



Fondacija  
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

# LOKALNE SAMOUPRAVE I PRISTUPNI PREGOVORI

## ZBORNİK RADOVA



OLOF PALME  
INTERNATIONAL  
CENTER



SWEDEN





Fondacija  
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Tanja Mišćević • Ognjen Mirić • Dejan Filipović • Ksenija Petovar • Marija Nikolić  
Bojana Ružić • Dragan Spirić • Milena Vujović

# LOKALNE SAMOUPRAVE I PRISTUPNI PREGOVORI

## ZBORNİK RADOVA



OLOF PALME  
INTERNATIONAL  
CENTER



BEOGRAD • 2015.

PROJEKAT

DOPRINOS LOKALNIH SAMOUPRAVA  
PRISTUPNIM PREGOVORIMA SRBIJE SA EU

## Lokalne samouprave i pristupni pregovori – zbornik radova

### **Autori**

Tanja Mišćević • Ognjen Mirić • Dejan Filipović • Ksenija Petovar  
Marija Nikolić • Bojana Ružić • Dragan Spirić • Milena Vujović

### **Izdavač:**

Fondacija Centar za demokratiju  
Kraljice Natalije 70, 11000 Beograd  
e-mail: [info@centaronline.org](mailto:info@centaronline.org)  
[www.centaronline.org](http://www.centaronline.org)

**Za izdavača:** Nataša Vučković

**Urednik:** Miloš Savić

**DTP:** Pozitiv MVP

**Štampa:** Grafolik, Beograd

**Tiraž:** 150

Beograd 2015.

Copyright © Fondacija Centar za demokratiju, 2015



Fondacija  
CENTAR ZA DEMOKRATIJU



# Sadržaj

1   Uvod	5
2   Lokalne samouprave i proces pregovora	11
3   Regionalna politika i regionalni razvoj	16
4   Obaveze i nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine	33
5   Ruralni razvoj na lokalnom nivou	51
6   Strategija Evropa 2020 i politike zapošljavanja na lokalnom nivou	70
7   Programsko budžetiranje u jedinicama lokalnih samouprava	89
8   Korupcija na lokalnom nivou	102





# 1 Uvod

Publikacija koja se nalazi pred vama nastala je u okviru projekta „*Doprinos jedinica lokalnih samouprava pretpristupnim pregovorima Srbije sa EU*“, koji Fondacija Centar za demokratiju sprovodi uz podršku Olof Palme Međunarodnog Centra. Cilj projekta jeste podizanje kapaciteta jedinica lokalnih samouprava za monitoring pristupnih pregovora i uzimanje aktivnog učešća u njemu, kao i implementacija evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama.

Fondacija Centar za demokratiju se od 2006. godine bavi uvođenjem evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama. Sa jedinicama lokalnih samouprava radili smo na podizanju njihovih kapaciteta za participaciju u procesu evropskih integracija. U saradnji sa jedinicama lokalnih samouprava razvili smo više desetina projekata koji su se direktno bavili rešavanjem problema lokalnih zajednica. Od 2014. godine fokus smo pomerili ka uključivanju jedinica lokalnih samouprava u pristupne pregovore. Kroz rad na ovom projektu, ali i iz višegodišnjeg iskustva u radu sa jedinicama lokalnih samouprava, Fondacija Centar za demokratiju identifikovala je dve izrazite potrebe jedinica lokalnih samouprava na koje ova publikacija želi da pruži adekvatne odgovore. Prva se tiče samog procesa pregovora Srbije sa EU i njegovog boljeg razumevanja od strane jedinica lokalnih samouprava, koje pregovore vide kao proces koji se dešava na nacionalnom nivou. Druga se tiče uloge i mesta samih jedinica lokalnih samouprava i načina njihovog uključivanja u ovaj proces.

## 1. PROCES PRISTUPNIH PREGOVORA

Proces pristupnih pregovora je jedinstvena šansa za sveobuhvatnu reformu društva. Cilj ovih reformi najjednostavnije rečeno jeste podizanje kvaliteta života građana. Građani su ti koji bi u svojim svakodnevnim životima trebalo da osele koristi od približavanja i na kraju pristupanja EU. Proces pregovora je otvoren međuvladinom konferencijom u Briselu između Srbije i EU 21. januara 2014. godine. Na drugoj međuvladinoj konferenciji održanoj 14. decembra 2015. godine otvorena su prva dva od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja. Prva otvorena poglavlja jesu poglavlje 32 Finansijska kontrola i 35 Ostala pitanja (koje se tiče prevashodno mehanizma za praćenje dijaloga Beograda i Prištine). U tabeli 1 predstavljen je pregled pregovaračkih poglavlja.

Tabela 1: prikaz pregovaračkih poglavlja

Poglavlje 1	Slobodno kretanje robe	Poglavlje 19	Socijalna politika i zapošljavanje
Poglavlje 2	Slobodno kretanje radnika	Poglavlje 20	Preduzetništvo i industrijska politika
Poglavlje 3	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	Poglavlje 21	Trans-evropske mreže
Poglavlje 4	Slobodno kretanje kapitala	Poglavlje 22	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
Poglavlje 5	Javne nabavke	Poglavlje 23	Pravosuđe i osnovna prava
Poglavlje 6	Pravo privrednih društava (kompanijsko pravo)	Poglavlje 24	Pravda, sloboda i bezbednost
Poglavlje 7	Pravo intelektualne svojine	Poglavlje 25	Nauka i istraživanje
Poglavlje 8	Politika konkurencije	Poglavlje 26	Obrazovanje i kultura
Poglavlje 9	Finansijske usluge	Poglavlje 27	Životna sredina
Poglavlje 10	Informaciono društvo i mediji	Poglavlje 28	Zaštita potrošača i zaštita zdravlja
Poglavlje 11	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Poglavlje 29	Carinska unija
Poglavlje 12	Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	Poglavlje 30	Spoljni odnosi
Poglavlje 13	Ribarstvo	Poglavlje 31	Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
Poglavlje 14	Transportna politika	Poglavlje 32	Finansijska kontrola
Poglavlje 15	Energetika	Poglavlje 33	Finansijske i budžetske odredbe
Poglavlje 16	Oporezivanje	Poglavlje 34	Institucije
Poglavlje 17	Ekonomska i monetarna politika	Poglavlje 35	Ostalo
Poglavlje 18	Statistika		

Međutim, iako se sam proces pregovora odvija na nacionalnom nivou, pored Vlade Republike Srbije u ovaj proces moraju biti uključeni i brojni drugi akteri, kao što su regionalni i lokalni nivou vlasti, organizacije civilnog društva, itd. Njihova uključenost je bitna kako bi se proces reformi tokom pregovora obavio na što kvalitetniji način uz suštinsku transparentnost procesa.

## 2. LOKALNE VLASTI U PRISTUPNIM PREGOVORIMA, FINANSIRANJE I PARTNERSTVA

Imajući u vidu da lokalne vlasti primenjuju pravne tekovine Evropske unije transponovane u nacionalno zakonodavstvo njihovo učešće nameće se kao nužnost, kako bi one od početka bile upoznate sa promenama koje će uslediti u lokalnim zajednicama približavanjem Srbije EU. Procene su da se oko 70% pravnih tekovina EU primenjuje na lokalnom i regionalnom nivou. Vođena principom supsidijarnosti EU



teži da se izvrši podela nadležnosti na način da se vlast vrši na onom nivou na kom je to najefektivnije moguće obaviti.

Iako je usvojila Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Srbija još uvek nije suštinski sprovela i princip supsidijarnosti u praksi. Proširivanje nadležnosti lokalnih samouprava po pravilu bi trebalo da bude u paru sa novim izvorima finansiranja koji bi obezbedili finansijsku mogućnost za sprovođenje novih nadležnosti. Bez toga, proširivanje nadležnosti ostaje mrtvo slovo na papiru. Takođe, povraćaj imovine jedinicama lokalnih samouprava je proces koji dugo traje i od njegove primene zavisice u budućnosti mogućnost jedinica lokalnih samouprava da samostalno definišu strateške pravce razvoja i da rade na njihovom ostvarivanju.

Važno je takođe naglasiti da jedinice lokalnih samouprava samostalno nemaju kapacitet da ostvare sve što je jednoj lokalnoj zajednici potrebno. Iz tog razloga formiranje partnerstava više jedinica lokalnih samouprava koje imaju iste lokalne probleme i mogućnost da ih udruživanjem resursa efikasnije reše biće od suštinske važnosti. Ova partnerstva moraju se uspostaviti u korist svih uključenih aktera, jer jedino na taj način će ostvariti održivost. Ona dakle moraju definisati zajedničke razvojne ciljeve aktera u partnerstvu, njihovo koordinisano angažovanje, podelu odgovornosti, rizika i uloženi resursa, kao i koristi koje bi posledično trebalo da proisteknu iz partnerstva. Jedinice lokalnih samouprava će u kreiranje partnerstava s ciljem rešavanja problema lokalnih zajednica, pored drugih jedinica lokalnih samouprava, ulaziti i sa civilnim sektorom, regionalnim institucijama, biznis sektorom, ali i nacionalnim institucijama.

Koristi koje su očekivane iz partnerskog umrežavanja jesu pre svega bolji pristup informacijama i drugim mrežama, izbegavanje dupliranja aktivnosti partnera, bolji kvalitet proizvoda i usluga lokalnoj zajednici, veći pristup resursima i veća inovativnost. Svako partnerstvo sa sobom nosi pored koristi i određene rizike. Pre svega tu su rizici od iscrpljivanja resursa jer su početna ulaganja obično velika, a koristi neizvesne. Takođe, veliki rizik postoji u organizacionom smislu zbog mogućeg dupliranja aktivnosti partnera usled nepoverenja, birokratskih procedura, itd. Da bi se ovi rizici izbegli partnerstvo bi trebalo da bude zasnovano na jednakom vrednovanju partnera, transparentnosti i obostranoj koristi. Dobro osmišljen sistem evaluacije obezbediće valjano funkcionisanje na ovim vrednostima zasnovanog partnerstva.

Srbiji je tokom evropskih integracija na raspolaganju takozvani Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA). Ovaj instrument ustanovljen je 2007. godine, kada je objedinio i zamenio prethodne programe pomoći koje je EU implementirala tokom 1990-ih i početkom 2000-ih. Srbiji su prvobitno iz ovog instrumenta bile dostupne dve komponente koje su se ticale pomoći u tranziciji i reformi institucija i prekogranične saradnje. Sa dobijanjem statusa zemlje kandidata za članstvo 2012. godine Srbiji su postale dostupne još tri komponente IPA-e koje su usmerene na regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. Međutim, ove dodatne tri komponente IPA fondova Srbiji su operativno postale dostupne tek sa završetkom prethodnog budžetskog perioda koji je u EU trajao od 2007-2013. godine. Za nov budžetski period EU od 2014-2020. godine Srbiji je kroz IPA 2 fondove opredeljeno 1.508 miliona evra. Ovaj novac namenjen je za sprovođenje reformi na svim nivoima vlasti, s ciljem da Srbija po okončanju pristupnih pregovora bude spremna da u punom kapacitetu bude ravnopravna zemlja članica EU.

### 3. IZABRANE OBLASTI I TEME

Kao što je rečeno, pregovori Srbije sa EU podeljeni su u 35 poglavlja. Nakon što su poglavlja definisana i nakon pomenutog zvaničnog otvaranja pregovora pristupilo se takozvanim skrininzima koji su pružili pregled stanja u Srbiji po svakom pojedinačnom poglavlju. Pregovori su fokusirani na uslove pod kojima će zemlja kandidat usvojiti, implementirati i izvršavati pravne tekovine EU. O samom sadržaju pravnih tekovina zapravo nema pregovora. Pored poglavlja zemlja kandidat i EU takođe će pregovarati o budućoj kontribuciji budžetu EU, ali i sredstvima koja će biti opredeljena zemlji kandidatu po prijemu u članstvo.

Ova publikacija sastoji se iz sedam autorskih tekstova u kojima ćemo predstaviti:

(1) kakav značaj imaju pristupni pregovori za jedinice lokalnih samouprava;

- (2) na koji način će pristupanje EU uticati na regionalnu politiku i regionalni razvoj Srbije;
- (3) šta je neophodno uraditi u zaštiti životne sredine koja je ocenjena kao finansijski najzahtevnije poglavlje;
- (4) kakve su mogućnosti za ruralni razvoj;
- (5) šta lokalne i regionalne vlasti mogu da učine u cilju povećanja zaposlenosti koje je u Strategiji Evropa 2020 prepoznato kao prioritet na nivou EU;
- (6) na koji način je moguće obezbediti implementaciju definisanih razvojnih prioriteta lokalnih zajednica kroz programsko budžetiranje na lokalnom nivou i
- (7) kako se boriti protiv korupcije na lokalnom nivou koja je istaknuta kao problem u Izveštaju o napretku Srbije u 2014. i 2015. godini.

**Značaj pristupnih pregovora za jedinice lokalnih samouprava**, ali i mogućnosti za uticanje na proces pregovora, tema je prvog autorskog teksta prof. dr Tanje Mišević, šefice Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. U tom tekstu naglašena je važnost Stalne konferencije gradova i opština kao promotera evropskih vrednosti i standarda na lokalnom nivou. Takođe, istaknuto je da bitno mesto zauzima i saradnja organizacija civilnog društva sa jedinicama lokalnih samouprava uspostavljena s ciljem podizanja kapaciteta jedinica lokalnih samouprava za preuzimanje obaveza iz članstva u EU.

U ovom tekstu ukazano je i koja su to sve poglavlja koja na direktan način utiču na promene u jedinicama lokalnih samouprava kroz dodavanje novih nadležnosti ili indirektno kroz nametanje određenih standarda sa centralnog nivoa vlasti koji će izmeniti funkcionisanje lokalnih aktera i život lokalne zajednice. Još jedna važna napomena jeste podrška inicijativi Stalne konferencije gradova i opština za uvođenje takozvanog evropskog službenika u jedinicama lokalnih samouprava čiji bi zadatak bio da na efikasan način komuniciraju sa nadležnim institucijama u pristupnim pregovorima kako bi predstavili potrebe lokalnih zajednica.

**Pitanje regionalne politike i regionalnog razvoja** u pristupnim pregovorima postaće izuzetno važno. Strukturalni i Kohezioni fond EU, koji je dostupan državama članicama, za budžetski period od 2014-2020. godine projektovan je na 959 988 miliona evra. Ciljevi koji se žele postići kroz ovaj instrument su: ujednačavanje životnog standarda svih građana EU (solidarnost) i smanjenje razlike u nivou razvijenosti između evropskih regiona jačanjem privredne i socijalne kohezije, integracija tržišta na nivou EU i sprečavanje masovnih migracija stanovništva usled neravnomerne razvijenosti regiona.

Komponenta IPA 2 fonda koja se tiče regionalnog razvoja, a koja je dostupna Srbiji, ima za cilj da se kapaciteti za apsorpciju strukturalnih i Kohezionog fonda zemlje kandidata podignu i da po pristupanju u punopravno članstvo u EU ona bude sposobna za povlačenje značajnih sredstava iz ovih fondova. Srbiji ostaje da definiše prioritete svoje regionalne politike, kao i da izvrši regionalnu podelu zemlje prema kriterijumima EU kako bi efikasno povlačila sredstva. Tekst na ovu temu u publikaciji napisao je Ognjen Mirić, regionalni menadžer nemačke organizacije za tehničku saradnju GIZ.

**Pitanje zaštite životne sredine** u procesu skringa ocenjeno je kao finansijski najzahtevnije za Srbiju. Iako je Srbija svoje zakonodavstvo u velikoj meri sinhronizovala sa zakonodavstvom EU, problemi u uspostavljanju efikasnog sistema u zaštiti životne sredine proističu iz nerešenih imovinsko-pravnih odnosa. To otežava uspostavljanje svih predviđenih mehanizama za kontrolu i unapređivanje kvaliteta životne sredine. Prof. dr Dejan Filipović, dekan Univerziteta u Beogradu Geografskog fakulteta, je u autorskom tekstu naveo kakve su sve obaveze jedinica lokalnih samouprava u zaštiti i unapređivanju kvaliteta životne sredine, čije bi ispunjavanje dovelo do značajnog unapređivanja stanja u ovoj oblasti. Važno je napomenuti i da će veliki broj obaveza koje će Srbija preuzeti u zaštiti životne sredine svoju implementaciju imati kroz institucije jedinica lokalnih samouprava, pa je veoma važno da se podignu njihovi kapaciteti da to i učine.

**U oblasti ruralnog razvoja** prioriteti politike EU su: unapređivanje transfera znanja i inovacija, podržavanje rentabilnosti i konkurentnosti i promovisanje inovativnih tehnologija i održivog upravljanja,

unapređivanje organizacije prehrambenog lanca, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi, obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosistema povezanih s poljoprivredom i šumarstvom, podržavanje efikasnosti korišćenja resursa i usmeravanja poljoprivrednog, prehrambenog i šumarskog sektora na snižavanje emisija ugljenika i privređivanje otporno na klimatske promene, podržavanje socijalnog uključivanja, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima.

Prof. dr Ksenija Petovar i dr Marija Nikolić su u svom autorskom tekstu na ovu temu ukazale na potencijalne aktere u sprovođenju ovih definisanih prioriteta na nivou EU, a imajući u vidu mogućnost za apsorpciju sredstava iz komponente IPA 2 fonda koja se odnosi na ruralni razvoj.

**Pitanje zapošljavanja** i uloge jedinica lokalnih samouprava u kreiranju inovativnih modela za zapošljavanje takođe je izuzetno važno imati u vidu i kroz pristupne pregovore. Visok nivo nezaposlenosti, naročito mlade populacije, primetan je u Srbiji, ali i na nivou EU. Zbog toga je ovom pitanju dat prioritet kroz Strategiju Evropa 2020. Srbija od decembra 2015. godine počinje sa implementacijom Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike preko koga će se uspostaviti mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja strukturiran po modelu Strategije Evropa 2020. Istorijat politike zapošljavanja, Strategiju Evropa 2020, kao i primere dobre prakse u zapošljavanju na lokalnom nivou predstavila je Bojana Ružić iz Fondacije Centar za demokratiju.

Svi pomenuti prioriteti u razvoju lokalnih zajednica svoj izraz moraju naći u strateškim dokumentima razvoja jedinica lokalnih samouprava. Ova strateška dokumenta bi trebala da su doneta u konsultativnom procesu sa građanima, kao i svim drugim relevantnim lokalnim akterima. Obezbeđivanje implementacije definisanih prioriteta lokalnih zajednica potrebno je izvršiti i kroz **proces programskog budžetiranja** na lokalnom nivou, u kom bi ovi prioriteti našli svoj finansijski izraz. Uvođenje programskog budžetiranja na lokalni nivo ima za cilj da se učinci trošenja javnih sredstava na lokalnom nivou prikažu merljivim indikatorima kako bi se pratilo da li određene aktivnosti jedinica lokalnih samouprava imaju svoje opravdanje.

Ovaj proces je u Srbiji započet tokom 2015. godine, koja je bila prva godina implementacije programskih budžeta na lokalnom nivou. Dragan Spirić, koji je član Komisije za finansiranje jedinica lokalnih samouprava, pokazao je šta je potrebno dodatno uraditi tokom 2016. i 2017. godine da bi se programsko budžetiranje na lokalnom nivou uvelo suštinski.

Na kraju, u Izveštajima o napretku Srbije za 2014. godinu konstatuje se da je **korupcija na lokalnom nivou** pitanje kojim će Srbija morati mnogo ozbiljnije da se pozabavi. Ista ocena iznešena je i u Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu. Pored uvođenja programskog budžeta, jasna je potreba da se ustanove antikorupcijski mehanizmi na lokalnom nivou. Milena Vujović iz Fondacije Centar za demokratiju obrazložila je koji bi to mehanizmi mogli da budu i predstavila primere dobre prakse uspešnog rešavanja ovog problema u gradovima i opštinama kako iz regiona i EU, tako i iz Latinske Amerike.

#### 4. SAŽETAK PREPORUKA

Preporuke iznete u autorskim tekstovima koje sadrži ova publikacija mogu se svrstati u tri grupe:

1. Prvu grupu čine one koje se odnose na administrativne kapacitete i kapacitete ljudskih resursa u jedinicama lokalnih samouprava;
2. Drugu grupu čine one koje se odnose na pitanje postojanja strateških dokumenata u jedinicama lokalnih samouprava i njihovog kvaliteta;
3. Treću grupu čine primeri dobre prakse.

Potreba podznanja administrativnih kapaciteta i kapaciteta ljudskih resursa uočena je u zaštiti životne sredine, ruralnom razvoju, sprovođenju novih politika zapošljavanja na lokalnom nivou, kao i implementiranju programskog budžeta u jedinicama lokalnih samouprava i kreiranju mehanizama za borbu protiv korupcije.

Nedostatak strateških dokumenata, njihov manjkav kvalitet ili nesprovođenje u jedinicama lokalnih samouprava naročito je uočljiv u zaštiti životne sredine, ruralnom razvoju i programskom budžetiranju. Otklanjanje ovih nedostataka prevashodno su u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava i zavisice od njihove spremnosti da uključe lokalnu zajednicu u kreiranje lokalnih razvojnih politika kroz konsultativni proces.

Primeri dobre prakse izloženi su u autorskim tekstovima koji se bave politikama zapošljavanja i implementacije strategije Evropa 2020 na lokalnom nivou i mehanizmima za borbu protiv korupcije. Ovi primeri mogu biti dobra polazna osnova za osmišljavanje sličnih inicijativa u lokalnim zajednicama u Srbiji.

Zbog ograničenosti resursa kojima raspolažemo u implementaciji projekta ova publikacija morala je da bude fokusirana na izabrane tematske celine. Ovim svakako nisu iscrpljene sve teme koje se tiču jedinica lokalnih samouprava, a koje proističu iz pristupnih pregovora. Fondacija Centar za demokratiju nastaviće da istražava na sagledavanju procesa pristupnih pregovora sa lokalnog nivoa. Smatramo da su lokalne zajednice izuzetno važne jer bi koristi od reformi koje će uslediti pristupanjem u EU trebalo prvo da se vide na lokalnom nivou.

## 2 Lokalne samouprave i proces pregovora

Integraciji u Evropsku uniju država ili društvo pristupaju dobrovoljno, koristeći je za sopstvenu transformaciju i reforme u skladu sa savremenim evropskim i međunarodnim standardima. Uspeh i kvalitet celokupnog procesa integracije Srbije u Evropsku uniju umnogome počiva na spremnosti čitavog društva da se menja, da uči i da se usavršava. Konsenzus za taj veliki posao ne čini samo saglasnost vlade i parlamenta da sprovede reformsku agendu, već kolektivni napor društva u celini i na svim nivoima. Jedan od važnih segmenata društva i države je lokalna samouprava koja, tokom pregovora, mora steći znanja i kapacitet da se profesionalno i pravovremeno uskladi sa standardima, dobrim praksama i politikama EU.

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) već godinama radi na promociji evropskih standarda i vrednosti na lokalnom nivou, gradeći i uspostavljajući mehanizme koji imaju za cilj ne samo razmenu informacija, već i podizanje kapaciteta lokalnih samouprava kroz projekte, obuke i razmenu iskustava. Ova organizacija je postala „hab“ za protok informacija, što umnogome olakšava komunikaciju ne samo među samim lokalnim samoupravama, već i sa drugim akterima: institucijama na republičkom nivou, evropskim i međunarodnim institucijama sa kojima saraduju predstavnici naših lokalnih samouprava. Tako je SKGO član Saveta evropskih lokalnih samouprava i regiona (*CERM*), a Beograd i Novi Sad su članovi mreže velikih evropskih gradova *EUROCITES*.

Od samog početka procesa evropske integracije Srbije, SKGO saraduje sa institucijama na nacionalnom nivou koje se bave temama od značaja za lokalnu samoupravu. Njihovo iskustvo, kontakti i partnerstvo jesu nešto na šta Pregovarački tim računa tokom pregovora o pristupanju Srbije EU. Za vreme prve faze pregovora, analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva sa EU (skringinga), SKGO je blisko konsultovana u okviru poglavlja: 5 Javne nabavke, 19 Socijalna politika i zapošljavanje, 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih fondova i 27 Zaštita životne sredine.

I ne samo oni, sve organizacije civilnog društva koje u saradnji sa lokalnim samoupravama rade na promociji evropskih vrednosti i podizanju kapaciteta lokalnih institucija da bi bile sposobne da preuzmu obaveze koje proističu iz članstva u suštini jesu istinski partneri na koje računamo. Kao Pregovarački tim do sada smo učestvovali na nekoliko konferencija, ali smo razmišljali i o posebnom vidu saradnje tj. o redovnim sastancima predstavnika lokalne samouprave, gradonačelnika i predsednika opština, i šefa Pregovaračkog tima. Do sada je organizovan jedan sastanak u Beogradu, ali kako pregovori budu odmicali sastanci će biti sve redovniji i sadržajniji.

Fondacija Centar za demokratiju je takođe dugogodišnji partner pregovaračkih struktura, još od vremena pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Kao organizacija civilnog društva ima potpisan

Memorandum o saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije, dok svoj doprinos pregovorima sa EU daje i preko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u Srbiji. Kontinuirano sprovodeći projekte na lokalnom nivou, koji se pre svega odnose na primenu evropskih politika, ima stečeno iskustvo i znanja, ali i svoj doprinos u promovisanju evropskih vrednosti. Njihova prethodna iskustva, koja su se odnosila na proces pridruživanja, sabrana su i objavljena u Priručniku iz 2009. godine. Iskustva, ali i izazovi pristupanja sabrani su u priručniku koji je pred vama.

Ovakvim priručnicima i projektima tema evropske integracije, po pravilu percipirana kao „daleka“ približava se svim krajevima Srbije i pomaže se lokalnim samoupravama da poboljšaju kapacitete u oblastima koje se tiču EU politika, standarda i efikasnog korišćenja fondova. Ne treba zaboraviti da ćemo u Evropsku uniju ući kao društvo, kao građani koji će evropske politike razumeti i znati da interese svoje sredine zastupaju prilikom odlučivanja.

A zašto mi, zapravo, govorimo o važnoj ulozi lokalne samouprave u procesu evropskih integracija? Ne samo da su gotovo sve evropske politike interesorne, već se sprovode i na različitim nivoima vlasti – od centralnog do lokalnog. Neke od evropskih politika koje direktno utiču na kvalitet života građana, kao što je poglavlje **27 Životna sredina i klimatske promene**, sprovode se na lokalnu. U okviru sprovođenja standarda iz oblasti životne sredine, lokalna samouprava će imati konkretne obaveze čije će ispunjavanje direktno uticati na brzinu procesa pregovora.

Da podsetimo, reč je o jednom od najkompleksnijih i najskupljih poglavlja. Na bilateralnom skringu Republika Srbija je iznela prvu procenu ukupnih troškova sprovođenja koji su predviđeni u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimacije u oblasti životne sredine u iznosu od 10,58 milijardi evra do kraja 2030. godine. Istaknuto je da će realnije procene biti poznate nakon što Republika Srbija izradi specifične planove za sprovođenje pojedinačnih direktiva koje zahtevaju značajna ulaganja. Zatim je izrađen Postskringing dokument „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene“, koji u sebi sadrži i preliminarne procene troškova sprovođenja nekoliko finansijski najzahtevnijih direktiva. Dakle, lokalna samouprava mora dobro da zna šta je to što treba da primeni na lokalnom nivou i na koji način može da dođe do sredstava. Na raspolaganju će joj biti ne samo budžet Srbije, već i evropski fondovi i bilateralna pomoć. Administrativni kapacitet, tačnije osposobljeni i efikasni organi lokalne samouprave biće od presudnog značaja za dobar rezultat. To je važno kako zbog pregovora, gde će procene lokalnih vlasti i njihove preporuke o mogućnosti sprovođenja zakonodavstva i uvođenja standarda, u velikoj meri, pomoći nacionalnim vlastima prilikom formulisanja pregovaračkih pozicija, tako i radi ostvarenja cilja da se život lokalnog stanovništva učini kvalitetnijim.

Usklađivanje Srbije sa propisima EU u oblasti životne sredine, pored prenošenja sadržine *acquis-a*, podrazumeva i njihovo delotvorno sprovođenje na terenu. Tokom pregovora, Srbija treba da dokaže da primenjuje zakone u praksi odnosno da ima jasan plan kako će postići potpunu implementaciju određenih propisa nakon stupanja u članstvo u EU. S tim u vezi, uloga lokalne samouprave je ključna, s obzirom da je deo nadležnosti prenet na nju putem domaćih propisa. Na primer, lokalna samouprava već ima nadležnost da sprovodi procedure strateške procene uticaja na životnu sredinu i procene uticaja projekata na životnu sredinu. Takođe, lokalna samouprava je nadležna za izdavanje integrisanih dozvola za određena industrijska postrojenja. To je, drugim rečima, primena evropskih standarda iz direktiva na lokalnom nivou. Ukoliko Srbija u pregovorima dokaže da je implementacija tih propisa na lokalnu adekvatna moći će brže da dovrši pregovore u Poglavlju 27. S druge strane, ukoliko se pokaže da neke obaveze koje su prenete na lokalnu samoupravu ne mogu da se sprovedu u potpunosti moraćemo da preispitamo da li je sadašnji model decentralizacije poslova u životnoj sredini održiv sa stanovišta propisa EU.

Na lokalnom nivou će se graditi potrebna infrastruktura da bi se dostigli evropski standardi kvaliteta životne sredine. Ovde govorimo o komunalnoj infrastrukturi kao što su postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, obnova i gradnja infrastrukture za snabdevanje čistom vodom za piće; infrastruktura za upravljanje otpadom itd. Otuda lokalna samouprava mora da razvije i unapredi sposobnosti za finansijsko planiranje i projektovanje kako bi mogla u što većoj meri da iskoristi fondove EU i sprovede te projekte na terenu. Štaviše, češće će biti neophodno da lokalne samouprave međusobno udružuju kapacitete na regionalnom principu kako bi investicije bile jeftinije i „pokrile“ veći broj stanovnika. Dakle, treba iskoristiti mogućnosti ekonomije obima kako bi račun za operativno funkcionisanje infrastrukture

bio raširen na što veći broj domaćinstava. Zbog svega ovoga, strateški i udružen pristup na centralnom i lokalnom nivou je potreban kako bismo u ovome uspešli i izbegli da nas ulaganje košta više nego što je neophodno.

Vrlo je važno da smo svesni i da prihvatimo da će troškovi preuzimanja propisa EU biti veliki, ali i da je bolje da o tim troškovima razmišljamo kao o investicijama u infrastrukturu koja će povećati naše bogatstvo, smanjiti zdravstvene rizike i smrtnost koji su zapravo skuplji od tih „troškova“. Članstvo u EU će omogućiti da se značajan deo tih troškova finansira iz fondova EU, koji će biti mnogo izdašniji od onih kojima danas raspolazemo. Pre svega, tu mislimo na troškove izgradnje. Lokalna samouprava bi trebalo da usmeri svoja sredstva koliko god je moguće da zadrži, unapredi ili razvije kapacitete da te investicije prihvati.

Na kraju, lokalna samouprava ima i promotersku i obrazovnu ulogu u čitavom procesu. Važno je da podiže svest građana da plaćanjem komunalnog računa investiraju u infrastrukturu i njeno održavanje, jer nećemo moći da očekujemo od EU da finansira operativne troškove infrastrukture. To će morati da finansiraju građani kroz račune, a zagađivači kroz ekonomske instrumente.

Sledeća važna politika za lokalne zajednice je poglavlje **22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**. Sadržinu ovog poglavlja čine propisi kojim se definišu ciljevi i prioritete Kohezione politike EU u tekućem programskom periodu 2014 – 2020. i uspostavlja sistem za upravljanje evropskim strukturnim i investicionim fondovima. Kako je jedan od ciljeva Instrumenta za pretpriputnu pomoć (IPA) zapravo osposobljavanje za upravljanje Kohezionom politikom EU, uspostavljanje sistema za upravljanje postpristupnim fondovima se zasniva na sistemu za upravljanje pretpriputnim fondovima EU.

Budući da je reč o fondovima kojima se, između ostalog, finansira realizacija razvojnih prioriteta i potreba na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou uključujući pripremu, sprovođenje i upravljanje (infrastrukturnim) projektima izvesno je da se lokalne samouprave moraju pripremiti i osposobiti za sprovođenje ovih aktivnosti. O ovome najbolje svedoči činjenica da se u dosadašnjim pregovorima o pristupanju EU, kao jedno od merila za zatvaranje poglavlja, utvrđuje spremnost krajnjih korisnika za apsorpciju fondova.

Kad je reč o infrastrukturnim projektima, to pre svega znači postojanje urbanističko – planske dokumentacije, projektno – tehničke i tenderske dokumentacije kako bi se obezbedilo nesmetano izdavanje neophodnih dozvola i sprovođenje tenderskog postupka uključujući i zaključivanje ugovora. Analize pokazuju nesrazmerno mala i neblagovremena izdvajanja za potrebe pripreme ove dokumentacije na lokalnom nivou. S tim u vezi, postoji potreba rešavanja svih imovinsko pravnih odnosa koji mogu usporiti ili pak ugroziti realizaciju projekata odnosno usloviti povraćaj sredstava. Uzimajući u obzir činjenicu da je sprovođenje projekata vremenski ograničeno, i da postoje određena pravila koja se odnose na dinamiku plaćanja od strane Evropske komisije, izvesno je da se kao preduslov postavlja ne samo postojanje dokumentacije već i pitanje odgovarajućih finansijskih kapaciteta za prefinansiranje odnosno sufinansiranje razvojnih projekata na lokalnom nivou koje mora biti blagovremeno planirano. Kao jedna od suštinskih pretpostavki nameće se obaveza lokalnih samouprava da pripreme projekte u skladu sa odgovarajućom dinamikom i procedurama. Stoga, od presudnog značaja je da se lokalne samouprave, na odgovarajući način, institucionalno urede i administrativno ojačaju da bi imale pristup pripremi projektnih predloga naročito kada se radi o pozivima i uputstvima za dostavljanje predloga projekata. Takođe, neophodno je da se pored kapaciteta za pripremu, na odgovarajući način institucionalno i administrativno uredi upravljanje projektima po njihovom odobravanju odnosno potpisivanju ugovora shodno EU i domaćim propisima. Od suštinskog značaja je obezbediti održivost ovih struktura razvijanjem odgovarajućih mera politike zadržavanja kadrova na lokalnom nivou.

Politika u okviru poglavlja **11 Poljoprivreda i ruralni razvoj** značajna je za čitavu Srbiju, a delokrug rada lokalnih samouprava u ovoj oblasti nalazi se u okviru sprovođenja mera ruralnog razvoja. Sam sistem za implementaciju IPARD fonda zahteva stvaranje decentralizovanih struktura za rad sa lokalnim, ruralnim zajednicama.

Lokalna samouprava ima značajnu ulogu u podizanju svesti i mobilisanju ruralnog stanovništva u cilju procene i pametnog korišćenja ekonomskih i socijalnih resursa čime se omogućava razvoj lokalnog

potencijala. U ovom pogledu, lokalne samouprave imaju obavezu za postepenom pripremom lokalnih strategija ruralnog razvoja da bi se stimulisalo interesovanje stanovništva i njihovo aktivno učešće, stvaranjem javno-privatnog partnerstva u formi lokalnih akcionih grupa. Krajnji cilj efikasnog delovanja na lokalnom nivou treba da bude doprinos podizanju konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda, povećanje efikasnosti i održivosti sektora poljoprivredno-prehrambene proizvodnje.

Lokalna samouprava ima ingerencije i u okviru sprovođenja politike iz poglavlja **10 Informativno društvo i mediji**. Zakon o javnom informisanju i medijima je propisao da Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuju deo sredstava iz budžeta za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Ona se raspoređuju na osnovu javnih konkursa i pojedinačnim davanjima u skladu sa Pravilnikom koji je izradilo Ministarstvo kulture i informisanja. Pravilnikom se bliže uređuje sufinansiranje projekata. Imajući u vidu da će se sufinansiranje projekata koji imaju za cilj unapređenje informisanja građana, podizanje kvaliteta i raznovrsnosti medijskih sadržaja, sprovesti ne samo na nivou Republike, već i na pokrajinskom i nivou lokalne samouprave, Ministarstvo je medijske zakone, kao i Pravilnik o sufinansiranju projekata izradilo u konsultacijama sa predstavnicima Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i AP Vojvodine.

Poglavlje **19 Socijalna politika i zapošljavanje** predviđa da se socijalni dijalog u Republici Srbiji uspostavlja, između ostalog, putem socijalno-ekonomskih saveta, koji deluju na nivou jedinica lokalne samouprave (lokalni saveti) koji mogu da se osnuju sporazumom između nadležnog izvršnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, sindikata i poslodavaca, osnovanih za teritoriju autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Preporuka je svakako da ovaj tripartitni socijalni dijalog na lokalnom nivou treba jačati.

Ciljevi politike zapošljavanja, definisani u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2016. godinu usmereni su, između ostalog i na podršku regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja. Kada je reč o uslugama socijalne zaštite, lokalne samouprave bi trebalo da planiraju sredstva u budžetu za ove usluge.

Dakle, predstavili smo poglavlja i politike u okviru kojih će lokalne vlasti imati konkretne obaveze. A koja poglavlja i koje politike će imati uticaja na rad lokalnih samouprava? Ono što bude pregovarano i dogovoreno u Briselu u oblasti javnih nabavki, politike konkurencije, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne zaštite, ribarstva, energetike, poreza, preduzetništva i industrijske politike, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti, zaštite potrošača i zaštite zdravlja i finansijskom nadzoru uticaće na rad lokalnih samouprava čije administracije moraju biti obavestene o osnovnim elementima ovih politika.

U oblasti poglavlja **5 Javne nabavke** primena Direktive o javnim nabavkama, Direktive o nabavkama naručilaca koji obavljaju delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i Direktive o dodeli ugovora o koncesiji odnosi se na lokalne vlasti kao potpisnike ugovora. Planiranje usklađivanja sa pomenutim pravnim tekovinama mora se obaviti u konsultacijama sa lokalnim vlastima. Period prilagođavanja posebno je važan za sve subjekte u sistemu javnih nabavki, a naročito za male naručioce, kao i mala i srednja preduzeća koja učestvuju u postupcima javnih nabavki, zbog ograničenja koja postoje u odnosu na njihove administrativne kapacitete. Postepenost prilagođavanja obezbediće dovoljno vremena za pripremu pre uvođenja novih zakonodavnih odredbi usklađenih sa pomenutim direktivama, prvenstveno kroz intenzivnu obuku i druge oblike savetodavnih aktivnosti. Na taj način će se obezbediti blagovremena i puna primena svih novih odredbi i mehanizama koji će, kao rezultat usklađivanja, biti uvedeni u zakonodavni okvir.

Poglavlje **8 Politika konkurencije** pre svega je važno zbog pravilnog razumevanja koncepta državne pomoći i njene dosledne primene. Dakle, moramo dobro znati šta sve podrazumevamo pod državnom pomoći i uredno prijavljivati, kako ne bismo eventualnom kumulacijom narušili politiku konkurencije koja predstavlja jednu od ekskluzivnih nadležnosti Evropske komisije i okosnicu zajedničkog evropskog tržišta.

Propise poglavlja **12 Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika** i **13 Ribarstvo** u najvećem delu sprovodi centralna administracija, ali je uticaj njihove primene izuzetno značajan za farmere, udruženja proizvođača i zadruge, proizvođače, prerađivače i distributere hrane. U oblasti Ribarstva, u okviru mera ruralnog razvoja postoji potencijal za unapređenje ribnjaka, otvaranje novih radnih mesta i povećanje životnog standarda u lokalnim zajednicama.



U okviru poglavlja **15 Energetika**, jedinice lokalnih samouprava su u obavezi da izdaju energetske dozvole za određene objekte za proizvodnju toplotne energije, propisuju uslove za sticanje statusa povlašćenog proizvođača toplotne energije i vode registar povlašćenih proizvođača toplotne energije. Bliže propisuju podsticajne mere za proizvodnju toplotne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije, zatim regulišu cene isporučene toplotne energije, odnosno izvršenih usluga; propisuju uslove isporuke toplotne energije, kao i mere koje se preduzimaju u slučaju kada je ugrožena sigurnost isporuke. Kada je u pitanju oblast energetske efikasnosti, predviđa se uvođenje sistema energetske menadžmenta u javnom sektoru i od strane organa jedinice lokalne samouprave i u tom smislu su propisane obaveze ovih organa. Jedinice lokalne samouprave donose planove razvoja u koje uključuju potrebe za energijom na svom području.

Kada je reč o poglavlju **16 Porezi** važno je prepoznati potrebu informisanja poreskih obveznika na lokalnom nivou o pravu EU u pomenutoj oblasti. Aktivniju ulogu lokalne samouprave mogu imati i u oblasti politike malih i srednjih preduzeća koja se sprovodi sa Nacionalnom agencijom za regionalni razvoj. A neobično važna je i regulatorna reforma kao deo poglavlja **20 Preduzetništvo i industrijska politika**.

Kada je reč o poglavlju **23 Pravosuđe i osnovna prava** svoj doprinos lokalne samouprave treba da daju u oblasti borbe protiv korupcije o čemu će biti više reči u ovom priručniku, u segmentu koji se odnosi na oblast ljudskih i manjinskih prava. Takođe, nedvosmisleno je potrebno da svoje delovanje usklade sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Svedoci smo uloge lokalne samouprave u migrantskoj krizi, a politika migracije jeste deo poglavlja **24 Pravda, sloboda i bezbednost**. Doprinos lokalne samouprave mora biti merljiv i u okviru borbe protiv organizovanog kriminala, pranja novca i trgovine ljudima, saradnji u oblasti borbe protiv droga i carinskoj saradnji.

U oblasti **28 Zaštite potrošača i zaštite zdravlja** lokalne samouprave bi trebalo, zajedno sa lokalnim i regionalnim organizacijama za zaštitu potrošača, da rade na popularizaciji prava potrošača, koja novi Zakon propisuje, ali i sa privrednicima.

I na kraju, u narednom periodu biće potrebni značajni napori za sprovođenje interne finansijske kontrole u javnom sektoru na svim nivoima administracije, što je deo pregovaračkog poglavlja **32 Finansijski nadzor**, koje je Srbija otvorila u decembru 2015. godine.

Ovim uvodom hteli smo da predstavimo ne samo ono što lokalnu samoupravu, već i sve nas kao građane, čeka u procesu pregovora o članstvu, kao i da predložimo mogućnosti koje se otvaraju. U ovom kompleksnom procesu transformacije društva, mogućnosti se otvaraju za one koji su spremni da uče i stiču posebna znanja i veštine. Zato smo podržali projekat SKGO za uspostavljanje EU službenika na lokalnom nivou, koji će biti najvažnija karika u prenosu informacija, znanja, iskustava i primera dobre prakse. Iskrena namera je da ovo postane stalni mehanizam za saradnju i razmenu specifičnog znanja i informacija sa gradovima i opštinama u Srbiji.

Nije preterano reći da smo kao društvo pred najznačajnijim i najobimnijim poslom koji će ostaviti trag u svim segmentima društva. Zato je potrebno koristiti sve naše resurse i pripremiti se da, u skladu sa našim interesima i potrebama, budemo aktivni i ravnopravni građani ne Evrope, jer to već jesmo, već Evropske unije.

# 3 Regionalna (kohezionna) politika EU

## Uvod

Kohezionna politika Evropske unije predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata sveukupnog razvoja kako Evropske unije (EU) u celini tako i njenih država članica. Ova činjenica se ogleda ne samo u tome što je u Osnivačkim ugovorima Evropske unije navedeno da će u cilju ostvarivanja „sveukupnog uravnoteženog razvoja Evropska unija podsticati ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju“ i „smanjenje regionalnih dispariteta“, već i u tome što se od njenog konstituisanja osamdesetih godina prošlog veka u kontinuitetu povećava iznos sredstva iz budžeta EU usmeren na njenu realizaciju. Kohezionna politika je stvorena kako bi se obezbedila ekonomska perspektiva i smanjile privredne i socijalne razlike između država članica i njihovih regiona. U praksi, ona podrazumeva pripremu i sprovođenje programa i projekata koji se finansiraju pre svega iz fondova EU i zato je neophodno istaći da pripreme za upravljanje ovom politikom zapravo podrazumevaju pripremu za upravljanje fondovima EU koji su usmereni na realizaciju strateških planova i prioriteta definisanih kako na nivou EU tako i na nivou država članica.

U književnom jeziku, pa i u stručnoj literaturi, često se prepliću srodni pojmovi, „regionalizam“ i „regionalizacija“. Pored toga, koncept regionalne politike Evropske unije olako se podvodi pod navedene pojmove. U pravno-političkom i sociološkom smislu, ovi termini nisu oznake za istovetne sadržaje.

Prema mišljenju eksperata Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, regionalizacija je pojam koji se na pravi način može razumeti dovodenjem u vezu sa institucionalnom stranom stvari, pa se stoga i razlikuje od regionalizma kao političkog i ideološkog pokreta. Sledstveno tome, „regionalizacija se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji; osnivanje novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti i moći, ali su uvek instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. One se mogu definisati veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivou centralne vlasti, ili su, u užem smislu, izraz regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast, koje se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu (Marcou G.)<sup>1</sup>“.

Regionalizam odgovara definiciji regije kao jednog korpusa, ljudskih, kulturalnih, jezičkih ili drugih obeležja koja se opravdano transformišu u političke zahteve za većim ili manjim stepenom autonomije, navodi se u studiji Saveta Evrope „Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu“, (1998). Regionalizacija, odnosno regionalizam, izbor su svake države ponaosob, odnosno, izbor nacionalne regionalne politike.

Kao što je već rečeno, kohezionna politika EU osmišljena je radi smanjenja privrednih i socijalnih razlika između država članica Unije pomaganjem regionalnog razvoja. Zbog toga, kad se govori o kohezionoj

<sup>1</sup> Jovan Komšić, Principi evropskog regionalizma, 2007, str. 13

politici, treba imati na umu da nije reč samo o regionalnom razvoju u užem smislu te reči, nego o nastojanju da se postigne povezivanje na nivou EU smanjivanjem postojećih razlika u nivou razvoja između njenih regiona. Isto tako, regionalizaciju i regionalizam nikako ne treba stavljati u kontekst obaveza usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

## Funkcionisanje kohezivne politike

### **PRAVNI, FINANSIJSKI OKVIR I TEMATSKI CILJEVI KOHEZIVNE POLITIKE**

Nastojeći da doprinese realizaciji strateški definisanih prioriteta i razvoju sposobnosti da efikasno odgovori na globalne izazove i unutrašnje strukturne slabosti, Evropski savet je kao najviše političko telo početkom februara 2013. godine utvrdio Višegodišnji finansijski okvir za period 2014–2020 (*Multi-annual financial framework 2014-2020*) u ukupnom iznosu od 959,988 milijardi evra.<sup>2</sup> Od ovog iznosa za sprovođenje kohezivne politike namenjeno je oko 390 milijardi evra.

Uzimajući u obzir ovako definisan Finansijski okvir, Savet i Evropski parlament su u decembru 2013. godine usvojili set propisa kojim se utvrđuju opšti i tematski ciljevi, principi, iznos finansijskih sredstva i uspostavlja evropski strukturni i investicioni fondovi kao ključni instrumenti za sprovođenje kohezivne politike u narednom periodu. Takođe, precizirani su kriterijumi koje države članice i regioni moraju ispuniti da bi bili prihvatljivi za podršku iz ovih instrumenata i potvrđena je metodologija kojom se obračunava koliko će sredstava biti izdvojeno za svaku državu članicu i njihove regione. Prvi put su, u funkciji unapređenja efektivnosti podrške iz strukturnih i investicionih fondova, definisani opšti i tematski preduslovi (*ex-ante conditionalities*) poput usvajanja određenih strateških dokumenata koje moraju ispuniti države članice kako bi se osigurala/nastavila finansijska podrška iz EU fondova.<sup>3</sup>

Kako bi se osigurao neposredan i usmeren doprinos kohezivne politike EU realizaciji strateških prioriteta i ciljeva definisanih strategijom „Evropa 2020“, definisan je ograničen broj tematskih ciljeva i investicionih prioriteta na koje mogu/moraju biti usmerena sredstva iz evropskih strukturnih i investicionih fondova (ESI fondovi) o kojima će biti reči u nastavku. Reč je o sledećim tematskim ciljevima:

1. jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija;
2. unapređenje pristupa, korišćenja i kvaliteta informacionih i komunikacionih tehnologija;
3. jačanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, poljoprivrednog sektora, kao i sektora ribarstva i akvakulturnog sektora;
4. podrška prelasku na ekonomiju koja se zasniva na niskoj emisiji ugljen-dioksida u svim sektorima;
5. podsticanje prilagođavanja klimatskim promenama, prevencija i upravljanje rizicima;
6. očuvanje i zaštita životne sredine i podsticanje efikasnog korišćenja resursa;
7. podsticanje održivog saobraćaja i uklanjanje uskih grla u ključnoj mrežnoj infrastrukturi;
8. podsticanje održivosti i kvaliteta zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage;
9. podsticanje socijalne inkluzije, borbe protiv siromaštva i diskriminacije;
10. investiranje u obrazovanje, obuku, stručno usavršavanje i celoživotno učenje i
11. jačanje institucionalnih kapaciteta javnih organa vlasti i unapređenje efikasnosti javne uprave<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Po cenama iz 2011. godine. Ovim dokumentom se utvrđuje maksimalan iznos (ceilings) ukupnih rashoda po budžetskim kategorijama (headings) i potkategorijama (sub-headings) među kojima se naročito ističe povećanje za potkategoriju konkurentnost u funkciji rasta i zapošljavanja za 37% u poređenju sa prethodnim finansijskim periodom.

<sup>3</sup> Za više informacija pogledati Aneks 11 Uredbe (EU) 1303/2013.

<sup>4</sup> Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezivne politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

## REGION U KONTEKSTU KOHEZIONE POLITIKE

S jedne strane, „institucija regiona potpuno je odsutna u pravnim sistemima i institucijama mnogih država, dok druge države uvode koncepte koji se međusobno tako široko razmimoilaze da se čini nemoćne sabiti ih sve u jednu kategoriju”.<sup>5</sup> S druge strane, ono što je zajedničko svim državama članicama Evropske unije je „evropski” koncept regiona, u smislu kohezione politike, kreiran sa ciljem planiranja i sprovođenja razvojnih politika.

Pre pristupanja EU zemlja kandidat je u obavezi da utvrdi odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koju primenjuje EU. Klasifikacija statističkih regiona utvrđuje se prema **NUTS metodologiji** (franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS, u daljem tekstu: NUTS)<sup>6</sup>. Nakon pristupanja Evropskoj uniji, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni nove zemlje članice te, u skladu sa pomenutom Uredbom, države članice ne mogu menjati postojeću klasifikaciju sledeće tri godine. Sadašnja klasifikacija na teritoriji svake zemlje članice utvrđuje tri osnovna nivoa, NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Svaka teritorijalna jedinica NUTS klasifikacije ima specifični kod i naziv, pa teritorijalne jedinice na istom nivou u jednoj državi ne mogu biti označene istim nazivom. Ukoliko teritorijalne jedinice u dve ili više država imaju isti naziv, dodaje se oznaka matične države.

Prvi kriterijum od kog se polazi prilikom utvrđivanja NUTS klasifikacije jesu postojeće administrativne jedinice. Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituiše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i drugi relevantni kriterijumi kao što su geografske, socijalno-ekonomske, istorijske i geopolitičke prilike, kulturne i prirodne okolnosti.

Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju smestiti određenu grupu administrativnih jedinica, primenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika.

Tabela 1. Standardi za NUTS klasifikaciju regiona

Kategorija	Najmanji broj stanovnika	Najveći broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

**NUTS klasifikaciju treba posmatrati kao zajednički imenitelj za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju kvalitetnih, pravovremenih i nepristrasnih statističkih podataka i informacija**, koji se prikupljaju na nivou teritorijalno zaokruženog dela (regiona), sa skupom karakteristika koje ga čine specifičnim, a sve u cilju dobijanja objektivne slike realne razvojenosti jednog regiona.

Na osnovu ovako prikupljenih podataka, lakše je doći do osnova za donošenje odluka ili daljih analiza. U kontekstu evropske integracije, bazirajući se na ovako utvrđenim statističkim podacima, zasnovanim na merilima koja su zajednička za čitavo područje EU, utvrđuje se koja su područja u Evropskoj uniji pogodna za primenu instrumenata kohezione politike. Na kraju, u ovom kontekstu ne bi trebalo da zaboravimo da proizvodnja statističkih podataka, u vidu prikupljanja, obrade i analize podataka, mora da se zasniva na dobro razvijenoj statističkoj metodologiji i statističkim standardima.<sup>7</sup>

5 Jovan Komšić, Principi evropskog regionalizma, 2007, str. 124

6 Uredba (EZ-a) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Saveta o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku

7 Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja, Ognjen Mirić, 2009

## PRIORITETI KOHEZIONE POLITIKE



Mapa NUTS regiona, izvor: EK, DG Regio

Tokom 2014. godine, Evropska komisija je, polazeći od utvrđene metodologije, utvrdila listu manje razvijenih, tranzicionih i razvijenih NUTS 2 regiona prihvatljivih za finansiranje iz strukturnih fondova, kao i listu država članica prihvatljivih za finansiranje iz Kohezionog fonda.

Pošto je utvrdila listu regiona, Evropska komisija je u aprilu precizirala iznos ukupnih finansijskih sredstava i sredstava na godišnjem nivou namenjenih državama članicama za realizaciju **dva sveobuhvatna cilja kohezione politike u periodu 2014–2020:**

1. investicije u rast i radna mesta i
2. teritorijalna saradnja.

Kao što je već navedeno, prvi opšti cilj kohezione politike EU ogleda se u **investicijama u rast i radna mesta za šta je izdvojeno 313,197 milijardi**, što čini 96,33%

ukupnih izdvajanja za kohezionu politiku u tekućem finansijskom periodu. Za realizaciju ovog cilja sredstva će biti usmerena ka:

- manje razvijenim regionima koji imaju BDP/po glavi stanovnika ispod 75% proseka u EU 27, odnosno 71 region u ukupnom iznosu od 164,279 milijardi evra;
- tranzicionim regionima koji imaju BDP/po glavi stanovnika između 75% i 90% proseka u EU 27, odnosno 51 region u ukupnom iznosu od 32,085 milijardi evra;
- razvijenim regionima koji imaju BDP/po glavi stanovnika preko 90% proseka u EU 27, odnosno 151 region u ukupnom iznosu od 49,084 milijarde evra.

Dodatno, realizacija ovog cilja podržana je iz sredstava **Kohezionog fonda** u ukupnom iznosu od 66,363 milijarde evra koje su namenjene:

- državama članicama čiji je BND/po glavi stanovnika ispod 90% proseka u EU i
- na prelaznoj osnovi državama članicama čiji je BNP/po glavi stanovnika iznad 90% proseka u EU ali su u 2013. godini ispunjavale uslove za podršku iz Kohezionog fonda EU.

Dodatnih 1,386 milijardi je izdvojeno za najudaljenije i retko naseljene regione.

Drugi cilj podrazumeva **jačanje prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje u iznosu od 8,948 milijardi evra, što čini svega 2,75% ukupnih sredstava**. Najveći deo ovog iznosa biće usmeren na: prekograničnu saradnju (6,626 milijardi evra), a znatno manje na transnacionalnu (1,821 milijarda evra) i međuregionalnu saradnju (500 miliona evra). Putem prekogranične saradnje podstiče se unapređenje odnosa između susednih pograničnih regiona na NUTS 3 nivou iz najmanje dve ili više država članica kako bi se omogućio njihov integrisani razvoj. Najmanje 80% sredstava izdvojenih za svaki operativni program prekogranične saradnje biće usmereno na najviše četiri tematska cilja i njima pripadajuće investicione prioritete koji su identifikovani u procesu izrade ovih dokumenata.

S druge strane, transnacionalna saradnja podrazumeva saradnju na širem području koje obuhvata NUTS 2 regione država članica. U tom smislu Evropska komisija usvaja akt kojim se definišu regioni obuhvaćeni programima transnacionalne saradnje vodeći pri tome računa o makroregionalnim strategijama (poput Dunavske strategije ili Baltičke strategije). Najmanje 80% sredstava izdvojenih za svaki operativni program transnacionalne saradnje usmereno je na najviše četiri tematska cilja i njima pripadajuće investicione prioritete. Međuregionalna saradnja obuhvata saradnju na prostoru Evropske unije u celini a u cilju razmene iskustava u okviru konkretnih tematskih ciljeva ili u cilju razmene iskustava koja se odnose na urbani razvoj.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezione politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

## INSTRUMENTI ZA REALIZACIJU KOHEZIONE POLITIKE EU

Osnovni instrumenti za realizaciju kohezione politike EU jesu strukturni i investicioni (ESI) fondovi koje čine Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond EU. Međutim, u cilju optimalne iskorišćenosti svih raspoloživih sredstava kojima raspolaže Evropska unija važan doprinos realizaciji ciljeva i prioriteta ove politike daje i Evropska investiciona banka.

**Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF)** predstavlja najznačajniji instrument za realizaciju kohezione politike EU. Osnovni zadatak ERDF-a je da doprinese ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji kroz podršku usmerenu ka prevazilaženju regionalnih dispariteta modernizacijom i strukturnim prilagođavanjem regionalnih ekonomija. Polazeći od tematskih ciljeva, ERDF je usmeren na realizaciju sledećih investicionih prioriteta: (1) istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije; (2) unapređenje dostupnosti i kvaliteta informaciono-telekomunikacionih tehnologija; (3) unapređenje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća; (4) razvoj ekonomije sa niskom emisijom štetnih gasova; (5) prilagođavanje klimatskim promenama; (6) očuvanje i zaštitu životne sredine i održivo upravljanje resursima; (7) održivi saobraćaj i otklanjanje prepreka razvojem infrastrukture; (8) podršku održivom zapošljavanju i mobilnosti radne snage; (9) socijalnu inkluziju, borbu protiv siromaštva i diskriminacije; (10) obrazovanje, obuku i stručno usavršavanje; (11) razvoj institucionalnih i administrativnih kapaciteta javne uprave.<sup>9</sup>

Svrha **Evropskog socijalnog fonda (ESF)** jeste da doprinese ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji kroz podršku usmerenu ka zapošljavanju, jačanju socijalne inkluzije, borbe protiv siromaštva, unapređenju obrazovanja i celoživotnog učenja. Polazeći od tematskih ciljeva, ESF je usmeren na realizaciju sledećih investicionih prioriteta: zapošljavanje i mobilnost radne snage s posebnim akcentom na mlade i dugoročno nezaposlene, samozapošljavanje i preduzetništvo, rodnu ravnopravnost, prilagođavanje radne snage potrebama tržišta rada, aktivno starenje, modernizaciju institucija tržišta rada, socijalnu inkluziju, integraciju manjinskih grupa uključujući i Rome, borbu protiv diskriminacije, dostupnost socijalnih i zdravstvenih usluga, socijalno preduzetništvo, strategije razvijene na lokalnom nivou, obrazovanje uključujući i dostupnost srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja, celoživotno učenje, usklađivanje obrazovnog sistema potrebama tržišta rada; unapređenje institucionalnih i administrativnih kapaciteta u cilju unapređenja javne uprave na svim nivoima.<sup>10</sup>

Poslednji ali svakako ne manje bitan instrument jeste **Kohezioni fond** koji doprinosi ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije kroz finansiranje aktivnosti u oblasti transportne i energetske infrastrukture i životne sredine. Pri tome, sredstva iz ovog fonda u iznosu od 10 milijardi evra biće usmerena na realizaciju infrastrukturnih projekata u sektoru saobraćaja od evropskog značaja koji su identifikovani u okviru Inicijative za povezivanje Evrope (*Connecting Europe Facility*). Polazeći od tematskih ciljeva, Kohezioni fond je usmeren na realizaciju sledećih investicionih prioriteta: proizvodnju i distribuciju energije iz obnovljivih izvora, energetska efikasnost, pametne distributivne sisteme, razvoj strategija smanjenja štetne emisije gasova, razvoj efikasnih kogenerativnih sistema, prilagođavanje klimatskim promenama, razvoj sistema za prevenciju i upravljanje katastrofama, investiranje u upravljanje i preradu otpada i otpadnih voda, vodosnabdevanje, zaštitu biodiverziteta i NATURA 2000 područja, unapređenje uslova u urbanim sredinama kroz regeneraciju *brownfield* lokacija i smanjenje zagađenja vazduha i buke, investiranje u saobraćajnu infrastrukturu, razvoj alternativnih saobraćajnih sistema sa niskom emisijom štetnih gasova, razvoj interoperabilnih železničkih sistema i podršku razvoju sistema za smanjenje buke.

Treba, međutim, napomenuti da je Evropska komisija u saradnji sa Evropskom investicionom bankom i

9 Kako bi se osigurala tematska koncentracija uz izvesne izuzetke: a) najmanje 80% sredstava iz ERDF-a na nacionalnom nivou mora biti izdvojeno za realizaciju prva četiri tematska cilja, od čega najmanje 20% na četvrti cilj u slučaju razvijenih regiona; b) najmanje 60% sredstava iz ERDF-a na nacionalnom nivou mora biti izdvojeno za realizaciju prva četiri tematska cilja, od čega najmanje 15% na četvrti cilj u slučaju tranzicionih regiona; c) najmanje 50% sredstava iz ERDF-a na nacionalnom nivou mora biti izdvojeno za realizaciju prva četiri tematska cilja, od čega najmanje 12% na četvrti cilj u slučaju manje razvijenih regiona.

10 Kako bi se osigurala tematska koncentracija polazeći od nivoa razvijenosti regiona: a) najmanje 80% sredstava iz ESF države članice će usmeriti na finansiranje do pet investicionih prioriteta u okviru operativnih programa za razvijene regione; b) najmanje 70% sredstava iz ESF države članice će usmeriti na finansiranje do pet investicionih prioriteta u okviru operativnih programa za tranzicione regione i c) najmanje 60% sredstava iz ESF države članice će usmeriti na finansiranje do pet investicionih prioriteta u okviru operativnih programa za manje razvijene regione.

Evropskom bankom za obnovu i razvoj razvila nekoliko specifičnih instrumenata čime su obezbeđeni zajedničko delovanje ovih institucija, bolja koordinacija i efikasnije korišćenje svih raspoloživih resursa:

- **JASPERS** (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) i ogleda se u pružanju tehničke i stručne podrške u procesu pripreme velikih infrastrukturnih projekata i prateće projektne dokumentacije u iznosu većem od 50 miliona evra osim u slučaju tematskog cilja 7 koji se odnosi na saobraćajnu infrastrukturu gde se pod velikim projektom smatraju oni čiji je budžet veći od 75 miliona evra.
- **JEREMIE** (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) i predstavlja instrument kojim se obezbeđuju sredstva za razvoj malih i srednjih preduzeća iz Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropske investicione banke i Evropskog investicionog fonda.
- **JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) i predstavlja inicijativu kojom se nastoji unaprediti razvoj urbanih područja,
- **JASMINE** (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*) i ogleda se u obezbeđivanju finansijske (Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond) i tehničke (Evropska komisija) podrške mikrofinansijskim i mikrokreditnim institucijama čime se posredno doprinosi unapređenju i finansiranju poslovnih mogućnosti privrednih subjekata.<sup>11</sup>

## PROGRAMIRANJE I INSTITUCIONALNI OKVIR

Programiranje (programming) je princip koji u praksi podrazumeva proces izrade višegodišnjih strategija i programa trošenja sredstava iz ESF fondova u skladu sa definisanim ciljevima i kriterijumima, a unutar unapred utvrđenih indikativnih alokacija sredstava za datu državu članicu, kako bi se osigurala koherentnost ulaganja.<sup>12</sup>

**Zajednički strateški okvir** (*Common strategic framework*) predstavlja strateško-programski dokument za usmeravanje i koncentraciju finansijskih sredstava iz evropskih strukturalnih i investicionih fondova, kao i izradu programskih dokumenata na nacionalnom nivou obezbeđujući pri tome komplementarnost i sinergiju sa drugim instrumentima/programima/fondovima EU. Ovim dokumentom se takođe definišu ključni principi koji moraju biti uzeti u kontekstu upravljanja kohezionom politikom na nacionalnom nivou, odnosno ocene ispunjenosti prethodnih uslova za podršku iz evropskih strukturalnih i investicionih fondova. Drugim rečima, polazeći od ovog dokumenta, države članice pripremaju sporazume o partnerstvu i operativne programe.

**Sporazum o partnerstvu** (*Partnership Agreement*), koji potpisuju Evropska komisija i svaka država članica, jeste multisektorski dokument koji definiše sedmogodišnji okvir za programiranje evropskih strukturalnih i investicionih fondova čime se obezbeđuje odgovarajuća veza između ciljeva i prioriteta definisanih na nivou EU i njenih država članica. Ovaj sporazum sadrži analizu razvojnih karakteristika, potreba i potencijala shodno tematskim ciljevima uzimajući u obzir Nacionalni reformski program i preporuke Saveta u vezi sa zahtevima ekonomskog upravljanja (*economic governance*); tematske ciljeve i očekivane rezultate, indikativni iznos sredstava ukupno i po tematskom cilju na nacionalnom nivou iz svakog fonda, listu operativnih programa (osim za drugi cilj); institucionalni okvir za upravljanje i efektivno sprovođenje fondova, presek ispunjenosti prethodnih uslova; preporuke iz prethodne evaluacije; realizaciju principa partnerstva kao i kratak pregled akcija koje će biti podržane iz programa uključujući i indikatore za praćenje i merenje napretka.

Na osnovu ovako definisanog strateško-programskog okvira pristupa se izradi višegodišnjih **operativnih programa** koji mogu biti su sektorski, multisektorski i/ili teritorijalni. Polazeći od svog pravnog i institucionalnog okvira, države članice najčešće pribegavaju pripremi operativnih programa na nacionalnom nivou iako je, shodno uredbi, njihova priprema moguća i na NUTS 2 nivou. U slučaju da se

11 Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezione politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

12 Ostali principi ESF fondova su: koncentracija, sufinansiranje i partnerstvo

sredstva za njihovo finansiranje obezbeđuju i iz Kohezionog fonda, onda se operativni programi pripremaju obavezno na nacionalnom nivou. Svaki program pojedinačno sačinjavaju tematski prioriteti i mere za njihovo sprovođenje, kao i precizno definisane indikatore uključujući i bazne i ciljne vrednosti kako bi se omogućilo praćenje napretka na realizaciji definisanih ciljeva. On sadrži i opis akcija koje su usmerene ka realizaciji investicionih prioriteta i specifičnih ciljeva, kao i listu velikih projekata. Sadrži i finansijski plan podrške iz ESF fondova uključujući i iznos nacionalnog sufinansiranja te iznos sredstava koja predstavljaju svojevrsnu stimulativnu rezervu. Jasno je, dakle, da se operativni programi ne finansiraju u celosti iz fondova EU već da je neophodno obezbediti sredstva za nacionalno sufinansiranje u iznosu od najmanje 15%.

Za svaki operativni program država članica uspostavlja odgovarajući sistem za upravljanje, kontrolu i reviziju imenovanjem:

- **tela za upravljanje** (*managing authority*) koje može biti javno nacionalno, regionalno, lokalno telo ili pak privatno telo;
- **tela za odobranje** (*certifying authority*) koje može biti javno nacionalno, regionalno, ili lokalno telo i
- **tela za reviziju** (*audit authority*) koje može biti javno nacionalno, regionalno ili lokalno telo, ali mora biti nezavisno od prethodna dva.

**Telo za upravljanje** je odgovorno za upravljanje operativnim programom u skladu sa principima odgovornog finansijskog upravljanja i osigurava nesmetano sprovođenje operacija koje doprinose realizaciji definisanih ciljeva i prioriteta. U tom smislu, ono razvija kriterijume za selekciju operacija kako bi se osigurao njihov doprinos specifičnim ciljevima i prioritetima. Stara se o tome da predložene operacije mogu biti finansirane iz odgovarajućih fondova uključujući i procenu administrativnih, finansijskih i operativnih kapaciteta predlagачa kojima obezbeđuje neophodne informacije i pruža podršku. Podržava rad **odbor za praćenje**<sup>13</sup> (*monitoring committee*) dostavljanjem neophodnih informacija i pripremom izveštaja o sprovođenju operativnih programa. S tim u vezi, ovo telo upravlja odgovarajućim elektronskim sistemom koji sadrži podatke od značaja za praćenje, evaluaciju, finansijsko upravljanje i reviziju.

Pored tela za upravljanje operativnim programom određuje se **telo za odobranje** koje je zaduženo da verifikuje izjavu o troškovima i zahtev za isplatu i dostavi ih Evropskoj komisiji. Drugim rečima, ovo telo potvrđuje da je izjava o troškovima tačna i potkrepljena odgovarajućom dokumentacijom te da su svi troškovi opravdani i nastali u skladu sa odgovarajućim pravilima. Na račun ovog tela uplaćuje se novac koji se potom prosleđuje (vodećem) korisniku (budući da ponekad može biti više korisnika te je neophodno definisati onog kome će se vršiti plaćanja).

Treće telo koje se imenuje jeste **telo za reviziju**, nezavisno od prethodna dva, zaduženo da potvrdi efikasno i odgovorno funkcionisanje sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu.

Državama članicama je takođe ostavljena mogućnost da shodno svom pravnom i institucionalnom okviru uspostave i **telo za koordinaciju** (*coordinating body*) sa ciljem da osigura koordinaciju i informisanje Evropske komisije i koordinaciju aktivnosti različitih tela uspostavljenih u kontekstu upravljanja operativnim programima. Uspostavljanje ovakvih tela pokazalo se kao dobra praksa u prethodnom programskom periodu naročito u državama sa složenim sistemima upravljanja velikim brojem operativnih programa kako bi se obezbedilo usklađeno delovanje svih tela i osigurala sinergija njihovih aktivnosti.

Država može poveriti neke ili sve aktivnosti koje obavljaju telo za upravljanje i telo za odobranje **posredničkim telima** (*intermediate bodies*) na osnovu odgovarajućeg sporazuma. Posrednička tela mogu biti javna ili privatna, što znači da to mogu biti organi uprave ili čak nevladine organizacije. Imenovanje ovih tela uslovljeno je postojanjem nezavisnog revizorskog izveštaja koji potvrđuje ispunjenost određениh kriterijuma koji se odnose pre svega na finansijsko upravljanje i kontrolu.

Ono što možemo zaključiti na osnovu dosadašnje prakse jeste to da na konkretan sistem upravljanja

<sup>13</sup> Države članice takođe uspostavljaju odbor za praćenje koji će biti zadužen da prati efektivnost i obezbeđuje kvalitet sprovođenja operativnog programa zajedno sa telom za upravljanje programom. Odbor za praćenje odobrava kriterijume na osnovu kojih se vrši selekcija projekata i odobrava izveštaje o sprovođenju operativnog programa koji se dostavljaju Evropskoj komisiji.



operativnim programima snažno utiče postojeći pravni i institucionalni okvir države članice, odnosno njena unutrašnja organizacija i podela nadležnosti. Takođe, u slučaju država koje su pristupile Evropskoj uniji u protekloj deceniji primetno je da se sistem za upravljanje postpristupnim kohezionim i strukturnim fondovima temelji na sistemu za upravljanje pretpristupnim fondovima (poput instrumenata kao što su Far, ISPA, Sapard i IPA) što je razumljivo budući da su ovi instrumenti pored podrške sprovođenju reformi imali za cilj upravo da postepeno osposobe države kandidate za upravljanje fondovima posle pristupanja EU.<sup>14</sup>

## Pripreme Republike Srbije za kohezionu politiku

### PREKO POGHLAVLJA 22 (REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA) DO KOHEZIONE POLITIKE

**Poglavlje 22** pravnih tekovina EU čine okvirne uredbe i uredbe o sprovođenju a odnose se na **uspostavljanje i funkcionisanje sistema za upravljanje fondovima koji su dostupni državama članicama EU**. Sistem za upravljanje ovim fondovima u svim državama koje su postale članice 2004. i 2007. godine zapravo se uspostavljao na sistemu za upravljanje pretpristupnim fondovima EU (Far i Ispa). Otuda se kao jedan od strateških ciljeva Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) pored podrške političkim, ekonomskim, pravnim i institucionalnim reformama upravo navodi priprema za upravljanje kohezionom politikom EU.

U **Izveštaju o napretku za 2015. godinu**<sup>15</sup>, u okviru poglavlja 22, uočen je **izvestan napredak** u oblasti kohezione politike i koordinacije strukturnih instrumenata i konstatuje se da je Srbija **umereno pripremljena** za kohezionu politiku. U izveštaju se ističe da **zakonodavstvo** u oblastima od značaja za kohezionu politiku nije u potpunosti usklađeno sa pravnim tekovinama EU. U oblasti **programiranja** ističe se da je Srbija nastavila pripreme za sektorski pristup, ali da potencijalni krajnji korisnici moraju da unaprede kapacitete za izradu projektna dokumentacije. Isto tako, Srbija je nastavila da čini značajne napore na uspostavljanju jedinstvenog pregleda prioriteta projekata. U oblasti **praćenja i evaluacije** ističe se da su sektorski odbori za praćenje uspostavljeni i da se redovno sastaju. U oblasti **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije** ističe se da su načinjeni dalji koraci u skladu sa zahtevima decentralizovanog upravljanja, ali i da kapacitet revizorskog tela mora dodatno da se ojača. Kada je u pitanju **administrativni kapacitet**, u Izveštaju o napretku ističe se da je neophodno uspostaviti odgovarajuću politiku zadržavanja kadrova u skladu sa očekivanim obimom posla kako bi se sprečila fluktuacija zaposlenih.

U **Nacionalnom planu za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU 2014–2018**, zakonodavne mere planirane za period 2014–2018. jesu:

- usvajanje **Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Srbije i Evropske unije o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć iz Instrumenta pretpristupne pomoći za period 2014–2020**, kojim se stvara pravni osnov za pružanje IPA podrške i čime će se detaljno definisati i oblasti upravljanja, finansijske kontrole, praćenja, evaluacije, izveštavanja i revizije (prvi kvartal 2015);
- usvajanje izmena i dopuna **Zakona o budžetskom sistemu** kako bi se omogućilo da se sistem za upravljanje IPA definiše na istim osnovama i u skladu sa istim pravilima koja se odnose na upravljanje ostalim javnim, odnosno budžetskim sredstvima. Ovo se prevashodno odnosi na pravila koja se tiču obezbeđivanja funkcija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije od strane korisnika,

<sup>14</sup> Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezione politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

<sup>15</sup> Godišnji izveštaj o napretku, Uputnik EK o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji i pitanja EK tokom skrininga, grupisani su u šest tema u vezi sa IPA: 1) zakonodavni okvir; 2) institucionalni okvir; 3) administrativni kapaciteti; 4) programiranje; 5) monitoring i evaluacija i 6) finansijsko upravljanje i kontrola.

što je obuhvaćeno zahtevima za akreditaciju od strane Evropske komisije. Zakon će predstavljati osnovu za donošenje podzakonskih akata kojima će se detaljnije definisati uloge i odgovornosti između odgovornih lica i tela, po prioritarnim oblastima IPA II (poslednji kvartal 2014);

- usvajanje **podzakonskih akata kojima se reguliše upravljanje IPA II** (prvi kvartal 2015);
- usvajanje **Zakona o izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju** kako bi se osiguralo uspostavljanje sistema za upravljanje nacionalnom politikom regionalnog razvoja koji je kompletno sa sistemom planiranja nacionalnog budžeta i sistemom za upravljanje pretprikladnim fondovima EU.

Kada je u pitanju **NUTS klasifikacija**, Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 51/2009 i 30/2010) u članu 5. utvrđuje pet NUTS II regiona, i to: region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Južne i Istočne Srbije i region Kosova i Metohije.

Činjenica da je IPA usmerena na podršku procesu pristupanja EU i da predstavlja pripremu za upravljanje kohezionom politikom EU ima za posledicu da **Kancelarija za evropske integracije predsedava pregovaračkom grupom za poglavlje 22** budući da je njena nadležnost da koordinira aktivnosti državne uprave u vezi sa procesom pristupanja EU i planiranjem međunarodne razvojne pomoći uključujući i proces programiranja IPA.

Kada je u pitanju proces pregovora u okviru poglavlja 22, **eksplanatorni skrining je održan 1–2. oktobra 2014. godine**, dok je **bilateralni skrining održan 28–29. januara 2015. godine**.<sup>16</sup> Kao što je to bio slučaj sa drugim državama, Kancelarija za evropske integracije je odgovorila na **upitnik u vezi sa poglavljem 22**. Na osnovu upitnika i održanih sastanaka EK će pripremiti izveštaj i definisati **merilo/merila (benchmarks) za otvaranje pregovora u okviru poglavlja 22**. Hrvatska, Turska i Crna Gora su imale istovetno merilo za otvaranje pregovora o poglavlju 22, i to: „detailan akcioni plan i realan vremenski okvir, koji će utvrditi ciljeve i rokove za dostizanje zahteva kohezione politike”, tako da treba očekivati isto merilo i u slučaju Srbije.

Realno je očekivati da će poglavlje 22 biti otvoreno sve vreme tokom pregovora o članstvu i da će se zatvoriti neposredno pre zaključivanja pregovora o članstvu zato što: a) poglavlje 22 je u vezi sa nekim drugim poglavljima, kao što je finansijski nadzor ili javne nabavke; b) neka od ključnih pitanja, kao što je kapacitet za upravljanje IPA moguće je utvrditi nakon nekoliko godina od prenosa nadležnosti za samostalno upravljanje IPA; v) usklađivanje sa zahtevima kohezione politike zavisi i od reforme kroz koju će sama kohezioni politika proći i g) poglavlje 22 nije moguće zatvoriti dok se ne utvrdi i budžet za državu koja pristupa EU. Usklađivanje sa kohezionom politikom i ispunjavanje određenih merila zahtevaće kompleksne političke i tehničke odluke. Članovi pregovaračke grupe, pod vođstvom Kancelarije za evropske integracije, još tokom 2013. godine pripremili su **Master plan za poglavlje 22**. Ovaj dokument predstavlja osnov za izradu akcionog plana za otvaranje poglavlja 22 koji će se dodatno unaprediti u zavisnosti od zaključaka skrininga.

## **INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ (IPA)**

Često može da se čuje da IPA ima za cilj da pomogne Srbiji u ispunjavanju evropskih standarda u raznim oblastima - vladavine prava, trgovine, finansijske kontrole, poljoprivrede, i mnogih drugih - koje zahteva članstvo u EU. To se, pre svega, odnosi na usklađivanje propisa sa evropskim, odnosno usvajanje, ali i primenu zakona koji važe u EU. Ovaj proces zahteva jačanje kapaciteta organa koji te zakone donose i sprovode. Iz navedenog jasno se vidi da su **najveći i najznačajniji korisnici državni organi**, jer oni donose i primenjuju najveći deo reformskih zakona i propisa. Isto tako, **deo sredstava se izdvaja i za**

<sup>16</sup> Skrining predstavlja formalno-tehnički proces koji Komisija sprovodi radi pripreme za pristupne pregovore. Njime se državama kandidatima omogućava da se upoznaju s pravnom tekovinom EU i tako doprinesu pripremanju za pristupanje. Skriningom se omogućava Komisiji i državama članicama da procene nivo spremnosti države kandidata, da se informišu o njihovim planovima za buduće pripreme i da dobiju preliminarne naznake pitanja koji će se najverovatnije javiti tokom pregovora.

**lokalnu samoupravu** i organizacije civilnog društva, koje su pored Vlade najvažniji akteri i partneri u procesu evropske integracije. Neki od odobrenih projekata namenjenih lokalnim samoupravama su: aktivne mere za zapošljavanje koje će se sprovoditi preko Nacionalne službe za zapošljavanje, grant šema u okviru programa Exchange V, grant šema za lokalne usluge u oblasti obrazovanja i socijalne zaštite, grant šeme za stambeno zbrinjavanje izbeglica, pomoć u otklanjanju posledica poplava itd.

**Indikativna raspodela IPA II sredstava po sektorima za period 2014-2020 (u milionima evra):**

- Demokratija i javna uprava: 278
- Vladavina prava i osnovna prava: 265
- Životna sredina i klimatske promene: 160
- Saobraćaj: 175
- Energetika: 125
- Konkurentnost i inovacije: 105
- Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike: 88
- Poljoprivreda i ruralni razvoj: 130

**Planiranje IPA budžeta prati budžetski ciklus EU, što znači da se IPA planira za period od sedam godina.** U prethodnom budžetskom ciklusu EU, koji je obuhvatio period od 2007. do 2013. godine, Srbiji je bilo namenjeno 1,4 milijardi evra od ukupno 10,5 milijardi evra. **U novom budžetskom periodu, koji obuhvata period od 2014. do 2020. godine, budžet namenjen Srbiji iznosi 1,5 milijardi evra,** od ukupno 11,5 milijardi evra.

**Srbija je uspešno završila proces programiranja IPA za period 2007–2013, u vrednosti od 1,4 milijardi evra.** Potpisivanjem Finansijskog sporazuma IPA 2013, u junu 2014. godine, **EK je formalno prenela ovlašćenja za**

**samostalno upravljanje IPA komponentama I na Vladu Srbije** (uspostavljeno je tzv. decentralizovano upravljanje IPA - DIS).<sup>17</sup> Međutim, nakon dobijanja akreditacije za preuzimanje nadležnosti u sprovođenju projekata od strane domaće administracije uključene u DIS postoji očigledan zastoj u ugovoranju projekata iz programa IPA 2013. Pored toga, Evropska komisija je u junu 2015. godine obustavila finansiranje projekata iz IPA 2013 zbog nedovoljnih kapaciteta Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU.

Kada je u pitanju novi budžetski period, **Srbija je počela pripreme za IPA 2014–2020 (IPA II) izradom odgovarajućih programskih dokumenata** (Strateški dokument za Srbiju 2014–2020, Sektorski dokumenti 2015–2017. i godišnji Akcioni dokumenti, odnosno IPARD program i Operativni programi za programe prekogranične i transnacionalne saradnje) i **programiranjem IPA 2014 i 2015.** Bitno je napomenuti da će osnovni pravac planiranja i sprovođenja IPA II biti sektorski pristup. U praksi sektorski pristup podrazumeva: definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora; jasno definisan i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivou sektora; uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora; postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja; uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti; efikasan, efektivan i transparentan sistem javnih finansija i postojanje projektovanog makrofinansijskog okvira u kojem će sektorske politike biti sprovedene kao dva uslova koji su naročito bitni u slučaju budžetske pomoći<sup>18</sup>.

**Kada je u pitanju regionalni i lokalni razvoj, IPA sredstva mogu da obezbede direktnu i indirektnu podršku autonomnoj pokrajini Vojvodini<sup>19</sup> jedinicama lokalne samouprave, ali i određeni projekti na centralnom nivou mogu direktno da utiču na autonomnu pokrajinu i lokalne samouprave** Pod direktnom podrškom podrazumevaju se grant šeme namenjene jedinicama lokalne samouprave kada one konkurišu svojim projektima i samostalno upravljaju finansijskim sredstvima i projektom (npr. program Exchange). Pod indirektnom podrškom podrazumevaju se projekti kojima upravljaju državni organi na centralnom nivou, a čiji su korisnici JLS (npr. European Progress ili nabavka opreme za škole ili bolnice itd.). Pod projektima na centralnom nivou koji direktno utiču na JLS se smatraju projekti u okviru kojih se pripremaju određene strategije (npr. izrada Studije o troškovima usklađivanja sa pravnim teko-

<sup>17</sup> Termin koji će se koristiti za decentralizovano upravljanje u periodu IPA 2014–2020. jeste indirektno upravljanje.

<sup>18</sup> Priručnik o fondovima EU namenjenim lokalnim samoupravama, Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

<sup>19</sup> IPA sredstva nije moguće nameniti Kosovu i Metohiji, jer postoji poseban IPA budžet namenjen Kosovu\*.

vinama EU u oblasti životne sredine), priprema novo zakonodavstvo u skladu sa pravnim tekovinama EU (npr. javne nabavke) i sl.

Pored toga, bitno je istaći da Srbija učestvuje u šest programa prekogranične saradnje (sa Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom) i **dva transnacionalna programa** (Dunavski i Jadransko-jonski) koji se takođe finansiraju iz IPA. Programi predstavljaju finansijsku podršku saradnji pograničnih teritorija susednih država (prekogranična saradnja) ili saradnji delova ili celih država (transnacionalna saradnja) sa ciljem da se unapredi društveno-ekonomski, kulturni i istorijski potencijal tih oblasti. Projekti se realizuju u vidu grant šema namenjenih neprofitnim pravnim licima.



Kada je u pitanju IPA, **u narednom periodu glavni izazovi koji će opredeliti da li će Srbija biti uspešna u korišćenju fondova EU nakon pristupanja EU ili krenuti stranputicom kao neke države članice jesu:**

- neadekvatan i kompleksan strateški (trenutno oko 110 strategija) i institucionalni okvir (npr. u sektoru životne sredine ne postoji struktura za upravljanje infrastrukturnim projektima);<sup>20</sup>
- nedovoljna spremnost projektne dokumentacije;
- nepostojanje politike zadržavanja državnih službenika koji se bave poslovima projektnog upravljanja;
- nepostojanje sistema praćenja i vrednovanja programa i projekata koji se finansiraju iz državnog budžeta i
- nerazvijen sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

## POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE

Na ovom mestu, još jednom je neophodno istaći da regionalna (koheziorna) politika Evropske unije ne podrazumeva nacionalnu politiku regionalnog razvoja. Za razliku od kohezijske politike, nacionalna politika regionalnog razvoja može da se bavi i pitanjem regionalizacije. Što se tiče Republike Srbije, potreba, značaj i okviri regionalne politike i održivog regionalnog razvoja utvrđeni su u najvišem pravnom aktu, kao i određenom broju strateških dokumenata i zakona.

**Nažalost, Srbija, u ovom trenutku, nema jasno definisanu politiku regionalnog razvoja.** U prilog

<sup>20</sup> Ni ministarstvo zaduženo za poslove životne sredine, ni javna komunalna preduzeća kao krajnji korisnici projekata nemaju odgovarajuće kapacitete za upravljanje infrastrukturnim projektima.

zaključka o nepostojanju jasno formulisane nacionalne regionalne politike govore:

- različiti stavovi po pitanju teritorijalnog uređenja Republike Srbije (npr. da li statistički regioni treba da postanu i administrativni);
- nepostojanje koncepta politike regionalnog razvoja (npr. da li je politika regionalnog razvoja međusektorska politika ili politika za sebe);
- ne donošenje odluke po pitanju sudbine nacrtu Nacionalnog plana regionalnog razvoja 2014-2023;
- Neki statistički regioni na nivou NUTS 2 imaju strategije razvoja (npr. Vojvodina i Beograd), dok ih drugi nemaju;
- Zakon o regionalnom razvoju se ne primenjuje u praksi;
- nefunkcionalan institucionalni okvir (npr. zakon uspostavlja veoma komplikovanu i razučenu mrežu institucija sa nadležnostima koje nisu uvek precizno definisane i razgraničene. Pored toga, Nacionalni savet i regionalni razvojni saveti se ne sastaju.);

Važnost regionalnog razvoja za sveukupni održivi društveno-ekonomski razvoj Republike Srbije i potreba smanjivanja regionalnih i unutarregionalnih razlika i podizanje konkurentnosti činjenice su koje opravdavaju sistemsko regulisanje politike regionalnog razvoja Republike Srbije.

Međutim, pored sistemskih rešenja i odluka u cilju kreiranja politike regionalnog razvoja, od suštinskog značaja za funkcionisanje javne uprave, pa samim tim i za različite politike, jesu institucionalni, administrativni i finansijski kapaciteti jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, **jedinice lokalne samouprave pristupile su različito određenim rešenjima koja su od značaja za regionalni razvoj i apsorpciju EU fondova:**

- **Strateški okvir:** zapaža se da svaka jedinica lokalne samouprave za sebe određuje strukturu strateškog okvira, vremenski okvir trajanja strategije i/ili akcionog plana. Pored toga, prilikom izrade strategija veliki broj jedinica lokalne samouprave je pratio metodologiju za izradu strategija pripremljenu od strane SKGO, dok su neke pripremale strategije bez metodologije.
- **Priprema projekata i finansiranje:** kada je u pitanju urbanistička, planska i projektno tehnička dokumentacija, gradovi i veće opštine se oslanjaju na sopstvene kapacitete, dok su manje opštine prinuđene da angažuju spoljne saradnike u skladu sa svojim mogućnostima. Prilikom selekcije projekata ne primenjuje se procena strateške relevantnosti projekta, dok većina opština čak ne primenjuje ni kriterijum tehničke spremnosti. Jedinice lokalne samouprave imaju ograničene finansijske kapacitete za finansiranje projekata i u najvećoj meri zavise od transfera sa centralnog nivoa.
- **Institucionalni kapaciteti:** velika većina jedinica lokalne samouprave ima posebne jedinice za upravljanje projektima koje su pozicionirane u okviru kancelarija za lokalni razvoj, dok one koje to nemaju, uglavnom formiraju radne grupe za pripremu i sprovođenje projekata ili u zavisnosti od vrste projekta poveravaju njegovu pripremu i sprovođenje određenom organu unutar gradske/opštinske uprave. Kada su u pitanju nadležnosti, zapaža se da u pojedinim jedinicama lokalne samouprave nije najjasnije definisano ko obavlja koje poslove u vezi sa strateškim i operativnim planiranjem, odnosno upravljanjem projektima (npr. u Somboru gde postoji Odsek za lokalni razvoj, postoje i Razvojna agencija grada Sombora, a Sombor je osnivač i regionalne razvojne agencije Bačke, i Agencije za regionalni razvoj AP Vojvodine). U većini jedinica ne postoji interni revizor, niti budžetski inspektor<sup>21</sup>.

Na osnovu iskustava država članica EU odnos **politike regionalnog razvoja u odnosu na kohezionu politiku može biti paralelan, integrisan ili kombinacija dva modela** (usklađena). U paralelnom sistemu programima i projektima koji se odnose na kohezionu politiku upravljaju institucije, odnosno njihove unutrašnje jedinice, koje su, u skladu sa pravnim tekovinama EU, osnovane u cilju sprovođenja EU fondova, dok politikom regionalnog razvoja učestvuju neke druge institucije. U integrisanom sistemu

---

21 Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezione politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015

nacionalni sistem planiranja i institucionalnog upravljanja programima i projektima, koji je uspostavljen u skladu sa zahtevima pravnih tekovina EU, koristi se i za upravljanje EU fondovima. Kombinovani sistem podrazumeva da sistem upravljanja EU i nacionalnog finansiranja, uključujući i politiku regionalnog razvoja, jeste uspostavljen i funkcioniše paralelno, ali na koordinisan način. Nesumnjivo da integrisani i kombinovani pristup doprinose većoj strateškoj usklađenosti domaćih i EU politika i doprinose razmeni iskustava koji mogu da unaprede efikasnost i smanje troškove.

**Kada je u pitanju NUTS klasifikacija,** iskustva država koje su u poslednjem talasu postale članice Evropske unije, govore da je pri uvođenju NUTS klasifikacije korisnije praviti regione prema ekonomskim potrebama zemlje i u cilju što većeg privlačenja strukturnih fondova Evropske unije, nego isključivo prema istorijskim i administrativnim linijama (tamo gde one postoje). Države poput Poljske, Češke, Bugarske i Slovačke su radikalno preoblikovale svoje regionalne podele. Prilikom definisanja regiona treba voditi računa da Evropska unija nerazvijenim regionom, koji može dobijati pomoć iz strukturnih fondova, smatra NUTS 2 region čiji je BDP ispod 75% proseka Evropske unije. Takođe, kada država jednom definiše regione i dostavi svoju statističku podelu, ako kasnije sa razvojem ekonomije i porasta BDP-a dobije potrebu za njihovim redefinisanjem, u slučaju da neki regioni ne budu i dalje podobni za pomoć, to može da uradi samo u dogovoru sa Evropskom unijom, budući da se radi o sredstvima poreskih obveznika država članica Evropske unije. Kao polazni princip prilikom daljeg definisanja regiona treba uzeti primer Beograda. On će, kao motor razvoja Srbije, biti i najverovatnije prvi region koji će preći liniju od 75% proseka Evropske unije, i treba da bude izdvojen za sebe. U suprotnom, razvoj Beograda bi doveo do statističkog povećanja BDP-a u regionu, tako da bi ostatak regiona van Beograda ostao na istom nivou razvoja, s tim što više ne bi mogao da računa na pomoć za razvoj nerazvijenih regiona. Isti princip treba primeniti i u ostatku države, gde će se nezaobilazno javiti gradski centri (Novi Sad, Kragujevac, Smederevo, Čačak, Niš...), koji će biti motori razvoja u svojim regionima. Takođe, prilikom stvaranja regiona treba voditi računa o njihovim osobenim problemima (nezaposlenost, depopulacija, industrija koja ne radi, ekološki problemi itd.), ali i o prednostima (npr. veza sa koridorima VII i X, turistički potencijali, granica sa Evropskom unijom ili drugim državama itd.). Iako Srbija ima pet statističkih regiona, u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, tek nakon ulaska Srbije u EU, NUTS klasifikacija Srbije postaje zvanična.

## Zaključak i preporuke

### ZAKLJUČAK

Uopšteno govoreći, postojanje kohezione politike opravdano je činjenicom da se razlike u stepenu razvoja regiona EU moraju ispraviti zajedničkim naporima. Kohezioni politika je važna za prevazilaženje problema prouzrokovanih zajedničkim tržištem i procesom integracije u celini (npr. viši standard zahteva veću potrošnju u oblastima kao što su životna sredina, komunikacije, dok ukidanje granica može imati negativan efekat na pogranične regione koji zavise od pogranične trgovine itd.).

Evropska integracija, kao osnovno strateško-političko opredeljenje i kao strateški okvir za ukupan demokratski i ekonomski razvoj Srbije, podrazumeva nastavak evropskih integrativnih tokova i ispunjenje brojnih, složenih i međusobno povezanih uslova. Kako bi se ovaj cilj ostvario, neophodno je razviti stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina, razviti tržišnu ekonomiju koja može da se suoči s pritiskom konkurencije unutar EU i potrebno je sprovesti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Unije i, samim tim, preuzeti obaveze koje proističu iz članstva.

Srbija, kao država kandidat za članstvo u EU, koja je otvorila prva poglavlja u pregovorima sa EU, pripremaće se za kohezionu politiku u okviru poglavlja 22 zasnovano na pravnim tekovinama EU (okvirne uredbe i uredbe o sprovođenju) koje se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje sistema za upravljanje fondovima koji su dostupni državama članicama EU. Izazovi realizacije IPA sredstava, ali isto tako i

strukturnih fondova i Kohezionog fonda, mogu se dočarati kroz tri karakteristike: trošiti sredstva brzo i u potpunosti, trošiti ih kako treba (uz minimum povraćaja) i trošiti ih pametno. Najbolji institucionalni okvir je onaj koji će omogućiti Srbiji da ostvari ova tri cilja. Iskustva država članica pokazuju da institucije formirane na centralnom nivou, uz efikasnu međuresornu koordinaciju, predstavljaju osnovu za ostvarenje navedena tri cilja. Bilo kakva regionalizacija upravljanja IPA sredstvima i sutra strukturnim investicionim fondovima i Kohezionim fondom, ne znači apsorpciju sredstava.

Paralelno sa procesom pregovora o pristupanju EU, naročitu pažnju treba usmeriti na zadovoljavanje društveno-ekonomskih potreba i interesa građana, sve napore koncentrisati na otvaranje novih radnih mesta i smanjenje stope nezaposlenosti, ulagati u obrazovanje građana, unapređenje saobraćajne infrastrukture, zaštitu i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa, naučno-tehnološki razvoj, smanjenje rodne i društvene nejednakosti marginalizovanih grupa, podsticanje zapošljavanja mladih i lica sa invaliditetom, kao i drugih rizičnih grupa.

Upravo je definisanje jasne politike regionalnog razvoja Republike Srbije prioritet zbog produbljivanja društveno-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti različitih delova Srbije. To je prioritet i zbog nastojanja Srbije da u potpunosti integriše svoju privredu i tržište u globalni kontekst i osigura uslove da svi delovi zemlje budu sposobni i konkurentni u tom okruženju. Još jedan važan činilac koji utiče na porast značaja regionalne politike jeste pristupanje EU i korišćenje ESI fondova, a s ciljem smanjenja unutrašnjih regionalnih razlika i stvaranja uslova koji bi omogućili Srbiji da se što brže približi prosečnom nivou društveno-ekonomskog razvoja u EU. S tim u vezi, izuzetno je važno da se u narednom periodu na sistemski način reguliše oblast regionalnog razvoja Republike Srbije. Pri tome treba početi od činjenice postojanja politike regionalnog razvoja EU i nacionalnih regionalnih politika, njihove različite prirode, ali istovremeno i potrebu uzajamnog dopunjavanja. U suprotnom, stvorimo dva paralelna, nedovoljno funkcionalna, sistema<sup>22</sup>.

## PREPORUKE

Svaka država članica samostalno odlučuje na koji način će uredbe koje regulišu pravila za upravljanje ESI fondovima biti „integrisane“ u nacionalni sistem (npr. u vidu zakona i/ili podzakonskih akata i procedura). Isto tako, pravni okvir u pojedinim sektorima mora da uzme u obzir specifičnosti kohezione politike (npr. neophodnost prefinansiranja projekata; zahtevi u pogledu procene uticaja na životnu sredinu), kao što kohezioni politika mora da uzme u obzir specifičnosti određenih sektorskih politika zbog čega se i insistira na ispunjavanju odgovarajućih sektorskih ili tematskih preduslova (poput donošenja odgovarajućih sektorskih strateških politika/dokumenata).

Isto tako, politika regionalnog razvoja, ali i jedinice lokalne samouprave, biće „izložene“ načinu na koji će nadležni organi urediti primenu uredbi za upravljanje strukturnim i investicionim fondovima, te se od njih očekuje da praktično iskustvo sa terena prenesu donosiocima odluka kako bi zakonodavni, strateški i institucionalni okvir omogućio efikasno i efektivno sprovođenje projekata. Politika regionalnog razvoja, ukoliko bude komplementarna kohezionoj politici, može da doprinese efikasnom i efektivnom korišćenju fondova EU.

U nastavku teksta biće predstavljene sistemske preporuke koje se odnose na zahteve poglavlja 22 i IPA II, odnosno sistemske preporuke koje se odnose na politiku regionalnog razvoja Srbije.

### Sistemske preporuke koje se odnose na poglavlje 22 i IPA II:

- Definirati institucionalni model za upravljanje kohezionom politikom;
- Na osnovu definisanog modela pripremiti Akcioni plan za otvaranje pregovora o poglavlju 22;
- Definirati i uvesti politiku zadržavanja kadrova koji se bave poslovima upravljana fondovima EU;

<sup>22</sup> Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja, Ognjen Mirić, 2009

- Konsolidovati strateški okvir i smanjiti broj strategija na centralnom i lokalnom nivou.
- Uvesti zakonsku obavezu da su institucije na centralnom nivou u obavezi da se pridržavaju određene forme i strukture strategija, kao i njihovog praćenja, vrednovanja i izveštavanja o njima. Strateški okvir trebao bi da bude jednoobrazan i u skladu sa budžetskim periodom EU.
- Obezbediti formalnu primenu Metodologije za identifikaciju i selekciju infrastrukturnih projekata za sve izvore finansiranja i promovisati način njene primene.
- U ovom trenutku ne postoji dovoljan broj spremnih projekata kako bi se osigurala apsorpcija opredeljenih sredstava. Pored nedostatka sredstava za pripremu projektno-tehničke dokumentacije, dodatan problem predstavlja ograničeno znanje u vezi sa pripremom projektno-tehničke dokumentacije za infrastrukturne projekte, kao i nedostatak urbanističko planske dokumentacije. Posebnu pažnju u narednom periodu trebalo bi posvetiti rešavanju ovih nedostataka.
- Proveriti usklađenost postojeće NUTS klasifikacije sa zahtevima EU. Istovremeno utvrditi klasifikaciju koja će omogućiti najveću apsorpciju fondova EU.
- Uspostaviti stabilan i održiv institucionalni okvir sa jasno utvrđenim nadležnostima koji obezbeđuje i garantuje efikasno izvršenje postupaka i procesa kojima se omogućava upravljanje odnosno priprema i sprovođenje prioriternih projekata.
- Jedno od osnovnih načela kohezivne politike jeste partnerstvo, uključujući partnerstvo između centralnog i lokalnog nivoa. U praksi ovo partnerstvo trebalo bi da bude i na određen način institucionalizovano. Mehanizam saradnje između Kancelarije za evropske integracije kroz SEKO mehanizam čini se kao dobar model.
- Svi korisnici javnih sredstava, pa samim tim i organi na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, u obavezi su da uspostave i održavaju sistem finansijskog upravljanja i kontrole.
- Izdvojiti posebna sredstva u budžetu Republike Srbije za potrebe pretfinansiranja i sufinansiranja projekata na lokalnom i regionalnom nivou (npr. infrastrukturne projekte, grant šeme i aktivne mere za zapošljavanje).

### **Sistemske preporuke koje se odnose na politiku regionalnog razvoja Srbije:**

- Potrebno je pokrenuti široku debatu o novom konceptu politike regionalnog razvoja u Srbiji (da li će tema regionalnog razvoja ostati posebna politika ili će biti postavljena kao međusektorska) i uspostaviti partnersku strukturu koja će uključiti sve zainteresovane strane u izradu politike regionalnog razvoja, odnosno novog pravnog, strateškog i institucionalnog okvira, a kasnije i u praćenje sprovođenja i ocenjivanje aktivnosti propisanih ovim okvirom.
- Na osnovu određenog koncepta politike regionalnog razvoja, u partnerstvu sa zainteresovanim stranama, potrebno je izraditi novi pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja. Shodno tome, potrebno je usvojiti izmene i dopune Zakona o regionalnom razvoju, koji će odrediti dalje korake u uređenju politike regionalnog razvoja.
- Novi pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji potrebno je uskladiti sa sistemom planiranja republičkog budžeta i sistemom za upravljanje pristupnim fondovima EU kako bi se izbeglo stvaranje paralelnog sistema<sup>23</sup>.
- Uvesti zakonsku obavezu da su jedinice lokalne samouprave u obavezi da se pridržavaju određene forme i strukture strategija, kao i njihovog praćenja, vrednovanja i izveštavanja o njima. Strateški okvir trebao bi da bude jednoobrazan i u skladu sa budžetskim periodom EU – krovna razvojna strategija za period od sedam godina (2014–2020), sektorski četvorogodišnji akcioni planovi (2014–2017) u skladu sa potrebama lokalne samouprave. Takođe, neophodno je da taj metodološ-

<sup>23</sup> Partnerstvo za razvoj - Primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji, Beogradska Otvorena Škola, Vanja Dolapčević i Danijela Božović, 2015



ki okvir što jasnije i praktičnije poveže strateško i operativno planiranje sa planiranjem programskog budžeta uključujući po mogućstvu i proces izveštavanja koji je u mnogim razvijenim zemljama integrisan.

- Razgraničiti nadležnosti i unaprediti saradnju između jedinica lokalne samouprave i regionalnih razvojnih agencija (npr. izbeći praksu da se rad regionalnih razvojnih agencija svodi isključivo na konkurisanje i sprovođenje projekata koji se finansiraju kroz grant šeme).
- Stvoriti zakonske preuslove za međuopštinsku saradnju kako bi se pojedini poslovi u nadležnosti lokalne samouprave obavljali kroz udruživanje resursa jedinica lokalne samouprave (npr. priprema i provera kvaliteta urbanističke, planske i projektno-tehničke dokumentacije).
- Pripremiti preporuke za poštovanje principa partnerstva na lokalnom nivou kako između jedinica lokalne samouprave, tako i između jedinica lokalne samouprave i organizacija civilnog društva.
- U ovom trenutku komplementarnost između sektorskih i lokalnih prioriteta nije obezbeđena. Unapred izrađeni dugoročni i srednjoročni planovi i osmišljeni i spremni projekti temelj su uspešne apsorpcije EU sredstava i bržeg ekonomskog razvoja. Na ovaj način omogućava se komplementarnost između dva pristupa „odozgo nadole“ i „odozdo nagore“.
- Saradnja između različitih nivoa vlasti ključna je za bolju primenu sredstava EU i za postizanje programskih ciljeva, pa bi i dalje trebalo aktivno podržavati jačanje ove saradnje.

## Izvori

1. Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezijske politike), Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015.
2. Institucionalni modeli upravljanja kohezijskom politikom – predlog modela za Srbiju, Ognjen Mirić, Ivan Knežević, Evropski pokret, 2015.
3. Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja, Ognjen Mirić, 2009.
4. Peter Wostner, "European Policy Research Paper No. 64", u: The Micro-efficiency of EU Cohesion Policy, European Policy Research Center, Glasgow, June 2008.
5. A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds- Final Report, ÖIR in association with LRDP and IDOM, 2003.
6. Partnerstvo za razvoj - Primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji, Beogradska Otvorena Škola, Vanja Dolapčev i Danijela Božović, 2015.
7. Principi evropskog regionalizma, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope, Jovan Komšić, 2007.
8. Vodič za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), Evropski pokret u Srbiji, 2014.
9. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Fabrizio Barca, 2009.
10. Uredba (EU) br. 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju opštih odredaba o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, kao i o stavljanju van snage Uredbe Saveta (EZ) br. 1083/2006.
11. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 83/06).
12. Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, broj 51/2009).
13. Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), decembar 2007. godine.
14. Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU 2014-2018, Vlada Republike Srbije, 2014.
15. Priručnik o fondovima EU namenjenim lokalnim samoupravama, Stalna konferencija gradova i opština, Ognjen Mirić, 2015.
16. Izveštaj o napretku, Evropska komisija, 2015.
17. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).
18. [http://ec.europa.eu/employment\\_social](http://ec.europa.eu/employment_social).
19. <http://www.eib.org>.
20. [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs).
21. [www.evropa.gov.rs](http://www.evropa.gov.rs).

## 4 Obaveze i nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine

Aktivnosti koje se tiču zaštite životne sredine na nivou lokalne samouprave su brojne i veoma zahtevne za lokalne administracije. Republika Srbija je usvojila najbitnije strateške dokumente kojima se reguliše politika životne sredine. Takođe, usvojen je set zakona i podzakonskih akata iz oblasti životne sredine koji su u velikoj meri usklađeni sa standardima Evropske Unije. Na taj način stvoren je i regulatorni okvir u ovoj oblasti čime su i lokalne samouprave dobile značajnu ulogu u sprovođenju ovih propisa i definisanju adekvatnih upravljačkih mehanizama, ali i težak zadatak realizacije istih.

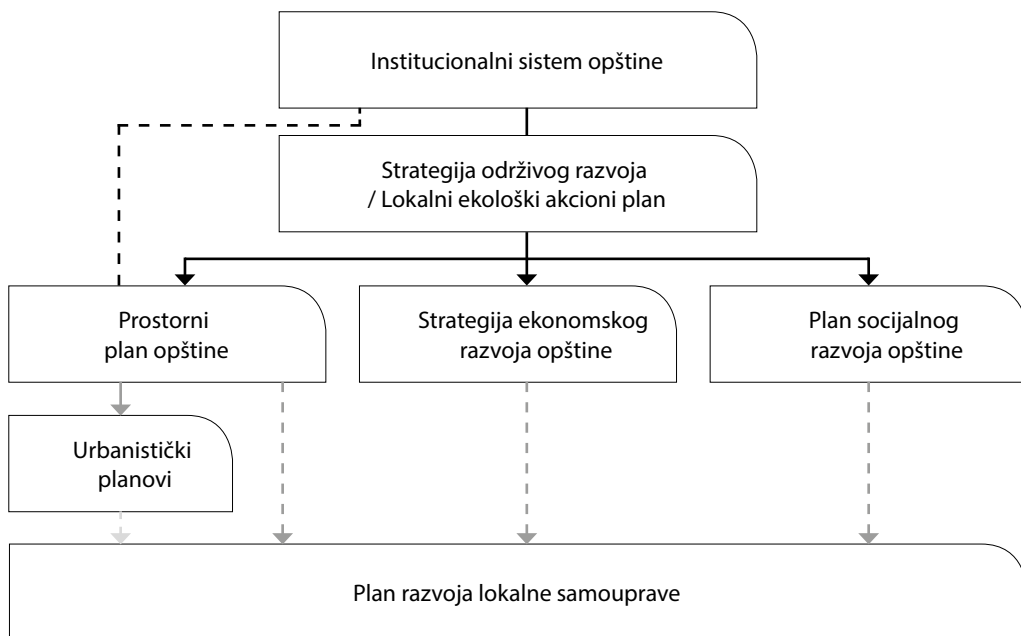
Pod pojmom kvalitet životne sredine, u najopštijem smislu, podrazumeva se relativno stabilna (prostorna i vremenska) određenost čovekove sredine sa većim brojem međusobno povezanih faktora iz četiri osnovne oblasti: prirodnih i stvorenih resursa, aktivnosti i procesa u sredini, sredstava i mera za ostvarivanje ekološke politike i uticaja čovekove sredine na društveni razvoj. Kvalitet životne sredine pretpostavlja očuvanje ekološke ravnoteže u njoj u obliku koji omogućava opstanak i razvoj čoveka.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine („Službeni glasnik RS“, broj 129/07) predviđeno je da lokalna samouprava donosi i sprovodi programe i projekte lokalnog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za razvoj opštine. Funkcija envajronmentalnog planiranja, svodi se na holistički, integrativni pristup u skladu sa kapacitetima životne sredine. Uspostavljanjem održivog sklada između privrednog razvoja i okruženja, tj integracije prostora i životne sredine u socioekonomski razvoj, dolazi se do ciljne ideje o održivom razvoju. Pri tome, strateško planiranje na lokalnom nivou dobija formu procesa, koje se zasniva na horizontalnoj koordinaciji različitih sektora, podrazumevajući konstantan rad na razvojnim problemima.

Lokalne samouprave već imaju značajne nadležnosti, a u budućnosti će imati još više obaveza u pogledu sprovođenja velikog dela odredaba zakona u domenu zaštite životne sredine, kao i u pogledu praćenja i izveštavanja o stanju životne sredine na lokalnom nivou.

Sprovođenjem zakonskih propisa na polju zaštite životne sredine, takođe se otvara prostor za primenu principa, kao što su transparentnost, odgovornost i učešće javnosti na lokalnom nivou. Ovi fundamentalni principi politike zaštite životne sredine Evropske unije zahtevaju blagovremenu pripremu lokalnih vlasti i svest o njihovoj ulozi u procesu pridruživanja EU.

Uloga nadležnih organa za poslove životne sredine, u jedinicima lokalne samouprave, u sprovođenju različitih aktivnosti iz ove oblasti vezano je direktno i za brojna druga pitanja koja se odnose na opšte



stanje i procese u društvu. Imajući u vidu odredbe seta sistemskih zakona iz 2004. godine nameće se kao jedna od najznačajnijih stvari postojanje kapaciteta za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine u kontekstu evropskih integracija Republike Srbije.

Problemi životne sredine, bez obzira da li imaju globalni ili regionalni nivo, uvek imaju lokalnu odrednicu tj. manifestuju se na lokalnom nivou. Kako bi se rešili lokalni ekološki problemi potrebno je postojanje odgovarajućih kapaciteta lokalne samouprave, njihova jasno definisana uloga, kao i postojanje odgovarajućih mehanizama horizontalne i vertikalne koordinacije.

U ostvarivanju sistema zaštite životne sredine jedinica lokalne samouprave je odgovorna za svaku aktivnost kojom se menjaju ili se mogu promeniti stanje i uslovi u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine.

Jedinice lokalne samouprave imaju određenu odgovornost u pogledu sprovođenja značajnog dela obaveza koje se odnose na nadležnost iz oblasti životne sredine kao i na unapređenje stanja životne sredine u opštinama. Generalno, stepen usklađenosti zakona iz oblasti životne sredine sa zakonodavstvom EU je na dosta visokom nivou, ali problem predstavlja nesprovođenje zakona u potpunosti.

Polazeći od stava Evropske komisije da je snažna i dobro obučena administracija na nacionalnom i lokalnom nivou imperativ za primenu i sprovođenje pravnih tekovina EU u domenu životne sredine, potrebno je ojačati kapacitete. Jačanje kapaciteta lokalne samouprave zavisi od različitih i brojnih faktora. Prema Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji osposobljenost organa lokalne samouprave podrazumeva materijalnu osposobljenost i kadrovsku osposobljenost. U ovom tekstu će akcenat biti stavljen na kadrovsku osposobljenost organa lokalne samouprave, posebno nadležnih službi za poslove životne sredine. Osposobljenost podrazumeva postojanje organizacionog okvira, upravljačkih sistema, potrebnih znanja i veština zaposlenih, mehanizama kojima se u okviru same lokalne samouprave obebeđuje nadzor i kontrola nad radom njenih organa, odnosno transparentnost u njihovom radu.

Jedan od prepoznatih problema je da lokalne samouprave karakteriše nedostatak zaposlenih stručnjaka koji bi ukazali na probleme u životnoj sredini i sproveli adekvatne mere za rešavanje istih. Razne akcije (skupovi, obuke, radionice i treninzi) su neophodne da bi se izvršila edukacija što većeg broja ljudi koji mogu svojim aktivnostima da doprinesu boljem sprovođenju propisa iz ove oblasti, a samim tim i doprinesu poboljšanju kvaliteta životne sredine na lokalnom nivou. Takođe, zapošljavanjem mladih i

ambicioznih stručnjaka nivo kvaliteta životne sredine u lokalnim zajednicama može se podići na viši nivo i obezbediti zdravija životna sredina za sve građane.

Pored edukacije i zapošljavanja mladih stručnjaka, potrebno je uspostaviti snažan i kontinuirani dijalog između republičkog i lokalnog nivoa vlasti o pitanjima koja se tiču zaštite životne sredine kako bi se pomoglo lokalnim samoupravama da izgrade kapacitete za primenu i sprovođenje zakona iz ove oblasti.

Upravo iz tih razloga u ovom tekstu biće istaknute najvažnije odrednice sa kojima organi lokalne samouprave moraju biti upoznati kada je u pitanju sistem zaštite životne sredine, nadležnost u ovoj oblasti, a imajući u vidu približavanje procesa usaglašavanja propisa sa EU standardima.

## Poglavlje 27

U kontekstu obaveza i uslova koje lokalna samouprava ima po pitanju životne sredine važno je naglasiti da je, u pretpristupnim pregovorima sa EU, poglavlje 27 koje se odnosi na životnu sredinu najzahtevnije i najskuplje koje država kandidat mora da ispuni. Poglavlje 27 smatra se najvećim izazovom u prilagođavanju EU jer iziskuje velika sredstva i velike projekte, kao i stručnost administracije. Poglavlje 27 se prožima kroz gotovo sva druga poglavlja i svim državama u procesu pristupanja EU predstavlja jedan od najvećih izazova. Jedan od ključnih razloga je taj što primena evropskih standarda u oblasti životne sredine zahteva velika finansijska sredstva.

Ovo je i jedan od razloga što primena evropskih standarda traje i po nekoliko godina nakon što zemlja već postane članica Unije. Praksa je da se odgovarajući prelazni periodi (čak i do 10 godina) mogu dobiti u kompleksnim oblastima kao što je upravljanje otpadom, otpadne vode, kvalitet vazduha i sl. Primer su Hrvatska, Rumunija i Bugarska koje i dalje ispunjavanju pretpristupne zahteve iz Poglavlja 27 do isteka dodeljenog tranzicionog roka u pojedinim oblastima.

Evropska unija je razvila sveobuhvatno zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine koje obuhvata preko 200 pravnih akata koji se odnose na horizontalno zakonodavstvo, kvalitet voda i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, hemikalije, buku i šumarstvo.

Kada je u pitanju naša zemlja, Pregovaračka grupa za poglavlje 27 je krajem 2014. godine na Bilateralnom skriningu u Briselu predstavila stanje životne sredine i to u oblastima: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, zaštita prirode, buka, klimatske promene, industrijsko zagađenje, hemikalije, civilna zaštita i zaštita voda. Predstavljani su načelni planovi u pogledu postizanja pune transpozicije, koraci u daljoj implementaciji, kao i mere jačanja kapaciteta i pripreme planskih dokumenata. Predviđa se da će Srbija do kraja 2018. godine u potpunosti preneti važeće zakonodavstvo Evropske unije.

Određene analize pokazuju da postojeći finansijski i administrativni kapaciteti nisu dovoljni za puno i efektivno sprovođenje evropskog zakonodavstva. Troškovi aproksimacije u oblasti životne sredine obuhvataju investicione, operative i administrativne troškove i procenjeni su na oko 11 milijardi evra u periodu od 20 godina. Najveći deo ulaganja očekuje se u sektorima voda i otpada jer se, Direktiva o deponijama i Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda, smatraju najtežim i najskupljim i podrazumevaju troškove javnog sektora. U cilju uspešne primene dela pravnog sistema EU, kao što je Poglavlje 27 o životnoj sredini, i da bi se dostigli evropski standardi u oblasti zaštite životne sredine, jedinice lokalne samouprave će morati da unaprede svoje administrativne kapacitete i budu u stanju da obezbede značajna finansijska sredstva.

Polovinom 2015. godine urađen je Post-skrining dokument koji sadrži dodatne informacije (status planova transpozicije i implementacije) o aspektima sprovođenja EU propisa u oblasti životne sredine. Dokument je razvijen u okviru Pregovaračke grupe 27 i daje prikaz ciljeva iz oblasti životne sredine, institucionalni okvir, pregled stanja po sektorima i planove aproksimacije, zatim daje procenu troškova i finansiranje implementacije kao i napredak u transpoziciji.

Dokument prati strateški pravac koji je definisan Nacionalnom strategijom za aproksimaciju u oblasti životne sredine, usvojene oktobra 2011. godine. Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine ima cilj da, kao prvo, odgovori na izazove primene zakonodavstva Evropske unije u oblasti životne sredine u Srbiji, i kao drugo, da obezbedi čvrstu osnovu za pristupne pregovore u okviru Poglavlja 27. Strategija ima za cilj da odgovori na izazove nastale pristupanjem EU stepenom promena neophodnih za organizovanje i funkcionisanje institucija nadležnih za zaštitu životne sredine, i pristupom za prevazilaženje ekonomskog nedostatka između uobičajenog načina poslovanja i punog poštovanja pravnih tekovina Evropske unije.

Zbog svega navedenog biće napravljen Akcioni plan za razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje propisa iz Poglavlja 27. U tom smislu, potrebno je predočiti nadležnim državnim organima za poslove životne sredine na lokalnom nivou kakve obaveze i nadležnosti proističu iz zakonske regulative.

## Zakonska regulativa

U Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/07) predviđeno je da se lokalni organ nadležan za poslove životne sredine „stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcije i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine“. Svaka jedinica lokalne samouprave odgovorna je za kvalitetno i efikasno obavljanje kako izvornih, tako i poverenih poslova. Lokalna samouprava uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti u skladu sa *Zakonom o komunalnim delatnostima* („Sl. glasnik RS“, br. 88/2011). Od posebnog interesa, kada je životna sredina u pitanju, su delatnosti iz oblasti odvođenja i prečišćavanja atmosferskih i otpadnih voda, zatim održavanje čistoće i upravljanje komunalnim otpadom, problem komunalne buke kao i održavanje zelenih površina.

Usvajanjem seta ekoloških zakona (2004. i 2009. godine) značajan deo nadležnosti za obavljanje određenih poslova poveren je lokalnoj samoupravi. U budućnosti će opštine imati još više obaveza u pogledu sprovođenja velikog dela odredaba zakona u domenu zaštite životne sredine, kao i u pogledu praćenja i izveštavanja o stanju životne sredine na lokalnom nivou. Iako je usklađenost u oblasti zaštite životne sredine na prilično visokom nivou, postoje delovi zakonskih propisa koji još uvek nedostaju, a naročito podzakonska regulativa neophodna za punu primenu zakona na lokalnom nivou.

## Zakon o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09-dr. zakon, 72/09-dr. zakon i 43/11-US) predstavlja opšti normativni okvir unutrašnjeg i spoljašnjeg sistema zaštite životne sredine. Zakon uspostavlja integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine. Sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštitom životne sredine.

Značajan deo odredbi Zakona se odnosi na jedinice lokalne samouprave. Obaveza lokalne samouprave je da obezbeđuje integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.

U kontekstu navedenog, planiranje i uređenje prostora opštine predstavlja jednu od najznačajnijih delatnosti lokalne samouprave gde se obaveze zaštite životne sredine moraju striktno poštovati. Odredbe vezane za planiranje i uređenje prostora u Zakonu sadržane su u sledećim članovima, i to:

ČLAN	ODREDBE VEZANE ZA PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA
10.	Održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine uređuju se ovim Zakonom, kao i posebnim zakonima i drugim propisima kojima se uređuje procena uticaja planova, programa i projekata na životnu sredinu.
11.	Upravljanje prirodnim vrednostima ostvaruje se planiranjem održivog korišćenja i očuvanja njihovog kvaliteta i raznovrsnosti, u skladu sa uslovima i merama zaštite životne sredine.
14.	Kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa i dobara obezbeđuju organi i organizacije [...] u skladu sa ovim i posebnim zakonima, a naročito: sprovođenjem Nacionalne strategije, planova, programa i osnova; primenom standarda, normativa i propisa o korišćenju i zaštiti prirodnih resursa i dobara; strateškom procenom uticaja na životnu sredinu planova, programa i drugih akata kojima se uređuje korišćenje prirodnih vrednosti i zaštita životne sredine [...].
19.	Razvojnim i prostornim planom utvrđuju se zone izgradnje na određenim lokacijama zavisno od kapaciteta životne sredine i stepena opterećenja, kao i ciljeva izgradnje unutar određenih delova na tim lokacijama.
20.	Javne zelene površine u naseljenim mestima i predelima obuhvaćenim prostornim i urbanističkim planovima podižu se i održavaju na način koji omogućava očuvanje i unapređivanje prirodnih i stvorenih vrednosti.
33.	<p>Uređenje prostora, korišćenje prirodnih resursa i dobara određeno prostornim i urbanističkim planovima i drugim planovima (planovi uređenja i osnove korišćenja poljoprivrednog zemljišta, šumske, vodoprivredne osnove i programi [...]) zasniva se na obavezi da se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prirodni resursi i dobra čuvaju, unapređuju i u najvećoj meri obnavljaju, a ako su neobnovljivi da se racionalno koriste,</li> <li>- obezbedi zaštita i nesmetano odvijanje funkcija zaštićenih prirodnih dobara sa njihovom zaštićenom okolinom [...],</li> <li>- obezbedi očuvanje izgrađenog prostora,</li> <li>- obezbede uslovi za odmor i rekreaciju čoveka,</li> <li>- odrede mere zaštite životne sredine,</li> <li>- prikaže postojeće stanje i planirano stanje sa merama potrebnim da se planovi ostvare.</li> </ul>
34.	<p>U prostornim i urbanističkim planovima obezbediće se mere i uslovi zaštite životne sredine, a naročito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- utvrđivanje posebnih režima očuvanja i korišćenja područja zaštićenih prirodnih dobara, izvorišta vodosnabdevanja, [...]</li> <li>- određivanje područja ugroženih delova životne sredine (zagađena područja, područja ugrožena erozijom i bujicama, eksploatacijom mineralnih sirovina, plavna područja i sl) i utvrđivanje mera za sanaciju ovih područja,</li> <li>- utvrđivanje mera i uslova zaštite životne sredine prema kojima će se koristiti prostor namenjen [...] čijom izgradnjom ili korišćenjem se može ugroziti životna sredina.</li> </ul>

U delu koji se odnosi na preventivne mere, lokalna samouprava učestvuje u postupku pripreme i donošenja planova (prostorni i urbanistički) i raznih drugih programa korišćenja i upravljanja prirodnim resursima i dobrima, u skladu sa strateškim dokumentima na republičkom nivou.

Lokalnim samoupravama, na osnovu Zakona, između ostalog su povereni i poslovi vršenja inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem poslova poverenih ovim Zakonom i propisa donetih na osnovu ovog Zakona.

Jedinici lokalne samouprave povereni su i sledeći poslovi:

- Obezbeđivanje uslova i mera zaštite životne sredine u prostornim i urbanističkim planovima
- Određivanje statusa ugrožene životne sredine i režim sanacije i remedijacije za područje od lokalnog značaja
- Donošenje plana zaštite od udesa u okviru nadležnosti utvrđene zakonom
- Proglašenje stanja ugroženosti životne sredine u okviru nadležnosti utvrđene zakonom
- Organizovanje i vođenje lokalnog registra izvora zagađivanja životne sredine.
- Donošenje programa monitoringa i obezbeđivanje stalne kontrole i praćenja stanja životne sredine, u okviru nadležnosti utvrđene ovim zakonom i posebnim zakonom
- Vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem poslova poverenih ovim zakonom i propisima donetih na osnovu ovog zakona.

Pored nabrojanih poslova, lokalna samouprava je dužna da Agenciji za zaštitu životne sredine tromesečno dostavlja podatke za izradu izveštaja o stanju životne sredine u Republici. Praćenje stanja životne sredine treba sprovoditi na osnovu jednostavnih i adekvatnih indikatora koji omogućavaju dobijanje povratnih informacija o potencijalnim uticajima na životnu sredinu.

U Zakonu postoji obaveza redovnog, blagovremenog, potpunog i objektivnog obaveštavanja javnosti o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa nivoa zagađujućih materija i emisije, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi pa mere monitoringa treba da budu usklađene sa specifičnostima prostora i kapacitetima lokalne samouprave. Lokalna samouprava kao nosilac procesa planiranja utvrđuje koje će se mere monitoringa sprovoditi, u kom vremenskom periodu, na koji način i ko će za to biti zadužen.

Model Programa praćenja mera za zaštitu životne sredine, u skladu sa odgovarajućim propisima u Srbiji

	<b>INDIKATOR (šta se prati?)</b>	<b>NADLEŽNOST (ko prati?)</b>	<b>PERIODIČNOST (kada se prati?)</b>
<b>VAZDUH<sup>1</sup></b>	Koncentracija: - sumpor dioksida, - azot dioksida i oksida azota, - suspendovanih čestica (PM10, PM2.5), - olova, - benzena, - ugljen monoksida, - prizemnog ozona, - arsena, - kadmijuma, - žive, - nikla, - benzo(a)pirena	- Operateri svakog pojedinačnog radnog i industrijskog kompleksa. - Nadležni organ jedinice lokalne samouprave. - Agencija za zaštitu životne sredine.	- Povremeno – po nalogu nadležnog organa - Kontinuirano

<sup>1</sup> Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha („Službeni glasnik RS“ br. 11/10 i 75/10)



VODA	<b>KVALITET OTPADNIH VODA</b>		
	<b>Komunalne otpadne vode<sup>2</sup></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hemijska potrošnja kiseonika</li> <li>- Suspendovane materije</li> <li>- Biološka potrošnja kiseonika</li> <li>- pH vrednost</li> <li>- Temperatura vode</li> <li>- Ukupan broj koliformnih organizama</li> </ul> <b>Tehnološke otpadne vode</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- U zavisnosti od korišćene tehnologije u okviru svakog pojedinačnog kompleksa se prate otpadne vode</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operateri svakog pojedinačnog radnog i industrijskog kompleksa</li> <li>- Lokalno javno komunalno preduzeće</li> </ul>	U zavisnosti od količine otpadne vode na izlivu (l/s)
	<b>KVALITET POVRŠINSKIH VODA</b>		
	Serbian Water Quality Index (SWQI) <sup>3</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Temperatura</li> <li>- pH vrednost</li> <li>- Elektroprovodljivost</li> <li>- Zasićenost kiseonikom</li> <li>- Biološka potrošnja kiseonika</li> <li>- Suspendovane materije</li> <li>- Ukupni oksidi azota</li> <li>- Ortofosfati</li> <li>- Amonijum</li> <li>- Koliformne bakterije</li> </ul>	Agencija za zaštitu životne sredine	Dvanaest puta godišnje
	<b>KVALITET VODE ZA PIĆE<sup>4</sup></b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mikrobiološke karakteristike</li> <li>- Biološke karakteristike</li> <li>- Fizičke i hemijske karakteristike</li> <li>- Fizičko-hemijske karakteristike</li> <li>- Radiološke karakteristike</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institut za zaštitu zdravlja Srbije „Milan Jovanović – Batut“</li> <li>- Instituti i zavodi za javno zdravlje</li> </ul>	Jednom u toku godine
	<b>POKRIVENOST HIDROTEHNIČKOM INFRASTRUKTUROM<sup>5</sup></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procenat domaćinstva priključen na javnu kanalizaciju</li> <li>- Procenat domaćinstva priključen na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda</li> </ul>	Lokalno javno komunalno preduzeće	Jednom u toku godine	

2 Pravilnik o načinu i minimalnom broju ispitivanja kvaliteta otpadnih voda („Službeni glasnik RS“ br. 47/83 i 13/84)

3 <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=6&id=8007&akcija=showXlinked>

4 Pravilnik o higijenskoj ispravnosti vode za piće („Službeni list SRJ“ br. 42/98 i 44/99)

5 Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“ br. 37/11)

<b>ZEMLJIŠTE</b>	Koncentracija opasnih (Cd, Pb, Hg, As, Cr, Ni, F) i štetnih (Cu, Zn, B) materija u zemljištu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institut za zemljište Beograd</li> <li>- Nadležno ministarstvo</li> <li>- Poljoprivredni fakultet</li> <li>- Agencija za zaštitu životne sredine</li> </ul>	Jednom u tri godine
	Sadržaj organskog ugljenika u zemljištu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institut za zemljište Beograd</li> <li>- Nadležno ministarstvo</li> <li>- Poljoprivredni fakultet</li> <li>- Agencija za zaštitu životne sredine</li> </ul>	Jednom u tri godine
<b>BUKA</b>	Nivo buke u životnoj sredini u dnevnom i noćnom periodu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pravno lice ili preduzetnik (vlasnik/korisnik izvora buke)</li> <li>- Nadležni organ jedinice lokalne samouprave</li> </ul>	Mesečni i godišnji izveštaji
<b>BIODIVERZITET</b>	<b>DIVERZITET VRSTA<sup>8</sup></b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Broj vrsta biljaka</li> <li>- Broj vrsta životinja</li> <li>- Broj vrsta gljiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nadležno ministarstvo</li> <li>- Zavod za zaštitu prirode Srbije</li> <li>- Agencija za zaštitu životne sredine</li> <li>- Nevladine organizacije</li> </ul>	Jednom u toku godine

Na kraju, prema članu 83., lokalna samouprava, u okviru svojih ovlašćenja obezbeđuje finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom. Jedinica lokalne samouprave, odnosno dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu osnovati Fond koji će se finansirati iz prihoda ostvarenih na njihovoj teritoriji.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak najvažnijih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematsku celinu:

1. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon, 72/09 i 43/11 - odluka US);
2. Uredba o merilima i uslovima za povraćaj, oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 113/05 i 24/10);

6 Pravilnik o dozvoljenim količinama opasnih i štetnih materija u zemljištu i vodi za navodnjavanje i metodama njihovog ispitivanja („Službeni glasnik RS“ br. 23/94)

7 Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“ br.37/11)

8 Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“ br.37/11)

3. Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje, životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS“, br. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10, 15/12 i 91/12);
4. Uredba o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 109/09 i 8/10);
5. Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade („Službeni glasnik RS“, broj 111/09);
6. Uredba o sadržini i načinu vođenja informacionog sistema zaštite životne sredine, metodologiji, strukturi, zajedničkim osnovama, kategorijama i nivoima sakupljanja podataka, kao i o sadržini informacija o kojima se redovno i obavezno obaveštava javnost („Službeni glasnik RS“, broj 112/09);
7. Uredba o utvrđivanju kriterijuma za određivanje statusa ugrožene životne sredine i prioriteta za sanaciju i remedijaciju („Službeni glasnik RS“, broj 22/10);
8. Uredba o programu sistemskog praćenja kvaliteta zemljišta, indikatorima za ocenu rizika od degradacije zemljišta i metodologiji za izradu remedijacionih programa („Službeni glasnik RS“, broj 88/10);
9. Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 25/15);
10. Pravilnik o postupku obaveštavanja, odnosno razmene podataka o seveso postrojenju, odnosno kompleksu čije aktivnosti mogu dovesti do nastanka hemijskog udesa sa prekograničnim efektima („Službeni glasnik RS“ broj 26/13);
11. Pravilnik o visini troškova za dostavljanje informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 35/10);
12. Pravilnik o dozvoljenim količinama opasnih i štetnih materija u zemljištu i metodama za njihovo ispitivanje („Službeni glasnik RS“, broj 23/94);
13. Pravilnik o Listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijumima za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa („Službeni glasnik RS“, broj 41/10, 51/15);
14. Pravilnik o sadržini politike prevencije udesa i sadržini metodologije izrade izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa („Službeni glasnik RS“, broj 41/10);
15. Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka („Službeni glasnik RS“, br. 91/10 i 10/13);
16. Pravilnik o Nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 37/11);
17. Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10 i 91/10-ispravka);
18. Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10-US, 24/11, 121/12, 42/13-US, 50/13-US, 98/13-US, 132/14 i 145/14);
19. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja („Službeni glasnik RS“, broj 36/09);
20. Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 93/12);
21. Zakon o vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, br. 111/09, 92/11 i 93/12);
22. Zakon o šumama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10 i 93/12);
23. Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Službeni glasnik RS“, br. 62/06, 65/08 - dr. zakon i 41/09);
24. Zakon o energetici („Službeni glasnik RS“, br. 145/14);
25. Zakon o efikasnom korišćenju energije („Službeni glasnik RS“, broj 25/13);
26. Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Službeni glasnik RS“, broj 88/11; odredbe čl. 48-51. ovog zakona primenivaće se od dana pristupanja Srbije EU;

27. Zakon o zaštiti od požara („Službeni glasnik RS“, broj 111/09);
28. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 129/07);
29. Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13-uskladjeni dinarski iznosi);
30. Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, broj 88/11);
31. Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS“, broj 64/15);
32. Uredba o ekološkoj mreži („Službeni glasnik RS“, broj 102/10);
33. Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava upravljač zaštićenog područja („Službeni glasnik RS“, broj 85/09);
34. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra zaštićenih prirodnih dobara („Službeni glasnik RS“, broj 81/10);
35. Uredba o režimima zaštite („Službeni glasnik RS“, broj 31/12);
36. Pravilnik o kriterijumima vrednovanja i postupku kategorizacije zaštićenih područja („Službeni glasnik RS“, broj 103/13);
37. Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja („Službeni glasnik RS“, broj 104/09);
38. Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima („Službeni glasnik RS“, broj 104/09);
39. Pravilnik o profesionalnim vatrogasnim jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj 18/12);
40. Uredba o razvrstavanju objekata, delatnosti i zemljišta u kategorije ugroženosti od požara („Službeni glasnik RS“, broj 76/10);
41. Pravilnik o načinu i rokovima dostavljanja podataka neophodnih za praćenje sprovođenja Akcionog plana za energetska efikasnost u Republici Srbiji i metodologiji za praćenje, proveru i ocenu efekata njegovog sprovođenja („Službeni glasnik RS“, br. 37/15);
42. Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, broj 8/11);
43. Pravilnik o sadržaju informacije o opasnostima, merama i postupcima u slučaju udesa („Službeni glasnik RS“, broj 18/12);
44. Pravilnik o načinu izrade i sadržaju plana zaštite od udesa („Službeni glasnik RS“, broj 82/12);
45. Pravilnik o vrstama i količinama opasnih materija, objektima i drugim kriterijumima na osnovu kojih se sačinjava Plan zaštite od udesa i preduzimaju mere za sprečavanje udesa i ograničavanje uticaja udesa na život i zdravlje ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 8/13);
46. Uputstvo o metodologiji za izradu procene ugroženosti i planova zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, broj 96/12).

# Upravljanje otpadom

Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 36/09 i 88/10) uređuje vrste i klasifikaciju otpada, planiranje upravljanja otpadom, subjekte, odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom, upravljanje posebnim tokovima otpada, uslove i postupak izdavanja dozvola, prekogranično kretanje otpada, izveštavanje, finansiranje upravljanja otpadom, nadzor i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom. Upravljanje otpadom je delatnost od opšteg interesa, složen proces koji podrazumeva sprovođenje propisanih mera za postupanje sa otpadom u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, uključujući nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom posle zatvaranja.

Upravljanje otpadom je kompleksan zadatak, koji zahteva odgovarajuće organizacione kapacitete lokalne samouprave i saradnju između brojnih zainteresovanih strana. Neadekvatno postupanje sa otpadom je jedan od najvećih i najsloženijih problema koji se odnose na životnu sredinu.

U skladu sa odredbama ovog Zakona, lokalna samouprava obavlja sledeće poslove:

- donosi Lokalni plan upravljanja otpadom, obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju
- uređuje, obezbeđuje, organizuje i sprovodi upravljanje komunalnim otpadom, odnosno inertnim i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji, u skladu sa Zakonom;
- uređuje postupak naplate usluga u oblasti upravljanja komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom, u skladu sa Zakonom;
- izdaje dozvole u skladu sa članom 60., odobrenja i druge akte u skladu sa ovim Zakonom, vodi evidenciju i podatke dostavlja ministarstvu;
- na zahtev ministarstva daje mišljenje u postupku izdavanja dozvola u skladu sa ovim Zakonom;
- vrši nadzor i kontrolu mera postupanja sa otpadom u skladu sa ovim zakonom.
- dužna je da svojim aktom odredi organe i službe nadležne za obavljanje ovih poslova.

Članom 13. Zakona propisano je da „Skupština jedinice lokalne samouprave donosi lokalni plan upravljanja otpadom kojim definiše ciljeve upravljanja otpadom na svojoj teritoriji u skladu sa Strategijom. Lokalni plan upravljanja otpadom priprema služba jedinice lokalne samouprave nadležna za poslove upravljanja otpadom u saradnji sa drugim organima nadležnim za poslove privrede, finansija, zaštite životne sredine, urbanizma, kao i sa predstavnicima privrednih društava, odnosno preduzeća, udruženja, stručnih institucija, nevladinih i drugih organizacija, uključujući i organizacije potrošača.

Lokalnoj samoupravi se poverava vršenje inspeksijskog nadzora nad aktivnostima sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja inertnog i neopasnog otpada, za koje nadležni organ izdaje dozvolu na osnovu ovog Zakona.

Veoma je značajno naglasiti da su lokalne samouprave **imale obavezu** da:

- do maja 2010. godine izrade *Popis neuređenih deponija na svom području* koje ne ispunjavaju uslove iz ovog Zakona. Popis neuređenih deponija sadrži podatke o lokaciji, prostornim i geometrijskim karakteristikama, vrstama i količinama odloženog otpada, rokove njihove sanacije i rekultivacije, kao i druge podatke od značaja za utvrđivanje i sprovođenje projekata;
- do maja 2010. godine, u sporazumu sa jednom ili više JLS, odrede lokaciju za izgradnju i rad postrojenja za skladištenje, tretman ili odlaganje otpada na svojoj teritoriji; i
- do maja 2011. godine lokalne samouprave su bile dužne da *izrade Projekte sanacije i rekultivacije neuređenih deponija*, na koje saglasnost daje ministarstvo, odnosno autonomna pokrajina.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak najvažnijih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematsku celinu:

1. Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10);

2. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS“, broj 36/09);
3. Zakon o transportu opasnog tereta („Službeni glasnik RS“, broj 88/10);
4. Pravilnik o uslovima i načinu razvrstavanja, pakovanja i čuvanja sekundarnih sirovina („Službeni glasnik RS“, br. 55/01 i 72/09);
5. Uredba o odlaganju otpada na deponije („Službeni glasnik RS“, broj 92/10);
6. Pravilnik o obrascu Dokumenta o kretanju otpada i uputstvu za njegovo popunjavanje („Službeni glasnik RS“, broj 114/13);
7. Pravilnik o obrascu Dokumenta o kretanju opasnog otpada i uputstvu za njegovo popunjavanje („Službeni glasnik RS“, broj 114/13);
8. Pravilnik o obrascu zahteva za izdavanje dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada („Službeni glasnik RS“, broj 72/09);
9. Pravilnik o sadržini i izgledu dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada („Službeni glasnik RS“, broj 96/09);
10. Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim gumama („Službeni glasnik RS“, br. 104/09 i 81/10);
11. Pravilnik o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada („Službeni glasnik RS“, broj 56/10);
12. Pravilnik o metodologiji prikupljanja podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj 61/10);
13. Pravilnik o uslovima, načinu i postupku upravljanja otpadnim uljima („Službeni glasnik RS“, broj 71/10);
14. Pravilnik o sadržini potvrde o izuzimanju od obaveze pribavljanja dozvole za skladištenje inertnog i neopasnog otpada („Službeni glasnik RS“, broj 73/10);
15. Pravilnik o postupanju sa otpadom koji sadrži azbest („Službeni glasnik RS“, broj 75/10);
16. Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 78/10);
17. Pravilnik o postupku upravljanja istrošenim baterijama i akumulatorima („Službeni glasnik RS“, broj 86/10);
18. Pravilnik o načinu skladištenja, pakovanja i obeležavanja opasnog otpada („Službeni glasnik RS“, broj 92/10);
19. Pravilnik o sadržini, načinu vođenja i izgledu Registra izdatih dozvola za upravljanje otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 95/10);
20. Pravilnik o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje („Službeni glasnik RS“, broj 95/10);
21. Pravilnik o načinu i postupku za upravljanju otpadnim fluorescentnim cevima koje sadrže živu („Službeni glasnik RS“, broj 97/10);
22. Pravilnik o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije („Službeni glasnik RS“, broj 98/10);
23. Pravilnik o načinu i postupku upravljanja otpadnim vozilima („Službeni glasnik RS“, broj 98/10);
24. Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja korišćenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 99/10);
25. Pravilnik o postupanju sa uređajima i otpadom koji sadrži PCB („Službeni glasnik RS“, broj 37/11);
26. Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za upravljanje posebnim tokovima otpada („Službeni glasnik RS“, broj 81/14);
27. Uredba o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 67/10, 101/10, 16/11, 86/11 i 35/12);
28. Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada („Službeni glasnik RS“, broj 81/14);
29. Uredba o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2015. do 2019. godine („Službeni glasnik RS“, broj 144/14);

30. Pravilnik o vrstama ambalaže sa dugim vekom trajanja („Službeni glasnik RS“, broj 70/09);
31. Pravilnik o godišnjoj količini ambalažnog otpada po vrstama za koje se obavezno obezbeđuje prostor za preuzimanje, sakupljanje, razvrstavanje i privremeno skladištenje („Službeni glasnik RS“, broj 70/09);
32. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra izdatih dozvola za upravljanje ambalažnim otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 76/09);
33. Pravilnik o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 21/10 i 10/13);
34. Pravilnik o načinu transporta opasnog tereta u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik RS“, broj 125/14);
35. Pravilnik o načinu transporta opasnog tereta u vodnom saobraćaju i obaveze učesnika u transportu opasnog tereta u vanrednim događajima („Službeni glasnik RS“, broj 125/14);

## Zaštita i unapređenje kvaliteta vazduha

Zakonom o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 10/13) uređuje se upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu.

Zaštitu i poboljšanje kvaliteta vazduha obezbeđuju, u okviru svojih ovlašćenja, i jedinice lokalne samouprave

U skladu sa odredbama ovog Zakona, lokalna samouprava obavlja sledeće poslove:

- vrši monitoring kvaliteta vazduha u lokalnoj mreži (za praćenje kvaliteta vazduha uspostavljaju se lokalne mreže mernih stanica i/ili mernih mesta). Lokalnu mrežu čine dopunske merne stanice/merne mesta koje nadležni organ lokalne samouprave odredi na osnovu merenja ili postupaka procene za zone i aglomeracije za koje nema podataka o nivou zagađujućih materija, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima;
- obaveštavanje javnosti u slučaju prekoračenja koncentracija utvrđenih ovim zakonom ili koncentracija pojedine zagađujuće materije opasne po zdravlje ljudi;
- donošenje Planova kvaliteta vazduha i Kratkoročnih akcionih planova. Nadležni organ lokalne samouprave dužan je da donese Plan kvaliteta vazduha u zonama i aglomeracijama u kojima je vazduh treće kategorije, odnosno kada je ugrožen kapacitet životne sredine ili postoji stalno zagađenje vazduha na određenom prostoru. Kratkoročni akcioni planovi se donose kada postoji opasnost da nivou zagađujućih materija u vazduhu prekorače jednu ili više koncentracija opasnih po zdravlje ljudi. Bliži uslovi i dužnosti su određeni članovima 31, 32, 33, 34 i 35 ovog Zakona.
- javno objavljivanje i dostavljanje podataka o rezultatima monitoringa kvaliteta vazduha Agenciji, odnosno da podatke učine dostupnim javnosti i objave u sredstvima javnog informisanja, elektronskim medijima, kao i na svojim veb-stranicama. Bliži uslovi i dužnosti su određeni članovima 17, 65, 67, 68, 69 ovog Zakona;
- obavlja inspekcijski nadzor nad sprovođenjem mera zaštite vazduha od zagađivanja u objektima za koje nadležni organ lokalne samouprave izdaje odobrenje za gradnju, odnosno upotrebnu dozvolu.

Pored navedenog, lokalna samouprava je dužna da, u slučaju kada se bilo koja granična vrednost, kritični nivo, granica tolerancije, ciljna vrednost i dugoročni cilj, koncentracija opasna po zdravlje ljudi ili koncentracija o kojoj se izveštava javnost prekorači zbog značajnog prekograničnog prenosa vazduhom zagađujućih materija ili njihovih prekursora, o tome obavesti nadležno Ministarstvo.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak najvažnijih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematsku celinu:

1. Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 10/13);
2. Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha („Službeni glasnik RS“, br. 11/10,75/10 i 63/13);
3. Uredba o kriterijumima i načinu odobravanja programa i projekata koji se realizuju u okviru Mehanizma čistog razvoja („Službeni glasnik RS“, broj 44/10);
4. Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu („Službeni glasnik RS“, br. 71/10 i 6/11-ispravka) – rokovi primene utvrđeni u čl. 44-47;
5. Uredba o metodologiji prikupljanja podataka za Nacionalni inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS“, broj 81/10);
6. Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha („Službeni glasnik RS“, broj 21/10);
7. Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Službeni glasnik RS“, broj 65/10);
8. Pravilnik o načinu razmene informacija o mernim mestima u državnoj i lokalnoj mreži, tehnikama merenja, kao i o načinu razmene podataka dobijenih praćenjem kvaliteta vazduha u državnoj i lokalnim mrežama („Službeni glasnik RS“, broj 84/10);
9. Uredba o određivanju zona i aglomeracija („Službeni glasnik RS“, broj 58/11);
10. Uredba o utvrđivanju Programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži („Službeni glasnik RS“, broj 58/11);
11. Pravilnik o uslovima za izdavanje dozvole za merenje kvaliteta vazduha i dozvole za merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS“, broj 1/12);

## Zaštita i unapređenje kvaliteta voda

Zakonom o vodama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10 i 93/12) se uređuje pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja značajna za upravljanje vodama.

U skladu sa odredbama ovog Zakona, lokalna samouprava obavlja sledeće poslove:

- upravljanje vodnim objektima,
- obezbeđenje zaštite od štetnog dejstva voda i upravljanje rizicima (izrada preliminarne procene rizika od poplava, izrada i sprovođenje planova upravljanja rizicima od poplava i dr),
- organizovanje i sprovođenje odbrane od poplava na vodama II reda,
- donosi Operativni plan za odbranu od poplava (u skladu sa članom 55 ovog Zakona),
- određuje eroziono područje, uslove za njegovo korišćenje i radove i mere za zaštitu od erozije i bujica,
- radi sprečavanja i otklanjanja štetnog dejstva erozije i bujica sprovodi preventivne mere i zaštitne radove u skladu sa Planom upravljanja vodama. Lokalna samouprava obezbeđuje sredstva za izgradnju objekata i izvršenje radova i mera za zaštitu,
- određuje mesto i način opšteg korišćenja vode (piće, napajanje stoke u domaćinstvu, sanitarno-higijenske potrebe, rekreaciju i kupanje, gašenje požara i plovidbu),
- podnosi zahtev za određivanje zona sanitarne zaštite (član 77),
- donosi akt o ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju,



- donosi vodna akta, izdaje vodne uslove, izdaje vodni nalog, vodi vodne knjige i dr.,
- izdaje odobrenja za priključenje na javni vodovod u seoskom naselju.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak najvažnijih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematsku celinu:

1. Zakon o vodama („Službeni glasnik RS“, br. 30/10 i 93/12);
2. Pravilnik o opasnim materijama u vodama („Službeni glasnik SRS“, broj 31/82);
3. Pravilnik o načinu i minimalnom broju ispitivanja kvaliteta otpadnih voda („Službeni glasnik SRS“, br. 47/83 i 13/84);
4. Pravilnik o higijenskoj ispravnosti vode za piće („Službeni list SRJ“, br. 42/98, 44/99);
5. Pravilnik o načinu određivanja i održavanja zona sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja („Službeni glasnik RS“, broj 92/08);
6. Pravilnik o sadržini i obrascu zahteva za izdavanje vodnih akata i sadržini mišljenja u postupku izdavanja vodnih uslova („Službeni glasnik RS“, br. 74/10, 116/12 i 58/14);
7. Odluka o određivanju granica vodnih područja („Službeni glasnik RS“, broj 75/10);
8. Pravilnik o sadržini, načinu vođenja i obrascu vodne knjige („Službeni glasnik RS“, broj 86/10);
9. Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda („Službeni glasnik RS“, broj 96/10);
10. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Katastra vodnih objekata („Službeni glasnik RS“, broj 34/11);
11. Uredba o graničnim vrednostima prioritetnih i prioritetnih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, broj 24/14);
12. Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, br. 67/11 i 48/12);
13. Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda („Službeni glasnik RS“, broj 67/11);
14. Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda („Službeni glasnik RS“, broj 74/11);
15. Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik RS“, broj 50/12);

## Zaštita od buke u životnoj sredini

Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10) uređuju se mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini, načini merenja buke u životnoj sredini, pristup informacijama o buci, nadzor i druga pitanja od značaja za zaštitu životne sredine i zdravlje ljudi.

Lokalna samouprava je subjekt zaštite životne sredine od buke, u okviru svojih ovlašćenja. To znači da su joj povereni određeni poslovi i da je lokalna samouprava odgovorna za svaku aktivnost ili nepreduzimanje mera kojima se prouzrokuje izloženost buci iznad graničnih vrednosti.

Na osnovu analiza i iskustava može se konstatovati da obaveze i nadležnosti lokalne samouprave u oblasti zaštite od buke predstavljaju nepoznanicu velikom broju opština.

U skladu sa odredbama ovog Zakona, lokalna samouprava obavlja sledeće poslove:

- utvrđuje mere i uslove zaštite od buke, odnosno zvučne zaštite u planovima, programima i projektima;
- vrši akustičko zoniranje na svojoj teritoriji, određuje mere zabrane i ograničenja u skladu sa ovim Zakonom;

- donosi lokalni akcioni plan zaštite od buke u životnoj sredini, odnosno obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju;
- obezbeđuje finansiranje monitoringa buke u životnoj sredini na teritoriji jedinice lokalne samouprave;
- vrši nadzor i kontrolu primene mera zaštite od buke u životnoj sredini;
- svojim aktom određuju organe i službe nadležne za obavljanje poslova.

Nadležni organ lokalne samouprave određuje akustičke zone, propisuje mere zabrane i ograničenja i donosi Akcioni plan zaštite od buke za aglomeracije na svojoj teritoriji, a sve u skladu sa ovim Zakonom. Potrebno je ojačati kapacitete lokalnih samouprava jer se navedene aktivnosti mahom do sada nisu sprovodile.

Takođe, lokalne samouprave su dužne da javnosti obezbede pristup informacijama i podacima iz strateških karata buke u životnoj sredini i akcionih planova zaštite od buke. Informacije i podaci moraju biti javni, razumljivi i pristupačni uz primenu savremenih informacionih tehnologija.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak najvažnijih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematsku celinu:

1. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10);
2. Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i i štetnih efekata buke u životnoj sredini („Službeni glasnik RS“, broj 75/10);
3. Pravilnik o metodologiji za određivanje akustičkih zona („Službeni glasnik RS“, broj 72/10);
4. Pravilnik o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke („Službeni glasnik RS“, broj 72/10);
5. Pravilnik o metodologiji za izradu akcionih planova („Službeni glasnik RS“, broj 72/10),
6. Pravilnik koje mora da ispunjava stručna organizacija za merenje buke, kao i o dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev za dobijanje ovlašćenja za merenje buke („Službeni glasnik RS“, broj 72/10),
7. Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načinu njihovog prikazivanja javnosti („Službeni glasnik RS“, broj 80/10),

## Upravljanje životnom sredinom

### 1) ZAKON O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09) se uređuje: postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, prekogranično obaveštavanje za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu.

Lokalnoj samoupravi povereni su poslovi sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu onog projekta za koji odobrenje za izgradnju izdaje organ jedinice lokalne samouprave, i to:

- odlučivanje i izdavanje rešenja o potrebi procene uticaja projekata na životnu sredinu, odnosno obima i sadržaja procene uticaja
- izdavanje rešenja o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu
- odlučivanje i izdavanje rešenja u postupku ažuriranja studije o proceni uticaja na životnu sredinu
- **učešće u postupku tehničkog pregleda (prijema) objekta za koje je izdata saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu**
- vršenje inspekciskog nadzora

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematiku:

1. Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 114/08);
2. Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05);
3. Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05);
4. Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05);
5. Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05);
6. Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05).

## **2) ZAKON O STRATEŠKOJ PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU**

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10) se uređuju uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu radi obezbeđenja zaštite životne sredine i unapređenja održivog razvoja uz integrisanje osnovnih načela životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa.

Lokalnoj samoupravi povereni su poslovi sprovođenja postupka strateške procene uticaja na životnu sredinu, planova i programa koje donosi jedinica lokalne samouprave i to:

- priprema plana i programa izvršene strateške procene uticaja;
- izrada strateške procene koja je usklađena sa drugim strateškim procenama i procenama uticaja projekata na životnu sredinu;
- davanje mišljenja na odluke o potrebi izrade strateške procene uticaja i plana i programa na životnu sredinu;
- sprovođenje postupka strateške procene uz učešće zainteresovanih organa i organizacija i uz učešće javnosti;
- ocena izveštaja o strateškoj proceni sa primenom propisanih kriterijuma;
- davanje saglasnosti na Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

## **3) ZAKON O INTEGRISANOM SPREČAVANJU I KONTROLI ZAGAĐIVANJA ŽIVOTNE SREDINE**

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 135/04 i 25/15) uređuju se uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koji mogu imati negativan uticaj na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.

Lokalnoj samoupravi poveravaju se poslovi:

- Izdavanje integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti za koje odobrenje za izgradnju ili upotrebnu dozvolu izdaje nadležni organ lokalne samouprave
- Poslovi inspekciskog nadzora nad postrojenjima i aktivnostima za koje odobrenje za izgradnju ili upotrebnu dozvolu izdaje nadležni organ lokalne samouprave.

Radi lakšeg sagledavanja obaveza i nadležnosti organa lokalne samouprave u nastavku je dat ažuriran spisak podzakonskih akata koji se odnose na ovu tematiku:

1. Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola („Službeni glasnik RS“, broj 84/05);
2. Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli („Službeni glasnik RS“, broj 84/05);
3. Uredba o sadržini programa mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima („Službeni glasnik RS“, broj 84/05);
4. Uredba o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 108/08);
5. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola („Službeni glasnik RS“, broj 69/05);
6. Pravilnik o sadržaju, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 30/06);
7. Pravilnik o sadržini i izgledu integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 30/06);

## Dokumenti i izvori:

1. Zakon o zaštiti životne sredine (Sl.glasnik RS, 135/04, 36/09, 72/09, 43/11)
2. Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl.glasnik RS, 129/07)
3. Zakon o upravljanju otpadom (Sl.glasnik RS, 39/09, 88/10)
4. Zakon o zaštiti vazduha (Sl.glasnik RS, 36/09, 10/13)
5. Zakon o vodama (Sl.glasnik RS, 30/10, 93/12)
6. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (Sl.glasnik RS, 36/09, 88/10)
7. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Životna sredina - analize i preporuke, Beograd 2014.god
8. Post skrining dokument - životna sredina i klimatske promene, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd 2015.
9. Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine (Sl.glasnik RS, 37/11)
10. [www.sepa.gov.rs](http://www.sepa.gov.rs)
11. [www.skgo.org](http://www.skgo.org)
12. [www.mpzss.gov.rs](http://www.mpzss.gov.rs)

## 5 Ruralni razvoj na lokalnom nivou

### Uvodne napomene

Promovisana Rimskim ugovorom (1957), Zajednička agrarna politika EU (*Common Agricultural Policy - CAP*) je nesumnjivo doprinela poboljšanju životnog standarda poljoprivrednika i sigurnom snabdevanju potrošača kvalitetnom hranom po prihvatljivim cenama, suočavajući se pri ostvarivanju ovih osnovnih ciljeva sa brojnim izazovima na koje je odgovarala stalnim usavršavanjem primenjivanih mera.<sup>1</sup> Najradikalnije reforme su nagoveštene Berlinskim sporazumom iz 1999. (tzv. Agenda 2000), kojim se pored čisto proizvodnih funkcija poljoprivrede uvažava i njen doprinos očuvanju kulturno-istorijske baštine, specifičnih ekosistema i predela, zaštiti životne sredine i drugih opštedruštvenih vrednosti ruralnog prostora, koje nemaju tržišnu cenu. U skladu sa ovim, tzv. Evropskim modelom multifunkcionalne i održive poljoprivrede, u periodu 2003-2008. godine su sprovedene reforme, kojima je zaokružen novi **sistem CAP**, s osloncem na dva autonomna instrumenta finansiranja:

- Stub 1 finansira se iz Poljoprivrednog garantnog fonda (*European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*) i koristi za direktna plaćanja i podršku tržištu, merama kojima se obezbeđuje maksimalno mogući stepen razdvojenosti proizvođačkih odluka od nivoa i strukture budžetske podrške, uz uslovljavanje prava na subvencije obavezom održivog upravljanja zemljištem i drugim resursima (*princip međuzavisnosti, tzv. cross-compliance*); i
- Stub 2 finansira se iz Poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) i koristi za podržavanje ruralnih razvojnih programa, kojima se u punoj meri poštuju regionalne socioekonomske i ekološke specifičnosti, a u skladu sa unapred utvrđenim nacionalnim/regionalnim prioritetima zemalja članica.

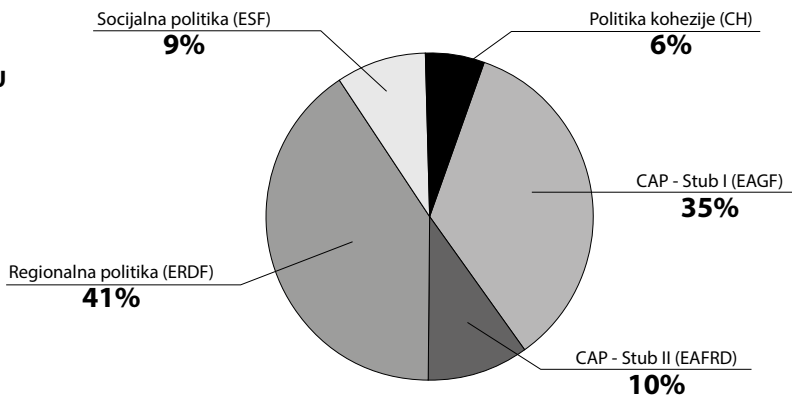
Za razliku od mera podrške iz Stuba 1, koje se u celini finansiraju iz budžeta EU, sredstva za podržavanje ruralnih razvojnih programa se samo jednim delom obezbeđuju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, a drugim, po pravilu, manjim delom iz nacionalnih/regionalnih i ponekad privatnih izvora.

O važnosti Zajedničke agrarne politike govore i visoka, mada tokom vremena opadajuća, izdvajanja iz budžeta EU za njeno sprovođenje, koja su u budžetskom periodu 2007-2013. godine činila oko 45 % od ukupnog iznosa podrške razvojnim politikama iz budžeta EU (*Grafikon 1*).

---

<sup>1</sup> Više o tome: Popović Vesna (2003), *Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj*, IEP, Beograd

Grafikon 1.  
**Struktura podrške iz  
 razvojnih fondova EU  
 u periodu  
 2007-2013. godine**



Izvor: prema podacima IEEP (2009), *The Future of Rural Development: The Role of the CAP and Cohesion Policy*, Institute for European Environmental Policy, London and Brussels, p. 4

Pored razuđenih mehanizama i mera CAP, koji i dalje uživaju veoma izdašnu podršku iz budžeta EU, indirektni doprinos razvoju ruralnih područja daje i Fond za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund–ERDF*), Socijalni fond (*European Social Fund–ESF*), kao i Fond kohezije (*Cohesion Fund–CH*). Pravo na korišćenje podrške iz ovih strukturnih fondova Unije imaju samo zemlje članice.

S obzirom na kompleksnost sistema Zajedničke agrarne politike, Unija pruža zemljama kandidatima za članstvo podršku u procesu prilagođavanja poljoprivrednog sektora i ruralnih područja opštim principima funkcionisanja CAP, kao i implementaciji odgovarajućih standarda, propisa i pravila u nacionalnu zakonsku regulativu i privrednu praksu, kao i u finansiranju određenih razvojnih programa, posebno za razvoj ruralnih područja. Pri korišćenju pretpristupne podrške programima ruralnog razvoja zemlje kandidati se obavezno moraju pridržavati prioriteta i opštih smernica politike ruralnog razvoja EU.

Polazeći od navedenog, u nastavku ćemo izneti osnovne postavke aktualne politike ruralnog razvoja EU, s posebnim osvrtom na ulogu, mogućnosti i ograničenja lokalnih zajednica u efikasnom korišćenju sredstava podrške iz Pretpristupnih fondova Unije za razvoj ruralnih područja Srbije.

## Osnovne postavke politike ruralnog razvoja EU u periodu 2014-2020

Usvajanjem osnovnih pravnih akata za period 2014-2020. godine, u decembru 2013. godine završene su poslednje reforme u vezi sa široko postavljenom aktualizacijom Zajedničke agrarne politike EU. ([http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview\\_en.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview_en.html)) Polazeći od strategije „Evropa 2000“, koja se zalaže za mudar (*intelligence*) i održivi ekonomski razvoj, koji treba da doprinese socijalnoj inkluziji, definišući pri tome pet prioriteta ciljeva u vezi sa zaposlenošću, inovativnošću, obrazovanjem, smanjenjem siromaštva i klimom/energijom, kao i od opštih ciljeva CAP, formulisani su sledeći dugoročni **strateški ciljevi razvoja ruralnih područja** u narednom, sedmogodišnjem programskom periodu:

- jačanje konkurentnosti poljoprivrede;
- održivo upravljanje prirodnim resursima i aktivnosti u oblasti klimatskih promena; i
- unapređenje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih ekonomija i zajednica, uključujući i povećanje zaposlenosti.

Pri tome nisu promenjeni mnogi bitni elementi politike ruralnog razvoja iz perioda 2007–2013. To se u prvom redu odnosi na dalje ostvarivanje te politike u okviru sedmogodišnjih nacionalnih i/ili regionalnih

ruralnih razvojnih programa (*Rural development programs – RDPs*). **Reformske promene** su pretežnim delom usmerene na:

- unapređenje strateškog pristupa izradi RDPs;
- jačanje mera ruralnog razvoja;
- pojednostavljenje pravila i/ili smanjenje administrativnih ograničenja (prepreka); i
- povezivanje politika ruralnog razvoja sa ostalim evropskim strukturalnim i investicionim fondovima (*European Structural and Investments Funds – ESIFs*).

Države članice moraju zasnivati svoje RDPs na najmanje četiri od šest sledećih **zajedničkih EU prioriteta**:

- unapređivanje transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
- podržavanje rentabilnosti i konkurentnosti svih grana poljoprivredne proizvodnje i promovisanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održivog upravljanja šumama;
- unapređivanje organizacije prehrambenog lanca, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
- obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosistema povezanih s poljoprivredom i šumarstvom;
- podržavanje efikasnosti korišćenja resursa i usmeravanje poljoprivrednog, prehrambenog i šumarskog sektora na snižavanje emisija ugljenika i privređivanje otporno na klimatske promene; i
- podržavanje socijalnog uključivanja, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima.

Za svaki od navedenih prioriteta su definisane konkretne **oblasti delovanja**, odnosno pravci intervencija (tzv. *focus areas*). Prioriteti i posebni ciljevi politike ruralnog razvoja predstavljaju osnovu za programiranje i obezbeđivanje podrške ruralnim područjima Unije iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. U svojim RDPs zemlje, odnosno regioni EU moraju sebi odrediti merljive ciljeve u toj oblasti. Osnovu za to predstavlja analiza potreba teritorije na koju se odnosi određeni program. Nakon toga se određuju mere predviđene za ostvarenje postavljenih ciljeva i iznos sredstava za sprovođenje svake od ovih mera. Realizacija ove politike je detaljno praćena i ocenjivana (tzv. monitoring i evaluacija).

Generalno, u programima ruralnog razvoja EU posebna pažnja se mora posvetiti znanju, veštinama/ osposobljenosti i inovacijama, kao nužnoj osnovi održivog razvoja. **Unapređenje i prenošenje znanja i inovacija** je vrhunski prioritet (*cross-cutting priority*) u programskom periodu 2014 – 2020. U tom cilju je uspostavljena posebna inicijativa za povezivanje tekućih politika, podsticanje i jačanje saradnje između partnera i građenja mostova između stručnjaka i ruralnog biznisa preko EIP-AGRI (*The European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability*).

Posebno značajnu ulogu u procesu implementacije programa ruralnog razvoja na teritoriji EU ima Evropska mreža za ruralni razvoj (*European Network for Rural Development – ENRD*). Njen osnovni zadatak je podržavanje, unapređivanje i transfer znanja za sve zainteresovane aktere, doprinoseći time i stimulisanju rasprava o politici ruralnog razvoja. Glavna **područja delovanja ENRD** su (<http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page>):

- pomoć pri identifikaciji i prezentaciji uspešnih projekata razvoja ruralnih područja na teritoriji EU (tzv. primeri dobre prakse);
- podržavanje osnivanja i funkcionisanja zemaljskih mreža razvoja ruralnih područja;
- promovisanje međunarodne saradnje Lokalnih akcionih grupa (LAG);
- pripremanje analiza o bitnim pitanjima razvoja sela, posebno o društvenim koristima od poljoprivrede kao javnog dobra, kao i od šumarstva, ruralnog preduzetništva i sl.

Višegodišnje iskustvo je pokazalo da odlučujuću ulogu u uspešnom sprovođenju programa ruralnog razvoja imaju lokalni akteri. Stoga je za period 2014-2020. godine formiran novi instrument podrške pod nazivom Razvoj usmeravan od strane lokalne zajednice (*Community-Led Local Development – CLLD*), koji treba da doprinese rešavanju socijalnih, ekoloških i ekonomskih izazova na lokalnom nivou. Bliže upoznavanje sa genezom, metodama delovanja i zadacima tog instrumenta zaslužuje nešto više pažnje.

## Instrumenti podrške lokalnim zajednicama u politici ruralnog razvoja EU

Uviđajući značaj lokalnih zajednica u procesu realizacije programa ruralnog razvoja, Evropska komisija je 1991. godine inicirala tzv. **LEADER pristup** kojim je lokalnim partnerima ponuđena metodologija za aktiviranje na stvaranju odgovarajućih uslova za razvoj njihovih područja. Naziv potiče od francuskog akronima „*LEADER – Liaisons Entre Actions de Developpement de l’Economie Rurale*” (Međusobne veze akcija za ekonomski razvoj sela). U osnovama ovog pristupa nalazi se uverenje da se lokalni problemi ne mogu rešiti bez angažovanja i aktivnog učešća seoskog stanovništva, a da odluke o alokaciji finansijskih sredstava (podrške) treba da budu donošene na lokalnom nivou, postizanjem svojevrstnog kompromisa po pitanju konkretnog strateškog cilja između glavnih aktera/ subjekata koji vode delatnosti u toj sredini. Time je promovisan princip participativnosti u kreiranju i sprovođenju programa i mera ruralnog razvoja.

**LEADER inicijativu**, koja je naišla na veliko interesovanje u zemljama EU, a i šire, i to ne samo u seoskim zajednicama, već i u gradskim i priobalnim područjima, **karakterišu**:

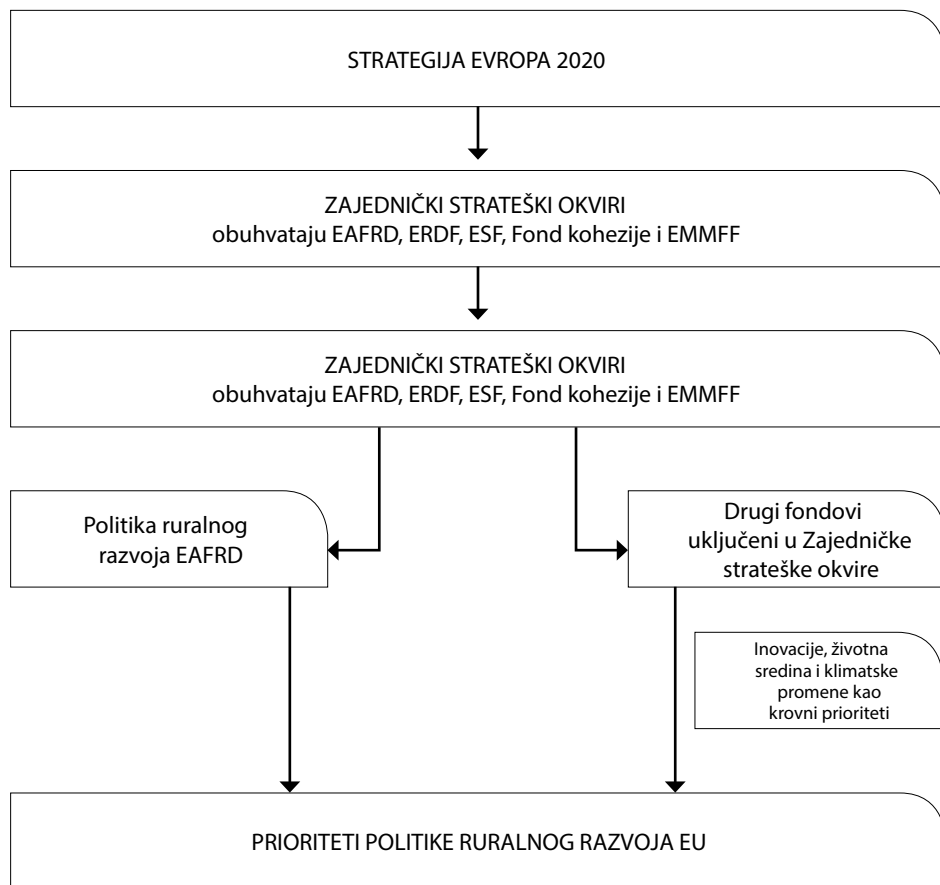
- lokalni karakter aktivnosti – prvo, strategija razvoja je formulisana na osnovu dijagnoze potencijala, stanja i potreba određenog područja; drugo, finansijska podrška (tzv. globalni grant) dobija se na teritorijalnom, a ne sektorskom principu; drugim rečima, neophodna je priprema strogo prostorno definisanih programa koji pokrivaju subregionalna ruralna područja sa kritičnom masom ljudskih, finansijskih i ekonomskih resursa neophodnih za sprovođenje efikasne razvojne strategije;
- donošenje odluka odozdo – i pored centralne finansijske podrške, strateške aktivnosti i odluke o trošenju fondova donose se na lokalnom nivou, od strane ljudi koji će realizovati usvojenu strategiju, što pretpostavlja formiranje tzv. Lokalnih akcionih grupa (LAG);
- partnerski oblik aktivnosti – u razradi i realizaciji strategije učestvuju predstavnici javnog i civilnog sektora, kao i privatne inicijative;
- inovativnost –formulisani planovi razvoja lokalne zajednice moraju da imaju odlike inovativnosti i da idu u susret brzim promenama kojima su izložena ruralna područja, između ostalog, uključivanjem u realizaciju zajedničkih međuregionalnih i međudržavnih projekata;
- integrisani način mišljenja i delovanja – strategija razvoja treba da bude efekat stvarnog angažovanja, interakcija i saradnje aktera i projekata iz svih sektora lokalne ekonomije;
- lokalno upravljanje finansijama – Lokalna akciona grupa ima gotovo potpunu autonomiju u raspolaganju sredstvima podrške iz globalnih grantova, pod uslovom da preduzete aktivnosti služe realizaciji strategije koja je razrađena/doneta zajedničkim snagama članova te grupe; to povlači za sobom veliku odgovornost za način trošenja fondova i praktičnu realizaciju aktivnosti/projekata; i
- međusobna razmena iskustava – pojedine partnerske grupe treba da uspostave mrežu saradnje i razmene informacija, kako u okviru zemlje, tako i na međunarodnom planu, radi razmene stečenih iskustava, a stoga i pružanja pomoći budućim, novoformiranim Lokalnim akcionim grupama

Prve aktivnosti LEADER-a bile su finansirane iz strukturnih fondova EU, kao posebna zajednička inicijativa. Nakon usavršavanja primenjivanih mera i metoda delovanja tokom 2004-2006. godine, LEADER je od 2007. kofinansiran iz Evropskog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). Ocenjuje se, međutim, da i pored izdašne podrške od strane institucija Unije i drugih zainteresovanih subjekata, potencijal LEADER pristupa za kompleksno uvažavanje lokalnih potreba u Strategijama lokalnog razvoja (SLR) nije u punoj meri iskorišćen. Stoga je u cilju obezbeđenja lokalnim zajednicama mogućnosti za potpunije **rešavanje potreba multisektorskog karaktera** doneta odluka da u narednom periodu u finansiranje LEADER inicijative, pored EAFRD, budu uključeni i drugi fondovi Unije, prevashodno u funkciji realizacije multisektorskih SLR. U takvom kontekstu finansiranja LEADER pristup je preimenovan u CLLD (<http://enrd.ec.europa.eu/en/themes/clld>).

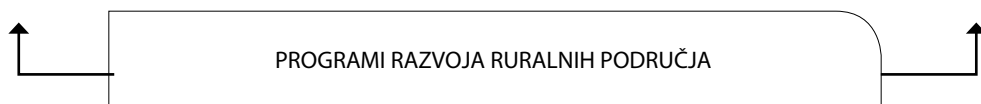
U periodu 2014-2020. godine CLLD (LEADER) pristup ostaje i dalje obavezan element programa koji su finansirani iz Fonda za ruralni razvoj (EAFRD), sa mogućnošću dodatnog korišćenja sredstava iz Fonda



za regionalni razvoj (ERDF), Socijalnog fonda (ESF) i Fonda za razvoj ribarstva (European Fisheries Fund, odnosno od 2014. European Maritime and Fisheries Fund – EMFF). Koherentnost integrisanih Strategija lokalnog razvoja i preduzimanih aktivnosti obezbeđuje se donošenjem istih principa korišćenja raspoloživih fondova preko Zajedničkih strateških okvira (Skica 1).



1. Unapređivanje transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima
2. Podržavanje rentabilnosti i konkurentnosti svih grana poljoprivredne proizvodnje i promovisanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održivog upravljanja šumama
3. Unapređivanje organizacije prehrambenog lanca, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi
4. Obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosistema povezanih s poljoprivredom i šumarstvom
5. Podržavanje efikasnosti korišćenja resursa i usmeravanja poljoprivrednog, prehrambenog i šumarskog sektora na snižavanje emisija ugljenika i privređivanje otporno na klimatske promene
6. Podržavanje socijalnog uključivanja, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima.



Izvor: <http://enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview>

Slično kao i u prethodnom periodu, **pristup odozdo na gore, prostorni aspekti razvoja, uloga ljudskih resursa i promocija inicijativa lokalnih zajednica** predstavljaju i dalje osnovne elemente sprovođenja politike ruralnog razvoja. Očekuje se da u periodu 2014-2020. razvoj usmeravan od strane lokalnih zajednica (CLLD) postane efikasan instrument za uključivanje lokalnog stanovništva u rešavanje konkretnih društvenih, ekoloških i ekonomskih izazova. Glavni zadatak CLLD jeste podržavanje celovitog pristupa evropskim strukturnim i investicionim fondovima (ESIFs)<sup>2</sup>. Države članice imaju obavezu da u svojim Partnerskim ugovorima definišu način podrške CLLD i bliže odrede programe i područja primene tog instrumenta. Pri korišćenju sredstava iz Fonda za ruralni razvoj CLLD pristup je obavezujući, a u slučaju drugih fondova fakultativan. Generalno, osnovni elementi dosadašnjeg LEADER pristupa, kao što su lokalne akcione grupe, strategije lokalnog razvoja, konkretno omeđana teritorija i njeno stanovništvo ostaju aktuelni i u periodu do 2020. godine.

## Potencijalni akteri novih politika i programa ruralnog razvoja u Srbiji

Nesumnjiva je međusobna povezanost i uslovljenost prioriteta tekuće politike ruralnog razvoja EU. U prvom redu, "podržavanje socijalnog uključivanja, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima" ne može biti pomereno sa polazne pozicije ukoliko se istovremeno ne ostvaruju drugi prioriteti, kao što je, na primer, transfer znanja i inovacija. Međutim, svi ovi ciljevi, programi i aktivnosti otvaraju, bar kada je reč o Srbiji, ključno pitanje: **Ko mogu biti akteri novih politika i nosioci razvojnih programa u seoskim područjima?** Drugim rečima, da bi se ovakvi programi uopšte pokrenuli, neophodne su promišljene, dobro organizovane i vidljive (transparentne) aktivnosti na lokalnom nivou i od strane građana u seoskim zajednicama. Po našem mišljenju, postoje dve ključne grupe potencijalnih aktera.

**Prvu grupu čine mladi u periodu školovanja.** Osposobljavanje i dostupnost specijalizovane obuke za mlade u školskom uzrastu (stariji razredi osnovne škole i srednjoškolci) su od ključnog značaja za kreiranje i sprovođenje razvojnih politika u seoskim naseljima. Treba, međutim, imati u vidu da su kvalitet osnovnog obrazovanja i dostupnost osnovnog, a naročito srednjeg i visokog obrazovanja za decu iz seoskih naselja u Srbiji veoma slabi. Evidentirano je nadprosečno ulazno osipanje kao i osipanje učenika osnovnih škola na prelazu iz područnih četverorazrednih škola u osmorazredne škole koje se po pravilu nalaze u opštinskim centrima, kao i prilikom upisa u srednje škole. U *Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine* (Sl. glasnik RS, 107/2012) nalazimo podatak da je ulazno osipanje na selu iznad proseka u Republici i da je obuhvat dece sa sela u osnovnom obrazovanju pao sa 81,2% u 2005. godini na 77,4% u 2009. godini. U istom dokumentu se takođe navodi da ne postoji tačan i precizan podatak o stopi osipanja u toku osnovnog školovanja, ali se u dokumentu poziva na *Multiple indicator cluster survey* (2009), i navodi da je 2005. godine u peti razred osnovne škole u Srbiji prelazilo 95% učenika u gradskim i 92% u seoskim sredinama, a da je osipanje u 2008. godini u seoskim sredinama iznosilo čak 14,5%. Stopa završavanja osnovne škole kod seoske dece je 74,1%, a prosek u RS je 95,2%. U *Strategiji* nema podataka o tome koliko studenata upisanih na fakultete u Srbiji dolazi iz seoskih područja. Prema izjavi sociologa Slobodana Cvejića „deca sa sela sve ređe upisuju fakultet“ (*Politika*, 04.07.2012). Izgledi da se dete iz seoskog naselja kvalifikuje i upiše neku od kvalitetnih srednjih škola u Srbiji su nikakvi. Kapaciteti domova/internata za učenike srednjih škola su mali (oko 3% od ukupnog kontingenta upisanih učenika). Dostupnost visokog obrazovanja za mlade iz seoskih naselja je na veoma niskom nivou.

Generalno, osposobljavanje mladih na selu i podizanje nivoa njihovog obrazovanja, kvalifikovanosti i kompetentnosti je uslov bez koga se u seoskim područjima Srbije ne mogu primeniti bilo kakve razvojne politike i programi Evropske unije. Ukoliko se taj uslov ne ispuni ruralne oblasti Srbije će se jednim delom pretvarati u posede velikih poljoprivredno-industrijskih koncerna, a stanovništvo u pasivnu

<sup>2</sup> više o tome na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_en.pdf)

radnu snagu za nekvalifikovane poslove, a drugim – u bezljudan i zaparložen prostor, što je već sada slučaj sa gotovo celim istokom zemlje, ne samo u planinskim predelima, već i u većem delu Banata. Reč je o tendencijama koje su u direktnoj suprotnosti, kako sa jednim od osnovnih ciljeva politike ruralnog razvoja EU koji se odnosi na unapređenje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih ekonomija i zajednica, tako i sa ciljevima koji su promovisani Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine (*Sl. glasnik RS; 85/14*).<sup>3</sup>

**Druga grupa potencijalnih razvojnih aktera su žene u starosnoj dobi od 20 do 40 godina.** Mlade žene imaju višestruku funkciju u razvoju sela:

- radna funkcija se ogleda u aktivnostima na gazdinstvu i u svom domaćinstvu, a potencijalno i van domaćinstva ukoliko postoje mogućnosti zapošljavanja;
- fertilna funkcija je od suštinskog značaja za populaciono obnavljanje sela; i
- motivaciona, jer bez žene nema porodice, što mlade muškarce lišava mogućnosti da dobiju naslednike i ostvare druge pogodnosti koje porodica ima u ljudskoj zajednici.

Brojne konvencije, rezolucije i drugi dokumenti međunarodnih/nadnacionalnih organizacija težište u naporima za unapređenje položaja žena na selu stavljaju na njihovo zapošljavanje (*Rezolucija o položaju žene na selu Evropskog parlamenta*, od 12. marta 2008. godine). U toj rezoluciji se između ostalog navodi da mnoge žene iz ruralnih područja nisu evidentirane na tržištu rada; ne vode se kao nezaposlene, niti su uključene u statističke podatke o nezaposlenosti; obavljaju poslove koji nisu priznati, zaštićeni i plaćeni iako su merljivi; malo je žena vlasnica imanja, a kada jesu vlasnice onda su ta imanja mala i slabo dohodovna; većina žena radi kod svojih očeva, braće i muževa koji su isključivi vlasnici imanja.

Kako pokazuju tri poslednja popisa stanovništva u Srbiji, posledice ovakvog položaja žena su da mlade žene u većem procentu nego muškarci napuštaju selo i odlaze u gradove ili inostranstvo. Naime, u naseljima koja se statistički klasifikuju kao ostala naselja, a u koje spadaju seoska naselja i deo prigradskih naselja (dakle, jedan broj naselja koja bi prema kriterijumima EU klasifikacije pripadala kategoriji intermediare regions), manji je udeo žena u starosnoj dobi od 20 do 40 odnosno do 50 godina u odnosu na udeo muškaraca (*Tabela 1*)

*Tabela 1. Učešće žena u ukupnom stanovništvu i po starosnim grupama*

Područje i tip naselja	Godina	Ukupno	0-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Preko 60
Republika Srbija	2011	51.3	48.6	48.9	49.4	50.4	51.3	56.3
	2002	51.4	48.7	49.4	50.3	50.3	51.3	56.5
	1991	50.9	48.7	49.6	49.6	50.0	51.3	56.4
Gradska naselja	2011	52.3	48.6	50.0	50.7	52.0	53.3	57.3
	2002	52.2	48.8	50.4	51.9	52.6	52.7	56.9
	1991	51.6	48.9	51.3	51.8	51.4	51.2	57.3
Ostala naselja	2011	49.9	48.5	47.0	47.1	48.0	48.3	55.2
	2002	50.3	48.6	47.8	48.1	47.1	49.3	56.1
	1991	50.1	48.5	47.5	46.6	48.1	51.4	55.8

*Izvor: Popisi stanovništva 1991., 2002, 2011.*

<sup>3</sup> Postoje indicije da će ova Strategija, kojom je u punoj meri uvažena međusobna uslovljenost ekonomskih, društvenih i ekoloških aspekata razvoja poljoprivrede i sela, u skladu s principima i smernicama Zajedničke agrarne politike EU, ponovo ostati mrtvo slovo na papiru, između ostalog zbog toga što još uvek nisu doneseni Nacionalni program razvoja poljoprivrede i Nacionalni program ruralnog razvoja, koji se usvajaju na kraći period (sedam godina).

Proces intenzivnijeg migriranja žena iz seoskih naselja počeo je krajem šezdesetih godina 20 veka. Ta tema nije bila predmet sistematskih istraživanja niti ozbiljnijih javnih rasprava, nego je obrađivana u okviru analiza opštih migracionih tokova iz seoskih ka gradskim naseljima, između republika bivše Jugoslavije i migracija van zemlje. Jedna od posledica pojačane migracije žena iz seoskih naselja je demografski disbalans koji se ogleda u velikom broju neoženjenih muškaraca bez porodice i naslednika, te neumitan proces gašenja sela<sup>4</sup>.

## Indikatori socio-ekonomskog položaja žena u selu

Nema sumnje da je loš položaj žena u seoskim naseljima osnovni uzrok pojačane migracije ka gradskim naseljima. O tome u prvom redu govori lišenost imovine i ekonomska (egzistencijalna) zavisnost i podređenost u odnosu na muške članove domaćinstva – muža, svekra, brata..., posebno u domaćinstvima sa poljoprivrednim gazdinstvom. Prema podacima SEKONS-a, žene su vlasnice tek jedne desetine nepokretnosti u seoskim domaćinstvima, svega 15 % žena poseduje zemlju, manje od deset procenata žena uplaćuje penziono osiguranje, a 17% nema zdravstveno osiguranje. ([http://www.vesti.rs/zene\\_u\\_srbiji/](http://www.vesti.rs/zene_u_srbiji/)). Položaj žena u poljoprivrednom gazdinstvu najbolje je okarakterisan njihovom statističkom odrednicom – pomažući član domaćinstva (74% žena u selima ima status pomažućeg člana domaćinstva). Žena koja se uda i tako postane član domaćinstva može da radi nekoliko decenija u tom domaćinstvu, da ga unapređuje, brine o starijim članovima, ali nema pravo direktnog nasleđivanja. Uloženi rad je ne kvalifikuje da dobije deo imovine domaćinstva u nasleđe kao zajedničku bračnu tekovinu. Ako se razvede posle nekoliko decenija braka, može samo sudski da dokazuje koliko je doprinela povećanju vrednosti imovine domaćinstva. Od sestara se još uvek očekuje da se odreknu imovine u korist braće. U ovakvim okolnostima, žena je potpuno ekonomski zavisna od muških članova domaćinstva i nema neku posebnu motivaciju (ali ni mogućnosti) da unapređuje domaćinstvo, da se obrazuje, da pokuša da uvede neke inovacije. Vlasništvo se prenosi sa starije generacije tek nakon smrti vlasnika. Treba pomenuti da postoje prakse u nekim državama da se pravo na penziju može ostvariti tek kada vlasnik poljoprivrednog domaćinstva prenese vlasništvo na mlađeg člana, u skladu sa načelom ubrzavanja smene generacija u poljoprivredi. Imajući u vidu ovakav imovinski i pravni status žena, jasno je da žene vrlo retko imaju pravni osnov za korišćenje različitih podsticaja, subvencija, kredita i drugih mera za unapređenje poljoprivredne proizvodnje, pokretanje sopstvenog biznisa i ekonomsko osamostaljivanje.

Postoji i niz drugih indikatora nepovoljnog socijalnog i ekonomskog položaja žena u selima, kao što su:

- slabi izgledi za zapošljavanje van poljoprivrednog domaćinstva;
- odsustvo organizacija koje ženama mogu da pruže odgovarajuću podršku (obrazovanje, pravna pomoć, savetodavna pomoć) za ostvarivanje određenih ekonomskih i socijalnih prava;
- slaba opremljenost seoskih naselja uslugama od značaja za kvalitet života i ostvarivanje osnovnih socijalnih i kulturnih prava, što naročito pogađa žene zbog tradicionalnog kulturnog obrasca po kome je briga o deci, starima, bolesnima i drugim potrebama patrijarhalne porodice ženska dužnost;
- slaba sposobnost udruživanja radi ostvarivanja zajedničkih interesa kao što su organizacije civilnog društva, druge forme samoorganizovanja i udruživanja<sup>5</sup>.

Generalno, lokalne samouprave, lokalne grupe građana, regionalne organizacije trebalo bi da budu pokretači akcija za promenu položaja žena u lokalnoj zajednici. S jedne strane, regulisanje imovinskih

<sup>4</sup> Godinama se u medijima objavljuju reportaže o "uvozu" devojaka iz drugih, takođe nerazvijenih država (Albanija, Ukrajina i dr.) koje se udaju za momke u srbijanskim selima sa afirmativnim komentarima i podrškama od strane populistički orijentisanih političara. Takav pristup pokazuje koliki je stepen nerazumevanja uzroka koji su doveli do ovakvih demografskih disbalansa u seoskim naseljima u Srbiji.

<sup>5</sup> U nekoliko istraživanja o položaju žena u selu, dobijeni su podaci o pozitivnim učincima ženskih zadruga. Podsticanje formiranja ženskih udruženja takođe daje dobre rezultate. U Vojvodini postoji oko 400 udruženja žena, od toga je 300 registrovano u seoskim sredinama

prava i imovinskog statusa i podsticaji za razvoj ženskog preduzetništva i biznisa, jesu uslov bez koga neće moći da se ostvare ciljevi revitalizacije sela i unapređenja kvaliteta življenja u seoskim područjima. S druge strane, lokalne zajednice mogu uz pomoć, podršku i obuku organizacija civilnog društva da pokrenu različite programe naročito one koji se odnose na unapređenje ekonomskog i socijalnog položaja žena i njihove sposobnosti i razumevanja potrebe da se samoorganizuju i udružuju radi ostvarivanja svojih ciljeva i interesa.

## Javne službe kao faktor razvoja ruralnih zajednica

Neka od osnovnih socijalnih i kulturnih prava građana ostvaruju se u javnim službama (alternativni nazivi - društvene delatnosti, socijalna infrastruktura, socijalni servisi, usluge od opšteg/javnog interesa i sl.). U socijalističkoj ideologiji tzv. društvene delatnosti su nazivane proširenom porodicom i njihova svrha je bila da preuzimaju i razvijaju jedan broj aktivnosti kojima se bavila stara, patrijarhalna porodica (briga o deci, obrazovanje, briga o starima, lečenje bolesnih itd.). U terminologiji Evropske Unije sintagma usluge od opšteg interesa – UOI (*Services of General Interest*) ili usluge od opšteg ekonomskog interesa (*Services of General Economic Interest*) u kojima građani zadovoljavaju svoje dnevne potrebe i koje su od vitalnog značaja za njihovu dobrobit, odgovaraju našem pojmu javne službe odnosno ustanove od javnog interesa. U definiciji UOI naglašena je odgovornost javne uprave da obezbedi podršku ovim uslugama, bez obzira na njihovu profitabilnost na slobodnom tržištu. UOI obuhvataju širok spektar usluga sa velikim varijacijama između država članica EU, od snabdevanja vodom, energijom, odlaganja otpada, zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne zaštite, poštanskih usluga i sl. Kvalitet života građana zavisi od kvaliteta i dostupnosti ovih usluga, budući da su one ključne za održivi ekonomski razvoj i socijalnu i regionalnu koheziju, kako na nacionalnom nivou tako i u okviru EU. S tog razloga Konfederacija evropskih sindikata smatra da je univerzalna dostupnost uslugama od javnog interesa fundamentalno pravo i stub Evropskog socijalnog modela. (<http://www.etuc.org/a/3167>)

Obavljanje usluga od javnog interesa u Srbiji regulisano je Zakonom o javnim službama (*Sl. glasnik RS; 42/1991 i 71/1994*) i sektorskim zakonima. Javnom službom u smislu ovog zakona smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakona utvrđenog interesa u određenim oblastima. Ustanove javnih službi (UJS) osnivaju se u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja i veterinarske službe, „radi obezbeđivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa“ u navedenim oblastima. Za obavljanje delatnosti odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenim zakonom, osnivaju se preduzeća.

Postoji nekoliko važnih argumenata za unapređenje prostorne dostupnosti UJS. Ove usluge se finansiraju iz javnih fondova (sa ili bez učešća korisnika i drugih izvora), i po tom osnovu one treba da budu dostupne svim zainteresovanim građanima odnosno pripadnicima ciljne grupe. Obaveze javnog sektora u oblasti socijalnih i kulturnih prava građana utvrđene su međunarodnim dokumentima koje je Srbija ratifikovala (*Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska socijalna povelja, Konvencija o pravima deteta, Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencija Međunarodne organizacije rada o minimalnim standardima socijalnog obezbeđenja i dr.*), kao i Ustavom, zakonima i drugim aktima. Definicija UOI u međunarodnim dokumentima ukazuje na njihova bitna obeležja (1) jednak pristup za sve, (2) razumni uslovi dostupnosti i (3) visok nivo subvencioniranosti budući da najveći broj ovih usluga nije profitabilan (*Evropska konferencija ministara nadležnih za prostorno planiranje. Lisabon, 2006*).

U Srbiji još uvek dominira urbocentrični koncept organizacije javnih službi. Osnovna obeležja ovog koncepta su: (1) usluge se organizuju mahom u gradskim naseljima bez pratećih i komplementarnih aktivnosti koje će ih učiniti dostupnim i za žitelje seoskih naselja, manjih gradova odnosno naselja u kojima ne postoje takve vrste usluga; (2) modeli organizacije ovih usluga prilagođeni su gradskom tipu naseljenosti (stacionarnost, gustina izgrađenosti, gustina naseljenosti), i (3) usluge koje se organizuju u seoskim naseljima su po pravilu substandardne i slabog kvaliteta.

Povećanje prostorne dostupnosti ne podrazumeva da u svakom mestu stanovanja postoje usluge javnih službi, ali podrazumeva da usluga bude dostupna svakom građaninu. To se ostvaruje različitim modalitetima organizovanja usluga, bilo tako što se formiraju različite komplementarne usluge koje povećavaju gravitaciono područje usluge (đački i studentski domovi i internati, umrežavanje privatne ponude za smeštaj učenika i srednjoškolaca i sl.), ili se pak organizuju mobilne usluge koje dolaze u određenim vremenskim intervalima ili po potrebi i pružaju uslugu na licu mesta.

**Povećanje prostorne dostupnosti usluga** može se ostvariti na različite načine, u zavisnosti od vrste/ prirode usluge. Jedan od načina je tzv. „**Štamparev model**“, primenjivan u Jugoslaviji pre Drugog svetskog rata, a priznat i u svetskim razmerama, koji se zasniva na konceptu statusnog napredovanja stručnjaka koji odlaze da rade u nerazvijena i deprivirana područja. Primena ovog modela bazično zavisi od odluka na nacionalnom nivou, budući da lokalne vlasti u nerazvijenim i depriviranim područjima nemaju ni finansijska sredstva ni stručne kapacitete za ovakve programe.

Drugi način je **povećanje gravitacionog područja usluge/ustanove**, odnosno organizovanje komplementarnih sadržaja koji šire teritoriju sa koje dolaze korisnici ustanove/usluge. Primeri takvih komplementarnih sadržaja su: đački/učenički domovi i internati, organizovana i umrežena ponuda privatnog smeštaja za učenike u starijim razredima osnovne i u srednjim školama, pansioni za ishranu učenika, srednjoškolski i univerzitetski kampusi, manji stacionarni centri uz domove zdravlja za kraći boravak građana iz udaljenih naselja i dr. Smisao organizovanja ovakvih sadržaja je da se poveća područje sa koga dolaze korisnici usluge i time poveća broj/koncentracija korisnika usluga, a da se istovremeno obezbede potrebni uslovi za kvalitetno obavljanje usluge.

Noviji pristup je razvijanje **mobilnih usluga** ("usluga ka korisniku"). Svrha mobilne usluge je da dopre do korisnika na znatno širem geografskom prostoru, tako što će mobilni timovi u određeno vreme (jednom nedeljno, jednom u petanest dana, jednom mesečno) dolaziti u seosko naselje i pružati odgovarajuće usluge lokalnom stanovništvu. Mobilne usluge i službe se prilagođavaju potrebama manjeg broja korisnika koji žive u naseljima disperzovanog tipa, čiji broj i koncentracija nisu dovoljni da obezbede racionalnost organizovanja stalne i klasično (stacionarno) organizovane službe. Mobilne usluge sadrže dva osnovna elementa: (1) vozilo sa odgovarajućom ugrađenom opremom: na primer, mobilna stomatološka ordinacija, mobilna laboratorija, mobilna biblioteka, mobilna učionica sa kompjuterskom opremom i internetom, mobilni vrtić i sl.; i (2) mobilne ekipe i timovi koji periodično dolaze u naselje i rade u objektima u seoskom naselju (nastavnici za pojedine predmete kao što su matematika, strani jezik, računarstvo za čiju nastavu učitelji u područnim školama nisu dovoljno kvalifikovani, a zatim lekar, kućna nega, briga o slabije pokretnim i starim licima i dr.). Svako naselje za potrebe obavljanja ovih aktivnosti treba da ima odgovarajući objekat/zgradu. Ti objekti mogu da budu organizovani kao mali multifunkcionalni centri u kojima se mogu obavljati različite aktivnosti (pomenute mobilne usluge, aktivnosti lokalnih organizacija civilnog društva, programi za lokalno stanovištvo i dr.).

Uvođenje mobilnih programa, naročito u oblasti zdravstva i obrazovanja, motivisano je, između ostalog, i poboljšanjem usluga i dostupnosti u područjima sa podstandardnom dostupnošću i kvalitetom usluga (*underserved*). Takvi programi, izuzev onih komercijalne prirode, oslanjaju se na javni sektor u obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Na internetu se može naći veliki broj informacija o organizacijama i programima mobilne zdravstvene zaštite u SAD, iz kojih se vidi da se takva forma zdravstvene zaštite sve više širi i opravdava motive uvođenja. Najčešće se navode usluge preventivne zdravstvene zaštite, različitih vrsta snimanja i laboratorija i pružanja osnovnih lekarskih usluga u područjima u kojima su ove usluge podstandardno dostupne. Ove vrste zdravstvenih usluga organizuju se u vozilima (*Mobile*

*Health Services Bus/Vehicle, Health Bus*)<sup>6</sup>. O upotrebi mobilnih vrtića postoji veliki broj informacija na Internetu. Na Novom Zelandu su mobilne predškolske jedinice razvijene 1970-tih godina da bi se obezbedili odgovarajući standardi obrazovanja i obuhvat dece u izolovanim područjima. Danas postoji sedam takvih jedinica, svaka ima po dva učitelja, koji "pokrivaju" nekoliko lokacija tokom nedelje. (Kennedy, Shelley and oth. (1990-91), *Mobile Pre-School Units in New Zeland*. Vol. I-II <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal>).

Navešćemo neke **forme unapređenja kvaliteta i prostorne dostupnosti javnih službi u ruralnim oblastima** koje se koriste u svetu, a u nekim sporadičnim slučajevima i u Srbiji:

- korišćenje novih organizacionih formi predškolske zaštite – mobilni vrtići, umrežavanje privatnog sektora, uključujući i subvencioniranje boravka prema kriterijumima koji su prihvaćeni za obdaništa u državnom sektoru;
- obezbeđivanje prostora za dečje ustanove putem zakupa objekata u privatnom vlasništvu, korišćenje montažnih objekata i sl.;
- korišćenje mobilnih timova kao forme jačanja učiteljskog kadra u seoskim područnim osnovnim školama, kao i mobilnih učionica, biblioteka i sl.
- povećanje prostorne dostupnosti starijih razreda u osmorazrednim osnovnim školama za decu iz naselja u kojima takva škola ne postoji putem prilagođavanja javnog prevoza radnom vremenu škole, organizovanjem petodnevnih/četvrerodnevnih internata za učenike, organizovanom ponudom privatnog smeštaja standardizovanog kvaliteta i sl.;
- poboljšanje zdravstvene zaštite u seoskom području korišćenjem mobilnih ekipa i mobilnih ambulanti.

## Potrebe institucionalne podrške akterima ruralnog razvoja u Srbiji

Nema sumnje da lokalne zajednice, uključujući i opštinski nivo, nemaju dovoljno snage da same, bez podrške sa strane, pomognu svojim građanima u oblasti obrazovanja, poboljšanja imovinskog položaja žena, komunalnog uređenja naselja i unapređenja drugih uslova života i privređivanja na selu. Po našem sudu, poboljšanje stanja u toj oblasti je, u prvom redu, uslovljeno povezivanjem lokalnih zajednica iz jedne ili više opština i saradnja sa organizacijama civilnog društva. Postoje primeri dobre prakse, kao što je zadrugarstvo u Vojvodini. Korišćenje ovakvih i sličnih iskustava i praksi jeste način da se u pojedinačnim naseljima i zajednicama naselja, korak po korak, stvaraju uslovi za konkurisanje i uključivanje u razvojne programe iz pretpristupnih fondova Unije i u druge inicijative međunarodne zajednice, a nakon prihvatanja u članstvo EU, direktno iz Evropskog fonda za ruralni razvoj, budući da prikazani CLLD instrument obezbeđuje sredstva za multisektorski pristup rešavanju akutnih problema ruralnog razvoja na lokalnom nivou.

Upravo zbog toga je potrebno blagovremeno osposobljavanje seoskog stanovništva, posebno žena i omladine, za efikasno korišćenje svih postojećih i potencijalnih izvora finansijske podrške ruralnom razvoju, između ostalog, kroz sledeće programe koje mogu da iniciraju i podrže lokalne zajednice:

- specijalizovani programi obuke u osnovnim i srednjim školama u kojima bi težište bilo na pripremi učenika za znanja potrebna za razvoj poljoprivrede i drugih socio-ekonomskih i ekoloških aktivnosti na selu;
- podrška potvrđenim formama udruživanja građana radi ostvarivanja zajedničkih interesa u različitim oblastima svakodnevnog života;

---

<sup>6</sup> <http://www.internationalmobilehealthassociation.org/membership.html>; <http://www.idph.state.il.us/public/press06/10.30.06MobileHealthcare.htm>; i dr..

- podsticanje razvoja zadrugarstva i drugih oblika organizovanih formi zajedničkog rada u seoskim naseljima, posebno po pitanju plasmana lokalnih poljoprivrednih proizvoda;
- programi upoznavanja i obuke za konkurisanje za pretpriступne programe EU, programe drugih država i međunarodnih organizacija i programe koje finansijski i organizaciono podržavaju institucije u Srbiji;
- podrška organizacijama besplatne pravne pomoći i njihova obuka o specifičnim problemima građana u seoskim područjima;
- programi obuke lokalnih zajednica za konkurisanje i sprovođenje pilot projekata za unapređenje uslova života i privređivanja u seoskim naseljima

## Podrška EU razvoju ruralnih područja Srbije u pretpriступnom periodu

Objedinjena podrška zemljama kandidatima i zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU definisana je 2006. godine uredbom Evropskog saveta o uspostavljanju Instrumenta za pretpriступnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession assistance – IPA*) za programski period 2007-2013 (*Council Regulation (EC) No 1085/2006*). IPA objedinjuje ranije pretpriступne instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA i CARDS. Zemlje korisnice sredstava ovog programa tada su bile podeljene u dve kategorije: kandidati za članstvo u EU (Turska, Makedonija i Hrvatska) i potencijalni kandidati (Crna Gora, Srbija, KiM – po Rezoluciji 1244, BiH i Albanija).

IPA plasira podršku u okviru pet komponenti: 1) *Pomoći tranziciji i izgradnji institucija*, u okviru koje se sredstva usmeravaju za ispunjavanje političkih i socio-ekonomskih zahteva i evropskih standarda; 2) *Prekogrančne saradnje* 3) *Regionalnog razvoja*, 4) *Razvoja ljudskih resursa* i 5) *Ruralnog razvoja (IPARD)*. Kao potencijalni kandidat, koji nema ovlašćenje za decentralizovano upravljanje IPA sredstvima, Srbija je u prethodnom programskom periodu mogla da koristi samo prve dve komponente, ali je imala mogućnost korišćenja pomoći i za projekte iz treće, četvrte i pete komponente preko prve komponente IPA<sup>7</sup>.

U okviru prve komponente IPA, u Srbiji su se u 2007. godini našli sledeći projekti vezani za **ruralni razvoj i upravljanje resursima**: *Jačanje kapaciteta za približavanje politike ruralnog razvoja EU standardima (MPŠV)*, *Jačanje administrativnih kapaciteta za zaštićena područja u Srbiji - Natura 2000 (MŽS)*, *Studija poplavnih područja u Srbiji i Master plan za otpadne vode u slivu Južne Morave* (Republička direkcija za vode MPŠV). U 2008. godinu je prijavljen projekt *Jačanje institucionalnog kapaciteta Uprave za zemljište u cilju formulisanja i sprovođenja zemljišne politike u skladu sa propisima EU i uspostavljanje informacionog sistema poljoprivrednog zemljišta (NPI, 2008; 328)*. Krajem 2011. godine je pokrenut projekt tehničke pomoći „Uspostavljanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima u Republici Srbiji“ (*Establishment of the Serbian Farm Accountancy Data Network – FADN*), na probnom uzorku od 50 porodičnih gazdinstava, koji bi trebalo sukcesivno povećavati na 1500-2000 gazdinstava.

Određene mogućnosti indirektno podrške ruralnom razvoju, uglavnom po pitanjima zaštite životne sredine, upravljanja prirodnim resursima i promovisanja saradnje i razmene iskustava na planu zaštite i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, vode i biodiverziteta, pružali su takođe **programi prekogrančne saradnje**: tri programa sa zapadnobalkanskim susedima (Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Crnom Gorom); tri programa sa susedima članicama EU (Mađarskom, Bugarskom, Rumunijom), kao i dva **programa transnacionalne saradnje**: IPA Jadranski program (samo po pitanjima institucionalne saradnje) i Program Jugoistočna Evropa (interesantan po tome što promovise potrebu posvećivanja posebne pažnje odnosima između grada i sela, odnosno onim uslugama koje mogu pomoći zaustavljanju sve bržeg odliva i starenja stanovnika ruralnih oblasti).

<sup>7</sup> Pored EU IPA, Srbija obezbeđuje sredstva podrške ruralnom razvoju i zaštiti životne sredine i putem donacija, kredita, fondova međunarodne pomoći Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija, poput Svetske banke, GEF, GF, EBRD, UNDP, USAID, SIDA, GTZ, SDC.



Sticanjem statusa kandidata za članstvo u EU, Srbija je 2012. godine dobila pravo da koristi svih pet komponenti prepristupnih IPA fondova, ali tek nakon okončanja budžetskog finansijskog okvira EU za period 2007-2013.

U periodu 2014-2020. godine Unija je nastavila finansiranje podrške ruralnom razvoju zemalja kandidata za članstvo preko instrumenta IPA Rural Development II (IPARD II), koji je prevashodno namenjen uspostavljanju institucionalnih struktura i njihovom osposobljavanju za buduće korišćenje mnogo značajnijih sredstava iz fondova Zajedničke agrarne politike EU, uz istovremeno uvođenje mnogo strožih pravila kojih se moraju pridržavati potencijalni korisnici. **Osnovni ciljevi** su (<http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/>):

- obezbeđenje pomoći za implementaciju propisa i pravila koja važe u CAP EU; i
- potpomaganje održivog prilagođavanja u poljoprivrednom sektoru i ruralnim područjima zemalja kandidata.

IPARD II sredstva namenjena su podršci 9 mera kroz **tri prioritete**:

- **osa I – Unapređenje tržišne konkurentnosti i uvođenje standarda EU** sprovodi se kroz tri mere: investiranje u poljoprivredna gazdinstva radi restrukturiranja i približavanja evropskim standardima; investiranje u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva, takođe, radi restrukturiranja i približavanja evropskim standardima; i podrška formiranju organizacija poljoprivrednih proizvođača;
- **osa II – Pripreme aktivnosti za primenu agroekoloških mera i LEADER pristupa** sprovode se kroz dve mere: pripremanje za sprovođenje aktivnosti od značaja za prirodnu sredinu i ruralni predeo; i pripremanje i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja;
- **osa III – Razvoj ruralne ekonomije** sprovodi se kroz četiri mere: unapređivanje i razvoj ruralne infrastrukture; razvoj i diversifikacija ekonomskih aktivnosti na selu; obuka za unapređenje veština i znanja osoba angažovanih u poljoprivredno- prehrambenom sektoru i šumarstvu; i tehnička pomoć u vezi sa pripremom, praćenjem, evaluacijom, informisanjem i kontrolom aktivnosti na sprovođenju projekta.

Svaka država korisnica sredstava iz IPARD II fondova utvrđuje izbor mera podrške na osnovu prethodno sprovedenih sektorskih analiza u poljoprivredi i prehrambenoj industriji, kao i na osnovu procene potreba i potencijala za diversifikaciju ruralne ekonomije i analize stanja životne sredine.

**Osnovni preduslovi** za korišćenje sredstava iz IPARD fonda su: usvojen IPARD program i odobren od strane Evropske komisije (EC) posebnom odlukom; zaključeni svi sporazumi (Okvirni, Sektorski i Finansijski); i usvojena odluka o prenošenju upravljačkih ovlašćenja EC (okončan proces akreditacije).

**Osnovni principi**, na kojima se zasniva IPARD, su: podela obaveza između svih aktera; uspostavljanje efikasnog sistema interne kontrole; definisanje jasnih procedura za upravljanje IPA fondovima; nezavisna eksterna revizija; transparentne procedure javnih nabavki i kofinansiranje. Treba ponovo naglasiti da su IPARD sredstva prevashodno namenjena uspostavljanju institucionalnih struktura i njihovom osposobljavanju za korišćenje mnogo značajnijih sredstava iz fondova CAP EU nakon učlanjenja, a ujedno i uvođenju mnogo strožih pravila za potencijalne korisnike sredstava. Zbog toga je od posebnog interesa svih zemalja kandidata da povećaju potrošnju IPARD sredstava na maksimum kako bi se ubuduće uspešno kvalifikovali za veća sredstva iz fondova EU. Uspeh u korišćenju IPARD fondova ocenjuje se, takođe, napretkom u uspostavljanju efikasnih i organizovanih institucija koje će obavljati implementaciju IPARD-a. Stoga posebnu važnost ima izgradnja i jačanje institucija (<http://www.leader.org.rs/ipard/lat/IPARD>).

Prilikom **konkurisanja za investicije** u fizičku imovinu potencijalni korisnici podrške moraju da obezbede pun iznos novca potrebnog za realizaciju svoga projekta. Tu država i lokalne samouprave treba da odigraju značajnu ulogu, pružanjem pomoći za obezbeđenje odgovarajućih sredstava (povoljni krediti, razvojne banke i sl.). Nakon obezbeđivanja sredstva za investiciju, interesent se prijavljuje na objavljeni konkurs i dostavlja svu potrebnu dokumentaciju kako bi ušao u proces odobravanja projekta. Investicija ne sme biti započeta pre nego što je projekat odobren. Pošto se projekat odobri, korisnik

može započeti investiciju, striktno prema projektu koji je priložio prilikom konkurisanja. Veoma je značajno i to da svaka investicija ima minimalni rok trajanja od pet godina. U tom vremenskom periodu, korisnik podrške mora da održi investiciju (ne sme da otuđi objekat ili promeni namenu), a sa druge strane mora da dostigne standarde EU, u zavisnosti od vrste investicije. U suprotnom, dužan je da vrati sva sredstva. Refundacija utrošenih sredstava iznosi, po pravilu, 50% vrednosti investicije (u pojedinim slučajevima 55 - 60%) i tom prilikom, podnose se svi računi i drugi dokazi o relevantnim troškovima i isplata. Tokom realizacije sprovodi se **višestepena kontrola** (S. Jerinić, <http://www.znanjenapoklon.rs/clanci/agroekonomija/kako-do-sredstava-iz-ipard-fondova>):

- prva, tzv. nulta kontrola obavlja se u fazi odobravanja projekta, kada se proverava da li je investicija već započeta/kupljena oprema za koju konkuriše; u slučaju da je to učinjeno zahtev za ostvarivanje prava nad IPARD sredstvima biće odbijen;
- druga kontrola se odvija pre isplate sredstava, sa ciljem da se utvrdi da li je investicija obavljena u skladu sa predloženim projektom;
- poslednja, ex-post kontrola obavlja se posle realizovane investicije i posle isplaćenih sredstava korisniku, sa ciljem da se utvrdi da li je investicija održana i da li su pri tome dostignuti standardi EU.

Kontrole mogu biti i vanredne u zavisnosti od okolnosti (sumnja na prevaru, neregularnost i sl.). Korisnik je dužan da čuva svu dokumentaciju od trenutka sklapanja ugovora do trenutka isteka pet godina od realizovane investicije. Suština IPARD podrške se svodi na dve stvari – kofinansiranje i standarde. To su elementi koji određuju ekonomsku aktivnost potencijalnog korisnika u najmanje pet godina posle realizovane investicije. Zbog toga je od izuzetne važnosti izrada korisničkog uputstva, kojim se definiše na koji način, u kojim rokovima, za koja sredstva i uz koju potrebnu dokumentaciju potencijalni korisnik može da ostvari prava na IPARD sredstva, što do sada u Srbiji nije učinjeno.

Evropska komisija je 20. januara 2015. godine, donela odluku o usvajanju predloga Programa pretpristupne pomoći za ruralni razvoj Republike Srbije za period 2014-2020 (IPARD II). Tim povodom je 23. marta 2015. u Sava centru održana konferencija na kojoj je izneta prezentacija tog Programa (Презентација преговарачки процес Д.Голубовић 23 март, <http://www.mpzss.gov.rs/>)<sup>8</sup>.

U skladu sa akutnim ekonomskim teškoćama i potrebama nacionalne ekonomije, struktura i mere IPARD II Programa su podređene jačanju proizvodnih i izvoznih kapaciteta poljoprivredno-prehrambenog sektora (Tabela 2).

---

8 Integralni tekst ovog dokumenta nije za sada dostupan na srpskom jeziku, navodno zbog toga što se kasni sa prevodenjem originala sa engleskog, koji se može naći na: ([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Vesti/2015/IPARD\\_2014\\_2020.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Vesti/2015/IPARD_2014_2020.pdf))

Tabela 2. IPARD II podrška za Republiku Srbiju prema predviđenim merama 2015-2020 (u eurima)

Mera	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Svega 2015-2020
1. Investicije u tehničku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	7.535.248	9.900.325	10.622.224	11.199.743	17.002.434	19.780.025	76.040.000
2. Investicije u fizičku imovinu za preradu i plasman proizvoda poljoprivrede i ribarstva	6.164.752	8,099.675	8,690.276	9.162.757	13.910.066	16.182.475	62.210.000
3. Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje	-	-	2.187.500	1.287.500	1.287.500	1.287.500	8.750.000
4. Sprovođenje lokalnih razvojnih strategija – LEADER pristup	-	-	500.000	1.000.000	1.900.000	1.850.000	5.250.000
5. Diversifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja	1.000.000	1.500.000	2,000.000	5.000.000	4,000.000	4,000.000	17,500.000
6. Tehnička podrška	300.000	500.000	1,000.000	1,450.000	1,000.000	1,000.000	5,250.000
<b>Ukupno</b>	<b>15.000.000</b>	<b>20.000.000</b>	<b>25.000.000</b>	<b>30.000.000</b>	<b>40.000.000</b>	<b>45.000.000</b>	<b>175.000.000</b>

Izvor: Prezentacija pregovarački proces D.Golubović 23 mart (<http://www.mpzss.gov.rs/>)

**Glavni ciljevi Programa** su unapređenje zdravstvene bezbednosti hrane u Srbiji i konkurentnosti sfere proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda, kao i pomoć tom sektoru da se postepeno uskladi sa standardima EU. Za korišćenje sredstava po osnovu uključenih mera biće raspisivani konkursi.

**Krajnji korisnici podrške u okviru prve mere** su poljoprivredni proizvođači ili grupe proizvođača, upisani u Registar poljoprivrednih gazdinstava. Predviđena su ulaganja u:

- stočarsku proizvodnju, uz podršku poštovanju savremenih ekoloških standarda, uključujući i proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (farme muznih krava kapaciteta od 20 do preko 300 grla; farme za proizvodnju goveđeg mesa kapaciteta od 20 do preko 1.000 grla; farme za proizvodnju ovčijeg i/ili kozjeg mesa kapaciteta od 150 do preko 1.000 grla; farme za proizvodnju svinjskog mesa kapaciteta od 100 do preko 10.000 grla; i farme za proizvodnju brojlera kapaciteta od 4.000 do preko 50.000 komada u turnusu);
- ratarsku proizvodnju (žitarice, uljarice, šećerna repa), uz diferenciranu podršku nabavci odgovarajuće mehanizacije i izgradnji skladišnih kapaciteta, u zavisnosti od površine pod usevima (2-50 ha; 50-100 ha i preko 100 ha);
- proizvodnju voća (jagodičasto na 2-20 ha i drugo voće na 5-100 ha) i povrća (500-10.000 m<sup>2</sup> staklenika/plastenika ili 0,5-50 ha na otvorenom prostoru), uz nabavku mehanizacije, materijala i opreme, uključujući računarsku tehniku radi protivgradne zaštite, a zatim izgradnju objekata za skladištenje i sistema za navodnjavanje.

**Krajnji korisnici podrške u okviru druge mere** mogu biti: 1) preduzetnici i pravna lica/preduzeća sa manje od 25% javnog kapitala ili glasačkih prava u posedu organa javne vlasti, registrovani u APR, i moraju biti u aktivnom statusu; i 2) mikro, mala i srednja preduzeća - shodno članu 6. Zakona o računovodstvu RS (SG RS 62/2013). U slučaju da korisnik nije vlasnik, neophodno je da obezbedi ugovor o zakupu zemljišta ili objekta sa minimalnim trajanjem zakupa od 10 godina od dana podnošenja prijave. Predviđena su ulaganja u

- preradu mleka i marketing proizvoda od mleka, sa prosečnim dnevnim kapacitetom od 10.000 do 100.000 litara prikupljenog mleka u poslednjoj poslovnoj godini;
- prerada mesa i marketing mesnih proizvoda u klanicama sa minimalnim kapacitetom 8 radnih sati za 10 grla goveda, 50 svinja, ovaca ili koza i 50.000 komada živine; i
- prerada i marketing voća i povrća, i to samo u mikro, malim i srednjim preduzećima.

**Ulaganja u realizaciju treće** (agro-ekološko-klimatske mere i organska proizvodnja) i **četvrte mere** (sprovođenje lokalnih razvojnih strategija) predviđaju se tek u drugoj fazi (od 2017. godine) realizacije IPARD programa i iznetom prezentacijom nisu bliže definisana.

**Krajnji korisnici podrške u okviru pete** mere mogu biti: 1) registrovani poljoprivrednici ili članovi poljoprivrednog domaćinstva koji se bave poljoprivrednim ili nepoljoprivrednim delatnostima na selu; i 2) mikro i mala privatna pravna lica iz ruralnih područja – u skladu sa Zakonom o računovodstvu RS. Predviđena podrška diversifikaciji ekonomskih aktivnosti na selu odnosi se samo na podizanje turističkih kapaciteta s maksimalno 30 ležajeva po registrovanom korisniku, uz nabavku odgovarajuće opreme, nameštaja i mašina, kao i izgradnju objekata za rekreaciju.

**Korisnici tehničke pomoći** (šesta mera) su Uprava za agrarna plaćanja i druge institucije uključene u pripremu, implementaciju i kontrolu IPARD II programa<sup>9</sup>.

Generalno, podrška iz IPARD II programa je prevashodno namenjena ekonomski jakim poslovnim subjektima, koji su u stanju da prihvate savremene izazove konkurentnosti na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, koje danas ima globalni karakter. Iznosi pomoći za prvu meru kreću se od 10.000 do 1.000.000 evra, a finansira se 60% od ukupnih prihvatljivih troškova, za drugu meru – iznose od 20.000 do 2.000.000 evra, uz 50% pomoći od vrednosti investicije. U okviru mere pet, udeo pomoći za prihvatljive troškove je 65% od iznosa investicije koja može da iznosi 5.000 - 300.000 evra.

Povraćaj sredstava uložениh u navedene namene uslovljen je poslovanjem u skladu sa odgovarajućim nacionalnim standardima vezanim za zaštitu životne sredine, javnog zdravlja, bezbednosti na radu i dobrobiti životinja, a na kraju realizacije, investicija mora ispuniti relevantne standarde EU. Pri odobravanju podrške za unapređenje poljoprivredne proizvodnje, potencijalni korisnici treba da dokažu svoja iskustva i znanja (završena srednja poljoprivredna škola ili poljoprivredni fakultet kao i radno iskustvo u poljoprivredi od najmanje tri godine, a u slučaju završene srednje škole nepoljoprivrednog smera i pisanu izjavu o prihvatanju obaveze pohađanja najmanje 50 časova obuke iz oblasti za koju se konkuriše).

Prema izjavi prof. dr Snežane Bogosavljević-Bošković (mart 2015), ministarke poljoprivrede i zaštite životne sredine, "sredstva za realizaciju IPARD II programa će biti na raspolaganju krajem ove ili početkom naredne godine, jer su za realizaciju ovakvog programa potrebne i odgovarajuće pripreme, uspostavljanje i akreditacija operativnih struktura, kao i dobrog sistema informisanja, ali i podrška lokalnih samouprava". Tom prilikom resorna ministarka je najavila i donošenje Nacionalnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj Republike Srbije 2015-2020., koji sadrži lakše uslove i zahteve za korisnike, odnosi se na veći broj potencijalnih korisnika, a mere podrške su investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, diversifikacija ruralne ekonomije, investicije u unapređenje i razvoj ruralne infrastrukture i usluga, transfer znanja i razvoj savetodavnih usluga, ostali usevi, pčelarstvo, očuvanje životne sredine, ruralni razvoj u šumskim područjima. Ova dva komplementarna razvojna dokumenta, sa merama i programima na regionalnom i lokalnom nivou, trebalo bi da uspostave jedinstven sistem podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju kroz plan obuka jedinica lokalne samouprave za čiju je realizaciju Ministarstvo dobilo

<sup>9</sup> [više o zadacima i radu te Uprave na: <http://uap.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Информатор-о-рады-31-08-2015.pdf>

jaku podršku Stalne konferencije gradova i opština. Očekuje se da će se zajedničkim radom Ministarstva, lokalnih samouprava i nadležnih institucija ostvariti dobri rezultati u sprovođenju ovih programa u cilju unapređenja ruralnih područja i podizanja kapaciteta i konkurentnosti poljoprivrede (<http://www.skgo.org/reports/1615/175-miliona-evra-za-ruralni-razvoj-kroz-IPARD-II-program>).

## Zaključak

I pored optimističkih najava političara, čini se da do 2017. godine nije realno računati na značajnije povećanje finansijske podrške razvoju poljoprivrede i sela. Nije reč samo o teškoćama pri zaokruživanju institucionalne suprastrukture potrebne za otpočinjanje implementacije programa IPARD II u Republici Srbiji, već pre svega o slabim izgledima za povećanje domaćeg agrarnog budžeta, koji je usko determinisan stopom rasta cele nacionalne ekonomije. Pri tome treba imati u vidu da je korišćenje pomoći iz pretpristupnih fondova EU uslovljeno kofinansiranjem iz domaćih izvora (25 % kod mera uključenih u prvu fazu realizacije IPARD II za Srbiju, izuzev tehničke pomoći, gde to učešće iznosi 15%, a kod mera pomerenih u drugu fazu je mnogo manje: Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje-15% i Sprovođenje lokalnih razvojnih strategija-10%).

Pomenuta ograničenja i druge brojne neizvesnosti ne bi trebalo, po našem mišljenju, da obeshrabre lokalne zajednice za hitno preduzimanje aktivnosti usmerenih na efikasno korišćenje sredstava iz IPARD II fonda i drugih potencijalnih vidova podrške ruralnom razvoju iz svih raspoloživih domaćih i međunarodnih izvora. Preko je potrebno samorganizovanje lokalnog stanovništva, kroz formiranje i registrovanje lokalnih akcionih grupa (LAG), kao i njihovo povezivanje i umrežavanje na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, u prvom redu, radi razmene informacija i iskustava po pitanjima od značaja za obezbeđivanje podrške razvoju poljoprivrede i sela. Čini se da je to i jedan od osnovnih preduslova za efikasno korišćenje finansijskih podsticaja za realizaciju lokalnih razvojnih strategija LEADER pristupom, koji su IPARD II programom najavljeni od 2017. godine. Prema dosadašnjoj praksi, krajni korisnici sredstava namenjenih za pripremu i sprovođenje ovih strategija su odabrane lokalne akcione grupe. Suštinu LEADER pristupa čine lokalne inicijative i partnerstva.

Polazeći od višegodišnjeg iskustva i primera tzv. dobre prakse, Evropska mreža za ruralni razvoj (*ENRD*) je 2014. godine objavila novo metodološko uputstvo za izradu lokalnih strategija razvoja (LDS), kojim se posebno naglašava da osnovne elemente ruralnog razvoja na lokalnom nivou predstavlja tzv. trojstvo teritorijalnog razvoja (*The territorial development trinity*), koji se sastoji od međusobne, kružne povezanosti: područja/teritorije; partnerstva; i integrisane strategije lokalnog razvoja. Stoga ne postoji uniformni model za pripremu dobre LDS, jer svaka lokalna zajednica ima svoje specifične potrebe koje se ne mogu zadovoljiti po jednom obrascu, ili popunjavanjem nekih formulara. To se, međutim, može postići uključivanjem svih zainteresovanih lokalnih aktera u pripremu Strategije prema sledećem, opštem sadržaju (<http://enrd.ec.europa.eu/en/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/what-is-the-structure-of-a-local-development-strategy>):

- definisanje/opis područja i stanovništva koji su obuhvaćeni Strategijom;
- određivanje razvojnih potreba i potencijala područja, primenom tzv. SWOT analize (Snage; Slabosti; Mogućnosti; Pretnje);
- opis Strategije i njenih ciljeva, opis integrisanog i inovativnog karaktera Strategije i hijerarhije ciljeva, uključujući jasne i merljive (kvantitativne) efekte i rezultate, što treba uskladiti/povezati sa odgovarajućim programima svih fondova koji su uključeni u Zajedničke strateške okvire Politike ruralnog razvoja EU<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Po svemu sudeći, mogućnost multisektorskog finansiranja iz fondova uključenih u tzv. Zajedničke okvire RDP važi samo za članice EU (CLLD pristup), dok će u zemljama kandidatima to biti i dalje ograničeno na IPARD II, prema ranijim principima finansiranja LEADER inicijative. Pri tome treba imati u vidu da se konkretni investicioni projekat može podržavati samo iz jednog finansijskog izvora. Potrebna pojašnjenja trebalo bi da pruže republički organi upravljanja IPARD fondovima

- opis procesa angažovanja lokalne zajednice na donošenju Strategije;
- plan operacionalizacije koji ukazuje na načine transformacije ciljeva u aktivnosti;
- opis procedura upravljanja i praćenja (monitoringa) Strategije, koji prikazuje sposobnost Lokalne akcijske grupe za njenu implementaciju, kao i opis praktičnih procedura ocene (evaluacije); i
- finansijski plan Strategije, uključujući alokaciju sredstava iz svakog od uključenih fondova iz Zajedničkih strateških okvira.

Po našem dubokom uverenju, osnovni motiv za iniciranje, sprovođenje i neprekidno usavršavanje politike ruralnog razvoja čine opštedruštveni interesi za očuvanjem zemljišnih i drugih resursa u funkciji proizvodnje hrane i agrarnih sirovina, a u krajnoj liniji – geostrateški interesi za obezbeđenjem prehrambene sigurnosti na regionalnom i nacionalnom nivou. Bez poljoprivrede nema ruralnih predela, niti drugih ekonomskih, prirodnih i kulturno-istorijskih vrednosti pretežnog dela gotovo svih nacionalnih teritorija. Stoga smatramo da bi u Srbiji pri izradi Lokalnih strategija razvoja seoskih zajednica trebalo, u prvom redu, temeljno ispitati sve mogućnosti i ograničenja za unapređivanje poljoprivredne proizvodnje na porodičnim gazdinstvima, uz maksimalno zalaganje za obezbeđenje odgovarajuće podrške iz svih raspoloživih izvora. Ne manji značaj, posebno sa stanovišta uravnoteženijeg regionalnog razvoja, ima podrška iniciranju, odnosno unapređivanju aktivnosti u oblasti prerade i marketinga lokalnih poljoprivredno-prehrambenih artikala, koje multipliciraju ekonomski učinak primarne poljoprivredne proizvodnje. Ovim putem se stvara realna materijalna osnova i za dobijanje delotvorne podrške, odnosno kofinansiranje projekata usmerenih na zadovoljavanje potreba u oblasti tehničke infrastrukture, zaštite životne sredine, zdravlja, obrazovanja i poboljšanja drugih uslova od fundamentalne važnosti za kvalitet življenja na selu, uključujući i zaustavljanje/usporevanje odliva mlađeg, posebno ženskog stanovništva, kao nužnog uslova za očuvanje demografske vitalnosti ruralnih područja.

## Dokumenti i izvori:

1. Babović, Marija, Intervju-SEEKONS ([http://www.vesti.rs/zene\\_u\\_srbiji/](http://www.vesti.rs/zene_u_srbiji/))
2. Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA
3. Commission regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA): 56-63
4. European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Potsdam, 1999.
5. European Commission: Agriculture and Rural Development 2014 - 2020.
6. Evropska socijalna povelja. Savet Evrope (1961, 1988, 1996, 1999)
7. European Social Network . [www.esn-eu.org](http://www.esn-eu.org)
8. Green Paper on Services of General Interest (2003). Commission of the European Communities. Brussels, 21.5.2003 (COM(2003)270 final)
9. Golubović, D.( 2015), Prezentacija pregovarački process: <http://www.mpzss.gov.rs/>
10. Guiding principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent. The CEMAT Guiding Principles – the Hannover Document. 2000
11. Implementing the Community Lisbon Programme: Social Services of General
12. Interest in the European Union. Brussel, 26th April 2006 (COM(2006)177 final)
13. IEEP (2009), The Future of Rural Development: The Role of the CAP and Cohesion Policy, Institute for European Environmental Policy, London and Brussels, p. 4

14. Jerinić, S., <http://www.znanjenapoklon.rs/clanci/agroekonomija/kako-do-sredstava-iz-ipard-fondova>
15. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. European Commission (COM( 2005)14).
16. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Generalna skupština UN, 1966.
17. Popović, V. (2003), Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj. Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd
18. Praćenje društvene uključenosti u Srbiji (2009). Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.
19. Prostorni plan Republike Srbije. Beograd, 2009
20. Public Services – Services of General (Economic) Interest – SG(E)Is. European Trade Union Confederation (ETUC). <http://www.etuc.org/org/a/3167> (9.03.2009)
21. Republic of Serbia, IPARD PROGRAMME FOR 2014-2020, revised version by 1 December 2014, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Vesti/2015/IPARD\\_2014\\_2020.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Vesti/2015/IPARD_2014_2020.pdf);
22. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine (Službeni glasnik RS; 85/14).
23. Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty. Serbia and Montenegro. Belgrade: UNDP, 2004. Zaglavljani u prošlost. Energija, životna sredina i siromaštvo. Beograd: UNDP, 2004/2009.
24. Urban Indicators Guidelines. UN Habitat. The Global Urban Indicators Database
25. White paper on services of general interest. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 12.05.2004 (COM(2004)374 final)
26. <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal>
27. <http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/>
28. [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/serbia/financial\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/serbia/financial_en.htm)
29. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_en.pdf)
30. <http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page>
31. <http://enrd.ec.europa.eu/en/themes/clld>
32. [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview\\_en.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview_en.html)
33. <http://enrd.ec.europa.eu/en/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/what-is-the-structure-of-a-local-development-strategy>
34. <http://www.etuc.org/a/3167>
35. <http://www.idph.state.il.us/public/press06/10.30.06MobileHealthcare.htm>
36. <http://www.internationalmobilehealthassociation.org/membership.html>;
37. <http://www.leader.org.rs/ipard/lat/IPARD>
38. [http://www.vesti.rs/zene\\_u\\_srbiji/](http://www.vesti.rs/zene_u_srbiji/)
39. <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1254152>
40. <http://www.mpzss.gov.rs>

# 6 Strategija Evropa 2020 i politike zapošljavanja na lokalnom nivou

## Lokalne vlasti i zapošljavanje

Lokalne vlasti mogu imati trostruku ulogu u politikama zapošljavanja. One se pre svega nalaze u ulozi poslodavca - *Savet evropskih opština i regiona*<sup>1</sup> je učesnik u socijalnom dijalogu kao predstavnik zaposlenih u javnom sektoru i tesno saraduje sa Evropskom federacijom sindikata u javnom sektoru<sup>2</sup>. Kao nosici lokalnog ekonomskog razvoja lokalne samouprave zauzimaju važno mesto u promociji preduzetništva. Na kraju, one imaju ključnu odgovornost za socijalnu koheziju i socijalno isključene grupe.

Lokalne politike zapošljavanja i aktivnosti lokalnih vlasti mogu da daju značajan doprinos unapređenju situacije na tržištu rada. Ekonomski razvoj i razvoj tržišta rada, socijalna, obrazovna i strukturna politika blisko su povezane na lokalnom nivou, a na taj način bolje mogu iskoristi dostupne resurse. Uspeh strategija lokalnih vlasti veoma zavisi od toga u kojoj meri one vide sebe kao deo sveobuhvatne mreže aktera, kao i da li će naučiti da razviju i kontrolišu ove mreže, a svoje resurse i specifične kompetencije iskoriste efikasno.

Nezaposlenost je veliki izazov za lokalne vlasti. Gradovi i opštine su pod uticajem ekonomske krize, a zatvaranjem fabrika veliki deo populacije ostaje bez posla. Nedostatak praksi i mogućnosti za prvo zaposlenje uskraćuje mladima ulazak u svet rada, a na taj način lokalna ekonomija gubi. Finansijske posledice krize dovele su mnoge lokalne samouprave EU u ozbiljnu budžetsku krizu. Tržištu rada i politikama zapošljavanja potrebna je jaka lokalna dimenzija čak i u vreme globalnih tržišta. Lokalne inicijative ne mogu biti zamena za sveobuhvatne politike na nacionalnom i evropskom nivou. Međutim, kako je njihova uloga predviđena velikim brojem strateških dokumenata one mogu dati važan doprinos u unapređenju situacije u oblasti zapošljavanja.

---

1 Osnovan je u Ženevi 1951. godine pod nazivom *Savet evropskih opština* (eng. *The Council of European Municipalities*). Članovi su preko 55 nacionalnih asocijacija gradova, opština i regija iz 41 zemlje. Zajedno, ova udruženja predstavljaju preko 100.000 lokalnih i regionalnih vlasti.

2 Najveća federacija u okviru Evropske konfederacije sindikata (eng. *The European Federation of Public Service Unions – EPSU*) predstavlja 8 miliona javnih službenika iz lokalne i državne administracije, ali i iz sektora engergetike, vodosnabdevanja, zdravstva, kao i drugih javnih usluga (obuhvata preko 250 sinidkalnih udruženja).



Efektivna lokalna politika zapošljavanja zahteva funkcionalne matrice saradnje i mreže aktera koje se nekada spontano formiraju u slučajevima kriza i koje je potrebno pažljivo i strpljivo razvijati i negovati za dugoročnu strategiju zapošljavanja. Takođe, faktor liderstva je veoma značajan u iskorišćavanju lokalnog i regionalnog potencijala na ciljeve tržišta rada i zapošljavanja, i mobilisanje trajne političke saglasnosti i resursa, uključujući opštinske resurse.<sup>3</sup>

Održiv pad nezaposlenosti može se postići samo kreiranjem velikog broja novih radnih mesta. Iz tog razloga podrška preduzetničkim aktivnostima i razvoju biznisa su ključni zadaci za uspešnu politiku zapošljavanja. Efikasna lokalna administracija koja optimalno koordiniše različite poslove, vođena sveobuhvatnim uslužnim konceptom, može obezbediti vrednu komparativnu prednost gradu ili opštini.<sup>4</sup>

Promocija tzv. start-up preduzeća može pomoći vitalizaciji lokalne ekonomije i lokalnog tržišta rada. Njihov uspešan razvoj vodi otvaranju novih radnih mesta, a ovakve kompanije osvežavaju lokalna tržišta, oživljavaju konkurenciju, osiguravaju primenu inovacija. Osnivanje lokalnih biznis centara i inkubatora uveliko je postala praksa koja se može uspešno prenositi.

Lokalne inicijative za zapošljavanje imaju posebnu funkciju u integrisanju posebnih ciljnih grupa - mladi, žene, migranti, dugoročno nezaposleni i druge ranjive grupe. Uloga lokalnih vlasti u politikama zapošljavanja postala je izuzetno bitna kada je u pitanju rastući broj ljudi koji ne mogu da opstanu na konkurentnom tržištu rada. Promocija celoživotnog učenja pomaže očuvanju zaposlenosti. Potrebna je podrška za obuke u firmama, kreiranje kontinuiranih obrazovnih mogućnosti, podizanje svesti i mobilisanje radnika i kompanija za stalne obuke, čime se unapređuju kvalifikacije radno sposobnog stanovništva, a samim tim i njihova zapošljivost. Lokalne vlasti mogu da se u ovom cilju povežu sa lokalnom privredom i civilnim sektorom kroz različite modele partnerstva i saradnje.

Skoro u svim oblastima rada jedinica lokalne samouprave moguće je osmisliti podsticaje za zapošljavanje. Tu odlučujuću ulogu mogu odigrati pravi partneri i strategije za umrežavanje.

## Razvoj politike zapošljavanja u Evropskoj uniji do 2010.

Pedesetih godina prošlog veka u Evropskoj zajednici za uglj i čelik radnici su koristili tzv. rehabilitacionu pomoć. Pomoć je odobrena radnicima iz sektora uglja i čelika kome je pretilo restrukturiranje. Evropski socijalni fond (ESF) nastao je u ranim šezdesetim i bio je ključan u borbi protiv nezaposlenosti. Tokom osamdesetih i ranih devedesetih doneti su i programi za zapošljavanje određenih ciljnih grupa, uspostavljeni su brojni sistemi za praćenje i dokumentovanje. Da bi se podstaklo slobodno kretanje radnika i pomoć radnicima u traženju posla u drugim državama članicama, dotadašnji sistem SEDOC (Système européen de diffusion des offres et demandes d'emploi en compensation internationale; Evropski sistem za međunarodnu razmenu objava slobodnih radnih mesta i prijava za zapošljavanje) je 1992. unapređen i preimenovan u EURES (Evropska služba za zapošljavanje). EURES postaje mreža za saradnju između Komisije i javnih službi za zapošljavanje u državama članicama Evropske ekonomske zajednice (plus Švajcarska) i drugih partnerskih organizacija.

U kontekstu visoke nezaposlenosti u većini zemalja Evropske unije (EU), Bela knjiga o rastu, konkurentnosti i zaposlenosti je 1993. godine pokrenula debate o ekonomskoj situaciji i strategiji zapošljavanja postavljajući po prvi put pitanje zapošljavanja na sam vrh evropske agende.

Novim poglavljem o nezaposlenosti u Ugovoru iz Amsterdama 1997. postavljeni su temelji Evropske strategije zapošljavanja i stalnog Saveta za zapošljavanje koji je ovim ugovorom osnovan. On ima save-  
todavni status sa ciljem da promoviše koordinaciju politika zapošljavanja u zemljama članicama i tržišta

3 Matthias Schulze-Böing, Local Employment Policy: Challenge for Local Government Strategy and Practice, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2010

4 Ibid

rada. Zemlje članice su i dalje samostalne i nadležne za politiku zapošljavanja, ali su se obavezale na koordinaciju svojih politika na nivou Zajednice. Ugovorom su Savetu Evropske unije i Komisiji povereni jača uloga, novi zadaci i instrumenti. Takođe, ojačana je i uloga Evropskog parlamenta u postupcima donošenja odluka.

Uključivanje "Socijalnog protokola" u Ugovor iz Amsterdama značio je važniju ulogu socijalnih partnera. Socijalni protokol nastao je 1991. godine kada su socijalni partneri u svetlu donošenja novog ugovora razgovarali o njihovoj ulozi uključujući i učešće u donošenju propisa, ali dogovor nije bio unesen u Ugovor iz Matrihta zbog otpora Velike Britanije. Umesto toga, prihvaćen je kao poseban Socijalni protokol, koji je obavezivao 11 od tadašnjih 12 članica EU. Nekoliko godina kasnije uključen je u Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine. Ugovor daje socijalnim partnerima pravo da budu konsultovani o nizu socijalnih i ekonomskih pitanja te im priznaje legislativnu i regulatornu moć u prameni određenih direktiva EU.<sup>5</sup>

#### OTVORENI METOD KOORDINACIJE (OMK)

(engl. Open Method of Coordination – OMC)  
OMK je način na koji se države članice dogovaraju o ciljevima u oblastima zapošljavanja, socijalne uključenosti i siromaštva, penzijskog osiguranja, obrazovanja, zdravstvene zaštite itd. definisan je Lisabonskom strategijom i osmišljen kao uzajamni proces planiranja, praćenja, poređenja i prilagođavanja nacionalnih politika zajedničkim ciljevima na nivou EU. OMK je dobrovoljne prirode i zasniva se na tzv. mekim instrumentima kao što su smernice i indikatori, razmena dobrih praksi. Ovaj model upravljanja uključio je i regionale i lokalne aktere, a njegov ključni element je decentralizovan pristup. Pre nego što je dobio svoj naziv i primenjen u oblastima socijalnog uključivanja, politikama obrazovanja i reformama penzionog sistema, OMK je već bio primenjen u politici zapošljavanja u EU, za koju se može reći da je kolevka OMK.

Vanredni samit o zapošljavanju održan u novembru 1997. u Luksemburgu je pokrenuo ostvarivanje Evropske strategije o zapošljavanju sa otvorenim metodom koordinacije (OMK), tzv. Luksemburški proces. Na ovaj način je stvoren okvir za ciklus godišnje koordinacije i praćenja nacionalnih politika zapošljavanja na osnovu posvećenosti država članica da uspostave set zajedničkih ciljeva i zadataka. Strategija se temelji na: 1) smernicama za zapošljavanje: na osnovu predloga Komisije, Savet će svake godine doneti niz smernica u kojima se navode zajednički prioriteti u politikama zapošljavanja zemalja članica; 2) nacionalnim akcionim planovima: svaka zemlja članica sastavlja godišnji nacionalni akcioni plan, a zatim godišnji izveštaj koji opisuje kako su se smernice primenjivale u praksi na nacionalnom nivou; 3) zajednički izveštaj o zapošljavanju: Komisija objavljuje, a Savet usvaja izveštaj; 4) Savet može doneti odluku da se određenoj zemlji izdaju konkretne preporuke na osnovu predloga Komisije. Evropska strategija zapošljavanja je visok nivo zaposlenosti u EU postavila na isti stepen važnosti sa makroekonomskim ciljevima rasta i stabilnosti.

U Lisabonu je 2000. Evropski savet usvojio je strategiju razvoja, poznatu kao Lisabonska strategija u kojoj je postavljen novi strateški cilj kojim bi EU postala „najdinamičnija i najkonkurentnija, na znanju zasnovana, privreda na svetu, sposobna za održiv ekonomski rast sa većim brojem kvalitetnih radnih mesta, jačom socijalnom kohezijom, i poštovanjem životne sredine.“<sup>6</sup> Ona je definisana kao rezultat posvećenosti da se prevaziđu razlike u rastu i produktivnosti između EU i vodećih globalnih konkurenata (pre svega SAD i Japana), kao i uticaja starenja populacije, a u očekivanju prijema novih država članica. Temeljni cilj je bila puna zaposlenost, a konkretni ciljevi u oblasti zapošljavanja do 2010. bili su: povećanje opšte stope zaposlenosti na 70%, stopa zaposlenosti žena od 60%, povećanje stope zaposlenosti starijih radnika (55-64 godina) na 50%.

<sup>5</sup> Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji – U susret izazovima pregovora, Treći svezak, poglavlje Proširena socijalna Europa?

Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Evropskoj uniji, Institut za javne finansije, Zaklada Friedrich Ebert Zagreb, 2005, Paul Stubbs Siniša Zrinšćak

<sup>6</sup> Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23. And 24. March 2000 dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)

Evropska strategija zapošljavanja je revidirana 2002. i ponovo lansirana 2005. godine sa fokusom na rast i radna mesta i sa ciljem pojednostavljenja i racionalizacije Lisabonske strategije. Revizija je uključivala i uvođenje višegodišnjeg vremenskog okvira (prvi ciklus bio 2005-2008). Od 2005. godine, smernice za zapošljavanje su integrisane sa smernicama šire ekonomske politike. Integrisane smernice 2005-2008 i 2008-2010 sadrže ukupno 23 smernice, od kojih se osam posebno odnose na zapošljavanje.

## Razumevanje Evrope 2020 – Novo usmerenje

### 1. CILJEVI I KLJUČNE INICIJATIVE

Lisabonsku strategiju je 2010. godine zamenila *Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast*.<sup>7</sup> Nova razvojna strategija definiše i nove ciljeve u oblastima zapošljavanja, istraživanja i inovacija, obrazovanja, kao i smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti (Tabela 1). Svaka država članica je u obavezi da izradi nacionalni program reformi za ostvarenje ovih ciljeva u skladu sa sopstvenim mogućnostima i okolnostima.

<b>CILJEVI STRATEGIJE EVROPA 2020</b>	
Zapošljavanje	Stopa zaposlenosti lica starosti 20-64 godine 75%
Istraživanje i razvoj/ inovacije	3% BDP EU izdvaja se za istraživanje i razvoj
Istraživanje i razvoj/ inovacije	Klimatsko energetska cilij "20/20/20" (emisija gasova sa efektom staklene baste 20% niža nego 1990, dobiti 20% energije iz obnovljivih izvora ili čak za 30% uz odgovarajuće uslove, povećati energetska efikasnost na 20%)
Obrazovanje	Procenat mladih koji napuštaju školu manji od 10%, najmanje 40% lica starosti 30-34 godine imaju diplomu visokoškolske ustanove
Smanjenje siromaštva i socijalna isključenost	Za 25% smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva

Tabela 1: Glavni ciljevi Evrope 2020

<sup>7</sup> European Commission, Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3. 3. 2010 COM(2010) 2020 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Za ispunjenje ciljeva, i unapređenje rasta i zaposlenosti, pokrenuto je sedam ključnih inicijativa (*eng. Flagship initiatives*). Njih čine aktivnosti koje je potrebno preduzeti na nivou EU i zemalja članica (Tabela 2).

<b>PAMETAN RAST</b> <b>razvoj privrede zasnovane na znanju i inovacijama</b>	<b>ODRŽIVI RAST</b> <b>razvoj konkurentnije privrede koja se efikasnije odnosi prema resursima</b>	<b>INKLUZIVNI RAST</b> <b>jačanje ekonomije visoke zaposlenosti, socijalne i teritorijalne kohezije</b>
<b>Digitalna agenda za Evropu</b> – razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta, razvoj interneta velike brzine, širokopolasni pristup internetu za sve, promocija koristi za firme i domaćinstva.	<b>Resursno efikasna Evropa</b> – doprinos razdvajanju ekonomskog rasta od upotrebe resursa, prelaz ka nisko-ugljeničnoj privredi, korišćenje obnovljivih izvora energije, modernizacija sektora transporta, unapređenje energetske efikasnosti	<b>Agenda za nove veštine i poslove</b> – modernizacija tržišta rada uz pospešivanje mobilnosti radne snage, razvoj veština, veću radnu aktivnost i usklađenost ponude i tražnje na tržištu rada.
<b>Unija inovacija</b> – unapređenje uslova i finansijskih resursa za istraživanje i inovacije kako bi se dobre ideje lakše pretvorile u proizvode i usluge koji će povećati privredni rast i broj radnih mesta.	<b>Industrijska politika za eru globalizacije</b> – razvoj infrastrukture, pojednostavljen regulatorni okvir za podsticanje preduzetništva i inovacija, bolja integracija tržišta kapitala, obuke, pristupačnost energije i sirovina	<b>Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti</b> – aktivnosti na tržištu rada, podrška za minimalna primanja, zdravstvena zaštita, obrazovanje, stanovanje, obezbeđenje finansija za podršku socijalnoj inkluziji.
<b>Mladi u pokretu</b> – unapređenje ishoda obrazovnog sistema i privlačnosti evropskog visokog obrazovanja na međunarodnom nivou.		

Tabela 2: Prioritetne oblasti i ključne inicijative Strategije Evropa 2020

## 2. INTEGRISANE SMERNICE

Savet EU usvojio je i smernice za koordinaciju politika zapošljavanja (Smernice za zapošljavanje) zemalja članica, koje su bazirane na strateškim ciljevima Evrope 2020 i za cilj imaju podršku reformama za održiv rast vođen znanjem i inovacijama. One su objedinjene sa Opštim smernicama ekonomskih politika država članica. Ukupno ih je bilo deset, prvih šesti se odosi na problem ekonomske politike, a četiri na politike zapošljavanja. One daju precizna uputstva zemljama članicama u definisanju programa i njihovoj implementaciji. Njima se odražava i međuzavisnost programa Evropa 2020 i Pakta za stabilnost i rast koji se odnosi na vođenje fiskalne politike čija je namera obezbeđenje budžetske discipline nakon uvođenja jedinstvene valute zemljama članicama Evropske monetarne unije (EMU). U smernicama se osim formulisanja opsega i smera usklađivanja politika država članica određuje i osnova za preporuke za pojedinačne zemlje u određenim oblastima.

Deset integrisanih smernica Strategije Evropa 2020 do 2014. bile su: 1) Obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija; 2) Rešavanje makroekonomskih debalansa; 3) Smanjivanje debalansa disproporcija

ja u evrozoni; 4) Optimizovanje podrške za IR i inovacije, jačanje trougla znanja i oslobađanje potencijala digitalne ekonomije; 5) Poboljšanje efikasnosti resursa i smanjenje emisije gasova staklene bašte; 6) Poboljšanje poslovnog i potrošačkog okruženja i modernizacija industrijske baze; 7) Povećanje učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti; 8) Razvijanje kvalifikovane radne snage prema potrebama tržišta rada, unapređenje kvaliteta radnih mesta i celoživotno učenje; 9) Poboljšanje performansi sistema obrazovanja i obuke na svim nivoima i povećanje učešća u visokom obrazovanju; 10) Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva.<sup>8</sup>

1. Podsticaj ulaganja;
2. Povećanje rasta kroz implementaciju strukturnih reformi;
3. Uklanjanje ključnih barijera rastu i kreiranju radnih mesta na nivou EU;
4. Povećanje održivosti javnih finansija i njihovo pogodovanje rastu;
5. Povećanje potražnje za radnom snagom;
6. Povećanje ponude radne snage i veština;
7. Poboljšanje funkcionisanja tržišta rada;
8. Osiguravanje pravednosti, smanjenja siromaštva i promocije jednakih mogućnosti

Tabela 3: Integrisane smernice

Odlučeno je i da se integrisane smernice ne smeju značajno menjati do 2014. Dok opšte smernice ekonomskih politika ostaju trajno važeće, smernice za zapošljavanje moraju se postavljati svake godine.

U martu 2015. Evropska komisija je predložila novi set integrisanih smernica – opšte smernice ekonomske politike i smernice za zapošljavanje, koje će zameniti Integrisane smernice iz 2010. Tri ključna prioriteta su investicije, strukturne reforme i fiskalna odgovornost kako je utvrđeno u Godišnjem pregledu rasta Komisije za 2015, a uključuje povećanje tražnje za radnom snagom, unapređenje ponude radne snage, veština i kompetencija, unapređenje funkcionisanja tržišta rada, podsticanje socijalne inkluzije, borbe protiv siromaštva i promocije jednakih mogućnosti (Tabela 3). Ove smernice integrišu i inovacije, jer su inspirisane i povezane sa investicionim politikama Evropske komisije i posebno Junke-rovim planom.

### 3. EVROPSKI SEMESTAR KAO NOVINA U KOORDINACIJI

Kako su neke od najvećih mana Lisabonske strategije bili „meki“ instrumenti upravljanja tj. otvoreni metod koordinacije koji nije podrazumevao sankcije, već se oslanjao na meru pritiska, kod nove strategije lideri su se dogovorili o merama za čvršću koordinaciju ekonomskih politika svih država članica kako bi se što pre savladale posledice krize. Novina je uvođenje „evropskog semestra“ – inicijative za koordinaciju makro-ekonomskih i fiskalnih politika. On je prvobitno započeo u januaru, kada je Evropska komisija objavila prvi Godišnji pregled ekonomskog rasta za 2011, a u aprilu ga je potvrdio Evropski savet. Kalendar evropskog semestra se od 2012. ustalio, a pregled aktuelnog ciklusa evropskog semestra grafički je prikazan u Šemi 1.

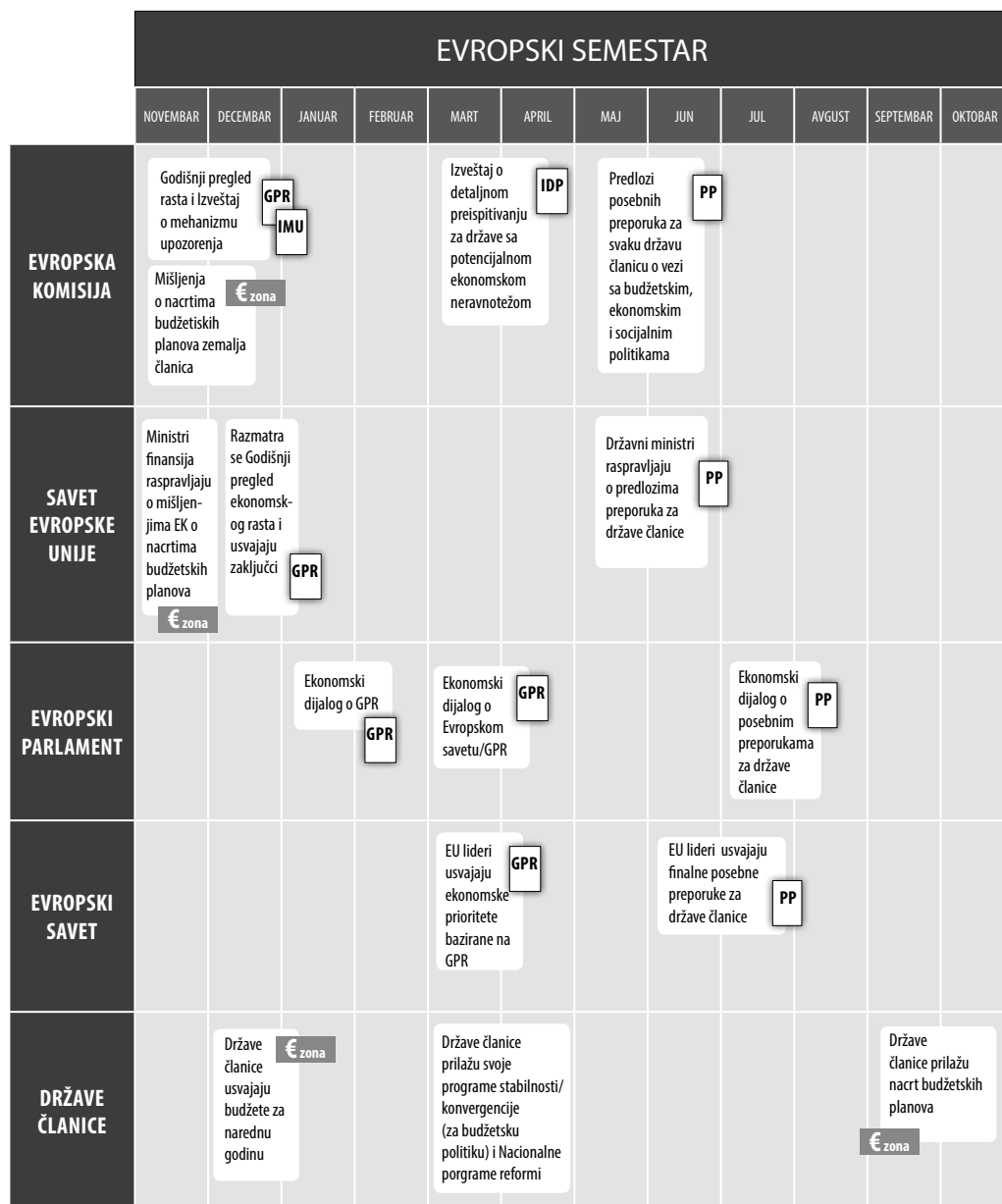
Dakle, Evropski semestar počinje u novembru svake godine objavljivanjem dva ključna izveštaja: Godišnji pregled rasta i Izveštaj o mehanizmima upozorenja. EU lideri razmatraju izveštaje zemalja članica u martu i dogovaraju se o zajedničkim smernicama za fiskalnu i strukturnu politiku kao i o finansijskim pitanjima. Takođe u martu, Komisija objavljuje analitički ekonomski pregled za svaku zemlju članicu (Izveštaj o detaljnom preispitivanju za države sa potencijalnom ekonomskom neravnotežom) u kojoj je analizirana ekonomska strategija, plan reformi, kao i drugi relevantni dokumenti koji se baziraju na Izveštaju o mehanizmima upozorenja.

Države članice u aprilu predstavljaju svoje budžetske planove i ekonomsku strategiju, koje Komisija zatim ocenjuje i predlaže Savetu EU preporuke za države članice. Dakle, oni se ne usvajaju u državama članicama pre nego što dobiju ocenu u Briselu. Predviđeno je strože praćenje nacionalnih reformskih programa i jasnije je definisana podela zaduženja između EU i države članica u smislu ostvarivanja Strategije Evropa 2020.

<sup>8</sup> Vodič kroz Strategiju EU 2020, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, Srbija, 2011.

Komisija zatim procenjuje planove i sačinjava Predloge posebnih preporuka za svaku državu članicu u vezi sa budžetskim, ekonomskim i socijalnim politikama. Ove preporuke se razmatraju među ministrima država članica u junu, a u julu ih usvajaju šefovi država i/ili vlada članica, a zatim ih vlade država članica uključuju u svoje državne budžete i druga dokumenta.

Šema 1: Evropski semestar – vremenski okvir



**GPR** Godišnji pregled rasta • **IMU** Izveštaj o mehanizmu upozorenja • **IDP** Izveštaj o detaljnom preispitivanju • **PP** posebne preporuke za države članice

# Implementacija ključnih inicijativa Evrope 2020 na lokalnom nivou

## 1. ULOGA KOMITETA REGIONA

Komiteo regiona je osnovan Ugovorom iz Maastrichta 1992. i čine ga predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti. Danas broji 350 članova i njihovih zamenika koji su postavljeni na predlog država članica, odlukom Saveta, na period od pet godina. Predsednik Komiteta regiona se bira na period od dve godine iz reda članova Komiteta. Sedište Komiteta je u Briselu. Države članice imaju kvotu od 5 do 24 člana, u zavisnosti od veličine. Zemlje kandidati za članstvo u EU imaju status posmatrača u ovom telu. Reč je konsultativnom telu koje iznosi svoje mišljenje tokom zakonodavnog procesa u oblastima kohezione politike, transportne politike, politike zapošljavanja, socijalne politike, životne sredine, politike javnog zdravlja i dr.

Iako Komiteo regiona suštinski nema mogućnost snažnog uticaja na zakonodavni proces on mora biti konsultovan shodno Ugovoru o EU, jer će u suprotnom biti povređena pravila postupka i pokrenut proces pred Evropskim sudom pravde. Na ovaj način, omogućava se veća zastupljenost i bolja artikulacija interesa subnacionalnih aktera u EU okvirima što je od posebnog značaja kada se ima u vidu činjenica da najveći broj odluka ovih organa ima neposrednog uticaja na regionalne i lokalne aktere.<sup>9</sup> Komisija, Svet i Evropski parlament mogu konsultovati Komiteo regiona i za druga pitanja.

Za razumevanje uloge lokalnih vlasti u ovim procesima važno je uzeti u obzir i pitanje unutrašnjeg uređenja država članica odnosno političko-pravni položaj lokalnih aktera i stepen njihovog uticaja na donosiocima odluka na nacionalnom nivou, zatim, kakav će stav u Savetu, odnosno u Evropskom parlamentu zauzeti predstavnici država članica, odnosno građana.

Uticaj lokalnih aktera na krajnji ishod u legislativnom procesu na nivou EU se smanjuje odmicanjem procesa odlučivanja, pa je od velike važnosti da oni od samog početka budu uključeni u proces kreiranja i usvajanja određenih akata. U Briselu je 1984. deceniju pre nastanka Komiteta regiona otvoreno prvo predstavništvo grada Birmingema, a od tada preko 300 predstavništava različitih lokalnih vlasti (regiona, provincija, pokrajina, gradova, opština), naročito od proširenja nadležnosti EU na oblasti koje su od posebnog interesa za regionalne i lokalne vlasti. Veće prisustvo predstavnika lokalnih vlasti u Briselu i nastanak Komiteta regiona omogućilo je neposrednije zastupanje i promovisanje interesa lokalnih i regionalnih vlasti. Paralelno sa povećanjem broja predstavništava javnog sektora povećava se broj predstavništava privatnog sektora - transnacionalnih kompanija, udruženja poslodavaca, što ukazuje na višestruki značaj prisustva u Briselu.<sup>10</sup>

Po pitanju strategije Evropa 2020, Komiteo regiona ima veoma aktivnu ulogu. Objavljeno je mišljenje o ključnim inicijativama, uspostavljena je platforma za monitoring strategije na kojoj se prikupljaju informacije sa terena različitim metodama i instrumentim, te se razmatra lokalni i regionalni doprinos određivanju prioriteta i sprovođenju Strategije na lokalnom i regionalnom nivou. Jednom godišnje Komiteo regiona objavljuje izveštaj o monitoringu.

Komiteo regiona predložio je usvajanje teritorijalnih paktova za strategiju Evropa 2020 u svim državama članicama. Teritorijalni pakt definiše se kao sporazum između različitih nivoa vlasti u državi (lokalni, regionalni, nacionalni). Strane koje potpišu teritorijalni pakt obavezuju se da će koordinirati i sinhronizovati svoje političke agende kako bi usredsredile svoje aktivnosti i finansijske resurse na ciljeve i predmete Strategije Evropa 2020.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, Isac Fund, 2012.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Više informacija dostupno na: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/TerritorialPacts.aspx>

## 2. SARADNJA NA VIŠE NIVOA VLASTI

Budući da su u mnogim zemljama EU regionalni i lokalni organi vlasti nadležni za politike u oblastima obrazovanja i stručnog usavršavanja, preduzetništva, tržišta rada ili infrastrukture, veoma je važno da postoji kontinuirana saradnja i dijalog svih nivoa vlasti po pitanjima koja su ključna za ostvarivanje ciljeva Strategije 2020. Ona inače predviđa da nacionalne vlasti, lokalne samouprave, socijalni partneri i druge organizacije, u svom domenu doprinesu ostvarivanju njene vizije, kao i da u tom procesu saraduju. Sve nacionalne, regionalne i lokalne vlasti potrebno je da daju doprinos u stvaranju i primeni nacionalnih programa reformi (NRP). Stalni dijalog između svih nivoa vlasti strategija vidi kao način da se prioriteta EU približe građanima.

U priručniku za lokalne vlasti Komiteta regiona - *Ostvarivanje ciljeva Strategije Evropa 2020*, navodi se da će uspostavljanje inteligentne strukture za koordinaciju upravljanja na više nivoa obezbediti svim akterima koji učestvuju u ostvarivanju ciljeva Nacionalnog programa reformi potrebne instrumente i mehanizme kojima će udružiti svoje budžete i stručna znanja i razmenjivati dobre prakse. Stoga, regioni i gradovi bi trebalo da budu strukturno uključeni u celokupan ciklus politike (izrada, sprovođenje, monitoring i ocenjivanje) u vezi sa godišnjim izveštavanjem o Nacionalnom programu reformi na nivou Evropske unije.<sup>12</sup>

Donošenje aktivnih lokalnih strategija još jedna je aktivnost na koju se upućuje u dokumentu Evropa 2020, a koje imaju zadatak da promovišu inovativnost i kreativnost u okviru lokalne zajednice i utiču na stvaranje novih partnerstava.

U skladu sa raspoloživim sredstvima trebalo bi da se odrede sektori za dalja ulaganja. Iako bi razvojni ciljevi iz strategije trebalo da se presilkaju u Nacionalnim programima reformi na sve nivoe vlasti država članica, zaključci su da imajući u vidu različite mogućnosti, ali i potrebe evropskih teritorijalnih jedinica - pokrajina, regiona, gradova ili opština, dinamika u ostvarivanju postavljenih ciljeva u okviru ovih samouprava takođe se razlikuje<sup>13</sup>, a rezultati su merljivi i dostupni. Glavna odgovornost i instrumenti za postizanje ovih ciljeva leže na državama članicama, u skladu sa Ugovorom i principom supsidijarnosti.<sup>14</sup>

## Poseban osvrt na agendu za nove veštine i nova radna mesta – lokalni i regionalni ugo

U trenutku pokretanja ključne inicijative *Agenda za nove veštine i nova radna mesta: Evropski doprinos punoj zaposlenosti* EU je brojala 23 miliona nezaposlenih. U isto vreme, poslodavci govore o poteškoćama u nalaženju odgovarajućih kadrova posebno za visokokvalifikovana radna mesta. Predviđao se deficit radne snage u oblastima informaciono-komunikacionih tehnologija i zdravstva.

Prema Strategiji Evropa 2020 cljana stopa zaposlenosti u EU iznosi 75% za žene i muškarce, a ona može biti dostignuta samo udruživanjem napora i različitih instrumenata. Komisija će obezbediti da ciljevi ove agende budu uzeti u obzir i u drugim zemljama u okviru procesa proširenja EU i Evropske susedske politike.

Cilj Agende je kreiranje neophodnih uslova da se modernizuje tržište i time poveća nivo zaposlenosti, kao i da se obezbedi održivost postojećih socijalnih modela. To podrazumeva podsticanje ljudi da stiču nove veštine koje će omogućiti da se trenutna i buduća radna snaga prilagodi novim uslovima i promenama u karijeri, da se smanji nezaposlenost i poveća produktivnost rada.

12 Ostvarivanje Ciljeva Strategije Evropa 2020 – Priručnik za lokalne vlasti, Komitet regiona 2010.

13 Vodič kroz strategiju Evropa 2020 - četiri godine kasnije, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, 2014

14 Ibid



Dakle, četiri glavna prioriteta su: 1) bolje funkcionisanje tržišta rada, 2) bolje obučena radna snaga, 3) veći kvalitet radnih mesta i uslova rada, i 4) snažnije politike za podsticanje stvaranja novih radnih mesta i tražnje za radnom snagom.<sup>15</sup>

Važan cilj strategije je smanjenje stope ranog napuštanja škole na manje od 10% i povećanje broja mladih u terciarnom obrazovanju ili ekvivalentnom strukovnom obrazovanju na najmanje 40 %. Više zaposlenih je ključ za održavanje evropskog socijalnog modela<sup>16</sup> i sistema socijalne zaštite.

Agenda za nove veštine i nova radna mesta je kompatibilna sa ključnom inicijativom Mladi u pokretu koja ima za cilj da pomogne mladim ljudima u sticanju znanja, veština i iskustva za pronalaženje prvog zaposlenja, ali i sa drugim ključnim inicijativama Evrope 2020.

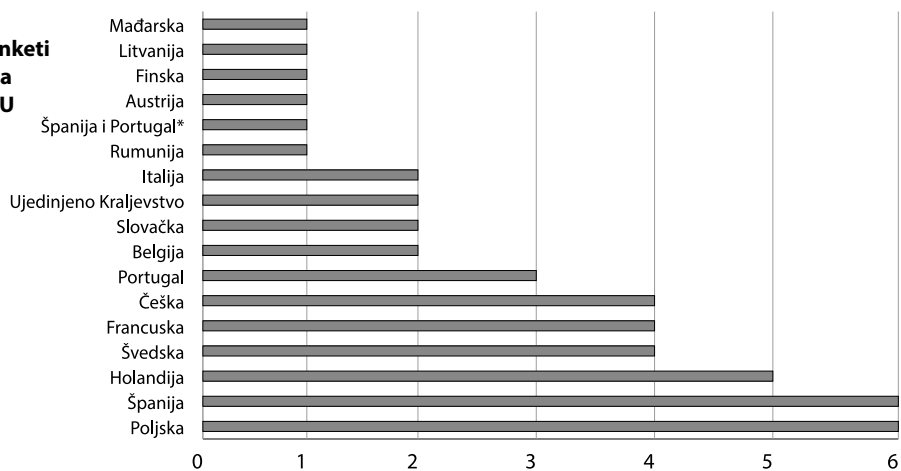
## 1. SNAGE, SLABOSTI I POTREBNE IZMENE

Anketa o Agendi za nove veštine i radna mesta sprovedena je između 28. novembra 2012. i 21. januara 2013 u okviru Monitoring platforme Komiteta regiona. Anketa je deo seta aktivnosti monitoringa i procene svih sedam ključnih inicijativa koje sprovodi Komitet regiona.

Rezultati ovih pojedinačnih anketa bili su osnov za sedam konfencija koje je Komitet organizovao za svaku ključnu inicijativu pojedinačno, a zaključci su upućeni Komisiji kao doprinos za srednjoročni pregled strategije u 2014. Ona se zasniva na analizi mišljenja o snagama, slabostima i potencijalnim izmenama Agende za nove veštine i radna mesta. Ovo ispitivanje bazirano je na odgovorima 46 lokalnih i regionalnih vlasti iz 17 zemalja članica (Grafikon 1).

Grafikon 1.

### Učesnici u anketi po državama članicama EU



Prikaz broja učesnika u anketi po zemljama članicama EU

(\*Grupacija za teritorijalnu saradnju - Galicija - Severni Portugal)

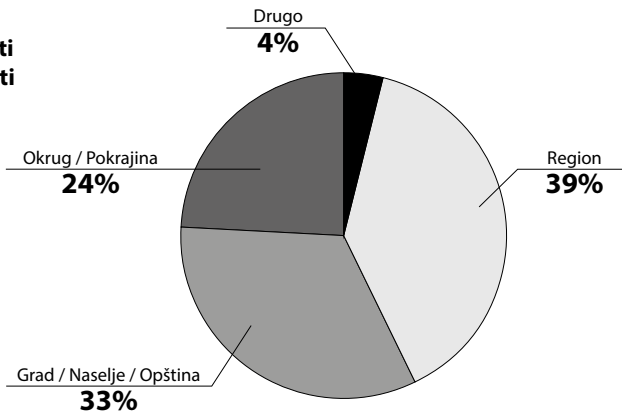
Od ukupnog broja ispitanih 39% su regionalne vlasti, zatim gradovi, naselja i opštine (33%) i na kraju okruzi i provincije (24%). Ostatak su odgovori asocijacija lokalnih i regionanih vlasti i asocijacije orga-

<sup>15</sup> European Commission, An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment /\* COM/2010/0682 final \*/\*, 2010; Dostupno na srpskom jeziku na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/07/Agenda-za-nove-vestine-i-nova-radna-mesta1.doc>

<sup>16</sup> Zbir akcija države i civilnog društva, koje su usmerene na to da se svim građankama i građanima ispune (osnovne) materijalne potrebe, obezbedi društveno angažovanje, ojača socijalna kohezija. Iz publikacije Vizije i opcije, br.1 Evropski socijalni model, Grupa autora. Fondacija Fridrih Ebert, 2006.

nizacija koja promovirše socio-ekonomske inicijative i aktivnosti u 7 zemalja (Grafikon 2). Nešto ispod polovine ispitanih su članovi Komitetove Monitoring platforme Strategije Evropa 2020 .

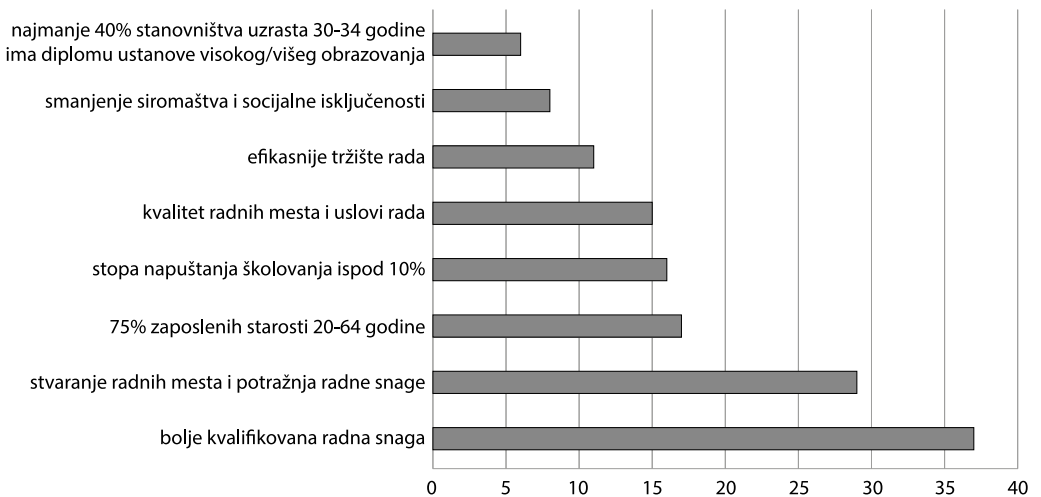
Grafikon 2.  
**Učesnici u anketi  
prema tipu vlasti**



U većini država rast nezaposlenosti uveliko je primetan, naročito među mladima. Takođe, preko 50% anketiranih regiona i lokalnih vlasti navelo je da su sprovodili različite programe za podršku nezaposlenima, rast zaposlenosti mladih, podršku preduzetništvu, osnaživanju ranjivih grupa, prelazak mladih iz sveta obrazovanja u svet rada, stručno usavršavanje i neformalne buke.

Ciljeve Agende ispitanici smatraju relevantnim (45 od 46 ispitanih ili 98%<sup>17</sup>), a većina je posebno istakla specifičan cilj koji se tiče povećanja nivoa zaposlenosti (Grafikon 3). Ciljevi su dobro osmišljeni, odgovor su na probleme koji utiču na tržište rada i usavršavanje. Sa druge strane, smatraju Agendu previše teoretskom i opštom u obimu, da nije u mogućnosti da uzme u obzir različite situacije u različitim državama, regionima i lokalnim sredinama.

Grafikon 3. **Ciljevi Agende za nove veštine i radna mesta koje su izdvojili ispitanici (bio je dozvoljen višestruki izbor)**



17 Jedan odgovor je bio nevažeći

Potreba da se promoviraju stvaranje radnih mesta i povećanje tražnje na tržištu rada, bolje uparivanje potreba privrede sa kvalifikacijama radne snage, kao i starenje populacije viđeni su kao glavni prostori za akciju. Značajna manjina je istakla promovisanje efikasnijih tržišta rada kroz fleksibilnost<sup>18</sup> (uglavnom iz istočnih delova EU - Rumunija, Austrija, Poljska, Češka i Slovačka) uz druge specifične ciljeve kao što je povećanje mobilnosti radne snage ili omogućavanje mladima pristup tržištu rada.

Manjina ispitanika istakla je promovisanje boljih radnih mesta i unapređenje uslova rada - unapređenje politika za usklađivanje privatnog i profesionalnog života, briga o članovima porodice (Grad Beč), prilagođavanje potrebama poslodavaca (Gradske vece Barnevelda, Holandija), unapređenja radnog okruženja i podizanje nivoa plata (Savet okruga Tolna, Mađarska).

Agenda za nove veštine i radna mesta uglavnom ih nije podstakla da postave više ciljeve u ovim oblastima, s izuzetkom nekoliko primera u oblasti unapređenja kvalifikacija, zapošljavanja mladih i tehnološkog razvoja.

Finansiraju je centralna briga svih zbog uticaja ekonomske krize i nedostatka javnih finansija. Uloga strukturnih fondova bila je istaknuta kao značajna od strane 87% anketiranih. Dolazeći Partnerski sporazumi<sup>19</sup> trebalo bi da obuhvate zapošljavanje, preporuka je 74% ispitanih. Većina se složila da kooperacija i koordinacija između različitih nivoa vlasti mora da se unapredi, kao i da bi regionalna i lokalna tela trebalo da imaju veću ulogu u kreiranju programa, primeni i finansijskom odlučivanju.

Kao i ranije Evropski socijalni fond (ESF) podržava transnacionalnu kooperaciju unutar operativnog programa kojima upravljaju nacionalne i regionalne vlasti. Do 2013. obezbeđeno je 3 miliona eura za transnacionalnu saradnju. Lista tema proširila se i na socijalne inovacije i razmenu iskustava i održavanje mreža aktera i ovoj oblasti.

Iz Evropskog regionalnog razvojnog fonda (ERDF) finansirano je oko 70 programa saradnje pod vođstvom Evropske teritorijalne saradnje (ETC)<sup>20</sup>. Za EU u celosti 4 programa bili su namenjeni međuregionalnoj saradnji ITERREG, urbanom razvoju URBANACT, prostornom istraživanju ESPON i međusektorskim temama IN. U februaru 2013. Evropski savet doneo je odluku da će izdvojiti 8,95 milijardi eura za ETC od kojih 6,63 milijardi eura za prekograničnu, 1,82 milijardi eura za transnacionalnu i 0,5 milijardi eura za međuregionalnu saradnju. Ovim programima upravljaju regionalni nadležni organi kao i nadležni organi na EU nivou kroz Operativne programe. Po prvi put zakonske odredbe za programe ETC su propisane posebnim propisima. Propisano je da će za svaki program biti određena tematika kako bi se fokusirale na 4 od 11 tematskih prioriteta definisanih za ERDF i ESF. Za prekogranične programe posebne preporuke napravljene su za zapošljavanje i socijalno uključivanje.

*Erasmus za sve* je program koji kombinuje postojeće EU fondove u oblasti obrazovanja, stručnog usavršavanja, mladih i sporta, kroz podršku za tri ključne aktivnosti: 1) obrazovne mogućnosti za pojedince; 2) saradnja za inovacije i dobre prakse između obrazovnih institucija, lokalnih i regionalnih vlasti, nevladinih organizacija; 3) podrška za političke reforme. Između ostalog, finansiraju se udruživanje znanja visokoškolskih institucija i nosilaca obuka i biznisa kako bi se promovisali novi kurikulumi i inovativne forme stručnog obrazovanja i obuka. Između 2014-2020 oko 17 milijardi će biti namenjeno za ove programe. Nacrt propisa predlaže koncentraciju 65% resursa na bespovratna sredstva za mobilnost, 26% na projekte saradnje i 4% na političke reforme. Različite aktivnosti ovih programa mogu se sprovesti kroz nacionalne agencije i konkurse za dodelu sredstava.

EU programi za socijalne promene i inovacije (PSCI) podržavaju razvoj, primenu i inovaciju EU politika za zapošljavanje i socijalne politike (Progress), aktivnosti u vezi sa kretanjima radnika (EURES), mikrofinansi-

18 (eng. flexibility) Socijalni model u kome država sprovodi proaktivnu politiku na tržištu rada i čine ga fleksibilnost tržišta rada, dinamična ekonomija, sigurnost za radnike sa pravima i obavezama države i radnika. Evropska komisija gleda na fleksibilnost kao na integrisanu strategiju istovremenog unapređenja fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada.

19 Prema Uredbi (EU) br. 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. svaka država članica EU obvezna je da podnese Partnerski sporazum kojim se utvrđuje nacionalna strategija za korišćenje evropskih strukturnih i investicionih fondova.

20 Kao jedan od ciljeva Regionalne/kohezivne politike Evropske unije, Evropska teritorijalna saradnja (nekada INTERREG) predstavlja okvir za razmenu iskustava između aktera na različitim nivoima uprave u različitim državama članicama, kao i okvir za iznalaženje zajedničkih rešenja za slične probleme. Ovu saradnju čine: prekogranični programi saradnje, transnacionalni programi saradnje i međuregionalni programi saradnje.

ranje i socijalno preduzetništvo. PSCI budžet će iznositi oko 0,8-1 milijardu eura, a nacrt propisa predlaže namenu 60% za Progress, 15% EURES i 20% za mikrofinansiranje i socijalno preduzetništvo. PSCI biće u nadležnosti Evropske komisije na bazi višegodišnjih planova rada i tendera/poziva za predloge projekata. U vezi sa transnacionalnom saradnjom planirano je da kroz Progress nacionalne regionalne i lokalne vlasti, službe za zapošljavanje, nevladine organizacije i drugi, mogu da se prijave za finansijsku podršku za sprovođenje analiza, umrežavanje i informativne aktivnosti. Što se mikrofinansiranja tiče, Komisija saraduje sa Evropskom investicionom bankom.

Specifične inicijative i alati na nivou EU za poromiciju Agende uključuju ESF koji podržava unapređenje veština, usklađivanje kvalifikacija radne snage sa potrebama poslodavaca, unapređenje uslova rada i kvaliteta radnih mesta, kreiranje poslova, kao i Evropski fond za integraciju državljana trećih zemalja.

Svi ovi instrumenti za finansiranje imaju široku podršku među anketiranim regionalnim vlastima u smislu njihove relevantnosti u nastojanju da probleme reše. ESF fondove neki od njih koriste za unapređenje kvalifikacija mladih (Vlada Katalonije, Španija), mere za uspostavljanje ravnoteže između privatnog života i karijere (Grad Beč), inicijative za olakšan pristup mladim tržištu rada (Uisima regionalno veće, Finska), inicijative za razvoj poslodavačkih udruženja (Evropska mreže PACTS - Francuska).

Strukturalni fondovi se skoro jednoglasno vide kao vrlo važni i polovina ispitanika ih već koristi. Međutim, osnovne kritike su izrečene na račun administrativnih procedura za dobijanje finansijskih sredstava kada su u pitanju ESF i ERDF.

Nacionalni program reformi (NPR) donesen je 2012. te su ispitanici odgovarali i na pitanja koliko on oslikava regionalne odnosno lokalne potrebe u vezi sa Agendom. Otprilike trećina ispitanika (16 od 46) imala je mogućnost da doprinese razvoju ili izradi NPR u različitoj meri. U ovom procesu oni vide prostor za adekvatnije utemeljenje lokalnog i regionalnog konteksta u politike i ciljeve. Tako je 29 ispitanika odgovorilo da NPR u različitoj meri izražava regionalne i lokalne potrebe u oblastima na koje se odnosi Agenda. Parlament Ekstremadure (Belgija), na primer, navodi da je NPR veoma kompletan i da se u njemu vide sve osnovne potrebe Ekstremadure u relevantnim oblastima, te da je Ministarstvo za rad i socijalnu ekonomiju Flamanske vlade odredilo da regioni imaju mogućnost da svoje prioritete uključe u NPR. Sa druge strane, region Madeira (Portugal) kritikuje to što NPR ne uzima u obzir specifičnosti regiona i da je donesen bez konsultacija sa regionalnim vlastima. Purmerden, opština u Holandiji, generalno pozitivno odgovora na ovo pitanje, ali i dalje smatraju da je važno da NPR predlaže konkretnije mere. Opština Malme u Švedskoj smatra da NPR ne uzima dovoljno u obzir regionalne/lokalne oklonosti, a u njihovom slučaju i činjenicu da su pogranična opština.

Kada je učeće u izradi NPR u pitanju učešće se meri različito od minimalnih konsultacija, indirektnih doprinosa kroz asocijacije lokalnih vlasti do formalnog članstva u procesu razvoja NPR. 22 od 46 isptianih nisu učestvovali ni u konsultacijama, niti u izradi NPR. Predloge za izmene NPR dalo je 37 ispitanika.

Saradnja između različitih nivoa vlasti, i pristup različitim izvorima finansiranja za donošenje politika i sprovođenje projekata, su od vitalnog značaja za sve učesnike ankete. Samo 10 je izjavilo da nema partnerstvo sa drugim nivoima vlasti, niti sa drugim organizacijama, odnosno biznisom. U nekim slučajevima saradnja uključuje i horizontalni nivo, npr. nekoliko okruga ili regionalnih vlasti. Grad Beč ima Teritorijalni pakt za zapošljavanje koji čine Grad Beč, Bečki fond za podršku zaposlenima, Služba za zapošljavanje Grada Beča, Federalna agencija za socijalna pitanja – lokalna kancelarija u Beču i intresne grupe poslodavaca. Zapošljavanje se tako posmatra ne kao samo kvantitativni cilj nego i kroz socijalnu i kvalitativnu perspektivu.

Ekonomska kriza i smanjenje javnih finansija uticali su različito, čak na potpuno suprotne načine u većini zemalja ispitanika. Parlament Ekstremadure je naglasio da su mere za ostvarenje njihovog programa (Plan 3E) kompatibilne sa merama fiskalnih reformi i nepovoljnom finansijskom klimom, te nisu imali probleme u finansiranju. Regionalna delegacija Alenteha (Portugal) je navela da su njihovi programi baš zbog zanačajnog uticaja krize prioritizovani na nacionalnom nivou. Dok velika većina koristi različite izvore finansiranja, uključujući sopstvene, uloga ESF ponovo je naročito istaknuta kao važna, posebno za nove zemlje članice.

Većina ispitanika navodi da se aktivnosti u vezi sa Agendom za nove poslove i veštine finansiraju iz kombinacije lokalnih/regionalnih, EU i u nekim slučajevima privatnih izvora, u različitim odnosima.

Za Region Madeira ESF je glavni finansijski instrument, Hargita okružno veće u Mađarskoj koristi svoj budžet, Visočina region u Češkoj putem nacionalnog budžeta i iz strukturnih fondova za obrazovanje, Hengelo gradsko veće (Holandija) delimično se finansira iz nacionalnih, pokrajinskih, regionalnih i gradskih izvora, a strukturne fondove koriste kada uspeju da obezbede sufinansiranje i smatraju da pravila za dobijanje ovih sredstava treba da budu jasnija i fleksibilnija za nove pristupe.

### **PROJEKAT SÖM U MALMEU: KA SVEOBUHVATNOM I ODRŽIVOM NAČINU ZA INTEGRACIJU IMIGRANTA (ŠVEDSKA)**

Malme je treći po veličini grad u nordijskim zemljama, pored Stokholma i Getenborga, sa skoro 300 000 stanovnika. 29% ukupne populacije ili oko 80 000 ljudi, živi u jugo-istočnom delu - "SÖM". Iako ima potencijal da bude jedan od najprosperitetnijih delova Malmea, SÖM beleži visoku nezaposlenost i veliki broj stanovnika ovog dela grada oslanja se na socijalnu pomoć.

Ovo je bio glavni razlog zašto su Švedske vlasti 2003. donele odluku da u saradnji sa poslodavcima, udruženjima i stanovnicima ovog kraja sprovedu projekat SÖM. Projekat je sadržao 10 mera za preporod istovremeno ostvarujući ciljeve strategije Evropa 2020, pre svega iz domena socijalne integracije, rasta lokalne ekonomije i smanjenja nezaposlenosti. Temelji se na procesu multisektorske koordinacije bazirane na strategiji spajanja pitanja zaštite životne sredine, ekonomske i socijalne održivosti i podsticaja rastu jugo-istočnih krajeva Malmea, pokrivajući četiri gradska rejona gde je nezaposlenost visoka. Ovaj lokalni projekat je omogućio različitim akterima iz javnog, privatnog i civilnog sektora da kroz zajednički rad postignu održiv rast u svom susedstvu.

Pre nego što je projekat počeo odvijale su se javne konsultacije i proces planiranja kako bi se prepoznale realne socijalne potrebe. U nastavku, grad je sa krupnim budžetom od EUR 190 000, od čega EUR 81 105 iz Evropskog socijalnog fonda i Evropskog fonda za regionalni razvoj za period 2007-2013.

Projekat je 2012. dobio RegioStars nagradu koju dodeljuje Generalni direktorat za regionalni razvoj Evropske komisije za najbolje regionalne razvojne mere koje sufinansira EU i to u kategoriji CityStar za projekte koji promovišu integraciju i razvoj u zaostalim urbanim sredinama.

Preporuke koje se tiču sadržaja, kao i upravljanja Agendom i njenim finansiranjem dao je 41 ispitanik i mogu se podeliti u tri kategorije: 1) obraćanje veće pažnje na uključivanje dodatnih pitanja kao što su inovacije, preduzetništvo ili uključivanje socijalnih pitanja; 2) povećana fleksibilnost obuhvata Agende i finansiranja aktivnosti pod njenim okriljem; 3) ojačavanje i jasnije određenje uloga lokalnih i regionalnih vlasti u implementaciji Agende.

Kada je u pitanju sadržaj preporučuje se održavanje holističkog pristupa za sprovođenje reformi tržišta rada i podizanja nivoa zaposlenosti, ali je potrebno konkretizovati ciljeve i aktivnosti kako bi, ne samo nacionalne, već i regionalne i lokalne vlasti imale jasne smernice u procesu implementacije. Takođe se naglašava socijalna strana reformi tržišta rada i zapošljavanja. Preporučuje se revizija ciljeva u kvantitativnom smislu, ali i u smislu definicije u skladu sa regionalnim i lokalnim razlikama (određen procenat stanovnika sa diplomom visokoškolske ustanove starosne grupe 30-34 godine teško je dostići u ruralnim ili manjim urbanim područjima). Veze sa drugim ključnim inicijativama Strategije Evropa 2020 treba održavati i učiniti jasnijim, pre svega Mladi u pokretu.

Kod upravljanja i finansiranja vrlo je važno da se na evropskom nivou ne doprinosi administrativnim preprekama sa kojima se susreću različiti nivoi vlasti u zemljama članicama, kao što je donošenje međusobno isključivih ili kontradiktornih propisa, odnosno glomaznih administrativnih i računovodstvenih procedura. Važno je unaprediti tok informacija o trenutnim i završenim projektima na različitim nivoima vlasti i po mogućstvu među državama kako bi se učilo na različitim iskustvima. Povećanje svesti o inicijativi i njenim merama u zemljama članicama takođe je bitno. Treba da bude jasno koje institucije u državi su odgovorne

za primenu mera u svakoj pojedinačnoj inicijativi. Treba pojednostaviti birokratiju i sistem za konkurisanje za finansijsku podršku. Takođe, neophodno je pojednostaviti i usaglasiti finansijske mehanizme za strukturne fondove i dozvoliti raznovrsne izvore finansiranja istovremeno. Takođe, značajno je da postoji veći obzir za posebne situacije i područja i u skladu sa tim i odobrene linije finansiranja.

Smatra se da je Evropski semestar značajno prepoznao ulogu lokalnih i regionalnih vlasti te se u Godišnjoj anketi o rastu za 2013. spominju regionalne i lokalne vlasti u 20 od 27 programa reformi u kontekstu kreiranja radnih mesta i borbe protiv nezaposlenosti.

Tokom ciklusa Evropskog semestra 2011. i 2012., nekoliko zemalja dobilo je preporuke o obrazovanju i politikama zapošljavanja, a Nacionalni programi reformi su ih obrazložili. U nekim slučajevima, regioni su bili uključeni. U Posebnim preporukama za države članice u maju 2012. inicijative u oblasti obrazovanja i aktivnih politika tržišta rada predložene su za 24 od 27 zemalja članica. Takođe, u 2012. od svih zemalja članica zatraženo je sprovedu Nacionalne planove zapošljavanja.

## 2. PROCENA EFEKATA – DABLIN 2013.

U Dublinu je u februaru 2013. godine u susret procenama efekata Agende održana konferencija sa najrelevantnijim predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti. Komitet regiona je dao svoj doprinos evaluaciji strategije Evropa 2020 i na Evropskom samitu regiona i gradova 2014. Cilj strategije da se postigne 75% zaposlenosti stanovništva starosti 20-64 godine neće se ostvariti bez novih pristupa jedna je od poruka sa ovog skupa. Agenda za nove veštine i radna mesta uzima se za jednu od dve najznačajnije inicijative za razvoj, zajedno sa Digitalnom agendom. Nacionalne vlasti moraju bolje koristiti regionalne politike u svojim programima reformi i planovima za radna mesta ohrabrujući sve oblike samozapošljavanja, start-up za mlade i aktivne mere službi za zapošljavanje. Komitet je takođe dao mišljenje o modernizaciji visokog obrazovanja.

### **GARANCIJA EDINBURGA (ŠKOTSKA, UJEDINJENO KRALJEVSTVO)**

Edinburg ima za cilj da poveća broj radnih mesta, mogućnosti za obrazovanje i praksu za mlade koji su u poslednje tri godine izašli iz sistema obrazovanja. Program vodi gradsko veće kao zajednički poduhvat javnog, privatnog i neprofitnog sektora. Roditelji su takođe uključeni.

Ovaj program nudi podršku i poslodavcima i mladima kroz subvencije, finansijsku podršku i praksu, što osigurava koristi i za jedne i za druge. Dobitnici su nagrade EUROCITIES mreže najvećih evropskih gradova za 2015. u kategoriji saradnja, koja se dodeljuje projektima koji se zasnivaju na saradnji između građana, privrede, nevladinih organizacija i lokalnih vlasti u cilju pronalazjenja originalnih rešenja za veći broj kvalitetnih radnih mesta.

73 miliona evropljana odnosno 25% odraslih imaju nizak nivo obrazovanja što će biti ključni izazov u godinama koje dolaze. Na nacionalnom nivou ovaj procenat varira od 22,3% u Italiji do 49,4% u Irskoj, a na nivou regiona tek 1 od 10 postiže nacionalne ciljeve o tercijarnom obrazovanju. Inicijativa za zapošljavanje mladih sadrži konkretne predloge i mere. Koncept Garancija za mlade (Youth Guarantees) je zanimljivo područje intervencije za lokalne i regionalne vlasti u smislu što brže aktivacije mladih na tržištu rada. Principi ove inicijative usvojeni su u aprilu 2013. i ona predstavlja novi pristup za rešavanje problema nezaposlenosti mladih. Svi mladi ljudi ispod 25 godina, bili registrovani na nacionalnoj službi za zapošljavanje ili ne, dobijaju adekvatnu ponudu za zaposlenje u roku od četiri meseca od izlaska iz sistema formalnog obrazovanja ili gubitka posla. Tu su i mogućnosti Evropskog socijalnog fonda u programskom periodu 2014-2020 koji nudi raznovrsne nove opcije za implementaciju aktivnih mera tržišta rada uključujući i međudržavnu saradnju i razmenu iskustava između gradova i regiona.

Tokom ciklusa Evropskog semestra 2011. i 2012. nekoliko zemalja dobilo je preporuke o obrazovanju i politikama zapošljavanja, a Nacionalni programi reformi su ih obrazložili. U nekim slučajevima, regioni

su bili uključeni. U Posebnim preporukama za države članice u maju 2012. inicijative u oblasti obrazovanja i aktivnih politika tržišta rada predložene su za 24 od 27 zemalja članica. Takođe, u 2012. od svih zemalja članica zatraženo je da sprovedu Nacionalne planove zapošljavanja.

## Atinska deklaracija o oceni sprovođenja strategije Europa 2020. - teritorijalna vizija za rast i radna mesta

Tokom Evropskog samita u Atini 2014. godine, Komitet regiona ozbiljno je ukazao da je ostvarivanje Strategije Evropa 2020 ugroženo zbog nedovoljne uključenosti lokalnih vlasti. Tom prilikom usvojena je Atinska deklaracija<sup>21</sup> u kojoj je predstavljen plan reforme u sedam tačaka u kojima se navodi da EU mora da promeni pristup i preusmeri delovanje kako bi ostvarila "pametnu, održivu i inkluzivnu privredu" do 2020 (Tabela 4). Deklaracija se zasniva na širokim konsultacijama sa regionalnim i lokalnim vlastima u EU.

Aktuelni predsednik Komiteta regiona Valcárcel izjavio da je zabrinjavajuće to što nije postignut gotovo nikakav napredak u postizanju zadatah ciljeva. Dok neki regioni postižu rezultate, drugi ozbiljno zaostaju. Nesumnjivo je da je ekonomska kriza vrlo loše uticala na mogućnosti za privredni rast u Evropi, ali to nije jedini razlog nedovoljnog napretka. Naglasio je da je vreme da se isprave nedostaci u upravljanju strategijom i njenoj strukturi.

### PLAN U SEDAM TAČAKA KOMITETA REGIONA

1. Strategiji dati teritorijalnu dimenziju: Iako je strategija osigurala okvir za delovanje, zanemaruje snage i slabosti evropskih regiona, kao i njihove razvojne mogućnosti. Potrebno je odrediti različite ciljeve za različite teritorije s ažuriranim i proširenim regionalnim podacima za celu EU kako bi se napredak mogao meriti na lokalnom nivou.
2. Donošenje i sprovođenje programa nacionalnih reformi u partnerstvu: Uključenost lokalnih i regionalnih vlasti u pripremu nacionalnih programa reforme je ograničena - učestvuju u konsultacijama, ali nemaju uticaj na određivanje ciljeva.
3. Upravljanje na više nivoa vlasti kao standardni pristup: to omogućava koordinaciju različitih nivoa upravljanja bez koje strategija Evropa 2020 ne bi mogla da obezbedi dodatnu vrednost u smislu rasta, radnih mesta i kohezije. Teritorijalni paktovi i dogovori između više nivoa vlasti u kojima na svim učestvuju javne institucije sa svih nivoa vlasti značajno mogu da doprinesu ovom procesu.
4. Usklađivanje Evropskog semestra sa stvarnim dugoročnim ulaganjima: Evropski semestar mora biti više usklađen sa dugoročnim ciljevima strategije, uključujući i potrebu za dugoročnim ulaganjima koji bi strategiju učinili nezavisnom od kratkoročnih ekonomskih ciklusa. Insistirati da fiskalna konsolidacija ne treba uticati na sektore koji su ključni za dugoročne ciljeve strategije kao što su obrazovanje i stručno usavršavanje, istraživanje i razvoj, inovacije, infrastruktura.
5. Korišćenje ključnih inicijativa strategije Evropa 2020 za bolju koordinaciju politika: Sedam ključnih inicijativa trebalo bi da posluže kao poluga za bolju koordinaciju politika na svim nivoima kako bi se postigli ciljevi strategije Evropa 2020.

21 Dostupna na: <http://cor.europa.eu/en/news/Documents/2210-athens-declaration-a5.pdf>

6. Mobilizacija sredstava za dugoročna ulaganja i obezbeđivanje boljeg kvaliteta potrošnje: Evropska komisija trebalo bi da objavi zelenu knjigu o budžetskim sinergijama među svim nivoima upravljanja koje bi im omogućile da se ostvari veći efekat sa manjim naporima i ulaganjima. Evropska investiciona banka trebalo bi da pruži jaču podršku lokalnim i regionalnim vlastima. Sredstva iz privatnih izvora potrebno je mobilisati pomoću inovativnih finansijskih instrumenata. Trebalo bi unaprediti kvalitet javne potrošnje da bi javna ulaganja postala efikasnija.

7. Jačanje administrativnih kapaciteta za efikasnije sprovođenje: EU i države članice trebalo bi da promovišu primere dobre prakse, razmenu iskustava i uzajamno učenje među regionima i gradovima, između ostalog upotrebom evropskih instrumenata kao što su programi evropske teritorijalne saradnje. Trebalo bi uspostaviti Platformu za inovacije u javnom sektoru koja bi u tom sektoru podržavala i usklađivala inovacije.

Tabela 4 Pregled plana reforme iz Atinske deklaracije

## Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji – Srbija

Na osnovu Strategije proširenja Evropske unije 2013-2014, Evropska komisija je pokrenula novi proces kojim će za zemlje u procesu pristupanja biti utvrđeni i praćeni prioriteti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (*eng. Employment and Social Reform Programme – ESRP*).

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. naročito izdvaja da je Srbija pripremila prvi Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike. U osnovnim zaključcima priprema ovog programa smatra se važnim korakom za identifikaciju ključnih izazova u politici zapošljavanja i socijalnoj politici i predviđa ciljeve i mere koji će biti odgovor na ove izazove.

Primena ESRP će biti strateški proces, strukturiran po modelu Strategije „Evropa 2020“ koju primenjuju države članice i koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima Republike Srbije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU.

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike obuhvata pre svega tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, kao i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu, kao i izazove u sistemu penzija i zdravstvene zaštite. Posebno težište će biti na zapošljavanju mladih, zbog izuzetno visoke stope nezaposlenosti mladih koja je u vreme izrade finalnog nacrtu iznosila 47,1%.<sup>22</sup> Preliminaran set pokazatelja nalazi se u Tabeli 5.

Proces izrade ESRP u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013. godine. Održale su se tri javne rasprave, a svi relevantni akteri su u više navrata bili konsultovani i pozvani da se aktivno uključe u izradu dokumenta. Očekuje se da će dokument biti usvojen do kraja 2015.

Evropska komisija pratiće proces primene ESRP na godišnjem nivou, kako kroz godišnji izveštaj o napretku, tako i kroz tematske sastanke i konferencije koji stoje u finalnom nacrtu. Uloga civilnog društva je takođe predviđena kroz posebnu platformu u okviru koje će se objavljivati godišnji izveštaji civilnog društva za praćenje primene Programa.

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) će, koristeći javno raspoložive podatke, priloge i informacije od lokalnih samouprava, pripremati redovni godišnji Izveštaj o sprovođenju ESRP na lokalnom nivou, koji će sadržati pregled ključnih informacija o aktivnostima i izazovima u sprovođenju preporuka ESRP, kao i predloge za primenu Programa na lokalnom nivou u narednom periodu.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Prema anketi o radnoj snazi 2014. stopa nezaposlenosti mladih od 15-24 godine iznosila je 47,1%.

<sup>23</sup> Peti nacrt Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU, avgust 2015. dostupno na <http://>



OBLAST	INDIKATOR	STANJE 2014	CILJ 2020
Zapošljavanje	Povećanje stope zaposlenosti (15-64)	49.6%	> 60%
	Smanjenje stope nezaposlenosti (15-64)	19.7%	< 15%
NEET	Mladi 15-24 godina starosti koji nisu zaposleni i nisu uključeni u obrazovanje ili obuku (NEET)	20%	15%
Obrazovanje	Manje osoba koje su rano prekinule školovanje (Early school leaving)	15%	10%
	Procenat osoba 30-34 godine starosti sa visokim obrazovanjem (Tertiary education)	18%	38%
	Procenat odraslih 25-64 godine starosti koji su uključeni u neki od programa celoživotnog učenja	3.6%	7%
Socijalno uključivanje	Smanjenje broja lica u riziku od siromaštva	(1.829.570 lica)	18% lica manje u riziku od siromaštva (329,323 osoba)
	Adekvatnost socijalne pomoći <ul style="list-style-type: none"> <li>Udeo neto dohotka korisnika NSP u liniji rizika siromaštva za jednočlano domaćinstvo</li> <li>Udeo neto dohotka korisnika NSP u liniji rizika siromaštva za domaćinstvo sa dvoje odraslih i dvoje dece</li> </ul>	57% 69%	80% 80%
Zdravlje	Smanjen broj osoba koji ocenjuju svoj zdravstveni status kao loš i veoma loš	22.9% (2013)	18%
	Pristup zdravstvenoj zaštiti - Procenat osoba koja nisu zadovoljile potrebe za zdravstvenom zaštitom jer im je bila preskupa, predaleka ili su bili na listi čekanja	8.7%	6%

Tabela 5 Pregled ključnih targeta (Key strategic targets) za ESRP<sup>24</sup>

[www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93](http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93)

24 Ibid

## Literatura:

1. Policy-Making in the European Union Fifth Edition Edited by Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack 1, Oxford Press, 2005
2. Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – U susret izazovima pregovora, Treći svezak, poglavlje Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji, Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert Zagreb, 2005, Paul Stubbs Siniša Zrinšćak
3. Vizije i opcije, br.1 Evropski socijalni model, Grupa autora, Fondacija Fridrih Ebert, 2006.
4. EURES: the story so far matching jobs and skills in Europe for 15 years, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities D.3 unit Manuscript, 2009
5. Ostvarivanje ciljeva Strategije Evropa 2020 – Priručnik za lokalne vlasti, Komitet regiona, 2010.
6. Matthias Schulze-Böing, Local Employment Policy: Challenge for Local Government Strategy and Practice, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla 2010
7. Vodič kroz Strategiju EU 2020, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, Srbija, 2011.
8. Social Europe guide Volume 1 Employment Policy European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2011
9. Vodič za lokalne i regionalne samouprave na putu Srbije ka EU, Isac Fund, 2012.
10. Lokalna samouprava i proces pristupanja Srbije EU – od posmatrača do partnera, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2012.
11. An agenda for new skills and jobs: Regions and cities contributing to training and active labour market policies, Proceedings of the conference in Dublin on 28 February and 1 March 2013, Committee of Regions, 2013
12. Vodič kroz strategiju Evropa 2020 - četiri godine kasnije, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, 2014.
13. On the mid-term review of Europe 2020 – A territorial Vision for Growth and Jobs, Committee of Regions, 2014
14. Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – oblast zapošljavanja i socijalne politike, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2014.
15. An investment plan for Europe: joining forces informative brochure, Committee of the Regions, 2015, [http://cor.europa.eu/en/events/Documents/investment\\_conference\\_2015\\_background.pdf](http://cor.europa.eu/en/events/Documents/investment_conference_2015_background.pdf)
16. Three political priorities of the European Committee of the Regions 2015 – 2020, Committee of Regions, 2015
17. Local and regional government levels in the EU, Committee of the Regions, 2015, [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)
18. Presidency conclusions, Lisbon European Council, 2000, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)
19. European Commission, Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
20. European Commission, An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment, 2010, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:776df18f-542f-48b8-9627-88aac6d3ede0.0003.03/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:776df18f-542f-48b8-9627-88aac6d3ede0.0003.03/DOC_1&format=PDF)
21. Peti nacrt Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU, 2015, <http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93>

# 7 Programsko budžetiranje u jedinicama lokalnih samouprava

## Uvod

Građanima Srbije Ustavom je zagantovano pravo na lokalnu samoupravu. Ovo pravo građana predstavlja jedan od ustavnih mehanizama ograničenja državne vlasti, i podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.

Pravo građana na lokalnu samoupravu definisano je na sledeći način u Zakonu o lokalnoj samoupravi:

*„Lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.“*

**Osnovne teritorijalne jedinice** u okviru kojih se ostvaruje pravo građana na lokalnu samoupravu jesu **opštine, gradovi i grad Beograd**. Lokalnu samoupravu u Srbiji čine prvenstveno jedinice lokalne samouprave (JLS) – gradovi i opštine, mada se u širem smislu mogu izdvojiti gradske opštine, ali i mesne zajednice koje su oblik mesne samouprave koje osniva JLS.

**Organi JLS su skupština opštine/grada, predsednik opštine odnosno gradonačelnik, opštinsko ili gradsko veće i opštinska odnosno gradska uprava.**

Jedinice lokalne samouprave imaju brojne i veoma značajne **nadležnosti**<sup>1</sup> za svakodnevni život građana. Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje izvorne i ustupljene nadležnosti koje lokalnim samoupravama prenose viši nivoi vlasti (Republika i Pokrajina). Od brojnih nadležnosti svakako treba istaći obavljanje urbanističkog i prostornog planiranja, komunalne delatnosti, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, lokalni ekonomski razvoj, uređivanje i administriranje sopstvenih prihoda, održavanje ulica i puteva, nadležnosti u oblasti predškolskog obrazovanja, osnovnog obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, kulture i drugo.

Finansiranje navedenih nadležnosti podeljeno je na taj način što bi za prenete nadležnosti iz republičkog budžeta trebalo prenositi sredstva JLS neophodna za njihovo obavljanje, dok za poslove iz okvira izvornih nadležnosti lokalne samouprave obezbeđuju potrebna sredstva iz izvornih prihoda. Da li su na taj način opredeljena sredstva dovoljna ili nisu to je posebno pitanje.

<sup>1</sup> O nadležnostima lokalne samouprave videti član 20. Zakona o lokalnoj samoupravi.

Finansiranje navedenih nadležnosti vrši se iz budžeta JLS.

Budžet je finansijska institucija koja se javlja sredinom XII veka sa pojavom pravnih država u kojima vlast polaže račune o prikupljenim i potrošenim sredstvima. Države starog i srednjeg veka nisu imale budžete u savremenom smislu, već samo određenu vrstu "inventara", tj. popisa prihoda i rashoda. Budžet, u modernom smislu reči, javlja se tek u novije vreme sa pojavom pravnih država u kojima vlast polaže račune o prikupljenim i potrošenim sredstvima. Danas **budžet ima internacionalno značenje za državni plan prihoda i rashoda i koristi ga većina savremenih država u svetu** i one se ne mogu zamisliti bez budžeta, čak je on jedna od najznačajnijih karakteristika kojom se opisuje stanje u zemlji.

Budžet se na prvom mestu koristi za planiranje rashoda i upravljanje javnim finansijama tokom čitave fiskalne godine i služi kao osnova za finansijsko izveštavanje, ali je, isto tako, važan instrument za raspodelu ograničenih finansijskih resursa među konkurentnim prioritetima lokalne samouprave. S obzirom da potrebe uvek prevazilaze raspoloživa sredstva, sredstva data jednom korisniku uskraćena su drugima. S tim u vezi, efekti utrošenih sredstava mogu se meriti prema mestu troška, ali i prema mestu mogućeg (oportunitetnog) troška – na mestu gde su ta sredstva uskraćena.

Savremena literatura polazi od toga da se fiskalna politika i budžet donose u okviru mešovite privreda, a budžet se tretira kao važan instrument ekonomske politike kroz koji se ostvaruju ključni ekonomski i socijalni ciljevi.

**Budžet predstavlja ključnu instituciju javnih finansija i predstavlja finansijski izraz programa rada nacionalne ili lokalne vlasti za određenu godinu.**

## 1. Vrste budžeta

Vremenom su razvijene **različite vrste budžeta**, a najčešće se primenjuju: programski, budžet učinka, linijski i nulti budžet. Neke od država pokušavaju da primenjuju budžet koji je kombinacija navedenih posebnih vrsta, tako da se sreće i kombinovana primena, pre svega, programskog i budžeta učinka<sup>2</sup>, mada se javlja i kombinacija linijskog i programskog budžeta.

### 1.1. Linijski budžet

**Linijski budžet** je tradicionalan način budžetiranja koji na jednostavan način pruža informacije o utrošenim sredstvima, ali ne i o efektima trošenja, usredsređen je na rashode na osnovu ekonomske klasifikacije, nadležnosti se naziru preko funkcionalne klasifikacije. Linijski budžet je finansijski dokument koji navodi koliko će lokalna samouprava potrošiti na svaku stavku budžeta. Fokus budžeta je mesto troška. Rashodi za svaku stavku iskazuju se kategorijama. Stavke budžeta su organizovane, pre svega, u kategoriji rashoda, kao što su plate, troškovi materijala i zaliha, kao i robe i usluga koje se kupuju. Linijski budžet vodi evidenciju o tome koliko lokalna samouprava troši i na šta.

**Prednosti linijskog budžeta** koje se mogu izdvojiti su - jednostavan i razumljiv<sup>3</sup>. Kod linijskog budžeta kontrola trošenja je efikasna i relativno jednostavna. Ova vrsta budžeta omogućava analizu trendova, što je čini dobrim analitičkim sredstvom i upravljačkim instrumentom.

**Glavni nedostaci** dosadašnjih budžeta su što pružaju informacije o utrošeni sredstvima, ali ne i o efektima trošenja, o misiji, ciljevima i rezultatima. Naime, nema dovoljno informacija da li su postignuti željeni rezultati, da li je utrošeno više sredstava nego što je bilo potrebno. Samim tim podsticana je neracionalnost u potrošnji. Prilikom planiranja za svaku narednu godinu, osnovni pristup budžetskih korisnika je uvećanje početne (ovogodišnje) osnove, bez razmatranja pitanja: kako smanjiti troškove uz

<sup>2</sup> U delu stručne literature budžetiranje prema učinku je generički koncept gde je programski budžet jedan oblik budžeta učinka.

<sup>3</sup> Ipak treba imati u vidu da su u javnosti linijski budžeti ocenjivani kao nerazumljivi i teški za shvatanje.

održavanje istog nivoa javnih usluga ili kako za dati nivo troškova povećati kvalitet i kvantitet javnih dobara i usluga. Iako najjednostavniji za pripremu, linijski budžet ne daje nikakve informacije o aktivnostima i funkcijama programa, budžetskih korisnika ili lokalne samouprave. Saznanje koliko se troši na plate, materijal, održavanje i komunalne usluge ne otkriva mnogo o stvarnom efektu rada i utroška sredstava. Koliko i kakve se usluge pružaju građanima? Koliko kilometara ulica se čisti? Koliko je dece u školi? Da biste odgovorili na ova pitanja, morate preurediti rashode po programima sa fokusom na izlazne rezultate.

## 1.2. Budžet učinka

Budžet učinka ima za cilj da unapredi efektivnost i efikasnost javne potrošnje kroz povezivanje finansiranja sa rezultatima odnosno nivoom javnih usluga i javnih dobara. Budžet učinka koristi raznovrsne informacije o učinku (pokazatelje, evaluacije, cene programa, itd.) za stvarenje ove veze. Budžet učinka karakteriše potreba za unapređenjem prioritizacije potrošnje i efektivnost usluga i/ili efikasnosti.

Priprema budžeta učinka je takva da je karakteriše veća fleksibilnost koju imaju službenici budžeta u odnosu na tradicionalni linijski budžet. Ključni element je veća fleksibilnost u izboru inputa koji se upotrebljavaju da bi se isporučile javne usluge (npr. koliko radne snage vs. eksterno angažovanih resursa).

Interesovanje za budžet učinka je povećano jer se shvatilo da politička odgovornost kroz izborni proces nije dovoljna da javni sektor drži fokusiranim na rezultate, na građane i njihove potrebe. Konkurencija disciplinuje na tržištu i usmerava orijentaciju na potrošače, u javnom sektoru nema tako jakog nevidljivog mehanizma.

Budžet učinka uveden je sa namerom da se unaprede performanse lokalnih vlasti u pružanju usluga, ali ne meri učinke na nivou budžeta u celini. Budžet merenja učinka izdvaja novac za različite aktivnosti ili programe organizacija i istovremeno opisuje ishod koji će proizvesti organizacija sa primljenim sredstvima.

Glavna prednost budžeta merenja učinka je da se prikazuju i aktivnosti lokalne samouprave i nivo usluga ovih aktivnosti. Relativni nivoi usluga i utrošena sredstva na različitim aktivnostima pokazuju gde leže prioritete. Ovaj budžet takođe daje informacije neophodne da se odluči da li su prioritete dobro određeni. To je ogromna pomoć u proceni kvantiteta, kvaliteta i produktivnosti rada lokalne samouprave.

## 1.3. Nulti budžet

**Nulti budžet** je vrsta programskog budžeta kod koga se rashodi svake budžetske stavke ili programa razmatraju (analiziraju i prioritiziraju) iz godine u godinu. Ova vrsta budžeta je osmišljena da ide još dalje od programskog budžetiranja kad je u pitanju poboljšanje prioritizacije potrošnje.

Osnovni problem nultog budžeta je praktična nemogućnost da se sveobuhvatno pregledaju svi rashodi svake godine. Drugim rečima, pregled "nulte osnove" svakog programa nije bio stvarno primenljiv. Selektivno procenjivanje troškova je sve što se, u praksi, može postići.

## 1.4. Programski budžet

Programski budžet je osnovni oblik budžeta učinka koji koristi informacije o učinku za celu lokalnu samoupravu. Kod programskog budžeta rashodi su klasifikovani po ciljevima (ishodi i rezultati), a ne po ekonomskoj klasifikaciji – kontima (kao što su plate, troškovi komunikacije, putovanja, održavanja i slično), niti po organizacionoj klasifikaciji (po budžetskim korisnicima, na primer: gradska/opštinska uprava, predškolska ustanova, direkcija, ustanove kulture).

**Primarni cilj programskog budžeta je unapređenje prioritizacije potrošnje.** Međutim, sa povećanjem pažnje koja se tokom pripreme budžeta obraća na učinak budžetskog korisnika, **ova vrsta budžetiranja takođe ima za cilj da poveća pritisak na budžetske korisnike da poboljšaju efikasnost i efektivnost<sup>4</sup>.**

---

<sup>4</sup> Programsko budžetiranje ima potencijal da značajno doprinese disciplini potrošnje, a samim tim i fiskalnoj disciplini. Time što poboljšava kapacitet da se identifikuju niži prioritete ili nedelotvorni programi koji se mogu smanjiti, ono olakšava stvaranje fiskalnog prostora neophodnog da se odgovori na nove prioritete politika bez nepotrebnog rasta potrošnje. Štaviše, ako i kada fiskalna konsolidacija bude neophodna, bolja prioritizacija omogućava da se odrede ciljevi potrošnje, kako bi se minimizirali njihovi troškovi i povećala održivost.

**Programski budžet** omogućuje istovremeno praćenje ostvarenja rezultata i trošenja sredstava, ali zahteva prethodno definisane dugoročne ciljeve. Programski budžet prikazuje svrhe rashoda i kakvi se rezultati ostvaruju i razlikuje se od tradicionalnog linijskog budžeta po pristupu, pripremi, proveri i načinu prezentacije. Umesto fokusiranja na ono što lokalna samouprava troši, programski budžet se fokusira na očekivane rezultate usluga i aktivnosti koje sprovodi lokalna samouprava. Naglasak je na ostvarenju srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. U programskom budžetu, prihodi i rashodi su povezani višegodišnjim programima koji su definisani od strane lokalne samouprave, uz pomoć ciljeva i strategija. Programski budžet identifikuje očekivane rezultate navedenih aktivnosti, što je njegoova osnovna i najvažnija razlika od ostalih oblika budžeta.

Neke od prednosti programskog budžeta su:

- **veća transparentnost** - programski budžet poboljšava razumevanje zajednice i pojedinaca, svrhe i prirode javnih usluga i dobara koje pruža lokalna samouprava,
- **fokusiranost pažnje na ciljeve, potrebe i kapacitete lokalne samouprave** - programski budžet na potpuniji način usklađuje stepen javne potrošnje sa ciljevima lokalne zajednice, očekivanim rastom i razvojem, prioritetima i finansijskim mogućnostima,
- **maksimizacija efekata trošenja budžetskih sredstava** - programski budžet usled povezanosti sa strateškim planiranjem i upravljanjem doprinosi uspostavljanju bolje osnove za donošenje odluka čime pomaže da se izbegnu skupe greške,
- **podstiče bolju koordinaciju i efikasnost rada lokalne vlasti** - primena programskog budžeta rezultira efikasnijim korišćenjem ograničenih budžetskih sredstava i smanjuje konflikte među konkurentnim projektima,
- doprinosi dugoročnom održanju zdravog i stabilnog finansijskog sistema - planiranjem na duži vremenski period, programski budžet smanjuje teret investicija. Dugoročnim planiranjem, osim izbora najprioritetnijih projekata, omogućen je i najbolji izbor načina finansiranja projekata.

Programski budžet pored drugačijeg pristupa procesu planiranja i izvršenja **prvi put uvodi i evaluaciju i monitoring kao bitne elemente budžetskog procesa. Takođe, značajna karakteristika programskog budžeta je reforma tradicionalne budžetske aroprijacije po stavkama.**

Osim prednosti, programski budžet ima i određene **slabosti**. Neke od slabosti su naročito karakteristične za prelazni period. Na primer, ne znači da uvođenjem programskog budžeta treba, obustaviti centralizovane kontrole raspodele budžetskih sredstava, već treba naći adekvatnu meru. Važan nedostatak je slabo povezivanje finansiranja sa rezultatima.

Ipak, za period uvođenja možda je ključna slabost veća složenost programskog budžeta u odnosu na dosadašnji model što iziskuje veća znanja od aktera u budžetskom procesu.

## 2. Metodologija programskog budžetiranja u Srbiji

Republika Srbija godinama unazad sprovodi reformu javnih finansija. Deo tog širokog spektra reformi je **unapređenje budžetskog procesa**. Nadležno Ministarstvo finansija smatra da se deo unapređenja budžetskog procesa može postići zamenom tradicionalnog linijskog budžeta, savremenijim vidom budžetiranja, odnosno programskim budžetom. Ovo unapređenje budžetskog procesa stavlja naglasak na utvrđivanje prioriteta i optimizaciju potrošnje u cilju podsticanja privrednog rasta i efikasnog pružanja

kvalitetnih usluga javne uprave. Programski budžet predstavlja efikasan mehanizam za sprovođenje te reforme jer omogućava<sup>5</sup>:

- bolje upravljanje učinkom javne uprave,
- veću odgovornost korisnika budžeta,
- uspostavljanje snažnijih veza između godišnjeg i srednjoročnog budžeta,
- utvrđivanje prioritetnih rashoda i izdataka,
- sprovođenja javnih politika, i
- veću transparentnost potrošnje.

Uvođenje programskog budžeta u Srbiji prvobitno je planirano za 2009. godinu, ali je izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu odloženo za 2015. godinu<sup>6</sup>. Marta 2013. godine, Ministarstvo finansija je formiralo radnu grupu za uvođenje programskog budžeta u kojoj su učestvovali i po jedan predstavnik pokrajinske administracije, SKGO i JLS. Rezultat rada radne grupe je Uputstvo za izradu programskog budžeta kojim je definisana metodologija programskog budžetiranja u Srbiji.

U najkraćem, Uputstvom utvrđena programska metodologija podrazumeva sektorski<sup>7</sup> pristup planiranju što treba da omogući bolju koordinaciju zajedničkog rada Vlade RS i ključnih aktera u okviru određenog sektora. Niži nivoi od sektora su **programske kategorije** koje čine programsku strukturu korisnika budžeta: **program, programska aktivnost i projekat**. Metodologija propisuje **dva hijerarhijska nivoa za navedene programske kategorije: na višem nivou** su programi, a **na nižem** su programske aktivnosti i projekti koji im pripadaju.

Na osnovu definicija programskih kategorija<sup>8</sup> iz Uputstva možemo ih predstaviti na sledeći način:

PROGRAM				
Nadležnost	Cilj	Indikator	Vreme	Korisnik
Ključna	- srednjoročni (3-5 godina) - specifičan društveni ili ekonomski efekat - na osnovu strategije	- indikator učinka - nekoliko ključnih indikatora	nije vremenski ograničen	jedan ili više

5 Iz Uputstva za izradu programskog budžeta Ministarstva finansija.

6 Član 112. Zakona o budžetskom sistemu: „Određbe ovog zakona, koje se odnose na programski deo budžeta, primenjuju se postupnim uvođenjem za pojedine korisnike sredstava budžeta Republike Srbije, a u celini od donošenja zakona o budžetu Republike Srbije i odluka o budžetima lokalne vlasti za 2015. godinu.“

7 Lista sektora se nalazi u Aneksu 1, Uputstva za izradu programskog budžeta.

8 Uputstvo za izradu programskog budžeta: „Program predstavlja skup mera koje korisnici budžeta sprovode u skladu sa svojim ključnim nadležnostima i utvrđenim srednjoročnim ciljevima. Program se sastoji od nezavisnih, ali tesno povezanih komponenti – programskih aktivnosti i/ili projekata. Alokacija sredstava opredeljenih za program vrši se a priori vezanim za programske aktivnosti i projekte u okviru programa. Program se utvrđuje i sprovodi od strane jednog ili više korisnika budžeta i nije vremenski ograničen.

Programska aktivnost je tekuća delatnost korisnika budžeta čijim sprovođenjem se postižu ciljevi koji doprinose dostizanju ciljeva programa. Programske aktivnosti se utvrđuju na osnovu njegovih uže definisanih nadležnosti. Mogu se odnositi na: pružanje javne usluge, pripremu i donošenje normativnih i strateških akata, rad inspekcijске službe, sprovođenje mera javnih politika, administrativnu delatnost organa i dr. Programska aktivnost mora biti deo programa, sprovodi se od strane samo jednog korisnika budžeta i nije vremenski ograničena.

Projekat je vremenski ograničen poslovni poduhvat korisnika budžeta čijim sprovođenjem se postižu ciljevi koji doprinose postizanju ciljeva programa. Može se odnositi na kapitalno ulaganje, unapređenje procedure u javnoj administraciji, usavršavanje državnih službenika i slične poduhvate koji doprinose kvalitetnijem pružanju javnih usluga. Takođe, projekti mogu predstavljati kratkoročni instrument utvrđene javne politike.“

PROGRAMSKA AKTIVNOST				
Nadležnost	Cilj	Indikator	Vreme	Korisnik
Uže definisana nadležnost - ostale nadležnosti	- srednjoročni (specifičan društveni ili ekonomski efekat – ishod) - 1-3 cilja	- indikator ishoda 1-3 indikatora po cilju - kvalitet – ažurnost i zadovoljstvo korisnika	nije vremenski ograničena	jedan

PROJEKAT				
Nadležnost	Cilj	Indikator	Vreme	Korisnik
Tekuće delatnosti	- kratkoročni izlazni rezultati - 1-3 cilja	- indikator izlaznih rezultata - 1-3 indikatora po cilju - kvantitet – obim usluga - efikasnost – jedinična cena usluge	vremenski ograničen	jedan

Programska metodologija, osim navedenih programskih kategorija, sadrži i sledeće elemente: **svrhu, osnov, opis, cilj, indikator učinka, indikator ishoda i indikator izlaznog rezultata<sup>9</sup>, monitoring i evaluaciju.**

<sup>9</sup> Uputstvo za izradu programskog budžeta: "Svrha programa, programske aktivnosti ili projekta iskazuje se opisom opštih društvenih i/ili ekonomskih efekata koji treba da se postignu na duži rok. Taj opis treba da bude kratak, relevantan i uopšten, a ne specifičan. Svrha ne mora da bude direktno merljiva. Najbolje bi bilo da ista svrha važi za sve vreme sprovođenja programa, programske aktivnosti, odnosno projekta.

Osnov programa uključuje informacije o pravnom osnovu, srednjoročnom planu i/ili strategiji na osnovu kojih su utvrđeni ciljevi programa i programskih aktivnosti i projekata koji mu pripadaju.

Opis programa, programske aktivnosti ili projekta uključuje obrazloženje ključnih aktivnosti i usluga koje se sprovode, odnosno pružaju.

Cilj programa je specifičan društveni ili ekonomski efekat – krajnji ishod koji treba ostvariti u srednjem roku (3–5 godina) sprovođenjem mera u okviru programa. Osim mera korisnika budžeta, na ostvarenje cilja programa mogu uticati i drugi faktori. Cilj programa je u skladu sa srednjoročnim planom i/ili strateškim dokumentima budžetskih korisnika, kao i odgovarajućim sektorskim strategijama. Kad god je moguće, treba da bude kvantitativno izražen.

Cilj programske aktivnosti ili projekta može se odnositi na krajnji ishod (određeni društveni ili ekonomski efekat), ali i na neposredne izlazne rezultate koji se ostvaruju sprovođenjem programske aktivnosti ili projekta u kratkoročnom (1–2 godine) ili u srednjoročnom periodu (3–5 godina). Izlazni rezultati su proizvodi ili usluge koje pružaju korisnici budžeta, koje su relevantne za postizanje krajnjih ishoda programske aktivnosti ili projekta. U praksi, većinu izlaznih rezultata predstavljaju usluge koje korisnik budžeta pruža građanima i privredi, kao i usluge koje pruža drugim korisnicima budžeta ili državnom sektoru u celini.

Primenom indikatora učinka obezbeđuju se informacije o efektivnosti i efikasnosti programa, programskih aktivnosti i projekata. Indikatori učinka se utvrđuju za ciljeve, odnosno izražavaju ciljeve na operativno merljiv način. Cilj je izraz onoga što se nastoji postići, dok se indikatorom učinka meri, tj. utvrđuje da li se cilj postiže. Razlikuju se dve vrste indikatora učinka: indikator ishoda i indikator izlaznih rezultata.

Primenom indikatora ishoda obezbeđuju se informacije o krajnjem dostignuću programa, programske aktivnosti ili projekta, tj. o ostvarenoj društvenoj ili ekonomskoj promeni. Oni su posebno značajni za strateško planiranje, usmeravanje budžetskih sredstava i upravljanje javnim politikama, a istovremeno rezultati koje mere su oni koji su od najvećeg interesa za širu javnost.

Primenom indikatora izlaznog rezultata obezbeđuju se informacije o neposrednim proizvodima i uslugama koji su pruženi sprovođenjem programske aktivnosti ili projekta. Indikatori izlaznog rezultata najčešće mere kvantitet, kvalitet ili efikasnost pružanja javne usluge.



### 3. Programsko budžetiranje u JLS

Programska metodologija za lokalni nivo veoma je slična, gotovo istovetna onoj za nacionalni nivo. **Programsku strukturu lokalnih budžetskih korisnika čine iste programske kategorije: program, programska aktivnost i projekat.** Pri čemu je, isto kao i za nacionalni nivo, program na višem hijerarhijskom nivou i može se sastojati od programskih aktivnosti ili/i projekata.

Isto je i sa aproprijacijama za rashode i izdatke lokalnih budžetskih korisnika koje se vezuju za programske aktivnosti i projekte.

Razlika u odnosu na nacionalni nivo je u činjenici da je **programska struktura, u delu programa i programskih aktivnosti, uokvirena<sup>10</sup> jedinstvenom listom uniformnih programa i programskih aktivnosti jedinica lokalne samouprave – Aneks 5** u Uputstvu za izradu programskog budžeta.

Aneks 5 je pripremljen od strane predstavnika SKGO u radnoj grupi u skladu sa nadležnostima JLS. Sve nadležnosti JLS su grupisane u 15 programa. U aneksu se nalazi i odgovarajući broj programskih aktivnosti za svaki od programa. Na ovaj način obezbeđuje se uniformnost programske strukture lokalnih budžeta. **Svi lokalni budžeti u programskom smislu mogu da sadrže 15 programa i pripadajuće programske aktivnosti, uz mogućnost dodavanja programske aktivnosti za eventualnu specifičnu nadležnost karakterističnu za određenu JLS.**

Aneks 5 **sadrži šifre programa i programskih aktivnost** što JLS koriste kao programsku klasifikaciju, a zajedno sa oznakama projekata JLS, koje su u skladu sa strukturom koju je utvrdila SKGO, vodi lokalni organ uprave nadležan za finansije.

Aneks 5, koji se u celosti odnosi na lokalni nivo, **sadrži i naziv sektora kome pripada odgovarajući program, kao i svrhu svakog od 15 programa.**

Svi ostali elementi programske metodologije, kao i navedene programske kategorije – program, programska aktivnost i projekat, nužno se primenjuju i na lokalnom nivou. Drugim rečima, celovit programski budžet mora da sadrži i ostale elemente programske metodologije: **svrhu, osnov, opis, cilj, indikatore učinka, indikatore ishoda i indikatore izlaznog rezultata. U fazi uvođenja svi indikatori su objedinjeni u jedan.**

**Način primene programske metodologije na lokalni nivo** takođe je definisan Uputstvom kojim **Ministarstvo finansija prenosi ovlašćenje na SKGO**, čime je dobila značajnu ulogu u ovom procesu, u smislu poveravanja javnog ovlašćenja za uvođenje programskog budžetiranja na nivo lokalnih samouprava.

Pored utvrđivanja liste programa i programskih aktivnosti uniformnih za sve JLS u skladu sa nadležnostima JLS (Aneks 5), Stalna konferencija gradova i opština je u 2014. godini kroz program EU EXCHANGE 4, a u skladu sa Uputstvom, izradila i učinila dostupnim svim JLS dokument **Ciljevi programa i programskih aktivnosti i lista uniformnih indikatora**. Za potrebe finalne izrade dokumenta Ciljevi programa i programskih aktivnosti i lista uniformnih indikatora, SKGO je organizovala radionicu gde su analizirani predlozi za ciljeve programa i programskih aktivnosti i za uniformne indikatore koje je SKGO prikupila u radu sa 10 pilot JLS kroz program EU EXCHANGE 4, a na kojoj su učestvovali stručnjaci iz različitih oblasti rada JLS i zaposleni iz SKGO. Na radionici su definisani konačni predlozi za Ciljeve i uniformne indikatore koji su onda predloženi svim JLS, čijom primenom se omogućava praćenje podataka o opštim dostignućima uniformnih programa i programskih aktivnosti, kao i statistički podaci iz domena uniformnih programa i programskih aktivnosti koje JLS imaju obavezu da prate i izveštavaju u okviru svojih redovnih obaveza izveštavanja. Uniformnost programa i programskih aktivnosti i indikatora obezbeđuje da JLS međusobno uporede troškove i kvalitet usluga pruženih građanima u okviru tih

<sup>10</sup> Uputstvo o izradi programskog budžeta, na strani 30 dozvoljava mogućnost budžetskim korisnicima lokalnog budžeta, da za specifične nadležnosti predlože uvođenje programske aktivnosti mimo Aneksa 5: „Korisnici budžeta organa teritorijalne autonomije i JLS predlažu nove programske aktivnosti i projekte (i utvrđuju podatke o novom programskom elementu) u okviru predloga finansijskih planova. Ako se nova inicijativa odobri, ona postaje deo šifarnika programske strukture budžeta organa teritorijalne autonomije, odnosno JLS.

programa i programskih aktivnosti. Takođe, ta uniformnost programa i programskih aktivnosti i njihova usklađenost sa sektorima i programima na centralnom nivou, omogućuje da se sprovede finansijska analiza i prate aktivnosti korisnika budžeta u određenim oblastima na svim nivoima vlasti. Uputstvo takođe navodi da će dodatne instrukcije o povezivanju strateškog planiranja i izrade budžeta JLS i kao dodatne smernice za uspostavljanje programske strukture JSL dobiti od SKGO kroz obuke i radionice.

Rad SKGO na uvođenju programskog budžeta na lokalni nivo tokom 2014. godine obuhvatao je pored direktne podrške deset pilot JLS i izradu druge dokumentacije neophodne i vrlo značajne za rad lokalnih finansijskih i drugih službi (**smernica, modela, obrazaca, praktičnih primera, odgovori na pitanja i komentare**), ali i direktnu podršku svim gradovima i opštinama u cilju pomoći u pripremi budžeta za 2015. godinu i ispunjavanju zakonske obaveze.

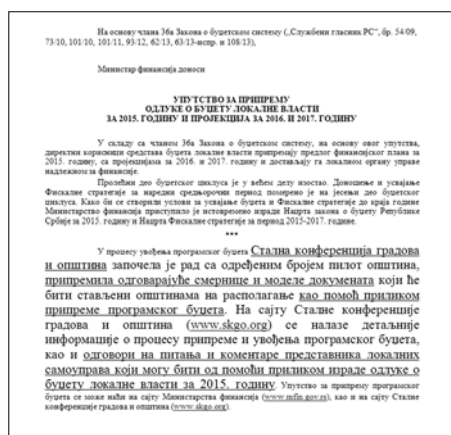
Tokom druge polovine 2014. godine organizovana su **3 kruga regionalnih radionica (20 radionica) za sve JLS u Srbiji** na koje su pozivani zaposleni u upravi koji se bave finansijama kao i ostali predstavnici lokalnih samouprava koji su uključeni u izradu odluka o budžetu i budžetski korisnici.

Kao rezultat tih aktivnosti, na **veb stranici SKGO<sup>11</sup> objavljena su dokumenta čiji je cilj bio da olakša proces pripreme budžeta lokalnih samouprava za 2015. godinu.**

Dokumentacija je izrađena kao podrška SKGO u saradnji dva projekta SKGO koji finansiraju EU i SDC. Tako je naslanjajući se na rezultate finalne radionice koja je pripremila predlog ciljeva i indikatora za programski budžet, projekat koji finansira SDC, izradio **Obrascе za programski budžet<sup>12</sup>** u kojima su predloženi ovi ciljevi i indikatori i automatizovan proces izrade programskog budžeta, a program EU EXCHANGE 4 je izradio **Smernice za pripremu i Model odluke o budžetu za 2015. godinu.**

Ovim su razrešene **najveće praktične i operativne dileme** sa kojima su se susretali zaposleni u lokalnim službama budžeta: *kako će izgledati odluka o budžetu za 2015. godinu, koji će biti redosled budžetskih klasifikacija, da li će biti zadržana organizaciona klasifikacija, kako primeniti programsku klasifikaciju, da li šifre predstavljaju programsku klasifikaciju, kako ciljeve i indikatore kao obavezne elemente programske metodologije uključiti u odluku o budžetu i druge.*

Shodno svojim nadležnostima iz člana 31. Zakona o budžetskom sistemu, **Ministarstvo finansija** je pripremio, sa zakašnjenjem u odnosu na kalendar budžeta lokalne vlasti, Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti<sup>13</sup>. U Uputstvu Ministarstvo finansija, osim ostalih instrukcija, upućuje na SKGO i njen veb sajt kao relevantne u uvođenju programskog budžeta na lokalni nivo.



**Rezultat aktivnosti na primeni programske metodologije na lokalni nivo u prvoj, 2015. godini**, najbolje se može sagledati kroz analizu donetih Odluka o budžetu za 2015. godinu. Istraživanje koje je uradila SKGO analizirajući odluke o budžetu svih JLS u Srbiji (uključujući i gradske opštine) pokazalo **je da su skoro sve JLS (164 od 169)** prikazale svoje budžetske rashode kroz programsku strukturu, to jest kroz tačno unapred definisane programe i programske aktivnosti, ali i kroz projekte koje su JLS same nezavisno definisale u skladu sa metodologijom.

Pored ovog, minimalnog nivoa ispunjavanja zahteva iz Uputstva Ministarstva finansija, **ukupno 77 gradova i opština u Srbiji (nešto preko 45%)** je u posebnom

11 Sajt SKGO: <http://skgo.org/reports/details/1542>

12 Obrasci program, programska aktivnost i projekat su međusobno povezani i automatizovani do izvesne mere, te značajno olakšavaju pripremu predloga finansijskih planova budžetskih korisnika. Inače, predloženo je da se ovi obrasci koriste umesto nekadašnjih obrazaca Zahtev za tekuće izdatke, Zahtev za dodatna sredstva i Zahtev za osnovna sredstva, koje je najveći broj JLS koristio pri pripremi lokalnih budžeta.

13 Sajt Ministarstva finansija: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2015/Uputstvo%20za%20lokal%202015.pdf>

delu odluke o budžetu iskazalo i detaljnu rekapitulaciju programskog budžeta, tj. programe, programske aktivnosti i projekte je povezal sa odgovarajućim ciljevima i indikatorima za svaki od njih i za iste je utvrdilo bazne i ciljane vrednosti za naredni period. Takođe, još 11 JLS je uradilo rekapitaluciju, ali je nije uvrstilo u odluku u budžetu, što znači da je **ukupno 88 gradova i opština ili preko 52% uradilo rekapitulaciju programskog dela budžeta. Korišćeni ciljevi i indikator u odlukama o budžetu** su oni koji su u najvećoj meri preuzeti iz objedinjene liste ciljeva i indikatora takođe pripremljene od strane SKGO.

**Ovo može da se smatra za pozitivan rezultat za prvu godinu od uvođenja programskog budžeta, posebno kada se ima u vidu da je cilj u okviru Akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave bio definisan na nivou od 40%, a naročito se može oceniti pozitivno ako se imaju u vidu nedostaci identifikovani tokom 2014. godine:**

- država Srbija nije izdvojila ni dinara da finansira uvođenje programskog budžeta na lokalni nivo čime treba unaprediti ukupan budžetski proces u Republici Srbiji, što je direktno uticalo na nedovoljnu obučenosn lokalnih službenika za najsloženiji tip budžetiranja,
- nije pripremljen softver za lokalno budžetsko planiranje,
- nijedna državna institucija nije na planski i organizovan način pomogla uvođenje programskog budžeta u JLS,
- neusklađenost i neažurnost postojećih strategija razvoja JLS sa programskom metodologijom.

#### 4. Izazovi programskog budžetiranja u JLS u narednim godinama

Mnogobrojni su izazovi sa kojim će se lokalne samouprave susretati u radu na programskom budžetu tokom 2015. i narednih godina. Jednostavno radi se o procesu uvođenja najsloženijeg tipa budžetiranja čije su pretpostavke adekvatno znanje, promene uobičajenih rutina i navika u budžetskom procesu, softverska podrška, promena načina rada organizacija i institucija koje normiraju, izvršavaju i nadziru budžetski proces. U ovom trenutku svakako treba izdvojiti sledeće:

- **Promena Aneksa 5 – Uniformne liste programa i programskih aktivnosti JLS** – Analiza SKGO na uzorku od 20 JLS je rezultirala pozitivnom ocenom o jasnoći navedenog aneksa. Drugim rečima, JLS su pozitivno ocenile zastupljenosn lokalnih nadležnosni u listi programa i programskih aktivnosni. Istovremeno, jasno je da su potrebne određene izmene, a otvoreno je pitanje da li će biti potrebno menjati odnosno spajati određene programe ili će izmene obuhvatiti samo nivo programskih aktivnosni. Sa druge strane, promene se moraju raditi principijelno. Neki od principa koje treba uzeti u obzir su:
  - **programsku strukturu (programe i programske aktivnosni) moraju da čine nadležnosni JLS i to dovoljno relevantne nadležnosni (sa značajnijim učešćem u budžetu).** Često se čuju predlozi da se aktivnosni JLS za koje je diskutabilno da li su lokalna nadležnosn uvrste u listu programskih aktivnosni, što nije prihvatljivo,
  - **programi i programske aktivnosni trebaju da budu usaglašeni sa sektorima na nacionalnom nivou.** Ovde treba paziti da se ne upadne u zamku sa nadležnosnima koje su lokalna osobenost kao što su komunalne usluge,
  - **promene Aneksa 5 moraju da podrazumevaju prelazni period.** Na primer, promene u 2015. godini, primena tokom budžetskog procesa za 2017. godinu,
  - **promene u početnim godinama koje karakteriše malo znanja o programskom budžetu ne trebaju da budu česte i velike.**
- **Umerena upotreba programske aktivnosni tipa „upravljanje i administracija“ ili „funkcionisanje“** – Budžetski korisnici u pojedinim slučajevima, a naročito u početnim godinama uvođenja programskog budžetiranja, neće moći sve troškove sprovođenja programa da razvrstaju po programskim aktivnosnima utvrđenim u skladu sa svojim nadležnosnima u okviru programa odnosno programske strukture. Naročito

je teško razvrstati režijske troškove, odnosno troškove rada zajedničkih službi – finansijske, pravne, IT, službe održavanja, obezbeđenja, i sl. Takvu delatnost i troškove je potrebno u obuhvatu pojedinih programa izdvojiti u programsku aktivnost koja je tipa „administracija i upravljanje“ ili „funkcionisanje“.

Programska aktivnost administrativnog tipa doprinosi nesmetanom sprovođenju preostalih programskih aktivnosti u okviru programa. Međutim, utvrđivanje administrativne programske aktivnosti može dovesti do toga da određene realne nadležnosti JLS, koje bi inače bilo smisljeno iskazati kao zasebne programske aktivnosti, budu apsorbovane takvom jednom sveobuhvatnom programskom aktivnošću. Shodno navedenom, potrebno je i o ovome voditi računa prilikom grupisanja nadležnosti u programe i programske aktivnosti. Dakle, ovakvu programsku aktivnost „funkcionisanje“ ili „upravljanje“ ne treba uvoditi kod svakog programa, jer bi to dovelo do toga da se bez većeg razmatranja nadležnosti i ciljeva budžetskih korisnika i njihovog razvrstavanja u programske aktivnosti, aproprijacije vezuju za ovu uopštenu programsku aktivnost i ne lociraju na stvarna mesta nastanka troškova.

- **Neophodnost unapređenja procesa planiranja kod budžetskih korisnika** – nadležnost za planiranje rada budžetskih korisnika nije na službi budžeta već na samim budžetskim korisnicima. Oni moraju da znaju nadležnosti koje im je poverila Skupština JLS, kroz odluku o osnivanju i drugim aktima koja se odnose njih. Rukovodstvo budžetskog korisnika mora da poznaje svrhu zbog koje je osnovan budžetski korisnik kojim rukovode, treba da predloži njegovu viziju – odnosno željenu poziciju u određenom dugoročnom periodu i da odredi ciljeve, a sve u skladu sa strateškim opredeljenjima (iz Strategije) i prioritetima (iz Akcionog plana ili fokusiranog dokumenta rukovodstva JLS o prioritetima za konkretnu godinu JLS). Osnova za pripremu predloga finansijskih planova je na obrascima program, programska aktivnost i projekat, a u okviru limita koje je odredila svojim uputstvom služba budžeta. Istovremeno, i ostali elementi programske metodologije treba da odrede budžetski korisnici: svrhu, opis, osnov, i svakako ciljeve i indikatore. U kasnijoj fazi pripreme budžeta o svim ovim elementima diskutovaće se sa službom budžeta.
- **Verovatno ključni izazov je povećanje nivoa znanja i veština za primenu programske metodologije** – kadrovi su ključni resurs u svakom poslu, pa i u budžetskom procesu. Jasno je da obuka koju je obezbedila SKGO kroz dostupan međunarodni program koji je prvobitno trebao da obuhvati 10 pilot JLS, nije dovoljna da se poveća nivo znanja i obučenosti kod svih uključenih u programski budžetski proces. Isto tako, nije identifikovana ni velika motivacija i zainteresovanost za sticanje novih znanja što je važan preduslov učenja koje je lična odgovornost.

#### **Obuka treba da bude tako strukturana da obuhvata:**

- **zaposlene u službi budžeta-finansija JLS,**
- **zaposlene kod budžetskih korisnika i to ne samo u finansijama nego i u drugim službama** (na primer: **pravnike** da pomognu oko pravne osnove svakog pojedinačnog rashoda; **inženjere i druga tehnička lica** da se odrede projekti, popuni opis u obrascima; i druga lica, a svi zajedno treba da odrede ciljeve i indikatore u saradnji sa rukovodstvom budžetskog korisnika),
- **političko rukovodstvo JLS (funkcioneri) i budžetskih korisnika** – programski budžet je značajan demokratski alat potpunijeg i kvalitativnijeg komuniciranja sa građanima, koji rukovodioci treba da koriste u svom radu. Pretpostavka korišćenja je elementarno poznavanje programske metodologije i budžetskog procesa.
- **Programska klasifikacija** – Ministarstvo finansija mora programsku klasifikaciju podzakonskim aktima učiniti jednakom sa ostalim budžetskim klasifikacijama, kao što je izjednačava Zakon o budžetskom sistemu. **Potrebno je da se dopune odgovarajući pravilnici koje priprema nadležno ministarstvo šiframa programa i na taj način i formalno šifre programa i programskih aktivnosti propiše kao programsku klasifikaciju.** U ovom trenutku programska klasifikacija nije objavljena u službenom glasniku.
- **Označavanje projekata i programskih aktivnosti** – Istovremeno sa objavljivanjem programske klasifikacije, potrebno je da se odluči o odgovarajućem načinu označavanja projekata. Trenutno se označavaju kao naredni redni broj programske aktivnosti unutar programa, ili sa P1, P2 i tako dalje.

Prvi način, je dosta zbunjujući jer je različit broj programskih aktivnosti po programima, pa se dešava da, na primer oznaku 0005 kod jednog programa nosi programska aktivnost, a kod drugog programa projekat.

Za potrebe praćenja izvršenja preko Uprave za trezor **bolje je da oznake projekata budu samo brožane, a označavanje programskih aktivnosti može da se vrši sa manje cifara.** Konkretno sadašnje oznake programskih aktivnosti sadrže 4 cifre od kojih su prve tri ili dve nule: 0001, 0002, ...0010, 0011, i tako dalje. Kako je najveći broj programskih aktivnosti kod JLS u programu 2 – Komunalne delatnosti, a to je 14, sigurno da nije potrebno sa 4 cifre označavati programske aktivnosti, jer se i u Uputstvu navodi maksimalno deset programskih aktivnosti po programu. Predloženo smanjenje cifara bi omogućilo lakše praćenje izvršenja, odnosno lakše softversko rešenje kod Uprave za trezor. Inače, **označavanje programskih aktivnosti i projekata uvek podrazumeva da ispred njih stoji šifra programa kome pripadaju.**

Označavanje projekata samo pomoću cifara moguće je na taj način što se posle navođenja šifre programa kojme pripada konkretni projekat navodi cifra 1 koja će predstavljati početnu cifru za projekte. Primer: 0602 – 101, drugi projekat bi nosio oznaku 1201 – 102. Znači, redni broj projekta određuju cifre iza cifre 1. Kapitalni projekti bi bili označavani na isti način ali bi oni počinjali cifrom 2. Primer, 1201 – 201, drugi kapitalni projekat u tom programu 1201- 202, i tako dalje.

- **Praćenje izvršenja programskog budžeta** – Uprava za trezor treba da pripremi odgovarajući softver odnosno dopunu postojećeg koji će omogućiti praćenje izvršenja lokalnog budžeta po programskim kategorijama – programima, programskim aktivnostim i projektima, **i da počne sa izvršenjem budžeta i po programskoj strukturi.**
- **Povezanost strateškog planiranja i programskog budžeta** – Iskustvo rada upravo na razvijanju strategija je pokazalo da u većini slučajeva JLS ne rade detaljne analize prilikom pripreme akcionog plana pa i **nemaju dovoljno dobro razrađenu prioritizaciju projekata navedenih u akcionom planu strategije razvoja i planu kapitalnih investicija.** Ovo predstavlja veliki problem jer se ne dobija odgovor na pitanje: “zašto baš taj projekat, a ne neki drugi?” Dodatni problem predstavlja **nepostojanje uvida u pripremljenost projekata na listi.**

Analiza takođe govori o **praksi u pripremi lokalnih budžeta koja skromno uzima u obzir postojeće strategije i akcione planove** i upravo ta praksa predstavlja veliki izazov za uspešnost u ostvarivanju veze između strateških planova i programskih budžeta koji zahtevaju veću povezanost od linijskih budžeta, jer **veza sa strateškim planiranjem, predstavlja jedan od najvećih izazova u procesu uvođenja programskog budžetiranja.** Programsko budžetiranje nije celovito ukoliko nema polazište u strateškim dokumentima JLS. Odgovarajuća veza strateškog plana i budžeta pokazuje na koji način budžetska sredstva doprinose ostvarenju srednjoročnih i dugoročnih ciljeva<sup>14</sup>.

**Programski budžet nudi alat kojim je moguće sagledati u kojoj meri su postavljeni ciljevi lokalne samouprave ostvareni i koji obim sredstava je potreban za ostvarenje tih ciljeva u budućnosti.** Kako je budžet osnovni instrument politike na lokalnom nivou, iskazivanjem budžeta na programskoj osnovi prvi put je moguće pratiti svrsishodnost pojedinih programskih aktivnosti i projekata, ali i meriti efikasnost rada.

**Uvođenje programskog budžeta na lokalni nivo zatekao je skoro sve JLS u Srbiji sa određenim strateškim dokumentom/ima.** Ovi razvojni planovi nisu u potpunosti kompatibilni sa strukturom programskog budžeta jer u trenutku izrade strategija razvoja JLS nije bila poznata metodologija izrade programskog budžeta.

---

<sup>14</sup> Uputstvo za izradu programskog budžeta, strana 9, „Programski budžet omogućava da se usklade srednjoročni planovi i alociraju budžetska sredstava sa ciljem da se unapredi upravljanje javnim politikama. Javne politike se oslikavaju u programskom budžetu jer se troškovi direktno vezuju za sprovođenje programa, programskih aktivnosti i projekata kojim se ostvaruju javne politike. Programski budžet uključuje ciljeve i indikatore učinka pa omogućava praćenje rezultata sprovođenja javnih politika. Od budžetskih korisnika se očekuje da podnose informacije o svojim programima, aktivnostima, projektima i ciljevima i u skladu sa tim se donose odluke o raspodeli budžetskih sredstava. Cilj ovakvog načina izrade budžeta je poboljšanje učinkovitosti budžetske potrošnje”.

**Nerealni ciljevi u strateškim dokumentima stvaraju dodatnu konfuziju pri programskom budžetiranju** jer dodatno pojačavaju ogroman razmak između trenutnog stanja koje se realno neće značajno popraviti u naredne 3 godine (kroz realizaciju programskog budžeta) i previše ambiciozno postavljene ciljeve koje treba dostići u narednih 5 do 6 godina (strateški planovi mahom obuhvataju periode do 2020. odnosno 2022. godine).

- **Unapređenje liste ciljeva i indikatora – unapređenje treba vršiti u pravcu što većeg poštovanja programske metodologije definisane Uputstvom ministarstva i na osnovu iskustava koje JLS stiču u prvim godinama primene.** Inače, predlog ciljeva i indikatora programa i programskih aktivnosti koji je pripremila SKGO krajem 2014. godine i koji su JLS koristile u prvoj programskoj budžetskoj kampanji ocenjen je veoma korisnim od strane JLS.

Takođe, za ovogodišnju budžetsku kampanju izvršena su određena **unapređenja dokumenta Ciljevi i uniformni indikatori programa i programskih aktivnosti, koja su imala za cilj da fokusiraju broj ciljeva i indikatora u skladu sa uputstvom** (maksimalno pet ciljeva po programu, i maksimalno tri cilja po programskoj aktivnosti, kao i za svaki od ciljeva maksimalno tri indikatora).

- **Institucionalne i tehničke promene** – na svim nivoima javnih finansija u našoj državi potrebno je napraviti određene promene kako bi se proces uvođenja programskog budžeta unapredio. Potrebno je:
  - izgraditi funkcionalni sistem za rukovođenje i evaluaciju,
  - uključiti ostale institucije, a pre svih Državnu Revizorsku Instituciju,
  - unificirani pristup od vrha ka dnu (strateški nacionalni ciljevi),
  - izvršiti decentralizaciju budžetiranja u okviru budžetskih korisnika,
  - poboljšati integrisanost fondova EU u budžetu,
  - unaprediti upravljanje programima koji se odnose na više budžetskih korisnika,
  - urediti (standardizovati) nefinansijske podatke,
  - prilagoditi IT sistem novim zahtevima,
  - poboljšati budžetski proces, odnosno nastaviti reforme.
- **U narednim godinama treba izvršiti reviziju programske metodologije odnosno Uputstva za izradu programskog budžeta**, shodno iskustvu u prvim godinama primene. Ova revizija svakako treba da obuhvati pitanje višegodišnjih programskih budžeta.
- Posle odgovarajućih izmena očekuje se **relativna stabilizacija programske strukture, a fokus rada na unapređenju programske metodologije su ciljevi i merljivi indikatori kvaliteta.**
- **Priprema budžeta sve više treba da poprimi drugačiju formu, a to je da sve manje bude razgovora o finansijskim, a sve više o nefinansijskim podacima i informacijama** koje ilustruju očekivane ishode.
- **Očekuje se priprema Priručnika za formulisanje ciljeva i indikatora, Priručnik za monitoring i evaluaciju programa i drugi koji bi detaljnije razradili programsku metodologiju.**
- Moguć pravac unapređenja je i **davanje nadležnosti Gradskom/opštinskom veću da utvrđuje programsku strukturu budžetskih korisnika u procesu pripreme budžeta.**
- **Monitoring i evaluacija** – kako ne postoji univerzalan model potrebno je uspostaviti sistem koji će početi jednostavnim centralizovanim modelom na nivou JLS, a kasnije se razvijati odnosno unapređivati u decentralizovani model koji će pružati povratne informacije donosiocima odluka i rukovodiocima programa o efektima i koji će biti u dogledno vreme integrisan u budžetski proces.

## Literatura:

1. Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, Savet Evrope/SKGO, 2007.
2. Upravljanje javnim finansijama, priručnik za zemlje u tranziciji, SIGMA, OECD / Center of Excellence in Finance, 2004
3. Municipal budgeting, Michael Schaeffer, The World bank, 2000.
4. Local public financial management, Anwar Shah, The World bank, 2007.
5. The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD, 1991.
6. Glossary of Terms Used in Evaluation in „Methods and Procedures in Aid Evaluation“, OECD, 1986.
7. Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD, 2000.
8. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD/ DAC, 2002.
9. Evaluacija i monitoring planirane budžetske potrošnje na programskoj osnovi za JLS sa teritorije AP Vojvodina za 2015. godinu, Marko Čulić, Vladimir Pavlović, Vladimir Drašković
10. Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-isp, 108/13, 142/14 i 68/15-dr. zakon)
11. O smernicama Ministarstva finansija za pripremu budžeta za 2015. godinu videti: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2015/Uputstvo%20za%20lokal%202015.pdf>
12. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2014/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>
13. O smernicama i modelima za izradu programskog budžeta videti: <http://www.skgo.org/reports/details/1542>

## 8 Korupcija na lokalnom nivou

### 1. Definicija i pojavni oblici korupcije

*“Zlato sve otvara, čak i vrata od bronzne”*  
**Menandar, Čovekomrzac<sup>1</sup>**

Termin korupcija potiče od latinske reči *corruptio* koja znači **pokvarenost, kvarnost, izopačenost, kvarenje, truljenje, podmičivanje, potkupljivanje** i sl.

Korupcija i njeni različiti pojavni oblici prisutni su, od antike do savremenog doba, i rasprostranjeni su u celom svetu, nezavisno od vrste državnog uređenja, odnosno oblika vladavine. Korupcija je bila praksa i pre nove ere u Indiji, starom Egiptu, Persiji, Kini, Vavilonu, Mesopotamiji, i drugim drevnim civilizacijama. To, između ostalog, potvrđuje činjenica da su termin za *mito* imali i Egipćani – *feqa*, Mesopotamci *tatu*, Arapi *rašwa*, Grci *dōron*, Latini *munus* i u Bibliji *šohadh*<sup>2</sup>. Korupcija nije zaobišla ni antičku Grčku i Rim, a bila je prisutna i u srednjem veku sve do danas. O tome svedoče brojna religijska, filozofska, književna dela, istorijska građa, naučni radovi, članci u časopisima i novinama, različite studije i izveštaji, ali i pozorišni komadi, opere, filmovi i dr.

Postoje brojne definicije korupcije. U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, ona se definiše kao **odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga**. Dakle, korupcija podrazumeva davanje prednosti ličnom interesu ili interesu male grupe ljudi nad javnim interesom, odnosno interesom društva<sup>3</sup>.

Korupcijom se smatraju radnje kao što su: davanje mita u obliku novca, poklona ili usluga, nepotizam, protekcija, pronevera, nezakonita privatizacija, nezakonito finansiranje političkih partija, davanje poklona tokom izborne kampanje, izborna krađa, iznuđivanje novca od građana, korišćenje veza i poznanstava, partijsko zapošljavanje, kronizam, korišćenje javnih pozicija radi pomoći prijateljima i rođacima (npr. zapošljavanje, davanje dozvola), korišćenje javnih pozicija za dobijanje poklona i novca, sukob interesa, trgovina uticajem, odavanje poslovnih informacija radi lične koristi, davanje poklona ili novca profesorima ili medicinskom osoblju, naknadne usluge advokatu, davanje novca saobraćajcu da bi se izbegla kazna i tome slično.

<sup>1</sup> Prema K. A. Brioskom

<sup>2</sup> Karlo Alberto Brioski (2007): *Kratka istorija korupcije, Od starog veka do naših dana*, Mate, Beograd

<sup>3</sup> Korupcija se može predstaviti i Kiltgardovom formulom: KORUPCIJA = MONOPOL + DISKRECIONA OVLAŠĆENJA - ODGOVORNOST



Korupcija je naročito pogubna ukoliko je sistemska. Ona je danas jedan od glavnih uzroka nerazvijenosti u zemljama u razvoju. Sveprisutnost i ozbiljnost ovog problema ukazuju na to koliko je teška borba protiv korupcije, ako od davnih vremena do danas nije postignut uspeh u njenom iskorenjivanju ni u jednom društvu.

## 2. Posledice korupcije

*“Ne postoji upravitelj pokrajina koji ne čini neku nepravdu, vojnik koji ne živi razuzdano, gospodarčić koji se ne ulizuje tiraninu.... Čak i najpošteniji činovnik dopušta da bude korumpiran, nemoćan da ide protiv struje. I tako narod umesto jednog vladara ima ih hiljadu.”*

**Luj XIV, Razmišljanja o kraljevskom zanimanju<sup>4</sup>**

Korupcija predstavlja pre svega društveni i etički, ali i ekonomski problem sa ozbiljnim posledicama. Ona ima negativne i dalekosežne posledice na celokupno društvo i privredu jedne zemlje, a to su: kršenje ljudskih prava, diskriminacija, neosnovano favorizovanje pojedinaca odnosno male grupe ljudi, povećanje siromaštva i dodatno produbljivanje jaza između bogatih i siromašnih, niže stope privrednog rasta, niži budžetski prihodi, smanjivanje produktivnosti, efikasnosti i kvaliteta usluga javnog sektora, gubitak poverenja u institucije i političare, negativan uticaj na investicije i pozajmljivanje kapitala na inostranom tržištu, razvoj sive ekonomije i kriminala itd. Dakle, korupcija ozbiljno ugrožava vladavinu prava, demokratske vrednosti, urušava institucije i onemogućava društveni i ekonomski razvoj.

Pored izrazito negativnih i pogubnih posledica korupcije, ona je i dalje na visokom nivou i prisutan je visok stepen tolerisanja ove pojave.

## 3. Vrste korupcije

Postoje brojne klasifikacije korupcije koje polaze od različitih kriterijuma. Prema nivou ovlašćenja u odlučivanju na kome se korupcija javlja, ona može biti politička i administrativna. Politička korupcija, odnosno korupcija na visokom nivou (engl. grand corruption), javlja se među političarima i visokim državnim funkcionerima i ima za posledicu promenu propisa i njihovo prilagođavanje ličnim interesima koruptora. Administrativna korupcija predstavlja korupciju na nižem nivou, (engl. petty corruption), koju vrše državni službenici koji sprovode zakone i odluke i ona omogućava primenu propisa, ali i kršenje propisa<sup>5</sup>. Politička korupcija nastaje kao posledica povezanosti političara sa nosiocima ekonomske moći. Ova vrsta korupcije se javlja prilikom finansiranja političkih stranaka, kada politički funkcioneri imaju učešće u privatnom kapitalu i često je povezana sa političkim izborima, a do nje dolazi usled nepravilnosti u glasanju, uticanja na odluke građana davanjem novca ili poklona, plaćanja novinara da izveštavaju u korist jedne političke partije, prilikom političkog zapošljavanja i tome slično.

Korupcija može biti i transaktivna (zasnovana na dogovoru) ili ekstortivna (zasnovana na iznuđivanju). Ona može biti i centralizovana ili decentralizovana. Centralizovana korupcija predstavlja korupciju u samom vrhu državne uprave ili lokalne samouprave, u zavisnosti od nivoa sa koga se posmatra i spada u najopasniju kategoriju korupcije. Decentralizovanom korupcijom bave se državni službenici, pri čemu država ili lokalna samouprava ne podržava njihove aktivnosti.

<sup>4</sup> Prema K. A. Briksom

<sup>5</sup> Ćirić J., Reljanović M., Nenadić N., Jovanović M., Dobrašinović D., Pejović D. (2010): Korupcija – problemi i prevazilaženje problema, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd

Takođe, u literaturi postoji podela i na: korupciju koja omogućava primenu propisa (zakona), korupciju koja omogućava kršenje propisa (zakona) i političku korupciju, tj. korupciju koja dovodi do promene, odnosno stvaranja novog propisa (zakona)<sup>6</sup>.

#### 4. Vrsta vladavine i vidovi korupcije

*Ništa ne oduzima ugled demokratiji i ne radi na njenoj propasti kao korupcija.*

**Mario Vargas Ljosa, "Riba u vodi"**

U Tabeli 1 predstavljeni su vidovi korupcije u zavisnosti od vrste vladavine.

Tabela 1: Različiti vidovi korupcije

Vrsta vladavine	Demokratija	Diktatura
Karakter države	Benevolentna*	Kleptokratija**
Izvor korupcije	Agencijski problem	Karakter države
Intezitet korupcije	Neizvesno	Veliki
Karakter	Decentralizovana	Centralizovana

*Izvor: Korupcija u Srbiji<sup>7</sup>*

Prema Tabeli 1 postoji veza između vrste vladavine i tipa korupcije, gde je predstavljeno da je decentralizovana korupcija prisutna u demokratskoj državi odnosno demokratski uređenoj lokalnoj samoupravi, koja je benevolentna, dok je centralizovana korupcija karakteristična za zemlje u kojima postoji kleptokratska diktatura na centralnom ili lokalnom nivou. Decentralizovana korupcija je posledica agencijskog problema, odnosno postojanja asimetričnih informacija između države i državnih službenika čiji je cilj maksimizacija njihovih ličnih koristi, koji je suprotan ciljevima jedne benevolentne demokratske države. Prema ovoj tipologiji, uzrok centralizovane korupcije je karakter države, odnosno lokalne samouprave. Ukoliko u lokalnoj samoupravi poštovanje demokratskih vrednosti nije na zadovoljavajućem nivou, vrlo često posledica može biti visok nivo korupcije, koja je centralizovana.

Pri tumačenju Tabele 1 treba imati u vidu da je reč o teorijskoj podeli i da u realnosti iza proklamovanog demokratskog uređenja može stajati autokratski oblik vladavine, kao što je danas slučaj u našoj zemlji. Pored toga, pojedini autori smatraju da je i demokratsko uređenje plodno tlo za razvoj korupcije.

6 Antonić D., Babović B., Begović B., Vasović M., Vacić Z., Vuković S., Kavran D., Ivošević Z., Mijatović B., Stojanović B., Hiber D. (2001): Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd

\* Cilj države je maksimizacija blagostanja njenih državljana.

\*\* Cilj države je maksimizacija ličnog blagostanja – prihoda i imovine.

7 Antonić D., Babović B., Begović B., Vasović M., Vacić Z., Vuković S., Kavran D., Ivošević Z., Mijatović B., Stojanović B., Hiber D. (2001): Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd

Tabela 2: Vrste korumpiranih vlada

	VIŠE PODMIĆIVAČA	NEKOLIKO PODMIĆIVAČA
Primaoci mita koncentrisani u vrhu vlade	Kleptokratija (a) Država iznuđivač (b) Slaba država	Bilateralni monopol
Više primalaca mita na nižim nivoima vlasti	Konkurentsko podmićivanje sa mogućnošću spirala	Država pod kontrolom mafije

Izvor: Korupcija i vlast (uzroci, posledice i reforma)<sup>9</sup>

## 5. Korupcija u Srbiji

*„U ovom društvu rastuće nejednakosti korupcija je u isto vreme i simptom i strategija ... U meri u kojoj je politika podređena pukim zahtevima ekonomske moći – područja se brkaju, javno i privatno se mešaju i nastaju mehanizimi za stalni prenos između jedne moći i druge. Procesi privatizacija javnih preduzeća paradigmatički su primer: političar prenosi državnu moć na prijateljsku preduzetničku moć, povećavajući svoju ličnu moć.“*

**M. A. Briški, Kratka istorija korupcije**

Korupcija ima duboke korene u srpskoj tradiciji. Ona u Srbiji predstavlja deo svakodnevnog života, budući da u našem društvu postoji običaj da se za pruženu uslugu kao znak zahvalnosti da neki poklon ili novac. Pored toga, u novije vreme razvoju korupcije u našoj zemlji doprineli su problemi nasleđeni iz socijalističke prošlosti, raspad SFRJ, rat, sankcije, vladavina bezakonja tokom devedestih godina prošlog veka i kao posledica svega toga – opšte siromaštvo i poremećeni sistem vrednosti. Širenju korupcije doprineo je i proces tranzicije i privatizacije koji se u Srbiji i dalje odvija.

Pored navedenih, faktori koji su doprineli širenju korupcije u našoj zemlji su: odsustvo vladavine prava, odsustvo volje političkih lidera da kontrolišu korupciju, društvena i ekonomska nerazvijenost, povezanost nosioca ekonomske moći i političara (i njihovo saučesništvo u koruptivnim aktivnostima), sistem vrednosti, kriza morala u periodu tranzicije, slaba primena zakona, neefikasna zakonodavna, izvršna i sudska vlast, urušene institucije, donošenje “naručenih” zakona bez uključivanja javnosti, male plate službenika u javnom sektoru, neodgovarajuće zakonodavstvo, mešanje ličnih interesa u službeni posao, nedostatak stroge administrativne kontrole, neefikasnost sudova, opšte siromaštvo, nepostojanje svesti građana o štetnosti korupcije, specifične karakteristike naše nacionalne kulture i dr.

Korupcija u Srbiji je sistemski problem i dokle god u našem društvu bude prisutan veliki jaz između „institucija” i „vrednosti”, problemi u vezi sa korupcijom su gotovo nerešivi. Ona se proteže od nacionalnog ka lokalnom nivou, a u koruptivne aktivnosti su uključeni mnogi kroz razmenu usluga, trgovinu uticajem, davanjem i primanjem mita, putem partijskih, porodičnih i prijateljskih veza, zavisnih odnosa, očekivanja koristi i usluga, u svakom slučaju stavljanjem ličnog interesa ispred javnog.

Visok nivo korupcije u Srbiji prepoznat je i od strane Evropske komisije, koja je u Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu ocenila da je korupcija u Srbiji i dalje široko rasprostranjena. Na izuzetno slabe rezultate u borbi protiv korupcije ukazuju činjenice da do sada nije bilo pravosnažnih presuda za slučajeve korupcije visokog nivoa, slaba primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana za njeno sprovođenje, izostanak daljeg ispitivanja dokaza o koruptivnim aktivnostima koje su predstavljene u medijima, slaba kažnjivost koruptivnih dela, netransparentne i sumnjive privatizacije, ignorisanje izveštaja, preporuka i mišljenja nezavisnih tela, izostanak procesuiranja odgovornih za sporne privatizacije<sup>9</sup> itd.

<sup>8</sup> Sjuzan Rouz-Ejkerman (2007): Korupcija i vlast (uzroci, posledice i reforma), Sluzbeni glasnik, Beograd

<sup>9</sup> Zabrinjavajuće je što su pored izostanka saradnje vlade i državnih institucija sa nezavisnim telima, među kojima je i Savet za borbu protiv korupcije, u avgustu i u novembru 2015. godine napadnuti istraživač i saradnik Saveta za borbu protiv korupcije, portala Pištaljka i kolumnista “Južnih vesti” Ivan Ninić i Miroslava Milenović, takođe član Saveta za borbu protiv korupcije.

Skorašnji napadi na članove Saveta za borbu protiv korupcije, upitna primena i nepoštovanje rokova predviđenih u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i Akcionom planu za njeno sprovođenje<sup>10</sup>, osnivanje Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018.<sup>11</sup>, nacrt Akcionog plana za pogavlje 23<sup>12</sup>, najavljeno smanjenje budžetskih sredstava namenjenih Povereniku za informacije od javnog značaja u 2016. godini i dr., su u suprotnosti sa najavljenom borbom protiv korupcije od strane predstavnika vlasti i više otvaraju prostor za dalji razvoj i tolerisanje korupcije, nego za njeno suzbijanje.

## 6. Ko učestvuje u koruptivnim aktivnostima i ko je odgovoran za suzbijanje korupcije?

*R.O.M.A. Radix Omnium Malorum Avaritia* (Koren svih zala je lakomost)<sup>13</sup>

Budući da je za naše društvo karakteristična sistemska korupcija, u koruptivnim aktivnostima direktno ili indirektno učestvuje veliki broj ljudi.

Najčešći izgovori kojima se opravdava korupcija i učestvovanje u koruptivnim aktivnostima su "svi to rade" i "korupcija postoji u svim državama". Međutim, činjenica da je korupcija prisutna od kada postoje države i opravdanje da svi to rade ne znači da takvo stanje treba prihvatiti i ne činiti ništa da se ona smanji, već govori o tome koliko je ona složena i trajna pojava koju je teško kontrolisati i suzbijati.

Stavove velikog broja građana Srbije prema korupciji oslikava odlomak iz *Kodeksa italijanskog života*, Đuzepea Precolinija (*Codice della vita italiana*, Giuseppe Prezzolini), napisan pre skoro 100 godina: "...italijanski građani dele se u dve kategorije: lukave i budale... ko plati punu cenu železničke karte, ko ne ulazi besplatno u pozorište, nema strica komendatora, ženinog prijatelja i moćnika u sudstvu, javnom obrazovanju itd., nije mason ili jezuita, prijavljuje poreznom agentu svoj stvaran prihod, drži svoju reč i po cenu gubitka i tako dalje – taj je budala... Da bi se pokrenula kakva praksa, kao i za mesto u železničkim kolima, za vest o nekoj presudi, kao i za istovar parobroda, treba uvek dati napojnicu. A ona se kreće od priprostog guranja bakšiša u ruke autoriteta koga treba ganuti i od otvaranja boce u čast zaključenog posla, pa sve do koverti ubičajenih u rimskim kancelarijama i do izdavanja deonica za krupne poslovne špekulante ili novinare"<sup>14</sup>.

Učestvovanje, odnosno neučestvovanje u korupciji i njihove posledice dobro su ilustrovane izrekama koje su se koristile sedamdesetih godina XX veka u policiji u Hong Kongu<sup>15</sup>:

- *Uđi u autobus* (ako želiš da prihvatiš korumpirano ponašanje, pridruži nam se)

10 Prema Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje od 372 ispitanih aktivnosti, koje su predviđene za 2014. godinu Akcionim planom, u roku i u skladu sa indikatorima ispunjeno je 54.

11 Odluka o osnivanju Koordinacionog tela ostavila je prostor za tumačenje da je reč o želji izvršne vlasti da koordiniše obavljanje poslova iz nadležnosti organa koji joj nisu podređeni - pravosuđa, lokalne samouprave, nezavisnih državnih organa i same Narodne skupštine koja je donela Strategiju. (<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7530-ne-sprovo-di-se-strategija-za-borbu-protiv-korupcije>)

12 Akcioni plan za pogavlje 23 nije u skladu sa Nacionalnom strategijom za suzbijanje korupcije, između ostalog rokovi koji su određeni za sprovođenje određenih mera u Strategiji u Akcionom planu su pomereni. Prema mišljenju Agencije za borbu protiv korupcije Akcioni plan podriva nezavisnost Agencije, naročito kada je reč o njenim kontrolnim i nadzornim ovlašćenjima i uspostavlja nadzornu funkciju Ministarstva pravde u odnosu na Agenciju. (<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7038-agencija-ministarstvo-pravde-pokusava-da-uspostavi-kontrolu-nad-agencijom-za-borbu-protiv-korupcije>)

13 Prema K. A. Brioskom

14 Prema K. A. Brioskom

15 Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa i H. Lindzi Paris (2007): *Korumpirani gradovi*, Trening i konsalting organizacija "Izbor Plus", Sarajevo

- *Trči pored autobusa* (ako ne želiš da učestvuješ, nema veze, ali nemoj da smetaš)
- *Nikad nemoj da stojiš ispred autobusa* (ako pokušaš da prijaviš korupciju, "autobus" će te oboriti i bićeš povređen a možeš i stradati)

Ako imamo na umu prethodnu ilustraciju i citiran odlomak iz Pecolinijevog *Kodeksa italijanskog života*, može se reći da je u Srbiji danas veliki, možda najveći broj građana, pogotovo onih na položaju, u *autobusu*, drugi *trče pored autobusa*, dok je zanemariv i izuzetno mali broj građana hrabro *stao ispred autobusa*. Ove dve poslednje grupe, što *trče pored ili su stali ispred autobusa*, većina "lukavih" smatra "budalama".

Odgovornost za suzbijanje korupcije je na svim učesnicima i posmatračima, na društvu u celini, ali je ipak pre svega na državi, odnosno njenim organima i institucijama, zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, lokalnim vlastima i nezavisnim antikorupcijskim telima. U borbu protiv korupcije treba da budu uključeni svi, ona podrazumeva uključivanje i državnih službenika, poslovnog sektora, organizacija civilnog društva, medija i građana, ali i političkih partija, koje su danas najčešće prepoznate kao jedan od glavnih nosioca koruptivnih aktivnosti.

## 7. Specifičnosti korupcije na lokalnom nivou u Srbiji

*„Ko je stvarno glasao za g. Bonapartu<sup>16</sup>, G. Bonaparta imao je na svojoj strani gomilu funkcionera, milion i dve stotine hiljade parazita na teretu (državnog) budžeta, i njihove zavisnike i pridružene osobe, korumpirane, kompromitovane, lukave i u njihovoj sviti kretenne koji čine znatnu masu. .... Da, nije nam teško da se složimo i da kažemo da je gospodin Bonaparta na svojoj strani imao sve te biskupe...i pobožne ljude... koji se mole na ovakav način "Moj Bože! Molim te da skoči vrednost deonica u Lionu! Dragi gospodine Hristose, molim te da zaradim 25 posto na svojim obveznicama od napuljskih Rotšildovih. Sveti apostole, prodajte mi vino. Blaženi mučenici, udvostručite moju rentu.»*

**Viktor Igo<sup>17</sup>**

Lokalne samouprave kao manje zajednice imaju određene specifičnosti u odnosu na nacionalni nivo, pa se samim tim i koruptivne prakse na lokalnom nivou donekle razlikuju u zavisnosti od karakteristika konkretne lokalne zajednice. Korupciju na lokalnom nivou je mnogo teže sakriti, baš zbog toga što su u pitanju manje zajednice, gde se uglavnom direktno ili indirektno svi poznaju, što dodatno otežava i suzbijanje ove pojave, budući da se zbog poznanstava građani teže odlučuju da prijave korupciju. Poznanstva, rodbinske i prijateljske veze u lokalnim samoupravama često su jače od pravila i propisa. Razvoju korupcije u lokalnim zajednicama doprinosi jak uticaj političkih partija<sup>18</sup>, sprovođenje izvornih i poverenih nadležnosti centralnih organa vlasti<sup>19</sup> i slaba kontrola primene izvornih nadležnosti od strane centralnih organa vlasti. Dodatan prostor za razvoj koruptivnih praksi otvara dalja dekoncentracija i decentralizacija nadležnosti sa republičkog nivoa. Pored toga, pravni okvir kojim se regulišu lokalne

<sup>16</sup> Misli se na Napoleona III Bonapartu (1808-1873), nečaka i naslednika Napoleona I.

<sup>17</sup> Prema K. A. Brioskom

<sup>18</sup> Ocenjujući korupciju u lokalnim samoupravama u Srbiji krajem 20. veka, Slobodan Vuković navodi "da je korumpiranost partijskih zvaničnika na lokalnom nivou evidentna, s tim što je teško razdvojiti u kojoj meri je reč o korupciji, a u kojoj o reketu, ili, pak, čistom kriminalu, pošto se oni preklapaju". Dalje dodaje da se "političke stanke, kada dođu na vlast, ponašaju identično. Jedan od dokaza ove teze jeste to što je nova vlast, posle pobeđe na izborima, postavila svoje ljude na dobro plaćena mesta, u upravne odbore mnogih javnih preduzeća u Srbiji, s jedne, i grabež za mestima u diplomatskoj službi, sa druge strane. Kompetencija i znanje kao da ih nisu zanimali. Zaključak je nepovoljan, nemamo garancije da će se nova vlast angažovati mnogo više od prethodne na suzbijanju korupcije, iako će, slično njoj, u svojoj retorici i propagandnim nastupima govoriti suprotno". Nažalost, takav zaključak važi i danas, u poslednjih dvadeset godina borba protiv korupcije je uglavnom deklarativna, suštinski koraci se gotovo ne preduzimaju.

<sup>19</sup> Izvorne nadležnosti su, osim krovim zakonima, regulisane i aktima koje usvajaju pojedinačne jedinice lokalne samouprave, dok su poverene nadležnosti u najvećem broju slučajeva regulisane samo zakonima, odnosno propisima koje donose centralni organi vlasti.

samouprave ostavlja značajan prostor za slobodno tumačenje i diskreciono odlučivanje. Takođe, lokalne samouprave usvajaju opšte pravne akte, što pruža mogućnost stavljanja ličnih interesa, odnosno interesa manje grupe ljudi ispred potreba i interesa lokalnog stanovništva prilikom donošenja propisa.

## 8. Visok nivo korupcije u lokalnim samoupravama (prepoznat u dokumentima EU i nacionalnim dokumentima)

Iz navedenih razloga i zbog drugih specifičnosti svake lokalne zajednice korupcija u lokalnim samoupravama je na visokom nivou, što je prepoznato i u dokumentima Evropske unije. Jedna od preporuka u *Izveštaju o skriningu za poglavlje 23 (Reforma pravosuđa i osnovna prava)* jeste da treba dalje razvijati, sprovoditi i procenjivati uticaj mera za borbu protiv korupcije u lokalnim samoupravama<sup>20</sup>. U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu* naglašeno je da korupcija u administraciji na lokalnom nivou zahteva posebnu pažnju, što je ponovljeno i u *Izveštaju za 2015. godinu*, u kome stoji da je *"potrebno veću pažnju usmeriti na sprečavanje korupcije u lokalnoj samoupravi"*.

Korupcija u lokalnim samoupravama prepoznata je kao problem i u nacionalnim dokumentima. U *Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine* navodi se da se *"javnim dobrom, u cilju sticanja lične koristi, trguje na svim nivoima vlasti i da donosioci političkih odluka u lokalnim samoupravama ne sprovode adekvatne antikorupcijske aktivnosti"*.

## 9. Pojavni oblici korupcije na lokalnom nivou

*"Korupcija se probrazila u "fiziološki instrumentum regni"; potkrepljen ucenjivačkom solidarnošću koja se uspostavila između saučesnika"*  
**Kalamandrei**<sup>21</sup>

Koruptivni mehanizmi na lokalnom nivou slični su onima na nacionalnom nivou, s tim što specifičnosti i karakteristike lokalnih samouprava posebno pogoduju razvoju određenih koruptivnih praksi. Sagleđavanje pojava oblika korupcije i najčešćih koruptivnih praksi u lokalnim samoupravama predstavlja prvi i izuzetno važan korak u formulisanju adekvatnih strategija, mera i mehanizama za borbu protiv korupcije, koji bi pružili najbolje efekte.

Kao što je već napomenuto politička korupcija je na vrlo visokom nivou u lokalnim samoupravama<sup>22</sup>. Pored toga, najzastupljeniji oblici koruptivnog ponašanja su nepotizam, klijentelizam, sukob interesa i trgovina uticajem<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Kao posebno osetljive oblasti pored lokalne samouprave nevedene su zdravstvo, oporezivanje, obrazovanje, policija i carina.

<sup>21</sup> Prema K. A. Brioskom

<sup>22</sup> U članku *Korupcija i lokalna (samo)uprava* Slobodan Vuković navodi da se u *fenomenu korupcije krije jedan od ključnih razloga zašto su mesta u lokalnoj samoupravi toliko na ceni i da to dokazuje masovan prelaz srednjih i nižih struktura dosadašnje (dotadašnje) vlasti i socijalističkih menadžera privatnih i društvenih preduzeća u stranke DOS-a*. Činjenica da se isto desilo nakon dolaska SNS-a na vlast nakon lokalnih i nacionalnih izbora, potvrđuje da korupcija predstavlja značajan izvor prihoda i drugih pogodnosti u lokalnim samoupravama i danas.

<sup>23</sup> U članku *Korupcija i lokalna samouprava*, kao pojava oblici na lokalnom nivou, krajem 20. veka, prepoznati su korupcija u *javnim nabavkama (nameštanje poslova koje finansira gradska ili oštinska vlast po znatno većim cenama od tržišnih, radi uzimanja procenta) i korupcija prilikom dodele atraktivnog poslovnog prostora na korišćenje (prostori se često dodeljivani aktivistima stranke kao nagrada za posvećenost stranci), dodela stalnih ili privremenih dozvola za gradnju ili postavljanje kioska u atraktivnim gradskim zonama pre-*

## Šema 1. Pojavni oblici korupcije na lokalnom nivou



Izvor: Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou

*ma partijskoj pripadnosti ili za novac, dodela stalnih ili privremenih dozvola za gradnju ili postavljanje kioska u atraktivnim gradskim zonama prema partijskoj pripadnosti ili za novac, dodela stalnih ili privremenih dozvola za gradnju ili postavljanje kioska u atraktivnim gradskim zonama prema partijskoj pripadnosti ili za novac.*

24 Misli se na nedostatak transparentnosti u izradi, usvajanju i objavljivanju propisa, usvajanje „propisa sa opredeljenim ciljem“, odnosno „propisa sa određeništem“ i usvajanje propisa sa ugrađenim rizicima za nastanak korupcije.

25 Zbog izgradnje Beograda na vodi i radi ostvarenja ličnih interesa nosioca projekta, a na štetu javnog interesa, izmenjeni su kako propisi Grada Beograda, tako i nacionalni propisi. Donošenje Lex specialisa predstavlja primer donošenja „propisa sa opredeljenim ciljem“. Pored toga izmenjen je Generalni plan Beograda, i drugi brojni propisi, zakoni i procedure. Više informacija o tome može se pronaći na internet i facebook stranici Inicijative Ne da(vi)mo Beograd: <https://www.facebook.com/nedavimobeograd/?fref=nf> i <https://nedavimobeograd.wordpress.com/>.

26 Misli se na korupciju prilikom postavljanja i imenovanja direktora javnih preduzeća, službi, organizacija i ustanova, korupciju prilikom imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora i školskih odbora obrazovnih institucija i korupciju prilikom davanja saglasnosti jedinica lokalne samouprave na finansijske planove ovih organa javne vlasti, koji ulaze delom ili u celini u budžete lokalnih samouprava. Korupcija prilikom postavljanja i imenovanja direktora je posebno zastupljena u različitim ustanovama u oblasti kulture, sporta ili turizma kod kojih je proces izbora direktora različito regulisan, što prema Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou stvara prostor za različite vrste međusobnih trgovina uticajem i političku korupciju, koja u ovom slučaju podrazumeva tretiranje rukovodećih i upravljačkih pozicija u javnim ustanovama kao „plena“ političkih stranaka i načina za ostvarivanje stranačkih interesa.

## 10. Preduslovi i načini za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

...borba protiv sistemske korupcije zahtijeva sistematski pristup i radikalne promjene.  
**Klitgard i dr., Korumpirani gradovi**

Strategija za suzbijanje korupcije mora biti sveobuhvatna. Da bi došlo do efikasne primene mera za smanjenje korupcije u lokalnim samoupravama, neophodno je da budu ispunjeni određeni preduslovi, koje će neki nazvati opštim mestima, ali bez njih se ne mogu ostvariti bilo kakvi rezultati. Pored donošenja novih i neophodnih izmena propisa<sup>27</sup>, treba obezbediti njihovo sprovođenje, neophodno je poštovanje međunarodnih konvencija i dokumenata<sup>28</sup>, propisa<sup>29</sup> i standarda. Isto tako neophodne su sledeće stvari: primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje, procesuiranje i kažnjavanje nosioca koruptivnih aktivnosti, osnaživanje i davanje većih ingerencija nezavisnim institucijama, jačanje kapaciteta i transparentnost rada svih nadležnih institucija i sl. Vladavina prava, poštovanje zakona, dobra uprava, uvažavanje mišljenja, preporuka, odluka i rešenja nezavisnih tela i antikorupcijskih organa su neophodni preduslovi za uspešnu borbu protiv korupcije. Takođe je neophodna prevencija korupcije i podizanje svesti građana o negativnim posledicama korupcije i na taj način uticanje na sistem vrednosti i prihvaćene kulturne obrasce i načine ponašanja.

Ako se uzme u obzir duboka ukorenjenost korupcije u našem društvu, njene specifičnosti i pojavni oblici neophodno je uključiti sve raspoložive mehanizme i načine za njeno suzbijanje i prevenciju koruptivnih aktivnosti, kao i sve aktere koji mogu doprineti njenom smanjenju. Pred toga, treba uzeti u obzir rezultate istraživanja, analiza i druge dostupne nalaze, kao i primere dobre prakse i sprovesti monitoring i evaluaciju korupcije i borbe protiv korupcije<sup>30</sup>.

Jedan od glavnih načina za suzbijanje korupcije jeste transparentnost, odnosno obezbeđivanje dostupnosti informacija javnosti. U današnje vreme visok stepen razvijenosti informacionih tehnologija omogućava i značajno olakšava razmenu informacija i omogućava njihovo javno objavljivanje.

Takođe, da bi građani povratili poverenje u institucije i u stvarnu nameru da se suzbije korupcija neophodno je kažnjavanje onih koji su odgovorni za dela korupcije, pre svega za dela "krupne" i političke korupcije. Procesuiranje i kažnjavanje ne bi trebalo da zaobiđe korumpirane visoke funkcionere, uključujući i one iz vladajuće partije. Neophodno je prekinuti praksu, prema kojoj je borba protiv korupcije deo predizborne ili političke kampanje i ostaje isključivo na rečima<sup>31</sup>.

27 Prema spoštenju koje je objavila Transparentnost Srbija povodom Međunarodnog dan za borbu protiv korupcije: "Srbija još uvek nema Zakon o lobiranju i Zakon o ispitivanju porekla imovine...ni tokom 2015. godine nisu poboljšani Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, niti Krivični zakonik... neke od promena u Zakonu o javnim nabavkama bile su pozitivne, ali nisu otklonjeni svi uočeni problemi... još uvek nema dovoljno primera primene iz kojih bi se videlo koliki su efekti Zakona o zaštiti uzbunjivača, odnosno, u kojoj su meri loša zakonska rešenja na koja je Transparentnost – Srbija ukazivala, stvorila probleme u praksi. Tokom 2015. usvojeni su propisi koji mogu poboljšati poslovno okruženje i smanjiti korupciju u vezi sa kontrolom privrednih subjekata, ali postoje i kontroverze oko legalizacije objekata. Važno je imati u vidu da Konvencija UN protiv korupcije poziva države članice da u svoj pravni sistem uvedu krivično delo nezakonito bogacenje, odnosno "znatno uvećanje imovine javnog funkcionera/službenika koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegovu zakonita primanja". (<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8081-medunarodni-dan-borbe-protiv-korupcije>)

28 Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, Krivičnopravna konvencija o korupciji, Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji i Građanskopravna konvencija o korupciji, Sveobuhvatna politika Evropske unije za borbu protiv korupcij, Dva-deset vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope itd.

29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o uzbunjivačima, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o finansiranju političkih partija, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o rešavanju sukoba interesa, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji itd.

30 Fondacija Centar za demokratiju, Beogradski centar za ljudska prava i Inicijativa za lokalni razvoj iz Kraljeva razvili su metodologiju za praćenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i korupcije prilikom zapošljavanja u lokalnim samoupravama u okviru projekta "Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru – Zaustavimo političko zapošljavanje" podržanog od Evropske komisije.

31 Predmeti spornih privatizacija na koje je u svojim izveštajima ukazao Savet za borbu protiv korupcije još uvek nisu procesuirani. Reč je o 44 predmeta spornih privatizacija.



## 11. Mehanizmi za borbu protiv korupcije u lokalnim samoupravama:

*... borba protiv korupcije može biti zamajac za sveukupne reforme lokalne samouprave.*  
**Klitgard i dr., Korumpirani gradovi**

### 11.1. TRANSPARENTNOST, KORIŠĆENJE SAVREMENIH INFORMACIONIH TEHNOLOGIJA I POJEDNOSTAVLJIVANJE PROCEDURA

Savremene informacione tehnologije pružaju široke mogućnosti za ostvarivanje transparentnosti i omogućavanje dostupnosti informacija od javnog značaja, što predstavlja glavne mehanizme za suzbijanje korupcije uopšte, pa i na lokalnom nivou. Lokalne samouprave i njihovi organi bi trebalo da imaju obavezu da na svojim internet stranicama objavljuju sve informacije, odluke, propise, priručnike (u kojima bi bile objašnjene opštinske procedure), cene usluga i druga dokumenata od javnog interesa. Uspostavljanje informacionih sistema unutar organa jedinica lokalnih samouprava bi, pored transparentnosti, omogućilo pojednostavljanje procedura i kontrolu, a onemogućilo bi koruptivne prakse i zloupotrebu položaja. Informacioni sistemi bi pružili mogućnost automatskog dodeljivanja predmeta, što bi značajno smanjilo korupciju prilikom izdavanja dozvola i ostvarivanja različitih prava i obaveza građana. Razvoj elektronske uprave u budućnosti bi značajno poboljšao efikasnost zaposlenih u organima lokalne samouprave, smanjio period čekanja građana na odluke i omogućio građanima da online dođu do potrebnih informacija.

U nekim lokalnim samoupravama uvedeni su standard ISO:9001 i sistem 48 sati, kojima se onemogućava korupcija i zloupotreba položaja, unapređuje i olakšava rad službenika i omogućava pružanje kvalitetnijih usluga građanima.

#### STANDARD ISO:9001

omogućava definisanje procedura i njihovu transparentnost, objavljivanje na internet stranici lokalne samouprave, na kojoj se mogu naći ažurirane informacije o javnim finansijama, javnim nabavkama, postupku dobijanja građevinskih dozvola i sl.

#### SISTEM 48 SATI

- predstavlja portal (vezu) između građana i javnih preduzeća i opštinskih uprava preko koga građani mogu da prijave određene probleme bez potrebe da lično odu do zgrade opštine ili nekog javnog preduzeća.
- koriste ga Kikinda, Novi Sad, Titel, Nova Crnja, Bačka Topola, Inđija, Apatin, Ruma, Srbobran i dr.
- više o ovom sistemu može se videti na internet stranici [www.48sati.rs](http://www.48sati.rs).

### 11.2. USVAJANJE NOVIH AKATA I DOKUMENATA I NJIHOVA PRIMENA

#### a. Usvajanje lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije i formiranje radnih tela lokalnih skupština za nadzor njihovog sprovođenja

Usvajanje lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije i formiranje radnih tela lokalnih skupština za nadzor njihovog sprovođenja prepoznati su kao značajan mehanizam za borbu protiv korupcije<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Pored njihovog usvajanja i formiranja radnih tela, u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije predviđena je: izrada modela akcionog plana za borbu protiv korupcije na nivou lokalne samouprave; edukacija odbornika i službenika lokalne administracije o antikorupcijskim mehanizmima, načinu i značaju nadzora nad sprovođenjem lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije i kampanja za informisanje građana o mehanizmima lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije. Model akcionog plana za borbu protiv korupcije na nivou lokalne samouprave treba da izradi Agencija za borbu protiv korupcije.

“...usvajanjem i sprovođenjem lokalnih akcionih planova obezbedio bi se:

- transparentan rad organa lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća,
- transparentan budžetski sistem, odnosno kreiranje i trošenje budžetskih sredstava,
- adekvatan odgovor građanskog društva i medija na korupcijske izazove.”

- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

U Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije bilo je predviđeno da lokalne samouprave do kraja 2015. godine usvoje lokalne akcione planove, međutim Akcionim planom za pregovaranje Poglavlja 23 taj rok je pomeren na drugi kvartal 2017. godine.

Trenutno u Srbiji, lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije usvojeni su i sprovode se u retkim slučajevima, a stalna radna tela pri skupštini jedinice lokalne samouprave zadužena za borbu protiv korupcije, odnosno lokalni antikorupcijski forumi uglavnom nisu oformljeni, a ako jesu najčešće samo formalno postoje<sup>33</sup>.

U Prilogu 1 predstavljeno je šta bi trebalo da sadrže lokalni akcioni planovi. Pored njihovog donošenja, neophodna je primena lokalnih akcionih planova.

#### Formiranje i sastav radnih tela lokalnih skupština za nadzor sprovođenja lokalnih akcionih planova

Takođe, vrlo važno pitanje je sastav radnih tela lokalnih skupština za nadzor sprovođenja ovih planova i način na koji će ona biti formirana, kao i njihove nadležnosti. Ova pitanja su od suštinskog značaja za sprovođenje akcionih planova.

#### Formiranje nadzornih odbora

Implementacija lokalnih akcionih planova bila bi dodatno osigurana formiranjem nadzornih odbora građana koji bi usmeravali i nadgledali rad tela za nadzor sprovođenja akcionog plana. Formiranje nadzornih odbora građana nije predviđeno Strategijom i Akcionim planom za njeno sprovođenje, ali se u knjizi *Korumpirani gradovi* pominju kao deo uspešne strategije za suzbijanje korupcije.

## **b. Usvajanje i primena planova integriteta i etičkih kodeksa**

Svi državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća bile su u obavezi da izrade plan integriteta. Do sada je nešto više od polovine jedinica lokalne samouprave usvojilo planove integriteta, iako su, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, bile u obavezi da ih usvoje do 31. marta 2013. godine<sup>34</sup>.

Pored usvajanja i primene Lokalnih akcionih planova i planova integriteta, smanjenju korupcije doprinela bi i primena etičkih kodeksa. Vlada Republike Srbije je 2008. godine usvojila *Kodeks ponašanja državnih službenika*<sup>35</sup>, a Stalna konferencija gradova i opština je izradila *Etički kodeks ponašanja funkcionera*

33 Lokalni planovi za borbu protiv korupcije doneti su u Zrenjaninu, Kragujevcu, Nišu, Požegi, Ubu, Boru, Kovačici, Vranju, Lebanu, Medveđi i Bujanovcu, međutim aktivnosti usmerene ka suzbijanju korupcije u 2014. godini, prema Izveštaju o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije, preduzete su samo od strane Lokalnih antikorupcijskih foruma (LAF-ova) u Nišu i Ubu. Prema Izveštaju Biroa za društvena istraživanja lokalne samouprave nisu stvorile uslove za rad LAF-ova na način na koji mogu da realizuju mere iz Lokalnih planova za borbu protiv korupcije, niti su ovo telo angažovale da u skladu sa njegovim nadležnostima doprinese u borbi protiv korupcije, osim u slučaju Niša i Opštine Ub. O borbi protiv korupcije tj. o njenom odsustvu svedoče navodi Izveštaja o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije prema kojima je nakon lokalnih izbora 2012. godine novoizabrana većina u Skupštini Zrenjanina okupljena oko SNS-a mimo postojećih procedura predviđenih Lokalnim planom za borbu protiv korupcije, ukinula Lokalni antikorupcijski forum (LAF) i formirala novi, od ljudi koji su ili u SNS-u ili bliski vladajućoj većini, koji je takođe kasnije ukinut od strane Gradskog veća. U istom izveštaju se navodi da je u Boru i Kovačici došlo je do sprečavanja formiranja LAF-a od strane lokalne samouprave, jer nije prihvaćeno da u LAF uđu i predstavnici lokalne samouprave.

34 U Analizi uzroka i pojava oblika korupcije napominje se da je ograničenje planova integriteta to što se njihova izrada zasniva na samoproceni.

35 Kodeks ponašanja državnih službenika donet je na osnovu Zakona o državnim službenicima i njime je regulisana oblast sukoba interesa, primanja poklona, politička neutralnost, ophođenje prema strankama, očuvanje ugleda, seksualno uznemiravanje, standardi oblačenja. Prema članu 1, cilj ovog kodeksa je da bliže utvrdi standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga i da obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od državnih službenika.

lokalne samouprave u Srbiji<sup>36</sup>. Ono što nedostaje jeste njihova primena, a prema *Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou* potrebno je *redefinisati i reafirmisati* postojeće kodekse ponašanja.

### 11.3. STVARANJE “ANTIKORUPCIJSKOG FRONTA” – UKLJUČIVANJE SVIH RELEVANTNIH AKTERA U BORBU PROTIV KORUPCIJE I NJIHOVO POVEZIVANJE

*“Ni u jednoj zemlji, ni vremenu “nijedan zakon ne može sprečiti zloupotrebu i nepoštovanje zakona”*  
**Đakomo Leopardi<sup>37</sup>**

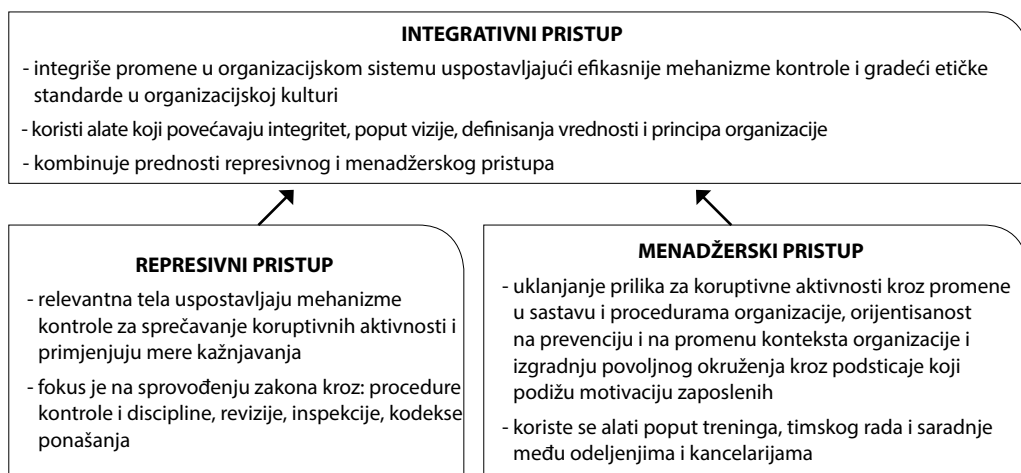
Stvaranje “antikorupcijskog fronta” odnosno povezivanje i uključivanje svih relevantnih aktera u borbu protiv korupcije je jedan od mehanizama za smanjenje ove štetne pojave. Da bi došlo do održivog smanjenja korupcije neophodan je zajednički rad svih institucija, nadležnih organa i nezavisnih tela, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Pored njih u borbu protiv korupcije treba uključiti i nevladine organizacije, medije, profesionalna udruženja, akademsku javnost, građane, privatni sektor i dr. U takvom idealnom scenariju i političke partije i političari bi takođe trebalo da budu deo antikorupcijskog fronta.

Da bi došlo do smanjenja korupcije neophodan je sistemski i strateški pristup koji se koncentriše na korumpirane sisteme (lokalne samouprave, njene organe, institucije, organizacije itd.) umesto samo na korumpirane pojedince.

Jedan od načina za uključivanje različitih aktera u borbu protiv korupcije jeste *integrativni, odnosno participativni pristup*. Preduslovi za implemenatciju participativnog pristupa su da: 1) *inicijativa mora doći iznutra*, iz jedinice lokalne samouprave, njenog organa ili institucije, i mora biti zasnovana na volji gradonačelnika ili rukovodioca i (2) *rukovodioci odeljenja, izabrani predstavnici i zaposleni, kao i akteri izvan organizacije, korisnici/klijenti trebalo bi da budu uključeni u celokupan proces*.<sup>38</sup> Ovakav pristup bi mogao da se primeni u opštinama ili u organima lokalne samouprave, gde postoji interesovanje za postizanje stvarnih rezultata u smanjenju korupcije. Osnove integrativnog pristupa predstavljene su u *Šemi 2*.

Integrativni i sistemski pristup biće detaljnije predstavljeni u *Poglavlju 11 Primeri dobre prakse*.

Šema 2 Integrativni pristup suzbijanju korupcije:



Izvor: *Zdrave organizacije, liječenje i prevencija korupcije u jedinicama lokalne samouprave*

36 [http://skgo.org/upload/files/Kod\\_Lat.pdf](http://skgo.org/upload/files/Kod_Lat.pdf)

37 Prema K. A. Brioskom

38 Vasilache A., Rata N. (2012): *Zdrave organizacije, liječenje i prevencija korupcije u jedinicama lokalne smouprave*, CHRONOS Info, Zagreb

Mediji imaju značajnu ulogu u suzbijanju korupcije i prepoznati su kao jedan od ključnih aktera i u Strategiji za borbu protiv korupcije. Transparentno vlasništvo, finansiranje medija i uređivačka politika predstavljeni su kao jedan od ciljeva u Strategiji za borbu protiv korupcije. Loše stanje u medijima potvrđuje i ocena Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu, ali i navođenje najavljenog budućeg izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije o medijima kao mogućeg razloga za napad na Miroslavu Milenović, članicu Saveta.

Nevladine organizacije su jedan od najaktivnijih aktera u borbi protiv korupcije. One kroz različite projektne aktivnosti, inicijative, radionice, treninge, kampanje, istraživanja, izveštaje i na druge načine imaju za cilj podizanje svesti građana o štetnosti korupcije i doprinose njenom suzbijanju. Transparentnost Srbija, Biro za društvena istraživanja, Centar za liberalno demokratske studije, Partneri za demokratske promene, Pravni skener, Beogradski centar za bezbednu politiku, Toplički centar za razvoj demokratije i ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava, Fondacija Centar za demokratiju, CeSID, Palgo centar i dr. neke su od organizacija koje kroz partnerstva i zajedničke aktivnosti i inicijative doprinose borbi protiv korupcije. Tako, na primer, Centar za demokratiju, Beogradski centar za ljudska prava i Incijativa za lokalni razvoj iz Kraljeva od 2013. godine zajedno sprovode projekte *Zaustavimo korupciju koja ugrožava dostojanstven rad i Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru – Zaustavimo političko zapošljavanje*<sup>39</sup>.

Javnost, takođe ima vrlo bitnu ulogu u suzbijanju korupcije, stoga je neophodno građanima omogućiti prijavljivanje korupcije. Da bi se podstakla aktivnost građana usmerena ka suzbijanju korupcije i njihova prijava koruptivnih praksi neophodna je primena Zakona o zaštiti uzbunjivača i podška takvim aktivnostima od strane svih navedenih aktera, a pre svega neizostavna je institucionalna podrška.

#### O MEDIJIMA I BORBI PROTIV KORUPCIJE:

- « *neodrživo (je) stanje u vezi sa pritiscima i kontrolom medija u Srbiji, što direktno onemogućava slobodu izveštavanja bez koje nema delotvorne borbe protiv svih oblika korupcije u društvu* » - Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji
- „*samostalnost i istraživačko novinarstvo kao instrument u borbi protiv korucije na lokalnom nivou je retkost*“ - Izveštaj o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije

## 11.4. OSTALI MEHANIZMI ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE

Smanjenju korupcije bi doprinele i edukacija građana i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i njenim organima, antikorupcijske kampanje, programsko budžetiranje i dr.

*Edukacija građana i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i njenim organima.* Važnu ulogu u edukaciji građana i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i njenim organima između ostalih imaju organizacije civilnog društva i mediji. Oni mogu imati važnu ulogu u podizanju svesti građana i držav-

<sup>39</sup> Dobar primer angažovanja nevladinog sektora je i inicijativa Gradovi protiv korupcije. Reč je o mreži gradova i opština koje su usvojile planove za borbu protiv korupcije i formirale lokalne antikorupcijske forume (LAF) kao tela za realizaciju mera iz planova. Videti detaljnije na <http://www.birodi.rs/>. Još jedan dobar primer je Koalicija za nadzor javnih finansija, koju čine Toplički centar za razvoj demokratije i ljudskih prava, Užički centar za ljudska prava i demokratiju, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Udruženje Pirgos, Resurs centar Majdanpek, Fondacija za otvoreno društvo, Timočki klub, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Bečejsko udruženje mladih, Društvo protiv korupcije i Podrinjski antikorupcijski tim, aktivno promovise građanski nadzor javnih finansija kroz kampanje javnog zagovaranja u cilju unapređenja budžetskih procedura. Koalicija za nadzor javnih finansija sprovodi različite aktivnosti: monitoring javnih nabavki, približavanje komplikovanog budžetskog procesa i složenog budžetskog jezika građanima, motivisanje građana da učestvuju u kreiranju lokalnog budžeta, uspostavljanje partnerstava sa medijima, uspostavljanje saradnje sa savetima mesnih zajednica, iniciranje organizovanja javnih rasprava i predlaganje konkretnih mera za unapređenje lokalnog budžeta, uporedne analize budžeta i završnih računa, analize planova i izveštaja lokalnih javnih preduzeća itd.

nih službenika o uzrocima, štetnosti i mehanizmima za suzbijanje korupcije. Takođe bi tema korupcije i njenih negativnih posledica, kao i tema suzbijanja korupcije trebalo da postanu deo školskih programa, čime bi se uticalo na svest građana i promenu sistema vrednosti.

*Antikorupcijskim kampanjama*, takođe, se može uticati na svest građana o štetnosti koruptivnih aktivnosti i predstaviti postignuti rezultati u suzbijanju korupcije. One mogu pratiti druge antikorupcijske aktivnosti, odnosno mehanizme za njeno suzbijanje. Do sada su kampanje u Srbiji, pored Agencije za borbu protiv korupcije uglavnom vodile nevladine organizacije.

*Programsko budžetiranje* će omogućiti sprečavanje zloupotreba, smanjenje korupcije u lokalnim samoupravama i njihov transparentniji rad. Programski budžet je zakonska obaveza u Srbiji od 2015. godine<sup>40</sup>. Programsko budžetiranje bi pored ostalog trebalo da ima za posledicu smanjenje korupcije i zloupotrebe sredstava koja nastaje realizacijom pojedinačnih projekata razvoja i održivosti lokalne zajednice.

## 12. PRIMERI DOBRE PRAKSE

Gradovi koji se navode kao primeri dobre prakse i u kojima je došlo do uspešnog smanjenja korupcije su : La Paz iz Bolivije, Hong Kong, Doge (Döge) iz Mađarske, Martin i Šalja iz Slovačke, Krajova iz Rumunije, Zabok i Vrbovec iz Hrvatske, Veles i Strumica iz Makedonije, Tešanj iz Bosne i Hercegovine i dr. Primeri dobre prakse biće predstavljeni u tabelama u nastavku.

### LA PAZ, BOLIVIJA

- novoizabrani gradonačelnik La Paza suočio se sa vrlo visokim nivoom korupcije i zamolio je za pomoć svog bivšeg profesora sa Harvarda, Roberta Klitgarda, nakon čega su zajedno razvili metodologiju efikasne borbe protiv korupcije, koja podrazumeva sledeće korake:

- 1) postaviti dijagnozu (utvrditi u kojim oblastima je korupcija najrazvijenija);
- 2) definisati strategiju, ciljeve i mere za njeno suzbijanje i dalju prevenciju i
- 3) sprovesti strategiju u delo uz primenu sveobuhvatnog, sistemskog pristupa

- gradonačelnik Ronald Meklin Abaroa nije imao podršku od strane centralnih vlasti

- rezultati sprovedenih antikorupcijskih mera bili su:

- povećanje prihoda i investicija u javne radove;
- znatno je povećano finansiranje od strane donatora;
- korupcija je u većini oblasti efikasno suzbijena,
- Ronald Meklin Abaroa je stekao nepodeljeno poverenje građana, i posle 1985. godine četiri puta je bio biran za gradonačelnika

- ovu inovativnu metodologiju (integrativni pristup) danas koriste mnoge jedinice lokalne samouprave širom sveta, a naročito u zemljama centralne i istočne Evrope, zahvaljujući podršci brojnih donatora

- ovu metodologiju uvažava i primenjuje i Agencija za borbu protiv korupcije

- u knjizi *Korumpirani gradovi\** detaljno je opisan slučaj La Paza

<sup>40</sup> Ilić S., Spirić D. (2015): Priručnik o programskom budžetiranju lokalnih samouprava u Srbiji, Olof Palme International Center, Beograd  
\* [http://fpdl.ro/public/training\\_manuals/CORRUPT%20CITIES/CORRUPT%20CITIES%20BH/BH%20CORRUPT%20CITIES.pdf](http://fpdl.ro/public/training_manuals/CORRUPT%20CITIES/CORRUPT%20CITIES%20BH/BH%20CORRUPT%20CITIES.pdf)

## INTEGRATIVNI PRISTUP:

### • podrazumeva sledeće korake:

- potpisivanje sporazuma sa predstavnicima lokalne samouprave
- utvrđivanje dijagnoze (u kojim oblastima je korupcija najrazvijenija)
- izbor aktivnosti koje su najosetljivije na korupciju i koje će biti deo strateškog plana
- dubinsku analizu aktivnosti koje su najosetljivije na korupciju:
- identifikovanje i analizu uzroka korupcije:
  - uzročno-posledičnu analizu i pronalaženje rešenja koja će omogućiti otklanjanje uzroka korupcije u organizacionom sistemu i procedurama
  - analizu organizacione kulture (koja uključuje trening – participativne radionice) i razrađivanje rešenja koja će omogućiti otklanjanje uzroka korupcije u ponašanju zaposlenih i njihovim odnosima
- analizu upravljanja ljudskim resursima (koja uključuje trening – participativne radionice) i razrađivanje rešenja koja će omogućiti otklanjanje faktora koji demotivisu zaposlene da obavljaju svoj posao efektivno, efikasno i sa integritetom
- uključivanje i identifikovanje percepcije korisnika van organizacije (korisnici usluga, privatne kompanije, udruženja građana, nevladine organizacije, profesionalna udruženja i dr.) o uzrocima korupcije, koji predlažu rešenja za suzbijanje korupcije
- finaliziranje strateškog plana: formulisanje vizije, ciljeva, strategija i aktivnosti određivanje odgovornih osoba za sprovođenje strateškog plana, perioda na koji se odnosi i indikatora uspeha
- evaluaciju primene strateškog plana, napretka i dobiti od njegove primene na zaposlene i organizaciju (4 meseca nakon završetka implementacije)

=> primenjen je u: **KRAJOVI (RUMUNIJA)** VIŠE INFORMACIJA: LINK 1 I LINK 2

**ZABOKU (HRVATSKA)** VIŠE INFORMACIJA U PUBLIKACIJI 1  
**VRBOVECU (HRVATSKA)**

**OPŠTINI PANTELEJ (NIŠ)** VIŠE INFORMACIJA U PUBLIKACIJI 2

**OPŠTINI BEOČIN**

**OPŠTOJ BOLNICI „ĐORĐE JOVANOVIĆ“ (ZRENJANIN)**

Izvori: **link1:** [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/1%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20CASE%202010.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/1%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20CASE%202010.pdf);  
**link2:** [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/2%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20GENERAL%20DIAGNOSIS.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/2%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20GENERAL%20DIAGNOSIS.pdf);

**publikacija 1:** *Zdrave organizacije, liječenje i prevencija korupcije u jedinicama lokalne samouprave*<sup>41</sup>;

**publikacija 2:** *Aktivni građani protiv korupcije*<sup>42</sup>

41 [http://fpdl.org/public/training\\_manuals/BOOKLETS/HEALTHY%20ORGANIZATIONS/HR%20HEALTHY%20ORGANIZATIONS/healthy%20organisations-HR.pdf](http://fpdl.org/public/training_manuals/BOOKLETS/HEALTHY%20ORGANIZATIONS/HR%20HEALTHY%20ORGANIZATIONS/healthy%20organisations-HR.pdf)

42 <http://www.partners-serbia.org/antikorupcija/code/uploads/2014/10/Aktivni-gradjani-protiv-korupcije-pdf-1.41MB.pdf>

## HONG KONG

- « kada ste suočeni sa sistemskom korupcijom, uobičajeni pristupi koji se oslanjaju na sprovođenje zakona nisu dovoljni, a istrage ne daju rezultate kada je sam mehanizam istrage korumpiran »<sup>I</sup>

- koraci, koji čine uspešnu strategiju za suzbijanje korupcije, primenjeni u Hong Kongu:

1. *Formirajte novu, nezavisnu antikorupcijsku agenciju, koju će imati zaposlene i rukovodstvo koji imaju integritet i jaku unutrašnju kontrolu.*
2. *Formirajte pet nadzornih odbora građana koji će usmeravati i nadgledati rad agencije.*
3. *Raskinite sa kulturom cinizma i saučesništva – tako što ćete “upecati krupne ribe.”*
4. *Naglasak stavite na prevenciju. Sistematski analizirajte funkcije vlasti. Krenite sa ograničavanjem monopolske vlasti, razjasnite i precizirajte diskreciona prava i promovišite javnu odgovornost. Radite zajedno sa državnim organima, a ne protiv njih.*
5. *Mobilizite građane za borbu protiv korupcije tako što ćete otvoriti mnoge nove kanale za dobijanje informacija o korupciji od njih i edukovati javnost o korupciji i njenoj štetnosti.*

- više o strategiji suzbijanja korupcije primenjenoj u Hong Kongu može se videti u knjizi *Korumpirani gradovi*<sup>II</sup>

## DOGE, MAĐARSKA

- 2005. godine gradonačelnik je tražio mito od građevinskog izvođača (koji je trebalo da izvodi radove na renoviranju i proširenju lokalne osnovne škole, a sredstva su bila obezbeđena iz EU fondova<sup>III</sup>)

- 2007. godine predstavnik lokalnih vlasti primio je kovertat u kome je bio CD sa audio snimkom sastanka gradonačelnika i izvođača radova i anonimno pismo, koje je prosledio tužilaštvu, a u javnost je dospelo audio snimak koji je pušten u emisiji lokalne televizije

- 2008. godine je održano prvo suđenje, gradonačelnik je odbacio optužbe

- 2009. godine je održano drugo suđenje, tokom trajanja sudskog procesa ispitano je 50 svedoka

- 2010. godine doneta je presuda, gradonačelnik je :

- osuđen na 3 godine i 10 meseci zatvorske kazne
- trebalo da plati 1 million forinti dodatne kazne i oko 400.000 forinti za troškove suđenja
- dobio zabranu da 5 godina učestvuje u javnim poslovima

- prilikom donošenja presude nije uzeta u obzir činjenica da optuženi nije imao dosije u policiji (budući da je bio funkcioner), sud je procenio da su takve koruptivne prakse postale veoma raširene, da imaju izrazito štetne posledice na društvo i da negativno utiču na međunarodnu reputaciju Mađarske i uzeto je u obzir da je optuženi bio gradonačelnik u vreme kada je počinio krivično delo, pa je stoga javna osuda njegovog ponašanja bila strožija

- 2011. godine apelacioni sud je, nakon gradonačelnikove žalbe, potvrdio presudu, a kaznu od 1 miliona forinti povećao je na 8 miliona

- više o ovom primeru može se videti\* u *Studiji slučaja: Gradonačelnik Doge je izgubio suđenje*<sup>IV</sup> (*Case study: A trial lost by the Mayor of Döge by Péter Klotz*)

I Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa i H. Lindzi Paris (2007): *Korumpirani gradovi*, Trening i konsalting organizacija “Izbor Plus”, Sarajevo

II [http://fpdl.ro/public/training\\_manuals/CORRUPT%20CITIES/CORRUPT%20CITIES%20BH/BH%20CORRUPT%20CITIES.pdf](http://fpdl.ro/public/training_manuals/CORRUPT%20CITIES/CORRUPT%20CITIES%20BH/BH%20CORRUPT%20CITIES.pdf)

III Sredstva izdvojena iz EU fondova za renoviranje škole iznosila su oko 226 miliona mađarskih forinti, a gradonačelnik je tražio 20 miliona od izvođača radova da bi došlo do potpisivanja ugovora.

IV <http://corruptionprevention.gov.hu/download/a/f2/90000/A%20trial%20lost%20by%20the%20Mayor%20of%20D%C3%B6ge.pdf>

## MARTIN, SLOVAČKA

- pristup « *odozgo na dole* » - borba protiv korupcije je pokrenuta od strane gradonačelnika
- gradonačelnik Andrej Hrnčiar je uspeo da za samo dve godine (2008. i 2009. godine) uvede i u potpunosti implementira antikorupcijske mere širokih razmera
- projekat za borbu protiv korupcije bio je podeljen u tri faze :
  - prava faza je uključivala reviziju odabranih politika (aktivnosti) lokalne smouprave
  - druga faza je uključivala:
    - pripremu i usvajanje antikoruptivnih mera u 17 odabranih oblasti i razmatranje predloga antikorupcijskih standarda
    - održani su sastanci i radionice, čiji je cilj bio da se definišu individualne antikorupcijske mere
    - nastavljen je ranije sproveden projekat "Digitalni grad" (koncept e-uprave i e-demokratije na lokalnom nivou) koji između ostalog obezbeđuje građanima besplatan internet i potpunu digitalizaciju sastanaka saveta i postepeno uvođenje elektronskih aplikacionih formulara
  - treća faza, koja se sprovodi od 2009, godine je uključivala :
    - primenu usvojenih mera u svakodnevnom radu
    - donošenje Etičkog kodeksa za sve zaposlene u opštini
- kao najefikasniji mehanizam izdvajaju se eBIT aukcije, odnosno online aukcije, koje obezbeđuju:
  - nabavke po realnim cenama,
  - povećanje transparentnosti odnosa sa dobavljačima
  - kontrolu rada zaposlenih koji su odgovorni za nabavke
  - smanjuje troškove nabavke i troškove procedura za kupovinu
  - skraćuje vreme između objavljivanja tendera i kupovine
  - minimizira prostor za korupciju itd.
- u 2012. godini je prvi put održan e-referendum
- projekat je dobio ***nagradu Javni servis Ujedinjenih nacija***



## ŠALJA, SLOVAČKA

- pristup « *odozdo na gore* » - borba protiv korupcije je pokrenuta od strane lokalnih aktivista
- početkom 2000.-ih godina IT ekspert Jozef Marciar je sa grupom prijatelja pokrenuo neformalnu lokalnu inicijativu, a kasnije su osnovali nevladinu organizaciju "Lepša Šalja"
- glavni ciljevi NVO "Lepša Šalja" bili su:
  - povećanje transparentnosti u lokalnoj samoupravi,
  - omogućavanje veće kontrole i učestvovanja u procesima donošenja odluka građanima u lokalnoj samoupravi i
  - borba protiv korupcije, nepotizma i neefikasne upotrebe javnih resursa.
- 2004. godine, nakon što je savet usvojio predlog '*Lepše Šalje*' o automatizovanom objavljivanju informacija, opština je prvi put počela da objavljuje veliki deo informacija na internet stranici, uključujući sve javno dostupne dokumente, formulare i propise, kontakte zaposlenih i funkcionera i sve odgovore i informacije zatražene na onovu zahteva o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- nakon lokalnih izbora održanih 2006. godine određeni broj odborničkih mesta pripao je predstavnicima NVO "*Lepša Šalja*", a Jozef Meciar je postavljen za zamenika gradonačelnika
- u 2007. i 2008. godini (4 godine pre nego što su e-aukcije i objavljivanje ugovora lokalnih samouprava postale obavezne po zakonu) su sprovedene efikasne antikoruptivne mere, od kojih su neke:
  - e-aukcije za sve nabavljene proizvode i usluge
  - sve fakture i ugovori su objavljivani na internet stranici
  - informacije i trošovi poslovnih putovanja zaposlenih u opštini su objavljivani online
  - uprava grada je ohrabрила odbornike, uključujući i pripadnike opozicije i nezavisne odbornike, da uzmu učešće u procesu javnih nabavki itd.
- od 2010. godine započet je projekat *Šalja 2.0* koji uključuje još veći naglasak na e-demokratiji, e-formulare, e-peticije, ispitivanja javnog mnjenja, forume za diskusije i druge inicijative e-uprave.

Izvori : [http://www.fos.unm.si/media/pdf/jacko\\_maj.pdf](http://www.fos.unm.si/media/pdf/jacko_maj.pdf);

[http://www.transparenttown.eu/download/transparent\\_town.pdf](http://www.transparenttown.eu/download/transparent_town.pdf)

## PRIMERI DOBRE PRAKSE U REGIONU

### TEŠANJ (BOSNA I HERCEGOVINA)

- ima elektronski registar administrativnih postupaka, koji:
  - pruža mogućnost elektronske provjere statusa predmeta,
  - daje pregled svih administrativnih postupaka i detaljan opis svih procedura i
  - omogućava njihovu pretragu po delatnostima, organizacionim jedinicama i administrativnim postupcima.

Više informacija dostupno je na: <http://www.opcina-tesanj.ba/pocetna/93-e- uprava/11759- elektronski-registar>

### HRVATSKA

- u 2012. godini pokrenut je *Elektronički oglasnik javne nabave RH (e-nabave)*<sup>v</sup>
- NVO *Vjetrenjača* je pokrenula *Registar javne nabave* u okviru projekta *Provjetranje javnih nabava u Republici Hrvatskoj*, u kojem su dostupne informacije o naručiocima, njihovoj delatnosti, ponuđačima, predmetima nabavke i vrednostima pojedinačnih ugovora. Više informacija dostupno je na: <http://nabava.vjetrenjaca.org/topNarucitelji>

Više informacija možete pronaći u *Aneksu antikorupcijskog izveštaja EU za Hrvatsku*<sup>vi</sup> možete pronaći u *Aneksu antikorupcijskog izveštaja EU za Sloveniju*

### SLOVENIJA – APLIKACIJA SUPERVIZOR

- aplikaciju je pokrenula Komisija za sprečavanje korupcije u Sloveniji<sup>vii</sup>
- aplikacija *Supervisor*:
  - omogućava praćenje poslovanja privatnih preduzeća sa državnim institucijama, odnosno praćenje novčanih tokova između javnog i privatnog sektora
  - pruža informacije o poslovnim transakcijama organa javne uprave, uključujući zakonodavnu, sudsku i izvršnu granu, autonomnih i nezavisnih tela, lokalne samouprave itd.
  - dostupne su informacije o:
    - ugovornim stranama
    - najvećim primaocima sredstva
    - povezanim pravnim licima ( za sve usluge, robe i isplate preko 4000 evra)
    - datumima, količinama i svrsi transakcije
  - planirano je da se dodatno unapredi, kako bi obuhvatila ugovore i finansijske detalje
  - daje pregled 4,7 milijardi evra potrošenih u proseku na godišnjem nivou na robe i usluge od strane javnog sektora
  - pruža detaljne informacije o upravnim i nadzornim odborima u svim državnim preduzeća, preduzećima koja su kontrolisana od strane države i njihovim godišnjim izveštajima
  - projekat je dobio *nagradu Javni servis Ujedinjenih nacija*

Više informacija o aplikaciji *Supervisor* možete pronaći u *Aneksu antikorupcijskog izveštaja EU za Sloveniju*<sup>viii</sup>

48 <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>

49 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_croatia\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_croatia_chapter_en.pdf)

50 Komisija za sprečavanje korupcije u Sloveniji je ekvivalent Agenciji za borbu protiv korupcije u Srbiji. Pored prevencije korupcije, Komisija ima mandat da pokreće istragu i nalaže represivne mere protiv počinitelja korupcije.

51 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_slovenia\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_en.pdf)

## MAKEDONIJA

- uvedena je e-uprava
- sprovodi aukcijske javne nabavke
- postoji mogućnost za praćenje postupaka javnih nabavki u realnom vremenu
- sve opštine koriste portal za javne nabavke i uvedena je zakonska obaveza da se na njemu postavljaju i podaci o javnim nabavkama male vrednosti.

**U inovativnim antikorupcijskim rešenjima ističu se:**

### Opština Veles

- koristi standard ISO:9001

### Opština Strumica

- koristi standard ISO:9001
- nudi mogućnost i za elektronskog praćenja statusa predmeta, prijava i žalbi građana
- uvela je Sistem 48
- objavljuje uporednu statistiku o prijavljenim komunalnim problemima .

Više informacija o opštinama Veles i Strumica možete pronaći u publikaciji<sup>IX</sup>

## BUGARSKA

- lokalne samouprave sprovode antikorupcijske mere, kao što su:

- « one-stop shop» sistem, kako bi se smanjio broj službenika u direktnom kontaktu sa javnošću
- povećavanje transparentnosti kroz opštinske biltene, internet stranice, etičke kodekse
- uspostavljanje sistema internog finansijskog upravljanja i kontrole itd.
  - u svih 28 regiona u Bugarskoj postoje Saveti za borbu protiv korupcije, čiji članovi bi trebalo da budu predstavnici lokalnih vlasti, sudstva, ministarstava, civilnog društva i biznisa.

Više informacija možete pronaći u *Aneksu antikorupcijskog izveštaja EU za Bugarsku*<sup>X</sup>

52 Stanković M., Pavlović Križanić T. (2012): Jačanje odgovornosti, transparentnosti i proverljivosti na lokalnom nivou, primeri dobre prakse, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd

53 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_bulgaria\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf)

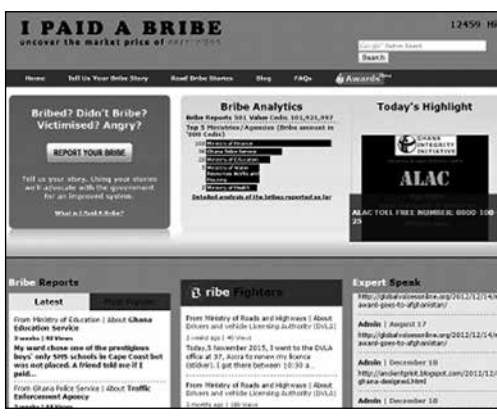
## UKLJUČIVANJE GRAĐANA – PRIMERI DOBRE PRAKSE PORTAL I PAID A BRIBE

- građanima je omogućeno da prijave da su dali mito
- na osnovu njihovih prijava, između ostalog, na portalu je dotupan pregled u kojim gradovima ili regionima je korupcija najrasprostranjenija

INDIJA<sup>XI</sup>:



GANANA<sup>XII</sup>:



## 12. ZAKLJUČAK

*Korupcija se zapravo može spriječiti, mada – nikad i sasvim izliječiti, u nesavršenom svijetu u kome živimo.*  
**Klitgard i dr., Korumpirani gradovi**

Navedeni primeri dobre prakse i napred opisani mehanizmi za borbu protiv korupcije pokazuju da je korupciju moguće suzbiti i na koji način se to može ostvariti. Međutim, neosporno je da to nije lak zadatak pogotovo kada je u pitanju sistemska korupcija i kada ona predstavlja opšte prihvaćen obrazac ponašanja. Činjenica da korupcija postoji u svim državama od njihovog nastanka, specifičnosti i uzroci koji su doveli do razvoja korupcije u Srbiji, razlozi i motivi zbog kojih ljudi učestvuju u koruptivnim aktivnostima i nedostatak odgovornosti za njeno suzbijanje čine borbu protiv korupcije izuzetno teškom. Ako imamo u vidu lokalnu samoupravu (u Srbiji) ta borba može biti još teža uzimajući u obzir njene specifičnosti, visok nivo korupcije, kao i neispunjenost preduslova koji zavise od postojanja (političke) volje i primene mehanizama za suzbijanje korupcije na nacionalnom nivou.

Takođe, treba imati u vidu opasnost od ponovnog javljanja korupcije nakon postignutih uspeha u njenom suzbijanju, što se može npr. desiti kada dođe do promene vlasti nakon lokalnih izbora (kao što se desilo u La Paz). Ovakav ishod je vrlo moguć kada se uzme u obzir najčešća motivacija za učestvovanje u gradskim vlastima, odnosno u upravljanju lokalnim samoupravama. U knjizi *Korumpirani gradovi* navode se nalazi izveštaja, prema kojima je *veoma mali broj gradova u razvijenim zemljama u stanju da na duže staze održi kratkoročne uspehe, u bilo kojoj dimenziji i da u nekim slučajevima ne samo da su propale antikorupcijske mere, već su i one same postale korumpirane.*

54 <http://www.ipaidabribe.com/bribe-trends#gsc.tab=0>

55 <http://ipaidabribe.org.gh/>

56 Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa i H. Lindzi Paris (2007): *Korumpirani gradovi*, Trening i konsalting organizacija "Izbor Plus", Sarajevo

Sve to ukazuje na neophodnost održive antikorupcijske strategije, koja se pre svega oslanja na jačanje institucija i promenu svesti građana kroz edukacije o negativnim posledicama korupcije. Naravno, da bi došlo da suzbijanja korupcije neophodan je adekvatan zakonski okvir i njegova primena. Ipak, isključivo oslanjanje na propise nije dovoljno, budući da je njihova zloupotreba česta i da učesnici u koruptivnim aktivnostima nezavisno od kvaliteta propisa skoro uvek nađu način za izbegavanje njihove primene.

Ovakvo stanje stvari ne treba da obeshrabri borce protiv korupcije, već da im ukaže na ozbiljnost problema i koliko je teško ostvariti održive rezultate antikorupcijskih aktivnosti. Navedene konstatacije treba uzeti u obzir prilikom formulisanja odgovarajuće strategije i mera za suzbijanje korupcije. Kao što je već rečeno, pristup borbi protiv korupcije može biti uspešan ukoliko je sistematski i integrativan, odnosno participativan. Da bi došlo do suzbijanja korupcije neophodno je uključiti sve aktere i što veći broj građana.

Suzbijanje i/ili smanjenje korupcije treba posmatrati kao deo širih reformi ili, drugim rečima, do stvarnih reformi ne može ni doći bez efikasne kontrole korupcije. Smanjenje korupcije će, između ostalog, imati za posledicu bolje poštovanje prva građana, efikasnije i kvalitetnije usluge lokalne samouprave, a samim tim i povećanje zadovoljstva korisnika usluga, ali i zaposlenih koji pružaju usluge.

## Prilog 1

Prema *Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou*, koju je uradila Agencija za borbu protiv korupcije, lokalni akcioni planovi treba da obuhvate :

- *donošenje uputstava/procedura o vrsti propisa i načinima na koje se nacrti lokalnih propisa mogu učiniti dostupnim najširoj javnosti;*
- *pisanje obrazloženja koja bi činila sastavni deo nacrtu propisa koje usvajaju lokalne Skupštine, a koja bi, između ostalog, sadržala i neku vrstu „antikorupcijske analize“;*
- *izgradnju kapaciteta lokalnih samouprava, pre svega stručnih organa lokalne uprave koji se bave pripremom propisa i održavanje obuke za primenu metodologije za analizu rizika od korupcije u propisima;*
- *uspostavljanje, ažuriranje i kontrolu „karte interesa“, koja će omogućiti mapiranje rizika od nastanka i različitih manifestacija sukoba interesa lokalnih funkcionera i kako bi se videle promene koje nastaju u „mrežama“ interesa javnih funkcionera i onemogućila trgovina uticajem;*
- *ovlašćenja radnog tela koje će biti formirano kao telo za praćenje i primenu lokalnog plana za borbu protiv korupcije;*
- *detaljnije regulisanje sledećih oblasti:*
  - *sukoba interesa, načine prepoznavanja, mehanizme otklanjanja, predviđanje posledica nastalog ili potencijalnog sukoba interesa i kazni;*
  - *prijema poklona i upravljanja poklonima;*
  - *upozoravanja na korupciju i prijave korupcije, zaštite uzbunjivača, etike i ličnog i institucionalnog integriteta;*
  - *procesa izbora direktora svih organa javne vlasti koje lokalna samouprava osniva tako da za sve bude obavezan javni konkurs;*
  - *rada konkursnih komisija, transparentnosti postupka izbora direktora i sadržaja konkursne prijave kandidata;*
  - *imenovanje članova upravnih i nadzornih odbora;*
  - *objavljivanje registara javne svojine, registara javne svojine date na raspolaganje drugim licima, registara korisnika imovine date u zakup ili na korišćenje, registara onih kojima je zbog zloupotreba oduzeto*

*pravo zakupa ili korišćenja itd, kao i uslove i procedure davanja javne svojine jedinica lokalnih samouprava na korišćenje drugim licima i njihovu kontrolu;*

- *upravljanje robnim rezervama, procedure nabavke roba, procedure skladištenja, procedure, uslove i kriterijume raspodele robe iz robnih rezervi, kao i sistem kontrole;*
- *„mape puta“ realizacije pojedinačnih projekta jedinica lokalnih samouprava, koja bi omogućila efikasno, transparentno i održivo sprovođenje projekta, kao i određivanje ko je odgovoran za izradu „mape puta“ i za praćenje njenog sprovođenja;*
- *procesa dodele sredstava pomoći i solidarnosti, tako što će se obezbediti potpuna transparentnost postupka, uspostavljanje jasnih kriterijuma dodele sredstava i kontrola procesa;*
- *transparentnosti postupka i dostupnost svih informacija i dokumenata koji nastaju u toku sprovođenja javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave i drugih organa javne vlasti na koje ona ima uticaj, učiniti javno dostupnim i zapisnike o oceni ponuda, izveštaje o stručnoj oceni, i izveštaje o praćenju i realizaciji javnih nabavki;*
- *redefinisane mehanizama praćenja, primene i pokretanja odgovornosti (moralne, pravne i političke) za povredu pravila;*
- *regulisanje odnosa između jedinica lokalne samouprave i organa za čije je funkcionisanje ona odgovorna;*
- *regulisanje odnosa između lokalne samouprave i njoj podređenih javnih preduzeća;*
- *usvajanje obavezujućeg uputstva za sastavljanje finansijskih planova i budžeta koji bi obezbedili adekvatnu kontrolu, kao i mehanizme kontrole;*
- *razvoj pisane procedure za uvođenje sistema unakrsne, periodične i redovne kontrole predmeta, kako od strane rukovodilaca, tako i sistemom međusobne provere među službenicima;*
- *uvođenje efikasnih mehanizama za žalbene procedure i regulisanje njihovog sprovođenja, i analize njihovog sadržaja;*
- *uspostavljanje sistema automatske, odnosno elektronske dodele predmeta službenicima pomoću odgovarajućih softvera, koja treba da obezbedi i bolju kontrolu, kao i mogućnost praćenja kretanja predmeta u instituciji;*
- *javno objavljivanje svih planskih dokumenata (prostorni plan i drugi urbanistički planovi), na internet prezentaciji ili u dostupnim prostorijama jedinica lokalne samouprave.*

## Izvori

1. Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 (2015): Republika Srbija, Pregovaračka grupa za poglavlje 23
2. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, "Sl. glasnik RS", br. 110-7203/2013
3. Analiza uzroka i pojavnih oblika korupcije na lokalnom nivou (2015): Republika Srbija, Agencija za borbu protiv korupcije
4. Annex Bulgaria to the EU Anti-Corruption Report: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_bulgaria\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf)
5. Annex Croatia to the EU Anti-Corruption Report: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_croatia\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_croatia_chapter_en.pdf)
6. Annex Slovenia to the EU Anti-Corruption Report: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_slovenia\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_en.pdf)
7. Antičić D., Babović B., Begović B., Vasović M., Vacić Z., Vuković S., Kavran D., Ivošević Z., Mijatović B., Stojanović B., Hiber D. (2001): Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd
8. Cities Without Corruption, Cities With Future, Diagnosis Report Craiova Local Government Services And Activities Vulnerable To Corruption: [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/2%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20GENERAL%20DIAGNOSIS.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/2%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20GENERAL%20DIAGNOSIS.pdf)
9. Craiova Local Government Mid-Term Evaluation Results: [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anti-corruption\\_approach/5%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20IMPACT%20EVALUATION.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anti-corruption_approach/5%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20IMPACT%20EVALUATION.pdf)
10. Craiova Local Government Staff Motivation: [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/3%20ROMANIA,%20CRAIOVA,%20STAFF%20MOTIVATION%20ANALYSIS.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/3%20ROMANIA,%20CRAIOVA,%20STAFF%20MOTIVATION%20ANALYSIS.pdf)
11. Craiova Local Government Strategic Plan For Treating and Preventing Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability 2010-2012: [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/4%20ROMANIA,%20CRAIOVA,%20STRATEGIC%20PLAN%20AND%20ACTIONS%20PLAN%202010-2012.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/4%20ROMANIA,%20CRAIOVA,%20STRATEGIC%20PLAN%20AND%20ACTIONS%20PLAN%202010-2012.pdf)
12. Craiova, Romania Case Study, Strategies to Treat and Prevent Vulnerability to Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability: [http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption\\_approach/1%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20CASE%202010.pdf](http://fpdl.org/public/pdfs/projects/anticorruption_approach/1%20ROMANIA,%20CRAIOVA%20CASE%202010.pdf)
13. Ćirić J., Reljanović M., Nenadić N., Jovanović M., Dobrašinović D., Pejović D. (2010): Korupcija – problemi i prevazilaženje problema, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd
14. Elektronički oglasnik javne nabave RH: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>
15. Elektronski registar Opštine Tešanj: <http://www.opcina-tesanj.ba/pocetna/93-e-%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20uprava/11759-elektronski-registar>
16. Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Srbiji, SKGO, Beograd: [http://skgo.org/upload/files/Kod\\_Lat.pdf](http://skgo.org/upload/files/Kod_Lat.pdf)
17. Ilić S., Spirić D. (2015): Priručnik o programskom budžetiranju lokalnih samouprava u Srbiji, Olof Palme International Center, Beograd
18. Inicijativa Ne Da(vi)mo Beograd, facebook stranica: <https://www.facebook.com/nedavimobeograd/?fref=nf>
19. Inicijativa Ne Da(vi)mo Beograd, internet stranica: <https://nedavimobeograd.wordpress.com/>

20. Internet stranica I PAID A BRIBE (Gana): <http://ipaidabribe.org.gh/>
21. Internet stranica I PAID A BRIBE (Indija): <http://www.ipaidabribe.com/bribe-trends#gsc.tab=0>
22. Izveštaj o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije (2014), Biro za društvena istraživanja korupcije, Beograd
23. Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje (2015): Republika Srbija, Agencija za borbu protiv
24. Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji (2015) : Savet za borbu protiv korupcije, Vlada Republike Srbije, Beograd
25. Kalač E. (2011): Upravljanje kvalitetom u lokalnoj samoupravi: <http://www.cqm.rs/2011/FQ2011/pdf/38/26.pdf>
26. Kodeks ponašanja državnih službenika, "Sl. glasnik RS", br. 29/2008
27. Mario Vargas Ljosa (2015): Riba u vodi – memoari, Laguna, Beograd
28. Mijatović M., Mišljenović U. i dr. (2014): Aktivni građani protiv korupcije, Primena dobrih praksi u borbi protiv korupcije u lokalnoj zajednici, Partneri za demokratske promene, Beograd
29. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, "Sl. glasnik RS", br. 57/2013
30. Ne sprovodi se Strategija za borbu protiv korupcije: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7530-ne-sprovodi-se-strategija-za-borbu-protiv-korupcije>
31. Péter Klotz: Case study: A trial lost by the Mayor of Döge: <http://corruptionprevention.gov.hu/download/a/f2/90000/A%20trial%20lost%20by%20the%20Mayor%20of%20D%C3%B6ge.pdf>
32. Projekat Zaustavimo korupciju koja ugrožava dostojanstven rad: <http://www.centaronline.org/sr/projekat/701/zaustavimo-korupciju-koja-ugrozava-dostojanstven-rad-2013>
33. Projekat Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru – Zaustavimo političko zapošljavanje: <http://www.centaronline.org/sr/projekat/1756/2015-ka-vecoj-transparentnosti-i-jasnim-kriterijumima-za-zaposljavanje-u-javnom-sektoru-zaustavimo-politicko-zaposljavanje>
34. Robert Klitgard, Ronald Meklin-Abaroa i H. Lindzi Paris (2007): Korumpirani gradovi, Trening i konsalting organizacija "Izbor Plus", Sarajevo
35. Saopštenje Agencije za borbu protiv korupcije: "Ministarstvo pravde pokušava da uspostavi kontrolu nad Agencijom za borbu protiv korupcije": <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7038-agencija-ministarstvo-pravde-pokusava-da-uspostavi-kontrolu-nad-agencijom-za-borbu-protiv-korupcije>
36. Saopštenje Transparentnosti Srbija povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8081-medunarodni-dan-borbe-protiv-korupcije>
37. Sistem 48 sati: [www.48sati.rs](http://www.48sati.rs)
38. Sjuzan Rouz-Ejkerman (2007): Korupcija i vlast (uzroci, posledice i reforma), Sluzbeni glasnik, Beograd
39. Stanković M., Pavlović Križanić T. (2012): Jačanje odgovornosti, transparentnosti i proverljivosti na lokalnom nivou, primeri dobre prakse, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd
40. Tomas Jacko: Bottom-up versus top-down local governance: Local government anti-corruption approaches in the Slovak towns of Sala and Martin compared (Case study): [http://www.fos.unm.si/media/pdf/jacko\\_maj.pdf](http://www.fos.unm.si/media/pdf/jacko_maj.pdf)



41. Transparent Town: Audit, preparation and application of selected anti-corruption measures in Martin: [http://www.transparenttown.eu/download/transparent\\_town.pdf](http://www.transparenttown.eu/download/transparent_town.pdf)
42. Vasilache A., Rata N. (2012): Zdrave organizacije, liječenje i prevencija korupcije u jedinicama lokalne smouprave, CHRONOS Info, Zagreb
43. Vujović M., Mihailović V., Petovar K., Mihailović S. (2013): Korupcija protiv dostojanstvenog rada, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd
44. Vuković S. (2002): Korupcija i lokalna (samo)uprava, Ekonomske teme, Ekonomska stvarnost SR Jugoslavije (Republike Srbije), MAGNA AGENDA, Beograd, str. 105-111

---

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)  
352.07(497.11)(082)

LOKALNE самоуправе и приступни преговори :  
zbornik radova / Tanja  
Mišćević ... [et al.]. - Beograd : Fondacija Centar  
za demokratiju, 2015  
(Beograd : Grafolik). - 128 str. : graf. prikazi, ta-  
bele ; 24 cm

Tiraž 150. - Str. 5-10: Uvod / Miloš Savić. - Na-  
pomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-83675-24-1  
1. Мишчевић, Тања, 1966- [аутор]  
а) Европска унија - Придруживање - Србија -  
Зборници б) Локална  
самоуправа - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 220149260

---





[www.centaronline.org](http://www.centaronline.org)