји велики недостатак капацитета за спровођење политика и инструмената ЕУ, што је један од главних развојних проблема, локалне самоуправе немају довољно кадровских, техничких и финансијских капацитета за преузимање надлежности, не постоји довољна организациона уређеност, статусно регулисање позиције службеника који се баве применом одређених политика, а често нису свесни своје улоге у процесу имплементације политика. У другим политикама, у локалним самоуправама постоје ограничени капацитети за примену постојећих надлежности. Локалне самоуправе имају довољне капацитете за спровођење правних тековина ЕУ у областима у којима су њихове надлежности ограничене и прецизно предвиђене постојећом регулативом. Поменути капацитети су већи у оним локалним самоуправама где постоји искуство сарадње у донаторским програмима. Такође, понекад су узрок немогућности примене правних тековина ЕУ на локалном нивоу непостојање политичке воље и инерција у очекивању да ће постојећи проблеми бити решени на другим нивоима. Непостојање **одрживог система за унапређење знања и вештина локалних службеника** такође има негативан ефекат **на примену прописа ЕУ који су већ саставни део** правног поретка Републике Србије. Локални службеници немају довољно знања за праћење и примену прописа ЕУ, а не постоји интегрисан приступ запошљавању и обуци службеника на пословима примене правних тековина ЕУ, попут јавних набавки, што је неопходно за правилну примену прописа. **Капацитети за повлачење средстава из фондова и програма ЕУ** су и даље ограничени услед неадекватног и незаокруженог законодавног оквира, недовољне подршке регионалних актера и централних власти, неусклађености локалних развојних приоритета са националним и регионалним и недовољно развијених људских капацитета за планирање и управљање пројектима које финансира ЕУ. Додатне проблеме, такође, представљају недовољно познавање поступака јавних набавки, процедура припреме и спровођења пројеката ЕУ, страних језика и недостатак функционалних знања у коришћењу информационих технологија. На крају, не постоји системски и одржив приступ **унапређењу знања и вештина локалне администрације за примену правних тековина** које ће тек постати део правног поретка Републике Србије у фази приступања.

## 2.1.2. Препоруке за правце деловања

Опредељење за унапређење и примену одређених политика ЕУ може битно умањити буџетске трошкове, допринети унапређењу јавних услуга и бити подстрек иновацијама и креирању пословних могућности, у сврху економског развоја на локалном нивоу. Из тог разлога, од пресудне важности је да локалне самоуправе правовремено изврше интерне припреме, не чекајући друге нивое власти или друге друштвене актере, а то подразумева да треба да:

- ✓ објективно и одговорно дефинишу развојне приоритете локалног урбаног или руралног одрживог развоја;
- ✓ приступе доношењу аутентичних локалних политика у одређеним областима, уз развој система за праћење и оцењивање ефеката њихове примене;
- ✓ израде локалне стратешке и акционе планове и прате њихово спровођење, у складу са методологијом СЛОП коју предлаже СКГО и са успостављањем новог система програмског буџетирања, нарочито да израде или ревидирају постојеће и усвоје локалне стратегије са специфичном димензијом одређене политике ЕУ;
- ✓ донесу нове или измене и допуне постојеће локалне прописе ради пуне примене одредаба домаћег законодавства усклађеног са међународним стандардима у области родне равноправности;
- ✓ успоставе систем за праћење развоја прописа ЕУ у раним фазама и законодавних активности на националном нивоу у процесу хармонизације са прописима ЕУ, у самим организационим јединицама унутар локалне управе или преко СКГО;
- ✓ континуирано раде на свеобухватној модернизацији, професионализацији и департизацији локалних администрација, установа и јавних предузећа;
- ✓ унапреде капацитете унутар своје администрације за познавање националног стратешког оквира у одређеним областима од интереса за локалну самоуправу
- ✓ унапреде вертикалну и хоризонталну комуникацију и координацију унутар локалне администрације приликом осмишљавања, примене и праћења локалних јавних политика;
- ✓ унапреде институционалне, кадровске и техничке капацитете за примену постојећих, односно нових надлежности проистеклих из примене правних тековина ЕУ, бољим дефинисањем послова, овлашћења и одговорности у интерним актима;
- ✓ развијају стратегије запошљавања у локалним самоуправама ради стварања могућности за запошљавање или повремено ангажовање стручњака за примену нових надлежности, односно обављање специфичних послова који проистичу из примене стандарда ЕУ;
- ✓ примене стандарде родне равноправности, определе средства и дефинишу индикаторе за њихово спровођење, праћење и евалуацију у локалним развојним политикама, стратегијама, програмима и прописима;
- ✓ унапреде знања изабраних представника и службеника на локалном нивоу о основним питањима ЕУ, европским интеграцијама, политикама ЕУ и правним тековинама ЕУ које се примењују и примењиваће се на локалном нивоу по завршетку процеса приступања, као и о њиховој примени и доношењу;
- ✓ активно примењују постојеће и развијају иновативне институционалне оквире и механизме за стварање међусекторских партнерстава са локалним организацијама цивилног друштва, приватним сектором и регионалним актерима;
- ✓ унапреде комуникацију са грађанима о користима од приступања и обавезама које локалне самоуправе морају преузети у процесу приступања, уз стварање предуслова за учешће грађана у доношењу одлука;
- ✓ остварују одржива регионална партнерства са другим јединицама локалне самоуправе за стратешко планирање регионалног развоја и имплементацију регионалних пројеката;
- ✓ интензивирају међуопштинску сарадњу ради лакшег остваривања зацртаних развојних циљева, примене прописа и усклађивања са стандардима ЕУ и лакшег привлачења средстава из програма и фондова ЕУ;
- ✓ подстичу прекограничну сарадњу и промовишу европске интеграције у специфичним политикама;
- ✓ примењују стратешко повезивање писања пројеката и управљања пројектима које финансира ЕУ са развојним приоритетима локалних самоуправа, а у складу са системом

програмског буџетирања за припрему пројеката који могу бити финансирани из програма и фондова ЕУ;

- ✓ континуирано формирају пројектну документацију ради благовременог приступа потенцијалним изворима финансирања из ЕУ;
- ✓ континуирано унапређују капацитете (знања и вештине) за писање пројеката и управљање пројектима које финансира ЕУ, у смислу формирања стручних кадрова или тимова на локалном нивоу, који треба да буду додатно обучени за припремање пројектне документације и праћење процедура аплицирања за фондове, уз могућност ангажовања спољних сарадника;
- ✓ предвиде средства за могуће претфинансирање и кофинансирање већих пројеката ради имплементације прописа и политика ЕУ.

## **2.2. Деловање према националном и покрајинском нивоу**

### 2.2.1. Анализа тренутног стања

Локалне самоуправе су **несистематски и спорадично укључене у процес доношења стратешких докумената, акционих планова и правних аката** на покрајинском и националном нивоу чије спровођење спада у њихову надлежност. Неблаговремено доношење подзаконских аката знатно умањује могућности локалних самоуправа да ефикасно и ефективно примењују постојећи законски оквир у појединим јавним практичним политикама. **Преношење постојећих и увођење нових надлежности за локалне самоуправе** врши се без постојања системски организованих консултација са локалним самоуправама, као и без јасних и сврсисходних критеријума на основу који се врши пренос надлежности. Централне и регионалне власти неконзистентно примењују европска начела управљања на више нивоа (*multilevel governance*). Достављање информација републичким и покрајинским институцијама од стране локалне самоуправе, на основу законских обавеза или по захтеву, у пракси је отежано чињеницом да у неким областима не постоје стандардизоване процедуре у погледу врсте и начина достављања података. Заједничке иницијативе више локалних самоуправа за промену постојећег практично-политичког или законодавног оквира су спорадичне, некоординисане и без значајнијег ефекта, уколико их не подржава и не координише СКГО. **Локалне самоуправе нису на систематски начин укључене у процес припрема за претприступне преговоре Србије са ЕУ.** Не постоји план укључивања локалних самоуправа у процес усвајања правних тековина ЕУ током приступања Србије ЕУ. Локалне самоуправе су недовољно информисане и укључене у постојеће програме ЕУ доступне Србији. Капацитет локалних самоуправа за повлачење средстава из фондова и програма ЕУ је значајно умањен **непостојањем националног механизма за претфинансирање и кофинансирање пројеката које подржава ЕУ**. Ипак, локалне самоуправе су у протеклом периоду преко СКГО биле консултоване у погледу дефинисања приоритета и потреба за финансирање помоћу средстава ИПА.

### 2.2.2. Препоруке за правце деловања

Сарадња локалних самоуправа са националним и покрајинским нивоом, заснована на партнерском односу, транспарентном и одговорном доношењу одлука ствара предуслове за успешан процес прихватања стандарда и вредности јавних политика ЕУ и примену правних тековина ЕУ. Полазећи од ове суштинске претпоставке локалне самоуправе треба да:

- ✓ заговарају, преко националне асоцијације, обавезно укључивање локалне самоуправе у процес осмишљавања, примене и праћења јавних политика од значаја за локални ниво и доношења стратешких и правних аката релевантних за локалну самоуправу;
- ✓ унапреде вертикалну комуникацију и координацију са централним и покрајинским властима приликом децентрализовања надлежности у процесу усвајања и примене стандарда и вредности јавних политика и правних тековина ЕУ;
- ✓ редовно достављају тражене информације републичким и покрајинским органима на њихов захтев;
- ✓ унапреде размену информација неопходних за боље спровођење стратешких и правних аката од значаја за локалну самоуправу;

- ✓ инсистирају на равномерном регионалном развоју и пруже сву неопходну подршку у успостављању одрживог стратешког, правног и инситуционалног оквира за равномеран регионални развој Србије;
- ✓ јасно дефинишу своје регионалне развојне приоритете и пруже подршку развоју регионалних иницијатива у сарадњи са локалним заинтересованим странама и регионалним развојним агенцијама;
- ✓ заговарају унапређење одговарајућег правног оквира и обезбеђивање подстицајних мера потребних да се задрже људи запослени у локалној администрацији који поседују специфична знања и вештине неопходне локалним самоуправама у фази приступања Србије ЕУ;
- ✓ заговарају примену стандарда родне равноправности у осмишљавању и доношењу националних политика, акционих планова, програма и правних аката;
- ✓ инсистирају на томе да их националне власти укључе у процес припреме релевантних докумената за усвајање правних тековина ЕУ, њихово спровођење и примену, као и да успоставе институционални оквир и дефинишу средства комуникације за равноправно учешће локалних самоуправа у свим фазама претприступних преговора за пуноправно чланство Србије у ЕУ;
- ✓ пруже подршку преговарачким структурама Републике Србије у претприступним преговорима у циљу формирања преговарачких позиција, који представљају и интересе локалних самоуправа, и објективно дефинисаних прелазних периода;
- ✓ пруже подршку централним властима у припреми практичнијих и једноставнијих процедура за апсорпцију средстава из фондова и програма ЕУ;
- ✓ инсистирају на успостављању одрживог система претфинансирања и кофинансирања пројеката које локалне самоуправе спроводе из фондова ЕУ, односно на успостављању механизма за кофинансирање пројеката локалне самоуправе које се финансирају из средстава ЕУ (укључујући повољне услове за мање просперитетне општине);
- ✓ активно учествују приликом процеса програмирања средстава из ИПА и при развијању националних процедура за привлачење средстава из других програма и фондова ЕУ, а нарочито када су у питању велики инфраструктурни пројекти.

### **2.3. Деловање према релевантним актерима из Европске уније**

Деловање у сложеном систему управљања на више нивоа ће од локалних самоуправа захтевати успостављање нове и интензивирање већ постојеће сарадње са релевантним актерима из ЕУ – институцијама ЕУ, организацијама које делују на нивоу ЕУ и локалним самоуправама из држава чланица ЕУ. Локалне самоуправе преко организованог деловања и сарадње са различитим актерима из ЕУ оснажују свој утицај на процес доношења одлука и креирање јавних политика у националним и европским оквирима, мапирају себе као озбиљне и поуздане партнере у међународним пројектима који се финансирају из програма и фондова ЕУ.

#### 2.3.1. Анализа тренутног стања

На основу анализе тренутног стања може се констатовати да локалне самоуправе препознају потребу за интензивнијим деловањем према релевантним актерима из Европске уније, али су исто тако **недовољно информисане о институцијама и инструментима за утицај на процес креирања јавних политика на нивоу ЕУ које имају утицај на њихово свакодневно деловање**. Самим тим, сарадња појединачних јединица локалне самоуправе са релевантним организацијама из ЕУ и институцијама ЕУ је на скромном нивоу. Тако, на пример, информисаност о актуелним иницијативама ЕУ за умрежавање локалних самоуправа ради одговора на изазове урбаног и руралног развоја и могућностима за укључивање локалних самоуправа из Србије у ове иницијативе је на веома ниском нивоу. Такође, **укључивање у рад различитих организација и мрежа локалних самоуправа које делују на нивоу читаве ЕУ је спорадично** и разликује се од општине до општине, али углавном нема активнијег учешћа у њиховом у раду. Ситуација је боља тамо где су локалне самоуправе укључене у рад европских организација и мрежа преко СКГО или уз њену помоћ (Савет европских градова и општина, Конгрес локалних и регионалних власти, Повеља



градоначелника). Општине и градови недовољно прате активности централних и покрајинских органа у области европских интеграција и недовољно се информишу о њима. **Недостаје и координација везана за учешће локалних самоуправа на међународним скуповима**, како између самих локалних самоуправа тако и између локалних самоуправа, покрајинских и централних власти. Преко различитих иницијатива и програма локалне самоуправе из Србије све више теже да се повежу са локалним самоуправама из држава чланица ЕУ, али су такве сарадње и повезивања још увек недовољно искоришћени и сврсисходни. Одрживост сарадње са општинама и градовима из држава чланица ЕУ је отежана непостојањем задовољавајуће институционалне меморије у локалним самоуправама о резултатима ове сарадње. Ниво и квалитет комуникације, као и број заједничких иницијатива су често условљени периодичним променама у структури политичких елита које врше власт у локалним самоуправама. На крају, **мали број локалних самоуправа је представљен у Бриселу, у почетку индивидуално, а касније кроз регионално окупљање у форми представничких канцеларија регионалних развојних агенција.**

### 2.3.2. Препоруке за правце деловања

Стратешки приступ деловању према релевантним актерима из ЕУ ствара претпоставке за локални одживи развој у сложеном систему управљања на више нивоа у ЕУ. Локалне самоуправе, ради остварења овог циља, треба да:

- ✓ благовремено стекну одговарајућа знања о институцијама ЕУ и другим актерима активним на нивоу ЕУ, процесима доношења одлука и креирања јавних политика од значаја за њихов свакодневни рад;
- ✓ развијају сарадњу, кроз националну асоцијацију, са Комитетом региона, као телом које окупља локалне и регионалне власти у Европи;
- ✓ мапирају рад европских организација, мрежа и струковних удружења локалних самоуправа и укључе се у њега, самостално или преко СКГО, у складу са развојним приоритетима и реалним могућностима локалних самоуправа;
- ✓ мапирају и успоставе одрживе облике сарадње са представништвима европских региона у Бриселу, чији развојни приоритети су у складу са развојним приоритетима локалне самоуправе;
- ✓ одговорно и рационално приступе отварању представништава локалних самоуправа у Бриселу узимајући у обзир реалне трошкове и претходне добре праксе;
- ✓ иницирају братимљења и унапређују сарадњу са већ збратимљеним локалним самоуправама из држава чланица ЕУ које имају сродне локалне развојне приоритете, ради стицања практичних знања о примени стандарда и правних тековина ЕУ, учешћа у регионалним и европским иницијативама за одрживи развој локалних заједница и сврсисходне реализације пројеката финансираних из програма и фондова ЕУ;
- ✓ очувају институционалну меморију у локалној самоуправи о постигнутим резултатима сарадње са релевантним актерима на нивоу ЕУ и збратимљеним локалним самоуправама и успоставе дугорочну и одрживу сарадњу независну од политичког утицаја;
- ✓ координирају своје деловање са другим јединицама локалне самоуправе, покрајинским и централним нивоом власти приликом учешћа на међународним скуповима, самостално или преко СКГО;
- ✓ дефинишу оквире и механизме који омогућавају размену искустава, повезивање, припрему и размену резултата остварених приликом учешћа локалних самоуправа на међународним скуповима.

## 3. Улога Сталне конференције градова и општина

Стална конференција градова и општина је једина национална асоцијација локалних власти у Србији са мисијом да заступа интересе локалних власти на националном, европском и међународном нивоу. Улога националне асоцијације локалних власти је кључна за равноправно и квалитетно учешће локалне самоуправе у процесу евроинтеграција и припрема за преузимање обавеза које се у том процесу намећу. Како би СКГО могла на квалитетан начин да испуни своју мисију у овој области, неопходно је да у највећој могућој мери унапреди подршку чланству, унапреди заступање интереса локалне самоуправе као

равноправног партнера покрајинској и централној власти у процесу приступања Србије ЕУ, затим да побољша сарадњу са институцијама и организацијама релевантним за локалну самоуправу на нивоу ЕУ, и у ту сврху изгради своје унутрашње капацитете како би могла адекватно да одговори на постављене изазове.

### **3.1. Подршка локалној самоуправи у процесу европских интеграција**

Једна од најважнијих улога СКГО јесте подршка јединицама локалне самоуправе у припреми за приступање Србије ЕУ, као и након ступања у чланство. То се првенствено огледа у подршци за спровођење републичких и покрајинских прописа којима се примењују правне тековине ЕУ, у подршци унапређењу капацитета локалних власти за преузимање обавеза из прописа ЕУ, као и у подршци изградњи и јачању капацитета за ефикасно коришћење средстава ЕУ намењених локалним властима у Србији.

#### **3.1.1. Анализа тренутног стања**

Иако је СКГО у протеклом периоду пружала подршку ЈЛС у погледу стицања знања о европским вредностима, прописима, институцијама и процесу одлучивања, као и о фондовима и програмима ЕУ, у виду обука, стручних саветовања, округлих столова, студијских посета државама чланицама ЕУ, институцијама ЕУ у Бриселу, као и у виду брошура, приручника и водича на ове теме, **знање изабраних представника и локалних службеника је и даље на недовољно високом нивоу**. СКГО је такође иницирала, по угледу на упоредна искуства, успостављање функције службеника за ЕУ питања на локалном нивоу у пет пилот градова у Србији, пружила основну обуку и израдила опис послова за ове службенике, али политички представници на локалном нивоу још увек нису у довољној мери препознали значај ЕУ службеника на адекватан начин и самим тим **идеја ширења ЕУ службеника по Србији није заживела**. У овом тренутку, јединице локалне самоуправе нису довољно упознате са правним тековинама ЕУ чија ће примена бити у њиховој надлежности, као ни са последицама те примене. Тренутно су оне првенствено оријентисане на упознавање са правним оквиром (којим се у многим областима спроводе правне тековине ЕУ) који је већ усвојен у Србији, а за који је задужена локална самоуправа, а не препознају потребу да прате и анализирају саме правне тековине ЕУ, посебно не оне које Србију тек очекују ни значај тог праћења. СКГО интензивно ради на истраживању ефеката утицаја прописа и политика ЕУ на различите области рада локалне самоуправе, са планом да се локалне самоуправе са тим упознају у наредном периоду. Такође, сам **систем за унапређење положаја, знања, способности и свести локалних службеника и функционера у вези са применом усвојених правних тековина ЕУ тек је у зачетку**. У претходној деценији, јачање капацитета локалне самоуправе првенствено је било усмерено на изградњу знања и вештина за припрему и спровођење пројеката који се финансирају из средстава ЕУ, док је изградња капацитета за праћење, анализу и разумевање правних тековина ЕУ било првенствено резервисана за службенике у државној управи, која и има највеће обавезе у овом процесу. Према оцени Европске комисије, један од основних проблема са којима се Србија суочава јесте слаба примена усвојених јавних политика и прописа. Усвајање правних тековина ЕУ тек је први корак ка њиховој примени у нормативном и административном систему Републике Србије. **СКГО пружа подршку изградњи капацитета ЈЛС у анализи и примени прописа усклађених са прописима ЕУ саветодавним услугама, израдом модела докумената, приручника и упутстава за примену прописа, секторским програмима за стручно усавршавање локалне самоуправе у областима од највећег интереса за приступање ЕУ**, као што су заштита животне средине, енергетска ефикасност и сл. Последњих година је пуно учињено (како трудом републичких и покрајинских органа и СКГО, тако и бројних невладиних организација и међународних пројеката и програма), на развоју капацитета локалне самоуправе за припрему и спровођење пројеката и програма и ефикасно коришћење фондова ЕУ намењених локалној самоуправи у Републици Србији. СКГО је пружала подршку информисањем локалних самоуправа о доступним фондовима и програмима ЕУ, али и подршку у изградњи капацитета за припрему и спровођење пројеката у складу са процедурама ЕУ спровођењем обука и спровођењем грант схеме у оквиру програма ЕУ које је имплементирала. Ипак постоје тешкоће са мањком одговарајуће координације активности

различитих установа и актера који делују у овој области. Постојећи ниво међуопштинске сарадње у овој области такође није на задовољавајућем нивоу.

### 3.1.2. Основни правци деловања СКГО

- ✓ СКГО ће пред својим чланицама активно заступати пуну примену јавних политика и прописа и обезбедити различите видове подршке (као што су: модели докумената, приручници, упутства, водичи, саветодавна подршка и др.) локалним властима у примени усвојених правних тековина ЕУ и у другим реформама неопходним у процесу европских интеграција.
- ✓ СКГО ће подржати градове и општине у прилагођавању њиховог институционално-административног оквира потребама неопходним за чланство Србије у ЕУ и за успешан процес примене усвојених правних тековина ЕУ.
- ✓ СКГО ће осмислити систем благовременог информисања о последицама примене одређених правних тековина ЕУ на локални ниво, неопходним институционалним/људским /финансијским капацитетима за њихову примену, као и развијање канала комуникације ради координисаног учешћа у процесу приступања.
- ✓ СКГО ће у складу са доступним знањима и информацијама обезбедити информисање локалне самоуправе о обавезама и временским роковима који произлазе из примене стандарда ЕУ, који буду договорени и преузети током процеса преговарања о чланству у ЕУ.
- ✓ СКГО ће унапредити механизме за благовремено информисање стручњака из локалне управе о правним тековинама ЕУ у областима у њиховој надлежности, као и о специфичностима њихове примене.
- ✓ СКГО ће заступати потребу и подржати развој механизма за континуирану обуку локалне самоуправе за примену правних тековина ЕУ и припрему и спровођење пројеката и програма по процедурама ЕУ.
- ✓ СКГО ће наставити да континуирано развија и спроводи, како кроз непосредне обуке, тако и кроз свој систем учења на даљину, секторске програме за стручно усавршавање локалне управе у областима од непосредног интереса за приступање ЕУ и за разумевање утицаја овог процеса на локалне самоуправе.
- ✓ СКГО ће, у складу са расположивим ресурсима и механизмима, наставити да спроводи и остале видове подршке изградњи капацитета локалне самоуправе за примену правних тековина ЕУ које су у њиховој надлежности, као и за вредновање учинка и унапређење ефикасности и делотворности.
- ✓ СКГО ће интензивирати организацију стручних саветовања и умрежавање и размену знања и информација између запослених у локалној самоуправи о примени правних тековина и о конкретним политикама ЕУ које постану део домаћег правног, економског и административног система.
- ✓ СКГО ће настојати да обезбеди редован проток информација о могућностима финансирања пројеката и програма и коришћењу средстава ЕУ, као и о различитим иницијативама ЕУ које могу бити од интереса за локалне самоуправе.
- ✓ СКГО ће, у складу са могућностима и у зависности од степена укључености у тела на националном нивоу која спровode процес планирања и програмирања ЕУ фондова, консултовати локалне самоуправе у погледу одређивања тематских приоритета за финансирање преко фондова и програма ЕУ.
- ✓ СКГО ће се трудити да омогући континуирану подршку локалним властима за припрему пројеката који се финансирају из програма и фондова ЕУ и за управљање тим пројектима и наставиће да активно промовише и помаже међуопштинску сарадњу у овој области и да развија механизме који служе унапређењу квалитета и доступности локалних пројеката и програма за финансирање (СЛАП систем, стратешко и акционо планирање и др.).

### **3.2. Деловање према националном и покрајинском нивоу**

СКГО је једини савез градова и општина у Србији и једини заступник интереса свих локалних власти и природи партнер за дијалог и сарадњу са републичким и покрајинским

установама. Успешно преговарање о чланству у ЕУ зависи у доброј мери од квалитета преговарачких позиција или ставова које дефинише Република Србија. Да би биле утврђене квалитетне преговарачке позиције, оне морају уважити реалност на локалном нивоу, односно ниво спремности локалне самоуправе за преузимање обавеза увођења стандарда ЕУ у погледу надлежности, институционалних, људских и техничких капацитета, неопходних финансијских ресурса, у погледу временског оквира за увођење стандарда, у постизању почетних мерила која су услов за отпочињање преговора. Стога је партнерство локалне самоуправе и централних власти у оквиру преговарачког процеса од изузетног значаја.

### 3.2.1. Анализа тренутног стања

Иако има помака у последњих неколико година, **још увек није остварен пун ниво сарадње републичких власти, покрајинских власти и СКГО као представника локалних власти у процесу израде прописа и јавних политика.** Републичке власти у том погледу и даље недовољно систематски обављају консултације са СКГО. И даље је присутна знатна **недоследност у хоризонталној и вертикалној координацији у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу,** што отежава спровођење утврђених прописа и политике у пракси. Ипак, у контексту интеграција у ЕУ, као позитивну чињеницу треба истаћи да континуирано напредује сарадња СКГО са националним институцијама (првенствено са Канцеларијом за европске интеграције и са појединим ресорним министарствима) у процесу програмирања средстава из програма и фондова ЕУ који су на располагању Републици Србији у процесу европских интеграција. Такође, иако је треба континуирано унапређивати, сарадња републичких и покрајинских власти и СКГО постоји и у погледу подршке припреми локалних власти у процесу европских интеграција, што је веома важно јер ће се највећи ефекти процеса осетити на локалном нивоу. Нажалост, **чињеница да ни локалне власти ни СКГО још увек нису укључене у званичну преговарачку структуру Републике Србије за вођење приступних преговора, представља значајан проблем и потенцијални узрок тешкоћа код локалних власти у примени договореног у пракси.** Управо зато СКГО већ неколико година континуирано тражи да локалне власти, преко свог националног савеза, буду укључене у вођење претприступних преговора. С једне стране, локална самоуправа може пружити подршку централним властима у процесу аналитичког прегледа националних прописа, а с друге, учешће локалне самоуправе битно је и у дефинисању преговарачких позиција по поглављима. Стога **локалне власти и СКГО треба да имају одговарајућу улогу у претприступним преговорима, како би били уважени интереси и потребе локалне самоуправе.** Ово је посебно важно јер ће Србија морати да измени и усвоји велики број прописа, а процена је да ће преко 60% прописа бити примењивано на локалном нивоу. Поједина негативна искуства других земаља указују на то да је неопходно да се представници локалне самоуправе од почетка активно укључе у процес преговарања, како би се процес прилагођавања ЕУ временски и технички усагласио са могућностима и потребама локалних власти. Упоредна искуства показују да није сврсисходно да јединице локалне самоуправе наступају самостално, јер ниједна од њих не располаже довољним ресурсима за хоризонталну и вертикалну комуникацију са осталим актерима укљученим у преговоре. Зато је изузетно важно учешће националне асоцијације која артикулише интересе локалних самоуправа и заступа их у оквиру преговарачког процеса.

### 3.2.2. Основни правци деловања СКГО

- ✓ СКГО ће заступати успостављање одрживог институционалног оквира за вертикалну координацију у креирању јавних политика и доношењу прописа и других одлука од значаја за локалну самоуправу у процесу европских интеграција Србије.
- ✓ СКГО ће континуирано заступати и заговарати укључивање локалних власти првенствено посредством формалног укључивања представника СКГО у преговарачку структуру Републике Србије за учешће у претприступним преговорима и организоваће њихово активно учешће у свим фазама претприступних преговора у поглављима која су од суштинског значаја за рад локалне самоуправе.
- ✓ Без обзира на то да ли ће бити део формалне структуре, СКГО ће настојати да стручњацима у тимовима који преговарају и јавности аргументовано укаже на потребе локалне самоуправе у конкретним преговарачким поглављима.

- ✓ СКГО ће настојати да континуирано прати националну транспозицију правних тековина ЕУ у приоритетним областима и заговараће и заступаће избегавање непотребно строгих правила или додатне бирократије која ће отежати рад локалних власти.
- ✓ СКГО ће настојати да обезбеди информације „са терена“ у вези са применом усвојених политика ЕУ, које су неопходне за боље информисање републичких органа о ситуацији у пракси и за заступање интереса локалне самоуправе у процесу преговора.
- ✓ СКГО ће радити на изради *ex ante* процене утицаја приступања ЕУ на локалну самоуправу у различитим секторима ради стављања кључних питања на националну агенду и уважавања локалне димензије приликом стратешког планирања и развијања јавних политика.
- ✓ СКГО ће заступати потребу да њени представници буду укључени у дефинисање садржаја свих релевантних докумената у процесу европских интеграција који се делимично или у потпуности односе на локалну самоуправу, посебно Националног програма за усвајање правних тековина, којим се дефинише програм усвајања правних тековина ЕУ које ће у великој мери примењивати локалне власти.
- ✓ СКГО ће активно учествовати у свим механизмима сарадње са републичким и покрајинским властима у програмирању средстава из програма и фондова ЕУ који су на располагању Републици Србији и тражиће од републичких и покрајинских власти да представници локалне власти буду укључени у све механизме у којима је то неопходно за њих.
- ✓ СКГО ће заступати и промовисати остваривање заједничких активности свих нивоа власти у Србији, које за циљ имају уједначавање капацитета за стратешко планирање и креирање јавних политика на свим нивоима у процесу европских интеграција.

### **3.3. Деловање према релевантним актерима из ЕУ**

Повезивање СКГО са релевантним актерима на европском нивоу је од кључног значаја за отварање нових канала комуникације и сарадње за локалне самоуправе са европским партнерима. У том смислу, политика СКГО је усмерена на одговарајуће европске институције, организације локалних самоуправа које делују на европском нивоу, као и на партнерске асоцијације локалних власти из држава чланица ЕУ. На тај начин се преносе искуства везана за процес европских интеграција из држава чланица, утврђују проблеми у том процесу и долази до сазнања о доброј пракси, што је све потребно за успешност процеса интеграција када су у питању локалне самоуправе. У погледу заступања интереса локалне самоуправе од стране асоцијације на европском нивоу важна је сарадња СКГО са националним властима како би се допринело промоцији локалне самоуправе и укључивању у европске токове.

#### 3.3.1. Анализа тренутног стања

**СКГО има дугогодишње искуство у мултилатералној сарадњи и укључена је у рад већине кључних европских организација које се баве питањима локалне самоуправе** (Савет европских општина и градова, Савет Европе преко Конгреса локалних и регионалних власти, Међународни савет за локалне иницијативе за заштиту животне средине). Ипак, активности које СКГО спроводи на међународном плану нису у довољној мери препознате од стране локалних самоуправа и централне власти. Делегација Европске уније и СКГО имају озбиљну сарадњу и комуникацију већ дуги низ година, а сама ЕУ је дугогодишњи донатор бројних пројеката СКГО, од којих се посебно истиче програм *Exchange*. СКГО има успостављену комуникацију и сарадњу са Комитетом региона Европске уније, где учествује у организацији састанака Радне групе за Западни Балкан. Успостављена је и комуникација са другим најважнијим институцијама ЕУ које су значајне за локалну самоуправу у Србији (Европска комисија и Европски парламент). Ипак, **комуникација и сарадња са европским институцијама је значајно ограничена непостојањем представништва асоцијације у Бриселу и значајно варира у свом обиму, квалитету и оствареним резултатима**. Успостављена је добра сарадња са представништвима појединих асоцијација локалних власти и региона у Бриселу, али потенцијал ове сарадње није у довољној мери искоришћен. Такође, сарадња се паневропским струковним удружењима, организацијама цивилног друштва и

лоби групама који имају значајан утицај на креирање јавних политика и доношење одлука у ЕУ у областима од значаја за локалну самоуправу још увек је у повоју. Иако, СКГО има дугогодишњу праксу успостављања билатералне сарадње повезивања са другим асоцијацијама локалних власти, као и учешћа у европским иницијативама и мрежама локалних самоуправа, постоји простор да тај процес буде додатно унапређен и сарадња додатно продубљена.

### 3.3.2. Основни правци деловања СКГО

- ✓ СКГО ће даље унапређивати сарадњу са Комитетом региона кроз рад Радне групе за Западни Балкан, а касније, након његовог оснивања, кроз рад Заједничког консултативног комитета између Комитета региона и српских локалних и регионалних власти.
- ✓ СКГО ће настојати да, у складу са расположивим ресурсима, узме активније учешће у иницијативама ЕУ, европским организацијама и мрежама за повезивање локалних самоуправа.
- ✓ СКГО ће радити на повезивању са професионалним асоцијацијама, организацијама цивилног друштва и лоби групама које делују на ЕУ нивоу у областима од значаја за локалне самоуправе.
- ✓ СКГО ће, у складу са могућностима организације и опредељењем њених чланица, успоставити организациони оквир за представљање интереса локалне самоуправе из Србије пред институцијама ЕУ у Бриселу, са јасним мандатом и циљевима.
- ✓ СКГО ће наставити рад на успостављању сарадње са представништвима европских асоцијација локалних самоуправа и региона у Бриселу.
- ✓ СКГО ће даље унапређивати мултилатералну сарадњу у циљу добијања подршке за заступање интереса и промовисања ставова локалних самоуправа у процесу приступања Србије ЕУ;
- ✓ СКГО ће дефинисати оквир за сарадњу и успоставити систем за комуникацију са институцијама ЕУ које су укључене у процес преговарања и релевантне за рад локалних самоуправа.

### **3.4. Унутрашње припреме СКГО**

Постојање одговарајућих институционалних капацитета унутар СКГО за питања европских интеграција од суштинског је значаја за пружање подршке локалној самоуправи на свим нивоима у овом процесу и за заступање њених интереса у њему. Ови капацитети подразумевају како органе и тела, тако и стручну службу СКГО. Управо зато је неопходно континуирано унапређивати стратешки, практично-политички и институционални оквир у коме делује СКГО и осигурати потребан ниво знања, информација и капацитета међу представницима градова и општина у органима и телима СКГО и међу стручњацима који раде у њеној служби.

#### 3.4.1. Анализа тренутног стања

Стратешким планом СКГО за период 2014-2017. године и којим ће бити обухваћена и питања заступања интереса локалних власти у процесу претприступних преговора и подршке локалним властима у спровођењу правних тековина и политике ЕУ и изградњи неопходних капацитета или сарадње са установама ЕУ. Поред тога, **унутар СКГО отпочето је прилагођавање постојеће политичке структуре и администрације СКГО захтевима које налаже опредељење СКГО да буде активан учесник процеса претприступних преговора и потребе за унапређењем постојећег нивоа подршке коју СКГО чланицама пружа у прилагођавању новим околностима које произлазе из процеса приступања ЕУ.** Такође, ради се и на анализи потреба и организацији активности на унапређењу стручних знања, како људи који представљају појединачне локалне власти унутар СКГО, тако и стручњака запослених у њеној служби. У овим активностима СКГО има пуну подршку чланица, али и међународних партнера, као што су Делегација ЕУ у Београду, Шведска агенција за међународну помоћ (*SIDA*) или Швајцарска агенција за развој и сарадњу (*SDC*), које пружају стручну и донаторску помоћ. На овим питањима СКГО такође блиско сарађује и са

сестринским асоцијацијама локалних власти из земаља ЕУ, посебно са Асоцијацијом локалних власти и региона Шведске (SALAR).

#### 3.4.2. Основни правци деловања СКГО

- ✓ СКГО ће дефинисати посебну интерну организациону структуру за потребе адекватног и континуираног учешћа њених представника у процесу приступних преговора и давање доприноса СКГО овим активностима.
- ✓ СКГО ће на годишњем нивоу усаглашавати процес остваривања стратешког оквира за њено деловање са кључним аспектима и потребама процеса приступања Србије ЕУ.
- ✓ СКГО ће наставити и интензивирати оснаживање стручних, техничких и других капацитета (као што су: мреже СКГО, СЛАП систем и сл.) путем којих ће се обезбедити квалитетно учешће СКГО у процесу претприступних преговора и потребан ниво подршке локалним властима у њиховом прилагођавању новим потребама.
- ✓ СКГО ће посебно унапредити капацитете својих службеника за праћење процеса европских интеграција и своје механизме за благовремено саветовање и упознавање чланица са различитим аспектима примене усвојених правних тековина ЕУ које су у њиховој надлежности.

### 4. Потенцијалне опасности и пропуштене прилике

Непримењивање препорука представљених у овом документу може довести до појаве различитих негативних последица по локалне самоуправе и до пропуштања прилика за искоришћавање вишеструких позитивних ефеката процеса приступања ЕУ. **Процедурално, главна опасност – она која је се заиста остварила у претходним проширењима – јесте да локалне власти не успевају да схвате размере изазова док не буде прекасно.** Међу конкретним ризицима са којима се локалне самоуправе могу суочити су следеће:

- ✓ Подела надлежности и преношење надлежности без претходних консултација са локалним властима доводе до немогућности локалних самоуправа да поступају на основу овако успостављених надлежности;
- ✓ Националне власти нису у могућности да на одговарајући начин представе локалним самоуправама значај и начин примене одређених стандарда ЕУ;
- ✓ Националне власти третирају локалне самоуправе као препреку, а не као партнера;
- ✓ Локалне власти не поседују административне и финансијске капацитете да остварују циљеве јавних политика и спроводе правне тековине ЕУ;
- ✓ Блокаде у локалној управи и у реализацији програма ЕУ због процедура и правила који су претерано компликовани, оптерећујући или лоше функционишу, а које намећу националне власти;
- ✓ Општинска банкротства због финансијских санкција за неспровођење захтева;
- ✓ Непредвидивост локалних прихода која проузрокује проблеме у стратешком планирању и планирању јавних набавки;
- ✓ Празна места на Европској мапи финансирања – локалне самоуправе неспремне, без довољних капацитета да повлаче средства из програма ЕУ и учествују у програмима ЕУ;
- ✓ Одлив знања и стручних људи из локалних самоуправа, нарочито оних који поседују знања везана за управљање пројектима;
- ✓ Законско ограничење плата локалних службеника, које онемогућава адекватно стимулисање службеника који поседују специфична знања и вештине;
- ✓ Одсуство локалних самоуправа из претприступних преговора може довести до немогућности да се поједини циљеви политика ЕУ и правне тековине ЕУ не могу применити у договореној форми и у договореном року;
- ✓ Неостваривање циљева политика ЕУ и непримењивање правних тековина ЕУ од стране локалних самоуправа води ка плаћању високих пенала;
- ✓ Локална власт не успева да успостави функционално партнерство у аранжманима програмирања и мониторинга за претприступну помоћ;

- ✓ Ограничења у националном и локалном буџету и непостојање системског решења на централном нивоу доводе до немогућности претфинансирања и кофинансирања пројеката које финансира ЕУ на локалном нивоу; одрживи пројекти морају бити одложени;
- ✓ Непостојање одрживе политике управљања трансферним средствима и изворним/уступљеним приходима локалних самоуправа онемогућава системска решења за суфинансирање пројеката које изводе локалне самоуправе;
- ✓ Локалне власти нису у могућности да представе резултате пројеката које финансира ЕУ;
- ✓ Лоша комуникација са грађанима и непредстављање самог процеса усаглашавања локалних политика са циљевима политика ЕУ и правним тековинама ЕУ води ка губљењу подршке грађана за реформске процесе у локалним заједницама;
- ✓ Губитак енергије локалних самоуправа за активно учешће у процесу приступања.

## 5. Закључак

Гледано из угла локалних самоуправа, суштину европских интеграција представља примена стандарда и вредности политика ЕУ кроз локалне политике, ради одрживог социоекономског развоја заједнице и унапређења квалитета живота грађана. Локалне самоуправе не смеју бити пасивни посматрачи у овој фази процеса. Иако је њихов утицај на политичке процесе и одлуке које треба донети ограничен, улога коју ће локалне самоуправе имати током трајања претприступних преговора од суштинског је значаја за резултате преговора и успех у примени правних тековина ЕУ у српском практично-политичком оквиру. Квалитет присуства и укључивања локалних самоуправа у претприступним преговорима директно је повезан са квалитетом резултата тих преговора, и то су несумњиво показала искуства земаља из региона које су недавно прошле кроз исти процес.

Процес приступања ЕУ међу локалним самоуправама ствара велика очекивања: нове могућности за финансирање локалног развоја, нови контакти и партнерства, примена стандарда који ће олакшати рад локалних самоуправа и унапредити квалитет живота и сл. Локалне самоуправе, са друге стране, у моменту пуноправног чланства Србије у ЕУ постају део сложеног, вишедимензионалног система креирања политика ЕУ који почива на циљевима, логици и инструментима управљања на више нивоа власти, за које није лако наћи јединствени оквир деловања. Услед примене правних тековина ЕУ које се доносе у институционалном оквиру ЕУ, а које имају директан утицај на локалне заједнице, биће неопходно да локалне самоуправе у Србији и даље успостављају и граде партнерства на различитим нивоима власти, инсистирају на бољој вертикалној и хоризонталној координацији у процесу креирања практичних политика и доношењу правних аката на националном нивоу, заступају даљу децентрализацију и боре се за финансијску одрживост и независност у вршењу надлежности. Привлачење средстава из програма и фондова ЕУ ће подразумевати константно такмичење са другим локалним самоуправама, регионима из ЕУ, у развијању иновативнијих идеја, креирању функционалнијих партнерстава и осмишљавању бољих пројеката за привлачење средстава, којих скоро никад нема у оној мери у којој би биле задовољене свачије потребе.

Ово је посао који није лак и који подједнако захтева политичку подршку, подршку локалних заинтересованих стана и грађана, али и јасну заједничку визију будућности једне локалне заједнице која почива на одлучности свих да ту визију спроведу у дело. Имајући све ово у виду, Стална конференција градова и општина овим оквирним документом жели да обезбеди један практично-политички оквир чије успостављање и примена у пракси доприносе искоришћавању предности процеса европских интеграција у дефинисању и остваривању овакве визије.