



UNAPREĐENJE ŽIVOTNE SREDINE NA NIVOU LOKALNIH SAMOUPRAVA U TOPLIČKOM REGIONU

Projekat “Ka društveno odgovornim lokalnim politikama u oblasti zaštite životne sredine” zajednički implementiraju Toplički centar za ljudska prava iz Prokuplja, Centar za razvoj i saradnju regiona (CRSR) iz Kuršumlije i Intermedia iz Blaca.




REGIONALNI CENTAR ZA ŽIVOTNU SREDINU
Srbija



Ovaj projekat se realizuje uz podršku programa SENSE koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC). Program SENSE finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).



SADRŽAJ

Srbija i Politike EU u oblasti životne sredine.....	3
Učešće građana.....	8
Opštine i EU integracije.....	11
PREPORUKE.....	15

SRBIJA I POLITIKE EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

Iako se danas može reći da različita pitanja u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom zauzimaju značajan deo aktivnosti EU, tek početkom sedamdesetih godina XX veka, tadašnje Evropska zajednica (EZ) je počela da preduzima intenzivnije političke akcije u ovoj oblasti. To koincidira sa trendom jačanja svesti o značaju i globalnim posledicama problema životne sredine kao i (ne)preduzimanja odgovarajućih mera relevantnih subjekata šire u međunarodnoj zajednici s kraja šezdesetih godina XX veka. Prvi propisi koje je EZ donela u oblasti životne sredine bili su, između ostalih, direktive koje su se odnosile na upravljanje otpadom (1975. g.), kvalitet vode za kupanje (1976. g.), zaštitu ptica (1979. g.), itd.



Razvoj u XXI veku mora se zasnivati na racionalnoj upotrebi prirodnih resursa, uz minimalne i reverzibilne štetne efekte na životnu sredinu; problemi životne sredine moraju se rešavati globalno jer se radi o globalnom fenomenu; ekonomski razvoj mora ići ruku pod ruku sa uvećavanjem kvaliteta života, a uz minimalne štete po životnu okolinu.

Ovakav integralni pristup razvoju

predstavlja osnovnu platformu UN-a sadržanu u Agendi 219 i Milenijumskim ciljevima. Ovako shvaćen razvoj predstavlja polaznu premisu strategije EU za dalji ekonomski i društveni razvoj.

Uloga zaštite životne sredine predstavlja kamen temeljac odabranog pravca razvoja evropskih ekonomija i društava, i svoje mesto je našla i u članu 174. XIX poglavlja Ugovora o EU, koji glasi: "Politika EU u području životne sredine doprinosi postizanju sledećih ciljeva: očuvanju, zaštiti i unapređenju kvaliteta životne sredine, zaštiti ljudskog zdravlja, racionalnom korišćenju prirodnih resursa i donošenju mera na međunarodnom nivou, kojima se rešavaju regionalni ili svetski problemi životne sredine."¹

Politika životne sredine EU je neodvojiva od njene ekonomske politike, politika unutrašnjeg tržišta i zajedničke trgovinske politike, konkurentnosti, energetske sigurnosti, itd. Za primenu i sprovođenje pravnih tekovina potrebna su značajna ulaganja, kao i snažna i dobro opremljena administracija na nacionalnom i lokalnom nivou.

A šta to, u stvari, praktično znači?

- Poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, zaštita bioraznolikosti i uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja otpadom samo su neke od dobrobiti koje će srpski građani imati na području zaštite životne sredine,
- Visoki ekološki standardi podstiču eko-inovacije i otvaraju nove poslovne mogućnosti,

¹ Ugovor o Evropskoj uniji

- Izgradnja sistema za odvod i prečišćavanje otpadnih voda, sistema vodosnabdevanja, modernizacija industrijskih postrojenja i uvođenje najboljih tehnologija će doprineti poboljšanju uslova života građana,
- Propisana je dozvoljena granica emisije ugljen dioksida za industrijska i energetska postrojenja. Takođe, postoji obaveza kontrole emitovanja opasnih materija u vode, prečišćavanja otpadnih voda i zaštite voda od zagađivanja nitratima poljoprivrednog porekla,
- Veliki deo troškova u vezi sa usklađivanjem srpskog zakonodavstva s evropskim će biti moguće finansirati putem evropskih instrumenata namenjenih državama članicama,
- EU podstiče poboljšanje kvaliteta goriva i informisanje potrošača o potrošnji i emisiji ugljen dioksida putničkih vozila,
- Kontrola genetski modifikovanih organizama uređuje njihovu ograničenu upotrebu, u skladu s načelom predostrožnosti i izbegavanja štetnih učinaka na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Kao što vidimo, zaštita životne sredine nije samo jedna od sektorskih politika EU, već osnova i svih ostalih javnih politika. Sve javne politike EU blisko povezuju zaštitu životne sredine sa ekonomskim i društvenim razvojem. Iz tog razloga, osnovne odlike javnih politika održivog razvoja za XXI vek moraju biti: globalno i zajedničko rešavanje klimatskih promena, razdvajanje ekonomskog rasta od uništavanja životne okoline i intenzivne upotrebe prirodnih resursa, multidisciplinarni i međusektorski pristup rešavanju problema, uzimajući u obzir veoma široku lepezu sektorskih politika – od smanjivanja siromaštva i obrazovanja do implementacije principa dobre javne uprave. Javne politike EU su elementi jednačine kojom bi se uspostavio ekvilibrijum između socijalnih i ekonomskih uticaja i uticaja na životnu sredinu.

Srbija je 1. Marta 2012 godine postala kandidat za članstvo u Evropsku uniju. Međuvladina konferencija Srbije i EU, koja je održana u Briselu u Januaru 2014 godine, formalno i simbolički označila je početak pristupnih pregovora Srbije i EU. To je poslednja faza procesa evropskih integracija koja je ključna ali i - dugogodišnja. Stupanje u članstvo uslovljeno je prihvatanjem svih prava i obaveza na kojima počiva EU i njen institucionalni okvir, ili pravna tekovina EU (fr. *acquis communautaire*).

Tokom pregovora razmatra se pod kojim uslovima država kandidat pristupa u članstvo EU. U svojoj suštini, pregovori predstavljaju usklađivanje ili prilagođavanje zakonodavstva države kandidata sa vrednosnim, pravnim, privrednim i društvenim sistemom EU. Do ulaska u članstvo, država kandidat u obavezi je da preuzme celokupnu pravnu tekovinu, a što je naročito važno, i da se osposobi za njenu potpunu, suštinsku i delotvornu primenu.

Za potrebe pregovora, pravne tekovine su podeljene u 35 poglavlja (po uslovima 6. proširenja). Na početku procesa, posle prvog monitoringa, jedno iskustvo nama bliskih država okruženja nam se nameće kao veoma važno. U svim državama zapadnog Balkana, početno stanje u samo jednom poglavlju ocenjeno je najnižom ocenom (*Totally incompatible with acquis*). To je Poglavlje 27 – zaštita životne sredine i klimatske promene.

Politike EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena imaju za cilj da promovišu održivi razvoj, prelazak na ekonomiju s niskom emisijom ugljenika i efikasnim iskorišćavanjem resursa i zaštitu životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Ključni princip pravne tekovine EU u ovom poglavlju

su: preventivne aktivnosti, princip „zagađivač plaća“, suzbijanje ekoloških šteta na izvoru, zajednička odgovornost i ugrađivanje ekoloških i klimatskih razmatranja u ostale politike EU.

Briga o životnom okruženju jedan je od najvažnijih izazova i političkih prioriteta savremenog sveta, pa i EU, kao njegovog vodećeg dela. Sve države koje su se priključile Uniji, morale su da ulože maksimalne napore u oblasti zaštite životne sredine. Kako delimo isto istorijsko i političko nasleđe sa državama okruženja, ne postoji nijedan razlog da za ovu oblast očekujemo bolju ocenu za Srbiju.



Pravna tekovina EU u poglavlju 27 sadrži više od 200 pravnih akata koji pokrivaju oblasti horizontalnog zakonodavstva, kvaliteta voda, kvaliteta vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, hemikalija, buke, civilne zaštite i klimatskih promena.

Poglavlje 27 o zaštiti životne sredine i klimatskim promenama je jedno od najambicioznijih i najdalekosežnijih poglavlja EU *acquis-a* (pravnim tekovinama) u oblasti zaštite životne sredine. Politika zaštite životne sredine EU ima za cilj promovisanje održivog razvoja i zaštitu životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Ona se bazira na preventivnom delovanju; načelu “zagađivač plaća”, borbi protiv štete nanete životnoj sredini na izvoru, zajedničkoj odgovornosti i integrisanju zaštite životne sredine u druge politike EU.

Poglavlje 27 koje se odnosi na životnu sredinu i klimatske promene je svim državama u procesu pristupanja EU predstavljalo jedan od najvećih izazova, zato primena standarda traje i nekoliko godina nakon stupanja u članstvo Evropske unije.

Aproksimacija odnosno prilagođavanje zakonodavstva je jedinstvena obaveza za članstvo u Evropskoj uniji. To znači da zemlje koje teže da postanu član Evropske unije moraju prilagoditi svoje nacionalne zakone, pravila i procedure da bi se primenio celokupan korpus prava EU sadržan u pravnim tekovinama. Ono što je bitno naglasiti jeste da obaveza usklađivanja sa zakonodavstvom EU traje i nakon pristupanja. Međutim, pretpristupni proces usklađivanja je od najveće važnosti jer pruža mogućnost državama kandidatima, samim tim i Srbiji da organizuju svoje institucije i procedure i da obuče svoje zaposlene za svakodnevne procese i odgovornosti donošenja, primene i sprovođenja zakona EU.

Proces aproksimacije sadrži tri ključna elementa: transpoziciju, implementaciju i sprovođenje. Sva tri elementa treba da se uzmu u obzir u svakoj fazi procesa.

Transpozicija znači usvajanje ili izmenu i dopunu nacionalnih zakona, pravila i procedura da bi se zahtevi odgovarajućeg zakona EU potpuno inkorporirali u obavezujuće nacionalne zakone i propise. Države članice imaju znatnu slobodu u odabiru najpogodnijih tipova pravnih akata za transponovanje obaveza EU u oblasti životne sredine. Ovo diskreciono pravo je ograničeno opštim principima prava EU i odlukama Suda pravde. Kvalitetna transpozicija je preduslov za obezbeđenje delotvorne implementacije i sprovođenja, ali i osnov za strateško planiranje ulaganja. Zbog svog obima i međusobno povezane prirode zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine, ono predstavlja dodatno zakonsko opterećenje za nadležne organe.

Implementacija ili “praktična primena” znači obezbeđenje institucija i budžeta potrebnih za primenu zakona i propisa.

Sprovođenje znači obezbeđenje dovoljno strogih kontrola i kazni kako bi se osiguralo da se zakoni i propisi poštuju. Obezbeđenje delotvorne implementacije i sprovođenja zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine su ključna pitanja koja treba da se rešavaju u pretpristupnom periodu



Srbija je u procesu približavanja EU zakonodavstvu izradila Nacionalnu strategiju usklađivanja propisa u oblasti životne sredine (NEAS)², uključujući i Nacionalnu strategiju investiranja u životnu sredinu (NEIS), kao i obavezu da izradi Nacionalnu strategiju u oblasti klimatskih promena. Početak aktivnosti na izradi ove zadnje strategije je predviđen za drugu polovinu 2015 i početak 2016 godine.

Za ovo poglavlje, prema ekonomskoj analizi Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, do 2030. godine biće potrebno 10,6 milijardi evra. Najzahtevniji sektori investicija su sektor voda, otpada, sektor industrijskog zagađenja i buke.

Samo poglavlje 27 suočava kako Srbiju, tako i lokalne samouprave sa velikim infrastrukturnim finansijskim izdacima, što otežava sprovođenje prava EU u ovoj oblasti, te da su zbog toga neophodni dodatni izvori finansiranja kroz projekte, donacije i kredite. Da je harmonizacija sa evropskim ekološkim propisima skupa svedoči i podatak da je, recimo, to Sloveniju koštalo 2,7 milijardi evra.

U celini uzevši, zakonodavstvo Srbije je u poslednjim godinama značajno napredovalo i može se reći da je dostiglo visok stepen usklađenosti sa pravnom tekovinom EU koja je obuhvaćena poglavljem 27 (Životna sredina i klimatske promene), ali implementacija i sprovođenje su u ranoj fazi.

Po pristupanju Srbije EU biće neophodno osigurati primenu i sprovođenje pravne tekovine EU iz oblasti životne sredine i klimatskih promena. Potrebno je uložiti mnogo rada u pogledu transponovanja zakonodavstva i uspostavljanja neophodnih administrativnih i nadzornih kapaciteta koji se zahtevaju pravom tekovinom EU.

Srbiji nedostaje sveobuhvatna strategija za oblasti životne sredine i klimatskih promena koja bi obuhvatala opšti nacrt planiranih inicijativa i dugoročnih politika za usklađivanje s pravom tekovinom EU. Srbiji takođe nedostaju i programski planovi za pripremu politika kao i zakonodavne i institucionalne pripreme. Za sada ne postoji nacionalni plan ulaganja u oblasti životne sredine (koji bi uključivao ulaganja u otpornost na prirodne nepogode kao i u adaptaciju na klimatske promene). Budući da će troškovi usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena biti visoki, Srbija mora obezbijediti adekvatne finansijske resurse i usklađenost raspoloživosti finansijskih sredstava i rasporeda zakonodavnog usklađivanja i implementacije.

² <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>

Ono što je ključno jeste da bi Srbija trebala biti u mogućnosti da dovrši zakonodavno usklađivanje do datuma pristupanja.

U celini, institucije odgovorne za razvoj politika, implementaciju i sprovođenje su uspostavljene, ali im je neophodno značajno jačanje. Administrativni kapaciteti i kadrovsko popunjavanje za pitanja životne sredine su slabi, na nacionalnom i lokalnom nivou u čitavom sektoru za životnu sredinu i klimatske promene. Oslanjanje na privremeno osoblje i pripravnike, brzo smenjivanje kadra kao i ograničeni finansijski resursi u relevantnim ministarstvima, Agenciji za zaštitu životne sredine, zatim inspeksijske poslove i dalje su predmet brige prema poslednjem izveštaju o napretku Srbije ka EU³, naročito u pogledu celokupnog kapaciteta ovih institucija da osiguraju efektivnu implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine.

Neophodni su značajni naponi za konsolidaciju administrativnih kapaciteta za zaštitu životne sredine, i klimatske akcije posebno na lokalnom nivou, odnosno u lokalnim upravama, na koje će upravo pasti teret implementacije. Srbija treba da osigura adekvatan broj zaposlenih, obuku i opremu kao i celokupnu usklađenost njenih planova usklađivanja i rasporeda za jačanje sopstvenih kapaciteta, posebno na lokalnom nivou. Potrebno je definisati preciznu podelu nadležnosti između svih relevantnih ministarstava, agencija i drugih relevantnih institucija, tela i lokalnih organa i neophodna je efektivnija koordinacija među ovim institucijama.

Postoje određeni mehanizmi za integrisanje životne sredine, upravljanje prirodnim nepogodama i klimatskih promena u druge politike (kao što su saobraćaj, energetika, poljoprivreda), uglavnom na nivou strateških dokumenata, ali njihova primjena u praksi je ograničena.

I upravo iz gore navedenih razloga, neophodnost akcija na lokalnom nivou još više dobija na značaju.

³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

UČEŠĆE GRAĐANA

Politike EU za zaštitu životne sredine i klimatske promene imaju duboke korene u građanskim pokretima. Njihova primena predstavlja ozbiljan izazov državnoj administraciji i privredi jer one direktno utiču na zdravlje i blagostanje ljudi. Danas, 70% građana EU veruje da zaštita životne sredine ima odlučujuću važnost za njihovu budućnost. Čak 30% pravnog okvira Evropske unije reguliše ovu široku i složenu oblast politike, a 80% relevantnih propisa koji se primenjuju u državama članicama čini deo prava EU.

Agenda EU 2020 i njena vizija za 2050. godinu su pod snažnim uticajem koncepata zaštite životne sredine i klimatskih promena koji se zasnivaju na održivom razvoju, sa efikasnom upotrebom resursa i niskom emisijom karbonskih isparenja, kao i sa borbom protiv pretnji zdravlju do kojih dolazi usled ugrožavanja životne sredine. Visoki standardi zaštite životne sredine se više ne posmatraju kao teret, već kao prilika za razvoj i prednost na tržištu. Takozvane zelene tehnologije već čine 2,5% bruto društvenog proizvoda EU, a donose i 3,5 miliona radnih mesta i u stalnom su razvoju.

Samim tim, učešće građana podrazumeva njihovu participaciju u procesu formulisanja, usvajanja i sprovođenja javne politike. Poslednjih decenija povećanje učešća građana u ovim procesima smatra se osnovom razvoja lokalnih zajednica u Srbiji.

Stvaranje institucionalnog mehanizma saradnje vlade i civilnog društva u funkciji je kontinuiteta i održivosti ove saradnje; njime se osnažuje partnerstvo vlade i civilnog društva i jačaju njegovi kapaciteti. Za vladu je uspostavljanja partnerstva i jačanje kapaciteta civilnog društva važno iz nekoliko razloga: 1) uloge civilnog društva u modernim demokratijama i EU (organizacije civilnog društva omogućavaju građanima da stalno artikulišu, brane i zagovaraju svoje legitimne interese u javnom i političkom životu, a ne samo u vreme izbora); 2) rasterećenja državnog aparata (pružanje socijalnih i drugih usluga od strane organizacija civilnog društva, u cilju stvaranja jeftinijeg i kvalitetnijeg sistema socijalne zaštite, značajna uloga organizacija civilnog društva u gotovo svim društvenim oblastima); 3) uloge civilnog društva u procesu evropskih integracija.

Učešće građana u stvaranju praktičnih politika je politički princip i praksa koja zahteva i omogućava uključivanje onih na koje praktične politike utiču ili koji su za te politike zainteresovani. Princip učešća građana podrazumeva da oni kojih se odluke tiču imaju pravo i da budu uključeni u proces donošenja odluka.

U najvažnijem evropskom dokumentu o lokalnoj samoupravi, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (1985), sadržano je jasno afirmativno opredeljenje o značaju učešća građana u upravljanju na lokalnom nivou. U preambuli tog dokumenta, u alinejama 3. i 4, istaknut je značaj prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova kao „demokratskog principa koji važi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope“. Najneposrednije ostvarivanje tog prava, prema stavu tvoraca Povelje, moguće je upravo na lokalnom nivou.

Pravo građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou nije pravo koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, već je ono njihovo izvorno pravo i princip demokratskog uređenja „koji važi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope“.Na ovim idejama i praktičnim saznanjima osnažen je zahtev za jačanjem učešća građana u upravljanu javnim poslovima na lokalnom i centralnom nivou, naročito u toku proteklih par decenija.

Učešće javnosti je suštinski važno za praksu dobrog upravljanja i jačanje demokratskih potencijala lokalne zajednice. Učešćem javnosti se istovremeno postiže ostvarivanje različitih ciljeva:

- pozivanje zainteresovane i aktivnostima pogođene javnosti za učešćem u postupku odlučivanja zarad očuvanja pravde, ravnopravnosti i saradnje;
- informisanje i obrazovanje zainteresovanih strana (uključujući i predlagače, javnost, donosioce odluka i regulatore) o planiranim aktivnostima i posledicama istih;
- sakupljanje podataka i informacija o ljudskim (uključujući i kulturnu, društvenu, ekonomsku i političku dimenziju) i biofizičkim osobenostima zajednice i okruženja, kao i o odnosu zajednica prema svom okruženju (uključujući i tradicionalna i lokalna znanja);
- ostvarenje doprinosa javnosti u vidu novih ideja u vezi obima, vremenskih okvira i načina za smanjenje negativnih uticaja planiranih aktivnosti, radi poboljšanja pozitivnih rezultata ili pravedne nadoknade za štetne uticaje koji se ne mogu ublažiti;
- doprinos boljoj analizi predloga koji vode kreativnijem razvoju, održivijim aktivnostima i većoj podršci javnosti, nego što bi to u suprotnom bio slučaj;
- doprinos uzajamnom obrazovanju zainteresovanih strana i unapređenju postupka učešća javnosti i postupka procene uticaja tokom izrade predloga.

Uticaj javnosti nije zamena za primenu formalnih pravila i demokratskih principa, kao što su slobodni i pravedni izbori, otvorene i reprezentativne skupštine, odgovorna vlada, politički neutralna administracija, primena instrumenata za neposredno učešće u donošenju odluka i poštovanje ljudskih prava. U nedovoljno razvijenoj demokratiji gde građani i organizacije civilnog društva (OCD) traže sve veću otvorenost i transparentnost u procesu stvaranja praktičnih politika i donošenja odluka, dok zajednice i izazovi postaju sve kompleksniji, izvršna vlast je primorana da unapređuje saradnju sa akterima koji nisu deo javne uprave.

Učešćem javnosti se osnažuje poverenje u vladu, promoviše njena transparentnost i odgovornost, jača svest građana građana i, konačno, doprinosi stvaranju održivih praktičnih politika u oblasti životne sredine i klimatskih promena.

Konsultovanje sa građanima i organizacijama civilnog društva, javne rasprave i debate, prikupljanje predloga i primedbi je dvosmeran proces u kome organi vlasti traže i dobijaju mišljenje od građana o određenim temama od interesa za same građane i organe upravljanja. Za razliku od procesa informisanja u kojem su građani korisnici informacija, u procesu konsultovanja organi vlasti preuzimaju ulogu korisnika informacija. Uspostavljanjem dijaloga između građana i lokalnih organa vlasti otvara se prilika da građani postanu nezabilazan faktor u upravljanju lokalnim razvojnim politikama.

Politika životne sredine u procesu pristupanja EU je, kao što je navedeno i finansijski najzahtevnija, a sa druge strane, duboko prožima ostale lokalne razvojne politike (ruralni razvoj, energetiku, zdravstvo, regionalni razvoj, itd). Samim tim, i primena evropskih standarda na lokalnom nivou podrazumeva multisektorski pristup, ali i neophodno učešće svih zainteresovanih aktera u zajednici.

Uprkos postojanju pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja o pitanjima od značaja za život zajednice, ne postoji jasna strategija na nacionalnom nivou koja bi dala dalje smernice, definisala uloge centralnih i lokalnih vlasti, te olakšala razvoj neposrednog učešća građana.

Nepostojanje strateškog pristupa za participativno kreiranje razvojnih politika ne ublažava činjenica da su principi transparentnosti, javnosti rada institucija i učešća javnosti ugrađeni u temelje Strategije održivog razvoja i Nacionalne strategije održivog korišćenja prirodnih resursa. Kada se tome doda i nizak nivo svesti i znanja građana o pravima i mogućnostima za učešće u donošenju odluka, jasno je zašto u većini lokalnih samouprava u Srbiji ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi učešća građana u procesu odlučivanja u oblasti politike životne sredine. Dosadašnji pokušaji institucionalizovanog učešća građana i nevladinih aktera u procesu osmišljavanja i primene politike životne sredine na lokalnom nivou nisu bili uspešni.

Isključivo zajedničkim delovanjem, davanjem snažnije uloge udruženjima na lokalnom nivou i uspostavljanjem institucionalne saradnje sa civilnim društvom u procesu osmišljavanja i kreiranja politike životne sredine, lokalna samouprava postavlja temelj za delotvornu primenu standarda EU u oblasti životne sredine i podstiče građanski aktivizam. Kroz institucionalno uključivanje organizacija civilnog društva u proces kreiranja praktičnih politika u oblasti životne sredine, građani dobijaju veću i neposredniju ulogu u lokalnom javnom životu, kao i osećaj zajedničke odgovornosti za donete odluke. Navedena saradnja lokalnih organa vlasti i udruženja ne sme da dovede u pitanje nezavisnost i kvalitet rada samih organizacija civilnog društva. Lokalna vlast treba da pruži mogućnost udruženjima za davanjem pozitivnog doprinosa celokupnom procesu pridruživanja EU.

OPŠTINE I EU INTEGRACIJE

Lokalne vlasti igraju bitnu ulogu u obezbeđenju poštovanja evropskih standarda kvaliteta životne sredine. Prema tome, bitno je da lokalne vlasti postanu svesne svojih budućih odgovornosti na samom početku procesa aproksimacije, ali i da pripreme i igraju aktivnu ulogu u procesu pristupanja.

„Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Svako, a posebno Republika Srbija i Autonomna Pokrajina, su odgovorne za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.“

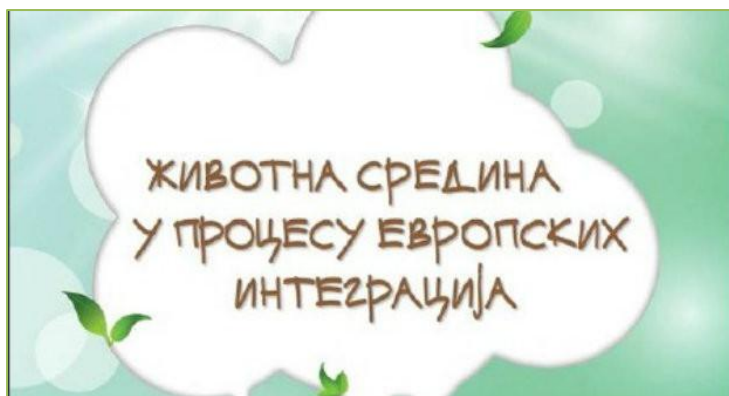
Član 74. Ustava Republike Srbije

Najnovije iskustvo iz procesa pristupanja Hrvatske je pokazalo da je jedan od glavnih problema bio u tome što lokalne vlasti nisu bile potpuno svesne svih pojedinosti i mogućih implikacija EU acquis-a u oblasti zaštite životne sredine.

Nepoznavanje i nerazumevanje njihovih odgovornosti uticalo je na kapacitet apsorbovanja raspoloživih sredstava EU i tako u velikoj meri ugrozilo ispunjenje rokova za implementaciju standarda EU u oblasti životne sredine.

Poslovi koji se tiču zaštite životne sredine na nivou lokalne samouprave su brojni i veoma zahtevni za lokalne administracije. Procenjuje se da će za gradove i opštine u Srbiji finansijski najzahtevniji deo procesa usaglašavanja sa evropskim tekovinama biti upravo ovaj u oblasti zaštite životne sredine.

Prema preporukama samo izveštaja o napretku Srbija na putu ka EU, preporučuje se da se proces pristupanja uključi što je moguće više zainteresovanih strana u proces rasprave o brzini kojom se promene uvode u zemlje kandidate i načinu na koji će implemmentirati te zakone na lokalnom nivou.



Srbija je do sada usvojila set sistemskih zakona, kao i strategija i akcionih planova iz oblasti zaštite životne sredine koji su u skladu sa standardima EU, čime je stvoren regulatorni okvir u ovoj oblasti. Time je lokalna samouprava dobila značajnu ulogu i nalazi se pred složenim zadatkom definisanja adekvatnih upravljačkih mehanizama.

Taj zadatak se ne odnosi samo na razvoj odgovarajućeg institucionalnog kapaciteta i konkretnih mera, već i na razvoj partnerstva sa drugim akterima, kao što su organizacije civilnog društva, građani i privreda. Dosadašnje iskustvo ukazuje na sporost i neefikasnost u realizovanju ovih zadataka, prevashodno u domenu sprovođenja usvojenih zakona, što je samo delimično uslovljeno sistemskim uzrocima kao što su finansijski (za zaštitu životne sredine izdvaja se svega 0,3% BDP na nacionalnom nivou, a na nivou lokalnih zajednica tek je stupila na snagu obaveza otvaranja nadležnih fondova), legislativnim (nedostajuća podzakonska akta) i institucionalnim (velika raznovrsnost u organizacionoj strukturi lokalnih vlasti u oblasti nadležnosti zaštite životne sredine). Takođe, veliki

uzrok je i postojanje manjka svesti o značaju problema životne sredine u odnosu na druga pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave, kao i nedovoljna informisanost relevantnih aktera o problemima iz ove oblasti, ali i nedostatak specifičnih znanja.

Dalje, problemi lokalnih samouprava pri usklađivanja standarda sa EU u zaštiti životne sredine jesu manjak finansijskih sredstava, mali broj zaposlenih koji se tom oblašću bave, kao i to što se zakoni ne primenjuju, ocenio je Miodrag Gluščević iz Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Procenjuje se da će Srbiji za dostizanje evropskih standarda u zaštiti životne sredine biti potrebno više od 10 milijardi evra pri čemu najviše za usklađivanje sa tzv. teškim direktivama u domenu upravljanja vodama, zaštite voda, upravljanja otpadom i industrijskog zagađenja.

Na završnoj radionici projekta "Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija", koji je finansirala Švedska Agencija za međunarodni razvoj i saradnju, Gluščević je naglasio da lokalne samouprave podnose najveći teret prilikom prilagođavanja standardima Evropske unije u zaštiti životne sredine, te je neophodno prepoznati njihove potrebe i zahteve.

"Najveći deo propisa koji su uvršćeni u naše zakonodavstvo i oni koje ćemo tek uvoditi radi prilagođavanja standardima EU sprovodi se na lokalnom nivou koji tako mora da iznese najveći teret".

Istraživanje⁴ koje je sproveal Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) je pokazalo da se glavne prepreke za puno sprovođenje zakonskih propisa u domenu zaštite životne sredine mogu grupisati u pet glavnih oblasti:

1. Nedovršen pravni okvir u oblasti životne sredine. Iako je usklađenost u oblasti zaštite životne sredine na prilično visokom nivou, postoje delovi zakonskih propisa koji još uvek nedostaju, a naročito sekundarna regulativa neophodna za punu primenu zakona na lokalnom nivou. Pored toga, nedostatak strateških smernica za posledicu ima podeljene dužnosti i nedostatak komunikacije i koordinacije između različitih institucija na nacionalnom nivou i između jedinica lokalne samouprave (horizontalna i vertikalna saradnja).
2. Nedostatak finansijskih resursa na lokalnom nivou. Ovo ograničenje se odnosi i na finansijska sredstva za sprovođenje programa zaštite životne sredine u lokalnim budžetima, kao i na nedostatak resursa za investicije u ekološku infrastrukturu. Ovaj problem vremenom postaje sve veći budući da se iznos raspoloživih sredstava konstantno smanjuje.
3. Tehnički i organizacioni nedostaci na lokalnom nivou. Ova grupa obuhvata barijere poput: nedovoljnog broja ljudi koji rade na pitanjima zaštite životne sredine (1-3% od ukupnog broja zaposlenih u JLS); nedostatak infrastrukture za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou (naročito u oblastima upravljanja otpadom i vodama); nedostatak praćenja stanja životne sredine; nepostojanje strateških dokumenata i akcionih planova na polju zaštite životne sredine; neodgovarajuća organizaciona struktura lokalnih administracija za bavljenje pitanjima zaštite životne sredine.
4. Nedostatak svesti i nedovoljno učešće javnosti. Ova prepreka podrazumeva nizak nivo svesti o značaju pitanja zaštite životne sredine, kako lokalnih funkcionera, tako i među opštom populacijom. Pored toga, neprepoznavanje važnosti i svrsishodnosti učešća javnosti, kao i nedostatak pravovremenog uključivanja javnosti u procese izrade strateških dokumenata i

⁴ <http://euintegracije.skgo.org/sr/submodules/documents/2>

definisanja prioriteta u pogledu kapitalnih infrastrukturnih projekata u oblasti zaštite životne sredine, takođe mogu usporiti ili onemogućiti sprovođenje ovakvih projekata. Ova grupa problema, takođe, podrazumeva nedostatak multidisciplinarnog pristupa i uzimanja u obzir drugih važnih aspekata poput rodne ravnopravnosti, kada se razmatraju pitanja od značaja za oblast zaštite životne sredine, a što je posledica nedostatka razumevanja značaja životne sredine i povezanih pitanja kako među lokalnim političarima tako i među zaposlenima u lokalnoj upravi;

5. Nedovoljno razvijeni administrativni kapaciteti na lokalnom nivou. Ova grupa problema verovatno predstavlja najveću prepreku za sprovođenje direktiva EU iz oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou i uključuje: nedovoljno znanje na polju direktiva EU; nedovoljno znanje na polju upravljanja zaštitom životne sredine i strateškog planiranja; nedovoljno znanje na polju praćenja i evaluacije; nedostatak znanja i veština za pripremu i realizaciju projekata koji se finansiraju iz fondova EU; nedostatak iskustva u vršenju procene strateškog uticaja na životnu sredinu planova i programa.

Iako proces pristupanja Republike Srbije EU povećava fokus i značaj politike životne sredine za lokalni nivo, a usvajanje pravnih tekovina EU može predstavljati dodatno opterećenje za njih zbog obima, složenosti i visokih troškova. Izabrani predstavnici i službenici na lokalnom nivou, posebno oni u ruralnim i nerazvijenim još uvek ne raspolažu sa potrebnim znanjima o procesu pristupanja Srbije EU i njegovim zahtevima, pravnim tekovinama EU, posledicama članstva u EU, posledicama primene pravnih tekovina i posledicama izostanka primene na postojeći delokrug svog delovanja u oblasti životne sredine i klimatskih promena.

Ono što je takođe potrebno naglasiti je i važnost vertikalne komunikacije i saradnje sa nacionalnim nivoom vlasti, koja je takođe nedovoljno razvijena, a predstavlja i predstavljaće ključan faktor u procesu EU integracija i kvalitetnoj primeni pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena na lokalnom nivou. Lokalne samouprave u pojedinim oblastima nisu u stanju da realno sagledaju sopstvene strategije i potencijale, a često ne prate efekte realizovanih aktivnosti u oblasti životne sredine. Dodatni izazov uspešnoj primeni pravnih tekovina predstavlja neusklađenost između strateškog i budžetskog planiranja na lokalnom nivou.

Međuopštinska saradnja u primeni usvojenih pravnih tekovina EU je sporadična, iako se pokazuje kao očigledno neophodna za njihovu efikasnu implementaciju, naročito kod onih sektorskih politika u oblasti životne sredine koji imaju naglašenu regionalnu komponentu. Primena i uvođenje određenih EU standarda zahteva regionalnu saradnju jer problemi u implementaciji mogu prevazići granice jedne opštine ili grada. Osim toga, primetno je nepoverenje i nedostatak saradnje sa ključnim akterima u lokalnoj zajednici.

Takođe, informisanje javnosti o efektima primene određenih standarda je nedovoljno. Kapaciteti lokalnih samouprava (institucionalni, ljudski i finansijski) i mogućnosti da primenjuju pravne tekovine EU koje su već transponovane u nacionalno zakonodavstvo, evropske politike i instrumente značajno variraju kada su u pitanju različite sektorske politike.

Lokalne samoprave nemaju dovoljno kadrovskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta za preuzimanje nadležnosti, ne postoji dovoljna organizaciona uređenost, statusno regulisanje pozicije službenika koji se bave primenom određenih politika, a često nisu svesni svoje uloge u procesu implementacije politika. Pomenuti kapaciteti su veći u onim lokalnim samoupravama gde postoji iskustvo saradnje sa

donatorskim programima. Takođe, ponekad je uzrok nemogućnosti primene pravnih tekovina EU na lokalnom nivou nepostojanje političke volje i inercije u očekivanju rešavanju postojećih problema na drugim nivoima. Nepostojanje održivog sistema za unapređenje znanja i veština lokalnih službenika, takođe, ima negativan efekat na primenu propisa EU u oblasti životne sredine koji su već sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije.

Kapaciteti za povlačenje sredstava iz EU fondova i programa su značajno umanjeni usled neadekvatnog i nezaokruženog zakonodavnog okvira, nedovoljne podrške regionalnih aktera i centralnih vlasti, neusklađenosti lokalnih razvojnih prioriteta sa nacionalnim i regionalnim i nedovoljno razvijenih ljudskih kapaciteta za planiranje i upravljanje projektima finansiranim od strane EU, uključujući nedovoljno poznavanje procedura javnih nabavki, procedura pripreme i sprovođenja projekata EU, stranih jezika i informatičke pismenosti.

Lokalne samouprave u Srbiji su nesistematski i sporadično uključene u proces donošenja strateških dokumenata, akcionih planova i pravnih akata na pokrajinskom i nacionalnom nivou u oblasti životne sredine, a čije sprovođenje spada u njihovu nadležnost. Neblagovremeno donošenje podzakonskih aktata značajno umanjuje mogućnosti lokalnih samouprava da efikasno i efektivno primenjuju postojeći zakonski okvir u sektorskim politikama životne sredine. Prenosjenje postojećih i uvođenje novih nadležnosti za lokalne samouprave se vrši bez postojanja sistemski organizovanih konsultacija sa lokalnim samoupravama.

PREPORUKE

Sagledavajući kompletnu situaciju na lokalnom nivou na ovaj način, jasno je da će za punu primenu zakona u oblasti zaštite životne sredine i dostizanje standarda EU lokalnim vlastima biti neophodna značajna podrška u pogledu finansijskih sredstava ali i izgradnje kapaciteta.

Iz tog razloga, od presudne važnosti je da lokalne samouprave pravovremeno izvrše pripreme unutar samih sebe, ne čekajući druge nivoe vlasti ili druge društvene aktere i to⁵:

- ✓ Objektivno i odgovorno definišu razvojne prioritete u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Pristupe donošenju autentičnih lokalnih politika u različitim sektorima politike životne sredine, uz razvoj sistema za praćenje i ocenjivanje efekata njihove primene;
- ✓ Unaprede vertikalnu i horizontalnu komunikaciju i koordinaciju unutar lokalne administracije prilikom osmišljavanja, primene i praćenja politike životne sredine;
- ✓ Uspostave sistem za praćenje razvoja EU propisa u oblasti politike životne sredine u ranim fazama i zakonodavnih aktivnosti na nacionalnom nivou u procesu harmonizacije sa propisima EU od strane organizacionih jedinica unutar lokalne uprave samostalno ili preko SKGO;
- ✓ Unaprede institucionalne, kadrovske i tehničke kapacitete za primenu postojećih, odnosno novih nadležnosti proisteklih iz primene pravnih tekovina EU u oblasti politike životne sredine kroz bolje definisanje poslova, ovlašćenja i odgovornosti u internim aktima;
- ✓ Unaprede kapacitete unutar svoje administracije za poznavanje nacionalnog strateškog okvira u politici životne sredine koji je od interesa za lokalnu samoupravu;
- ✓ Stvaraju odgovarajući pravni okvir i obezbeđuju podsticajne mere potrebne da se zadrže ljudi zaposleni u lokalnoj administraciji koji poseduju specifična znanja i veštine u oblasti životne sredine neophodne lokalnim samoupravama u fazi pristupanja Srbije EU;
- ✓ Aktivno primenjuju postojeće i razvijaju inovativne institucionalne okvire i mehanizme za stvaranje međusektorskih partnerstava sa lokalnim organizacijama civilnog društva, privatnim sektorom i regionalnim akterima koji deluju u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Ostvaruju održiva regionalna partnerstva sa drugim jedinicama lokalne samouprave za strateško planiranje regionalnog razvoja i implementaciju regionalnih projekata u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Podstiču prekograničnu saradnju i promovišu EU integracije u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Intenziviraju međuopštinsku saradnju radi lakšeg ostvarivanja zacrtanih razvojnih ciljeva, primene propisa i usklađivanja sa standardima EU i privlačenja sredstava iz programa i fondova EU;
- ✓ Unaprede komunikaciju sa građanima o koristima i obavezama koje lokalne samouprave moraju preuzeti u procesu pristupanja, uz stvaranje preduslova za učešće građana u donošenju odluka;
- ✓ Kontinuirano formiraju projektnu dokumentaciju radi blagovremenog pristupa

⁵ Preporuke za unutrašnje pripreme lokalnih samouprava za učešće u procesu pristupanja Srbije EU (Preporuke su definisane Nacrtom Okvirnog dokumenta o uticaju evropskih integracija na lokalne samouprave i ulozi lokalnih samouprava u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji)

- ✓ Unaprede vertikalnu komunikaciju i koordinaciju sa centralnim vlastima i regionalnim razvojnim agencijama prilikom decentralizovanja nadležnosti u procesu usvajanja i primene standarda i vrednosti u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Unaprede razmenu informacija neophodnih za bolje sprovođenje strateških i pravnih akata u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Jasno definišu svoje regionalne razvojne prioritete i pruže podršku razvoju regionalnih inicijativa u saradnji sa lokalnim zainteresovanim stranama i regionalnim razvojnim agencijama;
- ✓ Redovno dostavljaju tražene informacije republičkim organima u oblasti politike životne sredine, a na njihov zahtev;
- ✓ Insistiraju od nacionalnih vlasti da ih uključe u proces pripreme relevantnih dokumenata za usvajanje pravnih tekovina EU, njihovo sprovođenje i primenu, kao i da uspostave institucionalni okvir i definišu sredstva komunikacije za ravnopravno učešće lokalnih samouprava u svim fazama pristupnih pregovora za punopravno članstvo Srbije u EU;
- ✓ Pruže podršku pregovaračkim strukturama Republike Srbije u pristupnim pregovorima u cilju formiranja pregovaračkih pozicija u oblasti politike životne sredine i klimatskih promena koji predstavljaju i interese lokalnih samouprava i objektivno definisanih prelaznih perioda;
- ✓ Pruže podršku centralnim vlastima u pripremi praktičnijih i jednostavnijih procedura za apsorpciju sredstava iz fondova i programa EU u oblasti politike životne sredine;
- ✓ Sprovode i druge srodne aktivnosti za saradnju sa centralnim institucijama.

Preduslov za pregovaranje poglavlja koje se odnosi na zaštitu životne sredine jeste postojanje plana koji će pokazati u kojem roku Srbija namerava da ispuní standarde Evropske unije i na koji način namerava da mobilíše finansijske resurse neophodne da se to uradi. Buduća pomoć Evropske unije će zato biti usmerena na pripremu ovih veoma detaljnih implementacionih planova za većinu takozvanih "skupih" direktiva i nastavak kofinansiranja prioritetnih investicija u infrastrukturu za zaštitu životne sredine.

U procesu pristupanja EU i usklađivanja sa standardima Evropske unije na polju zaštite životne sredine jedinice lokalne samouprave u Srbiji se suočavaju i suočavaće se sa mnogim izazovima, ali će takođe, uz adekvatnu pripremu, biti u poziciji da ostvare mnoge koristi za sebe i svoje građane. Nedоследna primena zakonskih propisa u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena trenutno predstavlja ključni nedostatak na lokalnom nivou, a posledica je nekoliko barijera koje obuhvataju zakonske i finansijske prepreke, kao i nedostatak kapaciteta, svesti i političke volje.

Stoga je potrebno u narednom period raditi na kreiranju zajedničke vizije i političkog konsenzusa o ulozi i odgovornostima lokalnih vlasti u procesu pridruživanja EU. Osim toga potrebno je dodatno posvetiti pažnju aktivnostima neophodnim za pripremu lokalnih vlasti za preuzimanje značajnijih nadležnosti i apsorpciju većih sredstava iz EU. U ovom kontekstu organizacije civilnog društva moraju biti punovažan partner kako centralnim organima vlasti, tako i na lokalnom nivou u procesu pristupanja Evropskoj uniji, ali istovremeno moraju snažno insistirati na pružanju podrške lokalnim samoupravama, kako u pogledu obezbeđivanja finansijskih sredstava, tako i u vezi sa izgradnjom njihovih kapaciteta.

Uvođenje standarda EU za zaštitu životne sredine i klimatske promene u lokalnim sredinama je dugoročni cilj, između ostalog i zbog visokih troškova povezanih sa razvojem infrastrukture za zaštitu

životne sredine u javnom sektoru kao i kod privatnih preduzeća i industrije koji predstavljaju izvore zagađenja. Zahtevi prema kapacitetima regulatora su takođe značajni. Konačno, srpsko društvo i lokalne uprave mora da podrži ovaj proces i pokaže volju da plati u okviru dostupnih granica kako bi dobilo bolje standarde zaštite životne sredine.

Briga o zaštiti životne sredine možda je najbolji pokazatelj demokratičnosti, prihvatanja evropskih vrednosti i stepena političke razvijenosti jedne zajednice. Društvena i ekološka odgovornost su neraskidivo povezane, jer nije moguće biti društveno odgovoran, a u isto vreme ne biti i ekološki odgovoran, i obrnuto.