

 radna grupa

ŽIVOTNA SREDINA

analiza i preporuke

 radna grupa

ŽIVOTNA SREDINA

analiza i preporuke

Beograd, jun 2014.

SADRŽAJ

1. Finansiranje zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou	9
2. Budućnost energetske politike Srbije	59
3. (Ne)mogućnosti učešća OCD u procesu pregovaranja Republike Srbije sa Evropskom unijom u oblasti životne sredine (pregovaračko poglavlje 27) - značaj učešća i prepreke	81
4. Lokalno energetske planiranje	105
5. Rezultati i perspektive unapređenja prekogranične saradnje i njen značaj za životnu sredinu i poglavlje 27	121
6. Klimatske promene i Srbija: Između ciljeva Evropske unije i nacionalnih prioriteta i mogućnosti	153
7. Radna grupa: Životna sredina	181
Skraćenice	187

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI 2012/2014

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji (NK EU) je jedinstveni forum u okviru koga se vode tematski strukturisane debate između predstavnika državne administracije, nevladinih organizacija, naučnih institucija, poslovnih udruženja, sindikata, profesionalnih organizacija, medija i šire javnosti o procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. NKEU se usmerava na **kvalitet** donetih zakona, strategija i planova, kako bi zadržao osnovnu funkciju, **forum za javnu raspravu** o najvažnijim ili često zanemarenim reformskim pitanjima na putu Srbije ka EU, kao i mehanizam za definisanje preporuka i predloga od strane civilnog društva donosiocima odluka.

U periodu od 2012. do 2014. godine sednice NKEU radne grupe Životna sredina bile su posvećene učešću organizacija civilnog društva u procesu definisanja politike zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i u pregovorima o pristupanju Srbije EU, u poglavljima koji se odnose na zaštitu životne sredine i energetiku, oblastima finansiranja sistema zaštite životne sredine, klimatskih promena, energetske efikasnosti, obnovljivim izvorima energije, upravljanju vodama i prekograničnoj saradnji u oblasti životne sredine. U navedenom periodu radna grupa Životna sredina NKEU se sastojala od 40 članova, predstavnika svih zainteresovanih grupa (predstavnika državnih organa, nevladinog sektora, profesionalnih udruženja, poslovnog sektora i drugih društvenih grupa). Članovi radne grupe su aktivno učestvovali u formulaciji predloga i preporuka koji su u formi kratkog predloga za praktičnu politiku (*policy*

paper) distribuirani donosiocima odluka i ostalim zainteresovanim stranama.

Organizacijom sednica NKEU RG Životna sredina jača se proces javne rasprave među relevantnim akterima u ovoj oblasti sa ciljem unapređenja međusobne saradnje i rešavanja identifikovanih problema u definisanju i sprovođenju politike zaštite životne sredine Srbiji. Sednice su bile organizovane u Beogradu, Lazarevcu, Nišu i Paraćinu. Teme o kojima su raspravljali članovi radne grupe Životna sredina tokom dve godine rada NKEU bile su:

- **Finansiranje zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou**
- **Budućnost energetske politike Srbije**
- **(Ne)mogućnosti učešća OCD u procesu pregovaranja Republike Srbije sa Evropskom unijom (poglavlje 27): značaj učešća i prepreke**
- **Lokalno energetske akciono planiranje u Srbiji: velika očekivanja i skromni rezultati**
- **Rezultati i perspektive unapređenja prekogranične saradnje i njen značaj za životnu sredinu i poglavlje 27**
- **Klimatske promene i Srbija: između ciljeva Evropske unije i nacionalnih prioriteta i mogućnosti**

Organizacija sednica NKEU u periodu od 2012. do 2014. godine bila je samo jedna od niza aktivnosti sprovedenih u okviru projekta **Znam kako da delujem** podržanog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, a koji sprovode Evropski pokret u Srbiji, Beogradska otvorena škola, Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA i organizacija UNEKOOOP. Cilj projekta jeste poboljšanje i povećanje učešća civilnog društva u procesima donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou u procesu evropske integracije kroz program obuka namenjenih jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva.

1. FINANSIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU

Beograd, Narodna skupština Republike Srbije,
26. jun 2012. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE NACIONALNOG
KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI RADNA GRUPA
ŽIVOTNA SREDINA**

Dragoljub Todić,
interni ekspert radne grupe

Beograd, avgust 2012. godine

APSTRAKT

U dokumentu se analizira stanje u oblasti finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji (RS) i ukazuje na najznačajnije probleme. Osnova analize su uvodna izlaganja predstavljena na zasedanju Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) 26. juna 2012. godine, kao i rezultati diskusije koja je vođena na zasedanju NKEU kao i postojeći strateški dokumenti, izveštaji o stanju životne sredine, izveštaji Evropske komisije (EK) i propisi od značaja za oblast finansiranja zaštite životne sredine. Polazi se od značaja koji finansiranje zaštite životne sredine ima za sprovođenje i unapređenje zaštite životne sredine, odvijanje procesa evropskih integracija, a posebno primenu propisa u oblasti životne sredine za koje se veruje da su usaglašeni sa propisima Evropske unije (EU). Ukazuje se na probleme u funkcionisanju sistema finansiranja zaštite životne sredine koje imaju nadležni organi RS. Posebno se raspravlja o problemima Fonda za zaštitu životne sredine i lokalnih budžetskih fondova i ukazuje se na ulogu Agencije za zaštitu životne sredine. Stanje u sistemu zaštite životne sredine razmatra se, naročito, sa stanovišta nekoliko kriterijuma: iskustva nadležnih organa, iskustva nevladinih organizacija, poštovanja zakonitosti u primeni postojećih propisa, nejasnoća i dilema u primeni postojećih propisa, saradnje između lokalnih budžetskih fondova i Fonda za zaštitu životne sredine. Daju se predlozi za rešavanje određenih problema i unapređenje sistema u celini. Osnovna teza, koja se izlaže u dokumentu je da bi sistem finansiranja zaštite životne sredine trebalo snažnije staviti u funkciju ostvarivanja strateških ciljeva RS u oblasti evropskih integracija kroz stvaranje uslova za doslednije poštovanje i primenu propisa. Ponovo je potvrđen zaključak ranijih zasedanja NKEU da raskorak između normativnog i stvarnog

u pravnom sistemu RS ima različite uzroke. U tom smislu, postojanje raskoraka između normativnog i stvarnog u delu, koji se odnosi na finansiranje zaštite životne sredine, moglo bi da utiče na ostvarivanje ciljeva u različitim sektorskim oblastima. Zbog toga se predlažu mere radi reforme sistema finansiranja zaštite životne sredine, tj. unapređenja njegovog funkcionisanja.

Ključne reči: životna sredina, finansiranje zaštite životne sredine, Fond za zaštitu životne sredine, budžetski fondovi, državna uprava, lokalna samouprava, NVO, privreda, transparentnost

1.1. UVOD¹

Finansiranje zaštite životne sredine je u nekoliko strateških dokumenata Republike Srbije (RS) označeno kao jedno od najznačajnijih pitanja u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine.² Ovo naročito imajući u vidu projektovane ciljeve RS u vezi sa evropskim integracijama, proces usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije (EU), nivo ekonomske razvijenosti RS, trenutno stanje infrastrukture od značaja za oblast životne sredine, stanje životne sredine, itd. Postojeći normativni okvir za finansiranje u oblasti životne sredine određen je većim brojem propisa. Međutim, stanje u primeni ovih propisa zaslužuje posebnu pažnju. To pitanje bi, u detaljnijoj analizi, trebalo posmatrati u kontekstu funkcionisanja celog sistema upravljanja u oblasti životne sredine kao i stanja u drugim oblastima čija reforma je, takođe, u toku. Ovo se posebno odnosi na stanje u različitim segmentima institucija političkog sistema, stanje u sistemu javnih finansija, stanje u oblasti poreskog sistema, funkcionisanje pravne države,

¹ Dokument su pripremili Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe za životnu sredinu) i Mladenka Ignjatić (nezavisni konsultant, član Istraživačkog foruma EPUS-a) na osnovu priloga koji su pripremili uvodničari (Sandra Simić, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja; Dragana Mladenović, Fond za zaštitu životne sredine; Maja Krunic-Lazić, Agencija za zaštitu životne sredine; Ljubinka Kaluđerović, Stalna konferencija gradova i opština; Miloš Katić, EKO DIMeC, Valjevo; Snježana Mitrović, Projekt menadžer Udruženja TERRA'S i rukovodilac Regionalnog Arhus centra Subotica i Dragan Dobrašinović, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje), kao i diskusije koja je vođena tokom sastanka. Uvodne prezentacije kao i druge podatke o projektu videti na sajtu Evropskog pokreta u Srbiji:

http://www.eukonvent.org/2010/rg_zivotnasredina_finansiranje.html#materijali.

² Kao što su Nacionalni program zaštite životne sredine, Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, Nacionalna strategija održivog razvoja, itd.

borbu protiv korupcije, itd. Procenjuje se da funkcionisanje sistema finansiranja u oblasti životne sredine može značajno uticati na ostvarivanje ciljeva u oblasti životne sredine koji su povezani sa evropskim integracijama.

1.2. NORMATIVNI OKVIR

1) Elementi sistema finansiranja u oblasti životne sredine definisani su propisima u različitim oblastima. Grupa relevantnih propisa iz oblasti životne sredine obuhvata, između ostalog: Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 135/04, 36/09), Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 72/09), Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, 36/09, 88/10), Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS”, 36/09), Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda („Službeni glasnik RS”, 36/09), Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS”, broj 36/09, 88/10), Zakon o hemikalijama („Službeni glasnik RS”, broj 36/09, 88/10, 92/11), Odluku o obrazovanju pokrajinskog budžetskog fonda za zaštitu životne sredine („Službeni list AP Vojvodine”, br. 1/2010, 8/2010), odluke nadležnih opštinskih organa, itd.³

³ Videti i: Uredbu o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Službeni glasnik RS”, br. 88/09, 67/2010 i 101/2010), Uredbu o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS” 8/10), Uredbu o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune (ostvaruju se naknada za promet divlje flore i faune), Uredbu o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 113/05, 6/07), Uredbu o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjem izveštaju, načinu i rokovima dostavljanja godiš-

2) Zakon o zaštiti životne sredine (ZZŽS) razlikuje nekoliko ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine: naknade za korišćenje prirodnih vrednosti (Član 84), naknade za zagađivanje životne sredine (Član 85)⁴, naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine (Član 87)⁵, naknade za zagađivanje životne sredine u područjima od posebnog interesa (Član 85a), subvencije, poreske podsticajne mere, izuzeća od plaćanja naknada, itd. Rad Fonda za zaštitu životne sredine regulisan je članovima 90 - 99 Zakona, odnosno odredbama Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine (ZFZŽS).

3) Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine regulisan je „položaj, poslovi, organizacija, prihodi, namena i način korišćenja sredstava, kao i druga pitanja od značaja za rad Fonda za zaštitu životne sredine.” Posebnim bi se moglo smatrati pitanje korišćenja prikupljenih sredstava, odno-

njeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknada, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS“ 89/09), Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda za zaštitu životne sredine, uslovima i načinu dodeljivanja sredstava, kriterijumi i merila za ocenjivanje zahteva za dodeljivanje sredstava i načinu praćenja namenskog korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza („Službeni glasnik RS“ broj: 8/10, 16/11), Pravilnik o načinu i uslovima dodeljivanja kredita Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 57/10), Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava („Službeni glasnik RS“, br. 16/2011), Pravilnik o utvrđivanju usklađenih iznosa naknade za zagađivanje životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 5/10), Statut Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 3/11).

⁴ Inače, predlog NALED-a „za prvi talas ‘seče parafiskala’ u septembru, odnosi se i na naknadu za zaštitu životne sredine“ (2,11 milijardi dinara), pored, naknade za zaštitu voda (1,11 milijardi dinara), naknade za zaštitu šuma (690 miliona) i naknade za skloništa (naplaćeni iznos nije poznat). *Naled Medijski Servis / Bilten 6, jul 2012. godine* <http://www.naled-serbia.org/documents/saopštenja/Medijski%20bilten%20jul%202012..pdf>.

⁵ U celini se odnosi na prava i obaveze JLS.

sno pitanje kriterijuma za dodeljivanje sredstava Fonda. U kriterijuma za dodeljivanje sredstava, koji su definisani članovima 8 - 10 Pravilnika o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda za zaštitu životne sredine, uslovima i načinu dodeljivanja sredstava Fonda, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za dodeljivanje sredstava i načinu praćenja namenskog korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza („Službeni glasnik RS”, br. 8/2010), sadržani su na uopšten način formulisani zahtevi koji se odnose na „grupe kriterijuma“ na osnovu kojih se vrši ocenjivanje projekata koji obuhvataju „stepen opšteg uticaja i značaj projekta za životnu sredinu, finansijske kriterijume i kvalitet projekta.“⁶ Ovakvo stanje ostavlja značajan nivo diskrecione slobode donosiocima odluka u postupku ocenjivanja projekata, sa različitim realnim i potencijalnim implikacijama. Ovome bi, sa konkretnijeg nivoa posmatrano, trebalo da se doda npr. i pitanje dostupnosti (za javnost) podataka o rezultatima realizacije finansiranih projekata i oceni njihovog stvarnog doprinosa ostvarivanju ciljeva politike u oblasti životne sredine, radi praćenja ostvarivanja definisanih ciljeva reforme sistema u celini i u funkciji povećanja konkurentnosti privrede i drugih definisanih prioriteta, itd.⁷ U vezi sa ovim je i pitanje potrebe izrade precizne analize opravdanosti korišćenja sredstava Fonda (i dr. sličnih subjekata), naročito sa stanovišta kriterijuma koji se odnose na ostvarivanje opštih ili konkretnih ciljeva zaštite životne sredine, kao integralnog dela razvojnih ciljeva zemlje.

⁶ U diskusiji koja je vođena na sednici NKEU posebno je ukazano na pitanje preciznosti kriterijuma za dodelu sredstava.

⁷ Izveštaji koji su ranije bili dostupni javnosti (na sajtu Fonda) sadrže samo opšte podatke bez sagledavanja konkretnih odnosa sa pojedinim ciljevima.

4) U skladu sa odredbama člana 100. Zakona o zaštiti životne sredine JLS (isto kao i AP) u obavezi su da otvore budžetski fond u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem. Prema odredbama člana 83. Zakona o zaštiti životne sredine JLS (isto kao i Republika, odnosno AP), u okviru svojih ovlašćenja, obezbeđuje finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, u skladu sa ovim zakonom.⁸

Zakonom o zaštiti životne sredine propisani su elementi na osnovu kojih jedinica lokalne samouprave može, iz okvira svojih prava i dužnosti, propisati naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Na lokalnom nivou vlasti, naknade se uvode tako što se od strane skupštine opštine, odnosno grada, donose odluke koje imaju karakter podzakonskog pravnog akta, a u skladu sa propisanim kriterijumima i najvišim iznosom naknade i nakon što su prethodno pribavili mišljenje ministarstva.⁹

⁸ Sredstva za zaštitu životne sredine mogu se obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija. (član 83. Stav 2).

⁹ U ovom dokumentu se ne ulazi u druge naknade koje se prikupljaju, a koje su povezane (ili mogu biti povezane) sa životnom sredinom (energetika, poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo, putevi, itd). U preduzimanju daljih mera u ovoj oblasti trebalo bi voditi računa o „principima ekološkog oporezivanja“ od kojih se jednim od njih smatra princip koji kaže da „ne sme da postoji preklapanje različitih mehanizama prilikom određivanja cene eksternalija (izbegavanje ‘dvostrukog oporezivanja’), bilo direktno ili indirektno.“ ICC Environmental Taxation principles, Fiscal instruments and environmental policy making, **International Chamber of Commerce, ICC Commission on Taxation and Environment and Energy, June 2012, str. 4.**

5) Navedenim poropisima trebalo bi dodati grupu propisa kojima se reguliše rad lokalne samouprave, državne uprave, udruženja građana, finansijsko poslovanje, kao i propise u nekim drugim sektorskim oblastima od značaja za oblast životne sredine i finansiranja u ovoj oblasti (energetika, poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo, gradnja, prostorno planiranje, itd). Na taj način lista propisa od značaja za finansiranje zaštite životne sredine obuhvata i propise koji su, u širem smislu, od značaja (ili mogu biti od značaja) za oblast životne sredine.¹⁰

¹⁰ Uključujući, između ostalog, i sledeće: Zakon o finansiranju lokalne samouprave, („Službeni glasnik RS“, br. 62/06, 47/11), Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/07), Zakon o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS“, br. 129/07), Zakon o određivnju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 104/09), Zakon o teritorijalnoj organizaciji („Službeni glasnik RS“, br. 129/07), Zakon o glavnom gradu („Službeni glasnik RS“, br. 129/07), Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/11), Zakon o udruženjima („Službeni glasnik RS“, br. 51/09), Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik RS“, br. 51/09), Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10), Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97, 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10), Zakon o upravnim sporovima („Službeni list SRJ“, br. 111/09), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10), Zakon o zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07), Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05 - ispr., 83/05 - ispr., 64/07 i 67/07 - ispr.), Zakon o platama u državnim organima i javnim službama („Službeni glasnik RS“, br. 34/01), Zakon o radnim odnosima u državnim organima („Službeni glasnik RS“, br. 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon, 49/99 - dr. zakon, 34/01 - dr. zakon i 39/02), Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 72/12), Zakon o vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 71/05 - ispr., 101/07 i 65/08, 16/11, 72/12), Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 104/09), Zakon o javnim agencijama („Službeni glasnik RS“, br. 18/05, 81/05), Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11), Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 53 /10, 66 /11 - US), Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa („Službeni glasnik RS“, br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 - ispr. I 123/07 - dr. zakon), Zakon o javno - privatnom partnerstvu i koncesijama

1.3. IZVORI PODATAKA O FINANSIRANJU ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1) Za prikupljanje podataka o finansiranju zaštite životne sredine na nacionalnom nivou osnovni značaj ima Agencija za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: SEPA).¹¹ Uloga SEPA-e je, između ostalog, prikupljanje podataka i informacija koje se odnose na sledeća pitanja: ukupni iznos sredstava za zaštitu životne sredine koji su izvori finansiranja, koliko su razvijeni ekonomski instrumenti, stepen investicija specijalizovanih institucija i komercijalnog sektora, ukupni iznos finansiranja na lokalnom nivou i struktura trošenja sredstava na nacionalnom i lokalnom nivou. SEPA prikazuje podatke o finansiranju u izveštajima o stanju životne sredine i drugim publikacijama od 2006. godine. Izveštaji su javni (dostupni na sajtu), a podaci se koriste za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije održivog razvoja, Milenijumskih ciljeva razvoja, itd.¹²

2) U okviru Nacionalnog registra izvora zagađivanja prikupljaju se podaci o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada kao i ambalaže, ili upakovanim proizvodima koji posle upotrebe postaju ambalažni otpad. Obveznici dostavljaju Agenciji svoje godišnje izveštaje o uprav-

(„Službeni glasnik RS“, br. 88/11), Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 36/11, 99/11), itd. Za širi spisak propisa videti: Todić, D., *Vodič kroz EU politike „Životna sredina“*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011. str. 347 - 380.

¹¹ Za šire videti sajt: <http://www.sepa.gov.rs/>.

¹² Od prošle godine, nakon donošenja nacionalne liste indikatora, podaci uključuju sledeće: izdaci iz budžeta, investicije i tekući izdaci, prihodi od naknada i taksi, sredstva za subvencije i druge podsticajne mere, međunarodna finansijska pomoć.

ljanju ovim proizvodima, Agencija dostavlja Fondu izveštaje, a Fond na osnovu njih obračunava naknadu i donosi rešenje o plaćanju naknade, odnosno o oslobađanju od plaćanja naknade.

3) Tokom diskusije, nekoliko puta je istaknuto da SEPA svoje analize i izveštaje bazira na „dostupnim, tj. raspoloživim podacima“ i da postoji nepoštovanje propisanog pravnog okvira od strane relevantnih subjekata. Donesena je Uredba o informacionom sistemu 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“, br. 112/2009), kao i Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 37/2011), u kojima se tačno propisuje koji organi, organizacije i privredni subjekti, u kom periodu i na koji način su dužni da dostavljaju podatke SEPA-i. Međutim, ovo se do sada nije poštovalo. SEPA nema mehanizam da prikupi sve potrebne podatke, tako da i ono što prikazuje u godišnjim izveštajima ne pruža jasnu i realnu sliku stanja u RS.¹³

4) Republički zavod za statistiku zajedno sa SEPA od 2010. godine učestvuje u SIDA projektu „Razvoj statistike zaštite životne sredine“, koji se odvija uz asistenciju stručnjaka iz švedske statistike. Cilj ovog projekta je jačanje kapaciteta u pogledu praćenja finansiranja u oblasti životne sredine. Međutim, smatra se da su ove aktivnosti još uvek na početku procesa, tako da SEPA nema konkretne podatke iz

¹³ Tačan podatak koliko se u RS ulaže i koliko je uloženo u zaštitu životne sredine nije poznat, niti koliko je novca namenski potrošeno za životnu sredinu. Kao što je već izneseno, SEPA ne dobija sve potrebne informacije od obveznika davanja podataka.

Republičkog zavoda za statistiku. Pored toga, Republički zavod za statistiku je počeo prikupljati podatke u vezi sa životnom sredinom i formirao poseban sektor, tzv. statistiku životne sredine, kao deo statistike koja obuhvata više oblasti. On sadrži podatke dobijene godišnjim istraživanjima iz statistike voda, otpada i opasnih hemikalija i statistike emisija u vazduh. Ipak, konstatovano je da je i ova aktivnost još na početku.¹⁴

5) Jedan od problema u vezi sa podacima o životnoj sredini je taj da se od strane državnih institucija za istu stvar dobijaju različiti podaci. Kao mogući razlog navodi se da su verovatno osnovni izvori podataka bili različiti, što istovremeno ukazuje na postojanje preklapanja ingerencija nadležnih organa, ali i pitanje različite metodologije.

1.4. STANJE U OBLASTI FINANSIRANJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I PROJEKCIJE

1) Glavni izvori finansiranja životne sredine u Republici Srbiji su republički budžet i prihodi od naknada. Sredstva se još mogu obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija.¹⁵ Prihodi od naknada koje se prikupljaju u Fondu za životnu sredinu i budžetskim fondovima na lokalnom nivou poti-

¹⁴ Republički zavod za statistiku je 2012. godine izdao publikaciju „Statistika otpada i upravljanje otpadom u Republici Srbiji, 2008 - 2010. godine. Vide ti: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=200>.

¹⁵ Agencija nema sistematizovane podatke o ulaganjima specijalizovanih institucija, kao ni sektora privrede. Opšta karakteristika sistema finansiranja je nedovoljnost namenskih sredstava i decentralizovanih izvora finansiranja, posebno iz privatnog sektora.

ču od naknada za promet divlje flore i faune, naknada za posebne tokove otpada, naknada za stavljanje ambalaže u promet, naknada za korišćenje ribarskog područja, naknada za zagađivanje životne sredine (obuhvata naknade za vozila na motorni pogon, supstance koje oštećuju ozonski omotač, emisije oksida sumpora, oksida azota, praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad) i naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine.¹⁶ Najaktivniji donatori i međunarodne finansijske institucije koje obezbeđuju finansiranje zaštite životne sredine uključuju: EU i bilateralne donatore (Švedska, Norveška, itd).¹⁷ Međunarodna finansijska pomoć je skromna, iznosi za 2011. godinu 0,06 odsto BDP. Ona iz godine u godinu oscilira, dok su 2010. godine dodeljena sredstva, i to isključivo bespovratna sredstva - donacije u vrednosti od 0,05 odsto BDP. Učešće donacija za zaštitu životne sredine u ukupnoj pomoći i ukupnim donacijama u Republici Srbiji 2010. godine iznosilo je svega 1,65 odsto i 4,07 odsto respektivno.¹⁸

2) Uz ograničenja na koja je ukazano (i rezerve koje iz toga proizilaze), treba imati u vidu da je prema podacima SEPA, najveći izvor finansiranja u oblasti zaštite životne

¹⁶ Prihod ostvaren po osnovu naknade za promet divlje flore i faune, naknada za posebne tokove otpada, naknada za stavljanje ambalaže u promet i naknada za korišćenje ribarskog područja u celosti pripada Fondu, za razliku od naknade za zagađivanje životne sredine, koja se deli tako što Fondu pripada 60 odsto prihoda, a 40 odsto prihoda pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi zagađivač. Sredstva budžetskog fonda su: naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine (100 odsto), naknade za zagađivanje životne sredine (40 odsto).

¹⁷ NPZŽS, str. 128.

¹⁸ Izvor: Prezentacija predstavnice SEPA na sednici NKEU, 26. 06 .2012. godine. http://www.eukonvent.org/2010/rg_zivotnasredina_finansiranje.html#materijali.

sredine u RS budžet Republike Srbije (izdvajanje 0,3 odsto BDP je evidentirano u 2009, 2010. i 2011. g.)¹⁹, zatim sledi sektor energetike (0,16 odsto BDP u 2011), potom jednak procenat se izdvojio od prihoda FZZŠ od naknada i prihoda lokalnih samouprava od naknada (po 0,13 odsto BDP), potom slede međunarodne donacije (0,06 odsto 2011. g), vodoprivreda (0,02 odsto BDP u 2011.g), a poljoprivreda je imala najmanja izdvajanja (0,001 odsto BDP u 2011. g).²⁰

3) Evidentno je značajno povećanje ukupnih sredstava izdvojenih za finansiranje životne sredine. Procenjena sredstva za finansiranje zaštite životne sredine neznatno su smanjena u odnosu na 2010. godinu, sa 0,83 odsto BDP na 0,81 odsto BDP, ali su znatno veća u odnosu na 0,63 odsto BDP iz 2009. i 0,37 odsto BDP iz 2006.²¹ Druge zemlje u tranziciji izdvajaju oko 2 odsto BDP-a za zaštitu životne sredine, dok su nove članice EU u predpristupnom periodu ulagale 1,5 - 2,5 odsto BDP.

4) Prema NPZZŠ, procenjuje se da će se u narednim godinama morati u znatnoj meri povećati finansiranje u oblasti životne sredine, što podrazumeva reformu sistema finansiranja. Smatra se da će se glavni teret finansiranja premestiti sa državnog budžeta na zagađivače i namenske fondo-

¹⁹ Interesantno je da se u publikaciji Delegacije EU u RS navodi podatak da je Srbija "do sada ... odvajala 0,9 odsto svog bruto domaćeg proizvoda za sektor zaštite životne sredine", *Razmišljaj ekološki: EU i životna sredina*, EU Info Centar, Delegacija EU u RS (<http://www.europa.rs/publikacije.html>) str. 2.

²⁰ Ibid.

²¹ Prezentacija predstavnice SEPA na sednici NKEU, 26.06.2012. godine. http://www.eukonvent.org/2010/rg_zivotnasredina_finansiranje.html#materijali.

ve. Finansiranje životne sredine zasniva će se na (novim ili revidiranim) naknadama za korišćenje komunalnih usluga za individualne potrošače i privredu.²²

5) Iako je stvarno izdvajanje iz BDP za životnu sredinu u RS verovatno mnogo veće, moguće do 0,9 odsto BDP, upravo zbog nepostojećih doprinosa sa lokalnog nivoa, iz industrijskog i privatnog sektora koji nisu uzeti u obzir, ne postoje dostupni dokazi koji bi izmenili sliku od 0,4 odsto.²³ U NSAŽS se predviđa da će dodatni BDP koji je izdvojen za resor životne sredine dostići 2,1 odsto tokom 2021. godine, ukupno iznoseći 2,5 odsto sa sadašnjih 0,4 odsto. Ukoliko je sadašnja slika tačna da će BDP koji se sada izdvaja za životnu sredinu dostići skoro 0,9 odsto, kao što je predloženo, ukupno izdvajanje bi moglo da dostigne 3 odsto.²⁴

6) Osnovni problemi SEPA u prikupljanju podataka o finansiranju u oblasti životne sredine su: a) nepoštovanje pravnog okvira i b) nepostojanje jedinstvene baze podataka svih organa na državnom nivou.

1.5. ULOGA FONDA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

1) Kao centralna institucija za finansiranje zaštite životne sredine na nacionalnom nivou FZŽS ima nekoliko prihoda.²⁵ Prihodi Fonda obuhvataju sledeće kategorije naknada: naknade za promet divlje flore i faune, naknade za gađivanje životne sredine koja obuhvata naknadu za vozila

²² NPZŽS, str. 165.

²³ NSAŽS, str. 28.

²⁴ *Ibid*, str. 28.

²⁵ Za šire o Fondu videti sajt: <http://www.sepf.gov.rs/>.

na motorni pogon, supstance koje oštećuju ozonski omotač, emisije oksida sumpora, oksida azota, praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad, naknade za posebne tokove otpada, naknade za stavljanje ambalaže u promet i naknade za korišćenje ribarskog područja.

2) Fond finansira pripreme, sprovođenje i razvoj programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u oblasti korišćenja obnovljivih izvora energije, koji su klasifikovani u prioritetne oblasti. U strukturi isplaćenih sredstava po prioritetnim oblastima Fonda najveće učešće imaju upravljanje otpadom (34 odsto) i zaštita i unapređenje kvaliteta zemljišta (28 odsto). Tokom 2011. godine dodeljena su podsticajna sredstva u ukupnom iznosu od 944,21 miliona dinara (0,03 odsto BDP), i to: podsticajna sredstva za ponovnu upotrebu i iskorišćavanje otpada 942,91 miliona dinara, za kupovinu vozila na hibridni pogon 1,3 miliona dinara.²⁶ U strukturi isplaćenih sredstava po prioritetnim oblastima Fonda, najveće učešće imaju upravljanje otpadom (34 odsto) i zaštita i unapređenje kvaliteta zemljišta (28 odsto).²⁷

3) Fond je otpočeo sa elektronskom evidencijom, tj. uvođenjem softvera kojim bi se Fond povezao sa SEPA i omo-

²⁶ Izvor: Presentacija predstavnice Fonda za zaštitu životne sredine na sednici NKEU, 26. 06. 2012.

²⁷ Struktura isplaćenih sredstava po prioritetima Fonda u 2011. godine izgleda ovako: 1) upravljanje otpadom 561,83 mil. RSD; 2) zemljište 461, 58 mil. RSD; 3) ostalo 287,08 mil. RSD; edukacija 112,41 mil. RSD; 5) vazduh 93, 62 mil. RSD; 6) zaštita prirode 50, 86 mil. RSD; 7) voda 29, 70 mil. RSD; 8) čistije tehnologije 25, 83 mil. RSD; 9) obnovljivi izvori energije 20,57 mil. RSD. Izvor: Presentacija tokom izlaganja predstavnice Fonda za zaštitu životne sredine na sednici NKEU 26.06.2012.

gućio razmenu podataka, kao i da bi se uvezali sa inspekcijom za zaštitu životne sredine u cilju pojačanja nadzora izveštavanja, a time i povećanje naplate naknada. Ocenjeno je da je naplata naknade za zagađivanje životne sredine „na visokom nivou.“ Za sva rešenja koja je Fond doneo do sada što se tiče ambalaže, na osnovu podataka Agencije, naplata je bila do 85 odsto. Procenat bi bio veći, jer je Fond doneo neka rešenja početkom 2012. godine, a koja se odnose na 2010. godinu, s obzirom na to da su obveznici kasno dostavili Izveštaj SEPA-i. Težnja Fonda je da uspostavi sistem da se rešenja donose u propisanom roku, tj. da SEPA dobija podatke u propisanom roku, i da na osnovu njih blagovremeno izda rešenja.

4) Osnovni problemi u radu Fonda grupisani su u tri grupe i obuhvataju nepostojanje elektronske evidencije zbog čega je planirano uvođenje softvera, slab nadzor (zbog čega se predlaže pojačavanje nadzora izveštavanja) i nedovoljan broj zaposlenih.

5) U diskusiji je izneta kritika na način organizacije i funkcionisanja FZŽS. Imajući u vidu postojeće odredbe Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, koje se odnose na sastav Upravnog odbora kao i iznete primere iz dosadašnje prakse FZŽS, ocenjeno je da je Fond stavljen u funkciju političkih interesa grupacija kojima pripada ministar nadležan za poslove životne sredine, bez obzira iz koje političke partije dolazio.²⁸ Ukazano je na to da korupcija u sistemu ne omogućava transparentno funkcionisanje Fonda i da

²⁸ Umesto da se u sastav Upravnog odbora Fonda uključe predstavnici različitih zainteresovanih subjekata, on potpuno odražava političku volju stranke koja je na vlasti i na čijem čelu se nalazi ministar nadležan za poslove životne sredine.

je potrebno potpuno reformisati postojeći sistem. Pored toga, upućene su zamerke i na nejasnu koncepcijsku ulogu Fonda u sistemu zaštite životne sredine i potrebu njenog preispitivanja.

1.6. BUDŽETSKI FONDOVI LOKALNE SAMOUPRAVE

1) Kao što je već naznačeno, obaveza osnivanja budžetskih fondova lokalne samouprave propisana je članom 100. Zakona o zaštiti životne sredine.²⁹ Ne postoje precizni podaci koliko je do sada JLS formiralo fondova. Tokom diskusije je istaknuto da formiranje lokalnih fondova ne bi trebalo da predstavlja problem jer „u finansijama i računovodstvu radi sposoban i kvalifikovan kadar koji svoj posao stručno obavlja.“ Postavljeno je pitanje na koji način se mogu lokalne samouprave, koje još uvek nisu formirale lokalne ekofondove, „naterati“ da to i urade, a što im je bila zakonska obaveza do 31.12.2009. godine. U vezi sa tim, ukazano je na pitanje načina trošenja sredstava u lokalnim samoupravama koje nisu formirale lokalne ekofondove, tj. javlja se bojazan da se sredstva troše nenamenski, jer ne postoji odgovarajuća kontrola njihove potrošnje.

²⁹ U Zakonu o zaštiti životne sredine iz 2004. godine bila je propisana samo mogućnost da lokalne samouprave formiraju Lokalni fond za zaštitu životne sredine. Jedan broj JLS (njih 25 - 26) je osnovao ekofondove za zaštitu životne sredine (Aleksandrovac, Apatin, Bor, Despotovac, Čuprija, Jagodina, Kikinda, Kruševac, Kula, Paraćin, Požarevac, Čačak, Užice, Niš, Obrenovac i dr.), dok jedan deo opština sa malim ustupljenim prihodima nije. Ocenjeno je da su rezultati rada bili različiti. Neke lokalne samouprave su izvrsno radile, dok su druge sredstva trošile za plate. Izmenama Zakona o zaštiti životne sredine iz 2009. godine AP i JLS imale su obavezu da obrazuju budžetski fond do kraja 2009. godine u cilju obezbeđenja efikasnog i namenskog korišćenja sredstava. Ova obaveza iz Zakona nije u potpunosti ispoštovana.

2) U strukturi ukupnih prihoda JLS u 2010. godini, stanje prihoda ostvarenih po osnovu ekonaknada u budžetima jedinica lokalnih samouprava je raznoliko i uglavnom iznosi 2,3 odsto od ukupnih sredstava tih jedinica lokalne samouprave. Svega četiri opštine imaju učešće veće od 10 odsto. Takođe je istaknuto da sa procentom od 2,3 odsto prihodi ostvareni od ekonaknada imaju znatno veći uticaj na budžete jedinica lokalne samouprave, nego što je to slučaj sa sredstvima FZŽS i budžetom RS³⁰.

3) Tokom zasedanja, izneti su podaci da od svih sredstava koje Republika prebacuje ekofondovima lokalnih samouprava, u četiri JLS se slije 82,3 odsto. U prvih 10 slije se 85,8 odsto, a svih onih ostalih 135 jedinica lokalne samouprave može da računa sa samo 14,2 odsto republičke takse ili 317,1 miliona dinara, odnosno 3,1 mil. evra, što upućuje na to da se može govoriti o „manje-više nepravednoj raspodeli.“³¹

4) Iznet je stav da koliko god da nedostaje sredstava u oblasti zaštite životne sredine i koliko god se lokalnom nivou vlasti zamerala nedovoljna posvećenost problemima zaštite životne sredine, brojevi ipak govore da su učešćem sredstava za zaštitu životne sredine od 2,3 odsto u budžetima JLS, gradovi i opštine uspešniji fiskalni izvor od

³⁰ Izvor: Prezentacija predstavnice SKGO na sednici NKEU, 26.06.2012.
http://www.eukonvent.org/2010/rg_zivotnasredina_finansiranje.html#materijali.

³¹ Ogromne razlike u raspodeli sredstava objašnjavaju se nekim od sledećih razloga: ili da u tim jedinicama lokalne samouprave nema automobila koji se registruju, ili nema velikih zagađivača koji plaćaju republičku taksu koja se posle preraspodeljuje, odnosno vraća se na lokalni nivo; odsustvo napora za iznalaženje prihoda kojima bi se punili ekobudžeti lokalnih samouprava i oslanjanje na sredstva koja se primaju od centralnih vlasti.

države. Ocenjeno je da uspeh u naporima za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou, zavisi od želje da se uspeh postigne, ali i od stručnosti zaposlenih. U lokalnim samoupravama gde ne postoji želja za zaživljavanjem sistema zaštite životne sredine postoje praznine, korupcija i izostanak rezultata.

5) Ukazano je na mogućnost postojanja nenamenskog trošenja sredstava lokalnih ekobudžeta usled nepostojanja adekvatne kontrole potrošnje sredstava i postojanja slobode interpretacije pojma „namenskog trošenja sredstava“, kao i odsustvo sankcija za nenamensko trošenje sredstava. Istaknuto je da su propisane procedure za korišćenje sredstava za zaštitu životne sredine, ali njihova dosledna primena usporava realizaciju planova i programa na lokalnom nivou i treba je unaprediti. Nepoštovanje procedura ne povlači adekvatne sankcije, tako da se odlaže puna primena propisa i uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou. Uz puno uvažavanje različitosti JLS, zaključeno je da svaka JLS treba da prihode, posebno izvorne, koristi u skladu sa svojim potrebama (u okviru važećih propisa), ali se mora obezbediti transparentnost potrošnje, kao i neposredno učešće zainteresovane javnosti u odlučivanju o raspodeli, tj. potrošnji sredstava.

6) Posebno je naglašen značaj izveštavanja o potrošnji sredstava u skladu sa namenom, kao i veće transparentnosti lokalnih budžeta. Ovo naročito zbog toga što se prihodna strana budžeta može relativno lako čitati, dok je za čitanje rashoda potrebno određeno umeće i stručno znanje. Potrebno je iznaći način da izveštavanje o korišćenju sredstava bude transparentno i svima jasno, kao i da se ispoštuje zakonska procedura u vezi dostavljanja izveštaja i ostalih podataka u vezi sa životnom sredinom. Jedina

mogućnost da se to postigne jeste preuzimanje odgovornosti za nepoštovanje zakona i početak primene propisanih kaznenih odredbi.

7) Konstatovano je da sve JLS nisu iskoristile mogućnosti u obezbeđivanju izvornih prihoda, koje pružaju zakon i podzakonski akti. To bi doprinelo punjenju lokalnih ekobudžeta, a time i ulaganjima u zaštitu životne sredine na lokalnom nivou. JLS još uvek više sredstava dobijaju sa centralnog nivoa nego što same ostvare naplatom lokalnih taksi. Odnos izvornih prihoda JLS od eko-naknada predstavlja 41,89 odsto ukupnih sredstava ostvarenih na nivou jedinice lokalne samouprave.

8) U svojim odlukama, opštine najčešće propisuju naknadu po osnovu korišćenja stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje poslovne delatnosti, od maksimalno 1 din/m², za korišćenje stambenih zgrada i stanova namenjenih i podobnih za stanovanje, i do 3 din. za korišćenje poslovnih zgrada i poslovnih prostorija za obavljanje poslovne delatnosti privrednih subjekata, ili po osnovu obavljanja određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu i koje su određene uredbom Vlade do 0,4 odsto ostvarenog prihoda na godišnjem nivou. Najviši iznos naknade određen je Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, a aktivnosti su određene Uredbom o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu.

9) Ukazano je na potrebu uvažavanja različitosti JLS, kako u pogledu zagađenosti životne sredine tako i u stepenu razvijenosti i da se „ne može svaki zakon primeniti na jednak način u svim JLS.“ Činjenica je da sve JLS nisu donele odluke i nisu sve uvele lokalnu naknadu za zaštitu i una-

pređivanje životne sredine. Procenjuje se da postoje JLS u kojima ova naknada i ne treba da bude propisana.³²

10) Istaknuta je potreba da se lokalni Programi korišćenja sredstava budžetskih fondova za zaštitu životne sredine donose uvažavajući specifičnost svake lokalne samouprave ponaosob, bez težnje da se strogo ispoštuje formalizam, koji bi doveo do toga da se programi ne mogu sprovesti u praksi ili da se njihovom realizacijom ne mogu rešiti najznačajniji problemi. Ovi Programi moraju biti u skladu sa strateškim dokumentima iz oblasti zaštite životne sredine koji su doneseni na nivou lokalne samouprave (LEAP, Lokalna strategija održivog razvoja, Lokalni plan upravljanja otpadom itd.) u kojima su određeni ciljevi, prioriteti, pravci i buduće aktivnosti.

11) Od 10 gradova u RS koji su ostvarili najveće prihode po osnovu republičke ekološke naknade u 2010. godini, na prvom mestu je Beograd (sa učešćem u ukupnom iznosu od 52,9 odsto), što se može objasniti uplatama u Fond za zaštitu životne sredine beogradskih opština Obrenovac i Lazarevac. Na drugom mestu je Požarevac (sa 27,2 odsto) i na trećem je Novi Sad (sa svega 1,3 odsto) prihoda JLS po osnovu republičke ekološke naknade u 2010. godini. Uočeno je da se Bor ne nalazi među prvih 10, a mogući razlog za to je da informacije sa lokalnog nivoa nisu dostavljene Ministarstvu finansija, koje je vršilo njihovo prikupljanje i obradu³³.

³² Npr. Pančevo. Smatra se da zbog velike zagađenosti životne sredine uvođenje naknade ne bi naišlo na dobar prijem; Suprotna situacija je nepostojanje zagađenja, npr. Crna Trava gde se ne vidi svrsishodnost propisivanja naknade.

³³ Izvor: Prezentacija predstavnice SKGO na sednici NKEU, 26.06.2012. godine

12) Izradom lokalnog registra izvora zagađivanja, lokalne samouprave bi imale osnovu za primenu i svih ostalih podzakonskih akata koja su doneta, a tu se pre svega misli na Uredbu koja reguliše delatnosti koje zagađuju ŽS i čijom primenom mogu da uberu još neka dodatna sredstva. Ta vrsta kreativnosti za sada nije evidentirana na lokalnom nivou.

13) Od 145 JLS, Izveštaj o korišćenju sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u 2011. godini, dostavilo je njih 113. Na nivou lokalnih samouprava u 2011. godini ukupno je uloženo u zaštitu životne sredine 3,6 milijardi dinara. Prema oblastima to izgleda ovako: voda, prečišćavanje otpadnih voda 17,4 odsto, priroda, biodiverzitet i geodiverzitet, zelene površine, šume 17,4 odsto, otpad 16 odsto, vazduh 12 odsto, jačanje svesti o značaju životne sredine, informisanje 3 odsto, energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije 13,6 odsto, čišćenje i uklanjanje divljih depozita i čišćenje zelenih površina, kanala, potoka, higijena grada i dr. 2 odsto, ostalo 18,6 odsto (zemljište, buka, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, i one opštine koje nisu dostavile podatke o pojedinačnim aktivnostima).³⁴

14) Istaknuto je da neke lokalne samouprave nisu pripremile ili nisu dostavile Ministarstvu na saglasnost Program korišćenja sredstava, iako je to zakonska obaveza, kao i

³⁴ Prilikom analize izveštaja, uočeno je da neke opštine u Izveštajima nisu precizno navele strukturu troškova, a u nekim Izveštajima struktura troškova čak i ne postoji. Zaključak je da je malo opština koje su svoje programe, projekte i aktivnosti koncipirale tako da odgovaraju pojedinim oblastima životne sredine (otpad, zemljište, vazduh itd.) i koje su ih dovele u vezu sa postavljenim ciljevima rešavanja prioritetnih problema u toj lokalnoj samoupravi.

dostavljanje Izveštaja o korišćenju sredstava.³⁵ Činjenica je da su neke lokalne samouprave dobile saglasnost na podnesene Programe tek pred kraj kalendarske godine, pa se može postaviti pitanje svrhe saglasnosti. Ocenjeno je da je u ovakvim slučajevima odgovornost, pre svega, na lokalnim samoupravama, koje kasno dostavljaju svoje programe na saglasnost Ministarstvu.

15) Ukazano je na to da postoji dilema u pogledu vremenskog roka za donošenje Programa, pa postoje primeri gde se u nekim lokalnim samoupravama Programi donose polovinom godine, a u nekim čak krajem godine, što stvara probleme u celokupnom funkcionisanju sistema zaštite životne sredine na nacionalnom nivou.³⁶ Ukazano je na postojanje problema u planiranju, na nedostatak strateških ciljeva i prioriteta, kao i lokalnih akcionih planova jedinica lokalnih samouprava koji predstavljaju osnovu za namensko korišćenje sredstava za zaštitu životne sredine.

16) Jedno od pitanja koje je, takođe, spomenuto je da je finansiranje iz budžetskog fonda lokalne samouprave za svrhe podsticanja aktivnosti privrednih subjekata „komplikovano i bar za sada nerealno očekivati.“

³⁵ Procenjuje se da je jedan od mogućih razloga zašto neke lokalne samouprave nisu uradile Program i Izveštaj o korišćenju sredstava nedostatak kapaciteta, odnosno znanja i veština da se to uradi, kao i nepostojanje volje da sistem zaživi, a kao drugi razlog navodi se odsustvo kontrolnih mera i sankcija za nepoštovanje zakonskih odredbi.

³⁶ Konstatovano je da se dokumentacija u nekim lokalnim samoupravama jako sporo priprema, pa se postavlja pitanje da li na nivou tih lokalnih samouprava uopšte postoje dovoljni ljudski kapaciteti da se sredstva planski i namenski utroše.

1.7. SARADNJA BUDŽETSKIH FONDOVA LOKALNE SAMOUPRAVE I FONDA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE³⁷

U pogledu saradnje budžetskih fondova lokalne samouprave i FZŽS uočeno je nekoliko pitanja koja bi trebalo rešiti s ciljem unapređenja saradnje i uspešnijeg ostvarivanja ciljeva u oblasti životne sredine.

1) Dinamika usvajanja Programa lokalne samouprave i davanja saglasnosti od strane FZŽS nije usklađena zbog čega nastaju problemi u realizaciji aktivnosti na lokalnom nivou. U raspravi je konstatovano da JLS imaju rezerve u pogledu činjenice da je, prema postojećim propisima, potrebno tražiti odobrenje centralne vlasti, odnosno Ministarstva za Plan trošenja sredstava. Pri tom je postavljeno pitanje poznavanja realnih prilika u svakoj specifičnoj lokalnoj samoupravi od strane predstavnika Ministarstva koji odlučuju o davanju saglasnosti. Predlaže se da se pojača kontrola potrošnje sredstava čime bi se sistem učinio efikasnijim. Jedno od mogućih rešenja je i izmena zakona na način da se propiše obaveza nadležnog ministarstva da da svoju saglasnost (ili odbije davanje saglasnosti) u razumnom roku (npr. 15 dana), čijim istekom bi se smatralo da je nadležno ministarstvo saglasno, osim ako se eksplicitno ne izjasni suprotno.

2) Uočeno je da u nekim opštinama još uvek postoji dilema u vezi sa nadležnošću oko donošenja i usvajanja Programa, pa u nekim opštinama Program usvaja Veće, a negde Skupština.

³⁷ Pitanje odnosa Fonda za zaštitu životne sredine i drugih sličnih institucija (u oblasti energetike, poljoprivrede, nauke, itd.) nije bilo predmet rasprave.

3) Jedan od sistemskih problema sa kojim se suočavaju JLS tiče se vremenskog raspona između apliciranja lokalnih samouprava za dobijanje sredstava kod FZŽS i termina kada ta sredstva i budu dobijena. Preporuka je da republički FZŽS donosi svoje Programe krajem tekuće godine za sledeću godinu.³⁸ Objašnjeno je da značajniji projekat opština mora da indentifikuje u oktobru tekuće godine za sledeću godinu. Problem leži u činjenici da Fond svoj godišnji Program rada za tekuću godinu donosi u aprilu iste godine. Na osnovu Programa rada, Fond raspisuje javni konkurs ili uzima u razmatranje pristigle projekte. Ukoliko projekat bude odobren, najranije u junu se može očekivati informacija, a u julu zaključivanje ugovora. Nakon toga sledi tenderska procedura, a pristizanje finansijskih sredstava tek pred kraj godine. Međutim, ukoliko se projekt ne odobri, opština na polovini godine ne zna šta da radi sa sredstvima koje je rezervisala za taj projekat. Ostaje joj ili da uradi rebalans budžeta ili da ta sredstva ostanu neutrošena i da se prenesu u sledeću godinu.³⁹

4) U cilju unapređenja sistema saradnje Fonda sa korisnicima, a pre svega sa lokalnim samoupravama, potrebno je obezbediti da korisnici Fonda znaju, makar u procentima,

³⁸ Spomenut je primer pripreme budžeta u međunarodnim organizacijama gde se Program planira u aprilu tekuće godine za sledeću godinu, a da se do kraja marta predaje Izveštaj o potrošnji sredstava za prošlu godinu i da se do kraja decembra tekuće godine moraju potrošiti sredstva predviđena za tu godinu.

³⁹ Ukoliko je reč o velikom projektu koji spada u javnu nabavku velike vrednosti, da bi se ispoštovala procedura propisana za javne nabavke, potrebno je najmanje tri meseca, što znači da su sredstva za započinjanje infrastrukturnog projekta na raspolaganju tek u oktobru kada je teško ili gotovo nemoguće izvoditi građevinske radove, što znači da se projekat mora ostaviti za sledeću godinu, kao i da se sredstva moraju preneti.

koliko i za koje namene postoje sredstva. Iako je u Programu Fonda navedeno da je prioritet npr. otpad, a ostalo će se raspoređivati po srednjeročnom programu, lokalnim samoupravama bi bilo od velike pomoći kada bi znali procentualni raspored budžeta Fonda na prioritete: otpad, energetika, zemljište itd., pa bi u skladu sa tim i lokalne zajednice prilagođavale svoje budžete i mogle proceniti kolike su šanse za dobijanje projekta.⁴⁰

5) Od strane FZŽS uočeno je nekoliko problema u saradnji sa lokalnim samoupravama (nedostatak stručnosti i znanja za pripremu dokumentacije, problemi u dobijanju dozvola itd.). Procenjuje se da je Memorandum o saradnji SKGO početak saradnje i dobar način da se pokrene rešavanje tih problema. Prvi konkretan rezultat su izmenjeni i pojednostavljeni upitnici za konkurisanje za projekte Fonda.

⁴⁰ Tokom diskusije, istaknuto je da je ranije bila praksa FZŽS da se procentualno odredi budžet Fonda za određenu oblast, ali se dolazilo u situaciju da ukoliko lokalne samouprave ne konkurišu za sredstva rezervisana za određenu oblast, odnosno aktivnost, ta sredstva ostaju Fondu kao neopredeljena i prenose se u narednu godinu.

1.8. ULOGA NEVLADINIH ORGANIZACIJA⁴¹

1) Konstatovano je unapređenje uloge NVO⁴², ali i postojanje različitih problema i otvorenih pitanja.

2) Ukazano je na mali iznos sredstava koji lokalna samouprava dodeljuje NVO godišnje. Ranije je bilo 60.000,00 dinara, a od 2012. godine iznos je povećan na 70.000 dinara (primer Subotice), što je za godinu dana malo. Procenjeno je da se samo želi zadovoljiti forma i da budu podržane sve NVO koje se prijave na konkurs, bez sprovođenja detaljnije analize projekta, kao ni njegove implikacije na lokalnu zajednicu

⁴¹ Vlada Republike Srbije je u januaru 2011. godine osnovala Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom. Posle višegodišnjeg zagovaranja od strane organizacija civilnog društva uspostavljen je institucionalni mehanizam za podršku i razvoj civilnog dijaloga između Vladinih institucija i OCD-a. Kancelarija treba da pruži podršku organizacijama civilnog društva u procesima definisanja i primene zakona i politika, kao i praćenju uspešnosti te primene, čime se vrši pozitivni pritisak na institucije vlasti. Takođe, Kancelarija će raditi na uspostavljanju jasnih kriterijuma za transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz javnog budžeta na nacionalnom i lokalnom nivou. Za šire videti: <http://civilnodrustvo.gov.rs/>. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije je, zajedno sa Građanskim inicijativama, tokom 2011. godine sprovedla opsežno istraživanje pod nazivom „Stanje sektora civilnog društva u Srbiji 2011. godine.” U istraživanju su praćeni sledeći parametri: kapaciteti udruženja građana, njihova struktura, oblasti delovanja udruženja, njihovo finansijsko stanje, kapaciteti saradnje sa državnim institucijama, medijima i privatnim sektorom, broj angažovanih volontera/ki i brojna druga pitanja. Projekat je sproveden uz podršku USAID/ISC i Strateškog marketinga, a istraživanjem je bilo obuhvaćeno 1650 udruženja. Rezultati istraživanja će, između ostalog, biti korišćeni za definisanje strateškog okvira za razvoj civilnog društva u Srbiji.

⁴² Naveden je primer napretka u saradnji između NVO i lokalne samouprave na teritoriji opštine Subotica, gde je napravljena baza podataka lokalnih NVO koja se može videti na sajtu grada Subotice. Navedeno je da subotička lokalna samouprava elektronski obaveštava NVO kada raspišu konkurs za dodelu sredstava ekološkim NVO. Rezultati konkursa se, takođe, šalju elektronskom poštom, što može predstavljati model dobre saradnje i za ostale lokalne samouprave i NVO.

i životnu sredinu. Predloženo je da se finansira manji broj nevladinih organizacija, tj. da se finansiraju bolji i složeniji projekti sa daleko većim budžetom, kao i da u komisiji koja odlučuje o dodeljivanju sredstava bude jedan predstavnik NVO sektora.⁴³

3) Sredstva od naknade za korišćenje ribarskog područja AP Vojvodina, koriste se namenski za zaštitu, unapređenje i održivo korišćenje ribljeg fonda⁴⁴, što uslovljava da je samo ova oblast finansirana iz Pokrajinskog budžetskog Fonda za zaštitu životne sredine. Predlaže se da ekološke organizacije, kao i ostali zainteresovani subjekti i organizacije, nađu modalitete da se Fond finansira i iz drugih izvora, čime bi se uvećala sredstva za projekte NVO.

4) Iako su obaveza javnog konkursa i transparentnost postupka obavezujuće i po postojećem Zakonu o udruženjima, problem je nedostatak podzakonskih akata kojima bi se precizno utvrdili načini na koji se sprovode konkursi. Procedure su nejasne, ne zna se da li postoje izveštaji i koje su njihove ocene, pa samim tim ni da li je postignuto javno dobro što i jeste namena budžetskih sredstava. Donošenjem uredbe koja bi ovo regulisala, to bi se trebalo promeniti.

5) Konstatovano je postojanje problema koji imaju NVO ukoliko je potrebno kofinansiranje projekata, što je veoma

⁴³ Sada trenutno postoje samo tzv. tačkasti efekti rezultata projekata koji nisu bili skoncentrisani u ostvarenju jednog cilja na većoj teritoriji. Ako bi postojalo nekoliko velikih projekata koji bi ciljano trebali da postignu određene efekte na većoj teritoriji, postojala bi mogućnost da se kroz finansiranje NVO sektora i kroz finansiranje lokalne samouprave postigne znatno bolji sinergetski efekat.

⁴⁴ *Odluka o obrazovanju pokrajinskog budžetskog fonda za zaštitu životne sredine*, „Službeni list AP Vojvodine”, br. 1/2010 i 8/2010, član 4, stav 2.

poželjno ako se konkuriše za sredstva kod republičkog Fonda ili nekog stranog finansijera. Veliki problem predstavlja pronalaženje kofinansijera, kao i zadovoljavanje proceduralnih stvari propisanih od republičkog Fonda, kao i procedure donatora ili eventualno kreditora. Naglašeno je da neke NVO uopšte ne konkurišu za sredstva Fonda za zaštitu životne sredine, jer nemaju gde da obezbede vlastito učešće, tj. sredstva potrebna za sufinansiranje projekta.

6) U januaru 2012. godine stupila je na snagu uredba kojom se reguliše, između ostalog, i finansiranje udruženja iz državnog budžeta, koja prvi put jedinstveno uređuje kriterijume, uslove i načine na koje se udruženja finansiraju iz sredstava za realizovanje programa od javnog interesa. U praksi se pokazalo da ova Uredba ima dosta nedostataka, a osnovni je da se njome propisuju obaveze NVO prilikom podnošenja prijave za projekte (prilaganje Rešenja iz APR-a, fotokopije Statuta itd.) koje iziskuju značajna finansijska sredstva u procesu konkurisanja za projekat, kada je još uvek sasvim neizvesno da li će se taj projekat i dobiti.⁴⁵

7) Istaknuto je da predstavnici civilnog društva nisu u potpunosti zadovoljni saradnjom sa Ministarstvom životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. U cilju poboljšanja saradnje, olakšavanja pristupa fondovima EU i unapređenja stanja životne sredine u Srbiji, u oktobru 2011. godine Ministarstvo je potpisalo Memorandum o saradnji sa 112 organi-

⁴⁵ Očekuje se da će do kraja oktobra 2012. godine biti doneta nova uredba u kojoj će se na celovitim i jedinstvenim osnovama urediti kriterijumi za dodelu sredstava za finansiranje projekata od javnog značaja. Udruženja će imati obavezu da najmanje jednom godišnje objave izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava, kao i da taj izveštaj dostavljaju davaocu sredstava. Cilj je da se raspodela budžetskih sredstava učini transparentnijom i pravednijom.

zacija civilnog društva, ali je, prema izjavama predstavnika NVO sektora, do sada ovaj memorandum ostao „samo mrtvo slovo na papiru.“

8) Naglašeno je da je do sada, iako neke NVO imaju i te kako stručne kadrove, retko kada civilnom sektoru ponuđeno učestvovanje u pripremi dokumenata i rešavanju problema, osmišljavanju programa i davanju stručnog mišljenja. Istovremeno, procenjeno je da su same NVO jednim delom odgovorne za to, jer ne pokazuju dovoljno inicijative za takve aktivnosti i ne odazivaju se na pozive za učestvovanje.

9) Jedan od problema s kojim se NVO suočavaju je i to što političke partije, kao pravna lica, formiraju udruženja građana i pojavljuju se kao tražioci sredstava što je očigledan sukob interesa. Utisak je da takve NVO projekte dobijaju na relativno lak način, dok ostale NVO ta sredstva dobijaju „na kašičicu“, što se izuzetno dobro vidi na lokalnom nivou. Takođe, neke male i relativno nepoznate političke partije dobijaju besplatno na korišćenje prostore u javnim ustanovama, dok to nije slučaj sa NVO. Procenjuje se da je jedan od razloga za ovo u činjenici da šire društvo ima prema NVO sektoru „loš odnos“.

10) Naglašeno je da bi na sledeća zasedanja NKEU trebalo pozvati ključne ljude iz nadležnih državnih institucija, kao što su direktori FZZŠ i SEPE, ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine, kao i ministri i predstavnici drugih relevantnih ministarstava, Republičkog zavoda za statistiku i drugih državnih institucija. Ovo zbog toga što bi se već tokom diskusije mogle otkloniti mnoge nedoumice.⁴⁶

⁴⁶ Ukoliko nije moguće obezbediti prisustvo predstavnika relevantnih institucija, predlaže se da im se upute pismeni zahtevi sa pitanjima i dilemama, s molbom da na iste odgovore.

1.9. (NE)POŠTOVANJE PROPISA

U vezi sa (ne)poštovanjem propisa u oblasti finansiranja zaštite životne sredine uočeno je nekoliko posebnih problema i otvorenih pitanja.⁴⁷

1) Iznesen je stav da se javne nabavke u FZŽS obavljaju na netransparentan način. Ukazano je na to da se iz planova potrošnje sredstava Fonda za 2010. i 2011. godinu i iz Informatora o radu, kod pojedinih nabavki ne može videti šta je predmet nabavke, a još je teže zaključiti svrsishodnost te nabavke.⁴⁸ Većina javnih nabavki su nabavke male vrednosti, a one su „kao takve poznate po netransparentnosti procedura i po mogućnosti manipulacije.”

2) Tokom izlaganja uvodničara ukazano je na primere gde je poštovanje propisa u oblasti finansiranja zaštite životne sredine dovedeno u pitanje. Izražen je stav da postoji visok nivo verovatnoće da u radu nadležnih organa u nekim slučajevima nisu ispoštovane odredbe nekoliko propisa ili grupa propisa u različitim oblastima (slobodan pristup informacijama, javne nabavke), odnosno da su neka sredstva FZŽS i lokalnog fonda opštine Palilula korišćena nenamenski.⁴⁹

⁴⁷ Pored onih problema na koje je već ukazano (npr. poštovanje obaveza koje se odnose na prikupljanje podataka od značaja za rad FZŽS, poštovanje obaveza osnivanja budžetskih fondova JLS, dostavljanje Izveštaja o korišćenju sredstava, itd.), ovde se posebno govori o problemima u poštovanju propisa na koje je skrenuta pažnja od strane predstavnika Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava i o kojima je bilo govora u diskusijama članova RG NEKU, a koji ukazuju na mogućnost postojanja korupcije.

⁴⁸ Naveden je primer nabavke softvera, pravne usluge, odnosi sa javnošću, ažuriranje e-mailova.

⁴⁹ Naveden je primer sufinansiranja prve faze radova na izradi Regionalne deponije u Prokuplju, tj. Ugovora od 30.08.2007. godine između Fonda

Konstatovano je da je uočeno da se jedan broj javnih nabavki dodeljuje istim ponuđačima, a jedan broj istim onima sa kojima nadležno ministarstvo zaključuje ugovore.

3) Jedan deo sredstava Fonda se koristi za finansiranje aktivnosti koje nisu jasno specificovane u budžetu, ali ovaj problem nije samo karakteristika stanja u oblasti životne sredine, već je opšti problem u iskazivanju načina trošenja sredstava u budžetu. Konstatuje se da se budžet FZZS iz godine u godinu povećava i da se značajan deo budžetskih sredstava troši na usluge koje se ne mogu prepoznati kroz budžet kao tačne, određene vrste usluga, već se to podvodi pod „specijalizovane usluge“.⁵⁰

4) Prema navodima iz uvodnog izlaganja u Izveštaju Državnog revizora za 2010. godinu, jasno je ukazano na javne nabavke, gde su utvrđene nepravilnosti. Međutim, Državni revizor nije podnosio prekršajne, odnosno krivične prijave, a nije reagovalo ni javno tužilaštvo.

za zaštitu životne sredine, opštine Prokuplje i Fonda za ekologiju opštine Prokuplje. Predstavnik Ministarstva je objasnio da je Ministarstvo pokrenulo odgovarajuće mere radi povraćaja sredstava po osnovu ugovora koji se odnosi na Regionalnu deponiju u Prokuplju, odnosno da se u slučaju javne nabavke softvera radi o javnoj nabavci za potrebe Fonda, a ne za projekte. Naveden je i primer projekta „Reciklaža nije blamaža“ na opštini Palilula (Beograd), kao projekta male vrednosti. Informacije koje su iznete na sednici NKEU, u vezi sa procedurom javne nabavke u projektu „Reciklaža nije blamaža“, nedvosmisleno upućuju na sumnju da postoji kršenje propisa.

⁵⁰ Ukazano je da je budžet Fonda dosta nejasno koncipiran, tako da prosečni čitalac budžeta ne može znati šta će se finansirati iz budžeta Fonda, kao ni šta je finansirano. Ovo nije specifičnost samo Fonda za zaštitu životne sredine nego i drugih ustanova koje su budžetski korisnici. Da bi se pribavile dodatne informacije o ovim pitanjima, potrebno je kontaktirati Fond, ali je konstatovano da se na odgovor čeka dugo ili se on nikad i ne dobije.

5) Ukazano je na primere nepoštovanja odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane FZŽS,⁵¹ u kontekstu sumnji na malverzacije u trošenju sredstava Fonda u primeru koji je naveden (Regionalna deponija u Prokuplju). U očekivanju odgovarajućeg reagovanja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, naglašeno je da je potrebno preduzeti odgovarajuće mere radi jačanja transparentnosti rada FZŽS.

6) Naročitim problemom se smatra pitanje nenamenskog trošenja sredstava budžeta lokalnih samouprava namenjenih za zaštitu životne sredine, kao i nepostojanje definicije šta je namensko, a šta nenamensko trošenje sredstava. Ovim se otvara mogućnost slobodne interpretacije značenja ovih pojmova, a time i davanja slobode u potrošnji sredstava.

1.10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1) Ocenjeno je da postojeći sistem finansiranja u oblasti životne sredine nije zadovoljavajući zbog čega je potrebno preduzeti mere radi otklanjanja uočenih problema i reforme sistema. U raspravi tokom zasedanja NKEU izneti su predlozi za reformu postojećeg sistema finansiranja zaštite život-

⁵¹ U članu 120. ZZŽS sankcioniše se kao prekršaj odgovornog lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja ako: „dostavlja informacije suprotno članu 79 ovog zakona“ (t. 16). Osim toga, istim članom (t. 18) predviđeno je da će se „novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja ako: „... blagovremeno i istinito ne obaveštava javnost o obavljanju svoje delatnosti za koju je osnovan na način propisan statutom Fonda ili na zahtev javnosti ne daje informacije o obavljanju poslova iz svoje delatnosti (98. član, stav 2).“ Videti i odgovarajuće odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a posebno član 46, tačka 8.

ne sredine. Predlaže se preduzimanje mera radi definisanja nove politike u oblasti životne sredine kao i efikasnijeg korišćenja ekonomskih instrumenata u politici životne sredine. Novi sistem bi morao biti potpuno u skladu sa ciljevima evropskih integracija, iskustvima drugih država u tranziciji i mogućnostima privrede, a uz uvažavanje regionalnih specifičnosti i istovremeno obezbeđivanje odgovarajućeg i transparentnog mehanizma upotrebe sredstava za ostvarivanje ciljeva nacionalne politike u oblasti životne sredine.⁵²

2) Predlaže se izrada analize o svim naknadama koje se ubiraju u oblasti životne sredine, ili u vezi sa životnom sredinom, s ciljem da se utvrde međusobne veze i opravdanost različitih vrsta naknada, posebno sa stanovišta efektivnosti ostvarivanja ciljeva u oblasti životne sredine.

3) Na opšti način se može konstatovati da je opisano stanje u oblasti finansiranja zaštite životne sredine rezultat više činioca među kojima su i: neprecizni propisi koji su usvajani bez ozbiljnih konsultacija sa javnosti, lokalnom samoupravom i drugim zainteresovanim subjektima; slabosti državne uprave i lokalne samouprave; nedostaci u sistemu nadzora i obezbeđivanju poštovanja propisa u oblasti životne sredine, itd.

4) U prikupljanju podataka SEPA ima značajne probleme što je konstatovano i u ranijim raspravama u okviru NKEU, ali u međuvremenu nisu preduzete nikakve mere za njihovo rešavanje. Postoje problemi u koordinaciji poslova prikupljanja podataka. Odsustvo saradnje između nadležnih organa ote-

⁵² Predložen je nastavak diskusije o ovim pitanjima uz produbljeniju analizu svih aspekata funkcionisanja sistema finansiranja zaštite životne sredine, odnosno ostvarivanja ciljeva u oblasti politike životne sredine.

žavaju prikupljanje podataka o stanju u oblasti finansiranja zaštite životne sredine. Pored toga što postoje propisi koji obavezuju nadležne organe da dostave podatke, jedan deo njih to ne čini. Takođe, postoje problemi u samoj metodologiji prikupljanja podataka.

a) Predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi obezbeđivanja redovnog dostavljanja podataka potrebnih za određivanje nivoa naknada koje plaćaju obveznici kao i izveštavanje nadležnih organa, u skladu sa propisima koji to regulišu. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere radi prevazilaženja postojećih problema, uključujući postavljanje pitanja odgovornosti nadležnih organa i odgovornih lica u nadležnim organima koji ne dostave podatke.

b) Takođe, predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi usavršavanja metodologije prikupljanja podataka, odnosno jačanje uloge Zavoda za statistiku u delu koji se odnosi na prikupljanje podataka u oblasti životne sredine. Predlaže se da se na sledeće sastanke NKEU pozove i rukovodstvo iz Republičkog zavoda za statistiku.

5) Ocenjeno je da funkcionisanje FZŽS, odnosno upravljanje Fondom, predstavlja deo postojećeg sistema „feudalizacije“ vlasti kao jedne od opštih karakteristika funkcionisanja institucija političkog sistema. U vezi sa ovim predlaže se reforma Fonda s ciljem da se obezbedi sledeće: nezavisnost Fonda od izvršne vlasti,⁵³ utvrđivanje preciznih kriterijuma za korišćenje budžetskih sredstava, sistematsko praćenje efekata trošenja budžetskih sredstava investiranih u životnu sredinu.

⁵³ Predlaže se izmena Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine u delu koji se odnosi na sastav Upravnog odbora radi stvaranja uslova da u Fondu budu zastupljeni interesi svih relevantnih subjekata.

Predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi jačanja transparentnosti rada FZŽS uključujući i stavljanje na sajt svih godišnjih izveštaja o radu.⁵⁴

6) Predstavnici privrede su istakli stav da bi se FZŽS ubuduće trebao orijentisati ka većim investicijama kroz finansiranje značajnijih infrastrukturnih projekata u lokalnim samoupravama, s tim da one sa vlastitim sredstvima odrade sve neophodne studije, projektnu dokumentaciju itd.

7) Konstatujući da jedan broj lokalnih samouprava nije formirao svoje budžetske fondove zatraženo je da nadležno ministarstvo preispita okolnosti i razloge za to i preduzme odgovarajuće mere prema odgovornim licima u JLS.⁵⁵

8) Obaveza JLS je da obezbede namensko trošenje sredstava iz budžetskog fonda; da programi i planovi korišćenja sredstava budu u skladu sa strateškim dokumentima iz oblasti zaštite životne sredine koji su doneseni na nivou lokalne samouprave. Predlaže se preduzimanje mera radi obezbeđivanja poštovanja ove obaveze.⁵⁶

9) Predlaže se preduzimanje odgovarajućih mera prema JLS koje nisu dostavile Programe korišćenja sredstava na sagla-

⁵⁴ Takođe, predloženo je da se na sajt FZŽS stave linkovi lokalnih sajtova gde se mogu pronaći informacije o finansiranju zaštite životne sredine.

⁵⁵ Pri tom treba imati u vidu da ZZŽS ovakvo ponašanje JLS, odnosno odgovornih lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja ne sankcioniše (član 120).

⁵⁶ "Sredstva budžetskog fonda koriste se namenski, za finansiranje akcionih i sanacionih planova u skladu sa Nacionalnim programom, odnosno za finansiranje programa i planova AP JLS iz člana 68. ovog zakona" (član 100, stav 3 ZZŽS). Međutim, istim zakonom nije sankcionisano ponašanje suprotno propisanom.

snost.⁵⁷ U pogledu pribavljanja saglasnosti nadležnog ministarstva predlažu se izmene i dopune ZZŽS na način da se propiše obaveza nadležnog ministarstva da izda saglasnost u razumnom roku (npr. 15 dana), kako se ne bi narušavala dinamika aktivnosti na lokalnom nivou.

10) Zaključeno je da lokalna zajednica (u nekim primerima) ne može sama rešavati pitanja koja se odnose na zaštitu i unapređenje životne sredine na svojoj teritoriji bez pomoći šire društvene zajednice, kao i da lokalni ekofondovi, u većini slučajeva, ne raspolažu dovoljnim sredstvima za finansiranje značajnih projekata. Osim nedostatka kapaciteta lokalnih samouprava, finansijska sredstva lokalnih ekofondova nisu dovoljna (izuzev u par opština koje imaju zavidne ekofondove. Procenjuje se da opštine iz svojih sredstava mogu da finansiraju neke redovne aktivnosti, kao što su: neka merenja, informativno - edukativne aktivnosti i da izrađuju projektnu dokumentaciju, studije itd., a da za bilo kakav ozbiljniji infrastrukturni projekat treba podrška sa republičkog nivoa, pre svega eko - fonda.

11) Konstatujući da značajan broj JLS nije oformio lokalni registar izvora zagađivanja, predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi intenziviranja ovih aktivnosti.⁵⁸

⁵⁷ Ponašanje suprotno odredbi člana 100. stav 5. ZZŽS u ovom zakonu nije sankcionisano kao prekršaj.

⁵⁸ Interesantno je da ZZŽS sankcioniše kao prekršaj odgovornog lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja, ukoliko se „ne vodi registar izvora zagađivanja životne sredine (čl. 75. stav 2.)“ (član 120. t. 15), što se odnosi na „nacionalni registar.“ Međutim, ovom odredbom nije obuhvećeno i sankcionisanje ponašanja odgovornog lica u organu - ponašanja suprotnog obavezi nadležnog organa JLS da vodi lokalni registar iz čl. 75. stav 3.).

12) Budući da Ministarstvo ne daje mišljenje, niti saglasnost na podnete Izveštaje JLS o korišćenju sredstava budžetskog fonda, procenjuje se da to dodatno otvara prostor za nena- mensko trošenje sredstava. Zbog toga se predlaže veći an- gažman nadležnog ministarstva u nadzoru nad programima i izveštajima, odnosno izmenu propisa kojima će se predvi- deti obaveza davanja saglasnosti na izveštaje kao i izrada zbirnih izveštaja o korišćenju sredstava JLS.

13) Podržavaju se naponi nadležnog ministarstva usmereni ka izradi metodološkog uputstva za ujednačavanje sadržaja i forme Programa korišćenja sredstava i Izveštaja o korišće- nju sredstava JLS.

14) Predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi otklanja- nja problema koji proističu iz neusklađene dinamike usvaja- nja Programa lokalne samouprave i aktivnosti FZŽS.

15) Posebno je naglašeno pitanje efikasnosti i rezultata tro- šenja novca, odnosno efekata koji se postižu kroz projekte koji se finansiraju iz sredstava FZŽS, odnosno budžetskog fonda lokalne samouprave. Smatra se da bi ukрупnjavanje projekata, odnosno definisanje strateških ciljeva doprinelo sinergijskom efektu i mogućnosti dugoročnijeg planiranja i finansiranja aktivnosti u oblasti životne sredine.

16) Iako je dosta uloženo u proteklih 10 godina u obuke i dodatna obrazovanja zaposlenih u lokalnim samoupravama koji rade na poslovima zaštite životne sredine, više puta je istaknuta potreba za daljom obukom zaposlenih. Takođe je predloženo da se sprovede dodatna obuka zaposlenih u ministarstvu nadležnom za poslove životne sredine i mini- starstvu nadležnom za poslove finansija koja bi se odnosila na poboljšanje saradnje sa lokalnim samoupravama i nevla-

dinim sektorom (da se olakša prepoznavanje kapaciteta civilnog sektora i predstavnika lokalnih samouprava i da svoje projektne uslove i aplikacione formulare prilagode znanju 90 odsto zaposlenih u NVO sektoru). Predlaže se da se izrade posebni formulari za ozbiljne projekte (npr. neke studije) i pojednostavljeni formulari za projekte koje sprovode NVO.⁵⁹

17) U pogledu unapređenja stanja u sistemu finansiranja, sa stanovišta nevladinih organizacija predlaže se: da nadležni državni organi koji dodeljuju sredstva lokalnim NVO ne određuju prioritete oblasti, već da različite oblasti budu zastupljene; da prednost u finansiranju imaju pilot projekti kao i projekti umreženih NVO, odnosno da se kroz konkurse potencira ukрупnjivanje projekata, a time i obaveza velikih NVO da razvijaju male. Predlaže se da se odrede minimalna i maksimalna sredstva na projektu, a da se sopstveno učešće NVO kreće u rasponu 5-20 odsto;⁶⁰ da se kroz budžetska sredstva mogu finansirati plate stalno zaposlenog osoblja, zakup prostora, kao i režijski troškovi. Predloženo je da se uvode praksa da u komisije za dodelu sredstava obavezno bude uključen i predstavnik NVO sektora i da se unapredi transparentnost rada.⁶¹ Posebno je ukazano na potrebu da se obezbedi sufinansiranje EU projekata. Predloženo je da

⁵⁹ Napredak u ovom pravcu je već postignut (Memorandum o saradnji SKGO i Republičkog fonda u vezi sa pojednostavljenim formularima za konkurisanje za projekte Fonda).

⁶⁰ Naveden je primer projekta koji je FZŽS bio odobrio nevladinoj organizaciji, ali sa učešćem Fonda od 30 odsto i uz druge uslove koji za nevladinu organizaciju nisu bili prihvatljivi. Zbog toga je nevladina organizacija odustala od projekta.

⁶¹ Istaknuto je da bi za NVO bilo značajno kada bi znale zašto je neki projekat odbijen, kao i ko su bili su članovi komisije, kao i na osnovu kojih kriterijuma je izvršena selekcija projekata.

FZŽS ima stalnu liniju za sufinansiranje ovih projekata.⁶²

18) Imajući u vidu primere koji su navedeni u uvodnom izlaganju u kontekstu sumnji na postojanje korupcije u sistemu finansiranja zaštite životne sredine, predlaže se preduzimanje svih raspoloživih sredstava, radi obezbeđivanja uslova za transparentan rad FZŽS i lokalnih fondova, odnosno sprečavanje korupcije.

19) U diskusiji je posebno naglašena potreba izgradnje transparentnih alata na koje će privredni subjekti odgovarati naročito u delu koji se odnosi na transparentnost trošenja novca. Izražena je bojazan da će uskoro prestati uplaćivanje u Fond, jer neće biti resursa za uplatu, iz razloga što obveznici više neće biti u mogućnosti da izmiruju svoje finansijske obaveze. Iznesen je stav da se za privredne subjekte mora iznaći mehanizam koji bi im omogućio da svoj posao obavljaju, a da ne zagađuju životnu sredinu. Potrebno je obezbediti ili subvencije, što radi država, ili finansijska sredstva kojima će oni rešiti problem daljeg zagađenja. Smatra se da Fond treba da ima tu funkciju. Predlaže se da se u finansiranju projekata veća pažnja posvećuje projektima za smanjenje zagađenja, uključujući i nove tehnologije čijom primenom će se smanjiti zagađivanje. Fond bi trebalo da predvodi finansiranje ovakvih projekata.

20) Zaključeno je da položaj privrede, odnosno obveznika plaćanja naknada i doprinosa nisu bili posebno i u dovoljnoj meri razmotreni tokom zasedanja i predloženo je da se to pitanje detaljnije razmotri na nekom od narednih zasedanja.

⁶² Istaknut je primer Mađarske gde je na državnom nivou formiran poseban Fond za sufinansiranje EU projekata koje implementiraju NVO.

21) Predloženo je da se u okviru sledećeg zasedanja NKEU na dnevni red rasprave stavi i pitanje tzv. zelene ekonomije i zelenih nabavki s obzirom na značaj ovih pitanja i nivo upoznatosti stručne javnosti sa ovim pitanjima.

22) Naglašen je naročit značaj ličnog angažovanja pojedinaca u preduzimanju mera u oblasti životne sredine⁶³ i potrebe promovisanja ličnih napora u oblasti životne sredine.

23) Konstatovano je da u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2011. godinu nema posebnih napomena o FZŽS, izuzev u delu koji se odnosi na upravljanje otpadom⁶⁴, dok u prethodnim godinama imaju uopštene formulacije vezane za postojanje i aktivnosti FZŽS (u smislu da se one dalje razvijaju). Aktuelno stanje u oblasti finansiranja zaštite životne sredine i značaj ovog pitanja upućuju na zaključak da bi se u izveštajima EK trebalo ozbiljnije pozabaviti i procenom stanja u ovoj oblasti s krajnjim ciljem da se unapredi delovanje nadležnih organa.

⁶³ Uz navođenje primera u gradu Kragujevcu.

⁶⁴ *Mišljenje EK o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji*, Evropska komisija, Brisel, SEC (2011) 1208. {COM(2011) 668}. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

1.11. OSNOVNA LITERATURA

1) Materijali sa sastanka NKEU, 26. juni 2012. godine

-Uvodna izlaganja učesnika sastanka NKEU:

http://www.eukonvent.org/2010/rg_zivotnasredina_finansiranje.html#materijali.

-Audio zapis sa zasedanja NKEU, 26. jun 2012. godine

2) Izveštaji, strategije i informatori o radu

- *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2010.* Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2011.

- *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine* („Službeni glasnik RS“, br. 80/11)

- *Nacionalna strategija održivog razvoja* („Službeni glasnik RS“, br. 57/08)

- *Nacionalni program zaštite životne sredine* („Službeni glasnik RS“, br. 12/10)

- *Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji*, Evropska komisija, Brisel, SEC (2011) 1208. {COM(2011) 668}.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf.

- *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu* Evropska komisija, Brisel, SEC(2010) 1330. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf.

- *Informator o radu*, Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije, decembar 2011. <http://www.sepf.gov.rs/dokumenti/prva/InformatorFond191211.pdf>.

- *Informator o radu*, Agencija za zaštitu životne sredine (Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja), januar 2012.

<http://www.sepa.gov.rs/download/IJZ/InformatorORaduAgencije2011.pdf>.

- *Informator o radu*, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, jul 2012. http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/informator/informator_lat.pdf.

- *Informator o radu*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, 10.01.2012. <http://www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=1670>.

3) Osnovni propisi⁶⁵

- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09)

- Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 72/09)

- Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 62/06, 47/11)

- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/07)

⁶⁵ Za šire videti i deo dokumenta koji se odnosi na normativne okvire.

- Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 72/12)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 38/2009)
- Statut Fonda za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 3/11)
- Pravilnik o uslovima za dodelu i korišćenje sredstava Fonda („Službeni glasnik RS“, br. 10/12)
- Odluka o obrazovanju pokrajinskog budžetskog fonda za zaštitu životne sredine (“Službeni list AP Vojvodine”, br. 1/10, 8/10)

4) Autorski i drugi analitički materijali

- *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), januar 2011. Dostupno na: http://www.easserbria.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf.
- Bisić, M., *Sistem naknada za korišćenje prirodnih bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2011. http://www.skgo.org/upload/files/Sistem_naknada_za_koriscenje_prirodnih_bogatstava_WEB.pdf.

- Damjanović, D., Jerinić, J., Pavlović Križanić, T., (ur), *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji*, Beograd, Palgo centar, 2011. Dostupno na: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2110_nova_knjiga1.pdf.

- *ICC Environmental Taxation principles, Fiscal instruments and environmental policy making*, International Chamber of Commerce, ICC Commission on Taxation and Environment and Energy, June 2012.

- *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji - procena*, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odi-hr/87871>.

- Krstić, S., *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Beograd: Palgo centar, SKGO, USAID, 2006. Dostupno na: <http://www.palgo.org/files/knjige/Finansiranje%20LS%20u%20RS.pdf>.

- *Mostovi i ćuprije, Sistem neporeskih i parafiskalnih formi u Srbiji, Popis, analiza efekata, preporuke za reformu*, USAID Srbija, NALED, <http://www.naled-serbia.org/documents/download/Studija%20o%20parafiskalnim%20nametima%20na%20privredu.pdf>. (12. jul 2012).

- *Nadležnosti institucija koje su zadužene za zaštitu životne sredine*, Tehnička pomoć za izradu Nacionalne Strategije za Aproksimaciju u Oblasti Životne Sredine (SAOŽS), CRIS number 07SER01/29/11, (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), Srbija, oktobar 2010.

[http://www.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Institutional%20Responsibilities%20report%20\(final%20draft\)_SR.pdf](http://www.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Institutional%20Responsibilities%20report%20(final%20draft)_SR.pdf).

- *Naled Medijski Servis / Bilten 6, jul 2012.*

<http://www.naled-serbia.org/documents/saopstenja/Medijski%20bilten%20jul%202012..pdf>.

- *NALED Siva knjiga IV, Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji 2011/2012.* Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj – NALED, Beograd, decembar 2011.

<http://www.naled-serbia.org/documents/lavirint/Siva%20knjiga%20IV%20web.pdf>.

- Pešić, R., *Ekonomski instrumenti u funkciji unapređenja sprovođenja i poštovanja propisa u oblasti životne sredine, postojeće stanje, perspektive i preporuke*, Materijal sa zasedanja NKEU, Radne grupe za ekologiju, 2010.

http://www.eukonvent.org/downloads2/101008-radmilo_pesic.pdf.

- *Radna grupa Ekologija: Analize i preporuke*, Evropski pokret u Srbiji, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, 2010. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-radna-grupa-ekologija-analize-i-preporuke.pdf>.

- *Razmišljaj ekološki: EU i životna sredina*, EU Info Centar, Delegacija EU u RS <http://www.europa.rs/publikacije.html>.

- Spirić, D., *Analiza sistema nadzora Skupštine jedinice lokalne samouprave nad sprovođenjem budžeta*, Beograd: SKGO, 2010.

http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_sistema_nadzora_Skupstine_lokalne_samouprave_web.pdf.

- Todić, D., *Vodiči kroz EU politike: Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

2. BUDUĆNOST ENERGETSKE POLITIKE SRBIJE

Lazarevac, Centar za kulturu,
23. novembar 2012. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE NACIONALNOG
KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI RADNA GRUPA
ŽIVOTNA SREDINA**

Aleksandar Macura,
interni ekspert radne grupe

Beograd, decembar 2013. godina

2.1. UVOD

Ciljevi energetske politike Republike Srbije su definisani u okviru Zakona o energetici.

Zakon o energetici propisuje da se dalje razvijanje ciljeva politike i okvira za njeno ostvarivanje propisuje putem Strategije razvoja energetskog sektora Republike Srbije (u daljem tekstu: Strategija), Programom implementacije strategije (u daljem tekstu: Program), i putem Energetskog bilansa Republike Srbije. U skladu sa Strategijom i Programom, Vlada može da odobri dodatne nacionalne akcione planove navodeći mere implementacije za specifične ciljeve.



Grafikon 1: Hijerarhija procesa donošenja energetske politike u Srbiji prema Zakonu o energetici

Pored krovnog zakona čitav niz drugih zakona može imati uticaj na donošenje i sprovođenje energetske politike u Srbiji. Neki od najznačajnijih zakona i podzakonskih akata koji su važni za energetska politiku su sledeći:

- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o osnivanju Energetske zajednice
- Uredba o uslovima za sticanje statusa povlašćenog proizvođača električne energije i kriterijumima za ocenu ispunjenosti tih uslova
- Uredba o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (IPPC)
- Zakon o zaštiti vazduha
- Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli
- Uredba o metodologiji za prikupljanje podataka za Nacionalni inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte
- Zakon o komunalnim delatnostima

Razmatranje okvira u kome nastaje energetska politika u Republici Srbiji ne može biti potpuno ukoliko se ne sagledaju i obaveze i mogućnosti koje proističu iz međunarodnih sporazuma koje je Republika Srbija potpisala. Neki od najvažnijih međunarodnih sporazuma su sledeći:

- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Ruske Federacije o saradnji u izgradnji gasovoda na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede.

- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine.
- Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Švajcarske Konfederacije o dodeli finansijske pomoći za „Projekat modernizacije sistema nadzora u upravljanja u termoelektrani Nikola Tesla B” od 6. maja 2009. godine.
- Zakon o potvrđivanju Statuta Međunarodne agencije za obnovljivu energiju (IRENA).

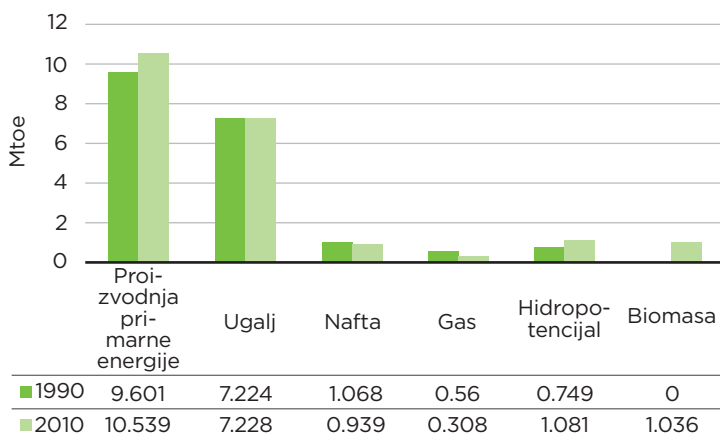
2.2. ANALIZA STANJA

Energetski sektor

Energetska politika Republike Srbije nije doživela značajnije preobražaje još od 70 ih godina 20. veka i može se reći da postoji kontinuitet politike dug četiri decenije. U tom periodu Republika Srbija je prošla kroz konflikte, njeno stanovništvo i privreda su doživeli razaranja i transformaciju ekonomije koja je pretrpela promene u strukturi i obimu. Ove promene su značajno uticale i na strukturu potrošnje i na strukturu proizvodnje energije u Srbiji.

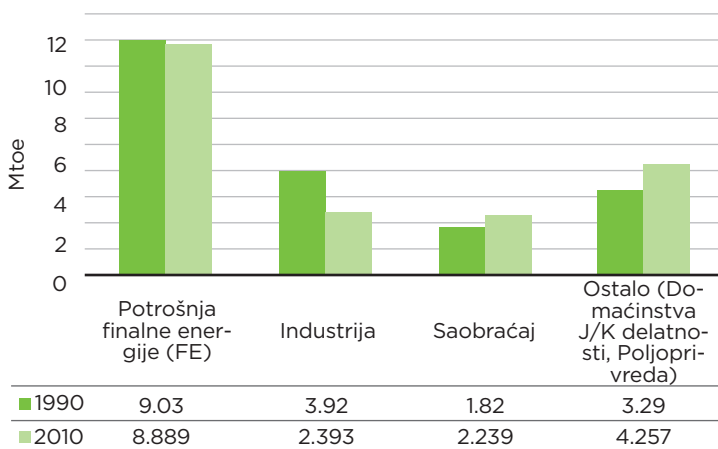
Proizvodnja primarne energije u Republici Srbiji je zasnovana uglavnom na lignitu, gorivu niskog kvaliteta, čiju eksploataciju karakterišu visoki direktni, indirektni i oportunitetni troškovi. Energetska efikasnost velikih ložišta u kojima se ovo gorivo sagoreva je od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Proizvodnja primarne energije u Srbiji - 1990. i 2010. godina



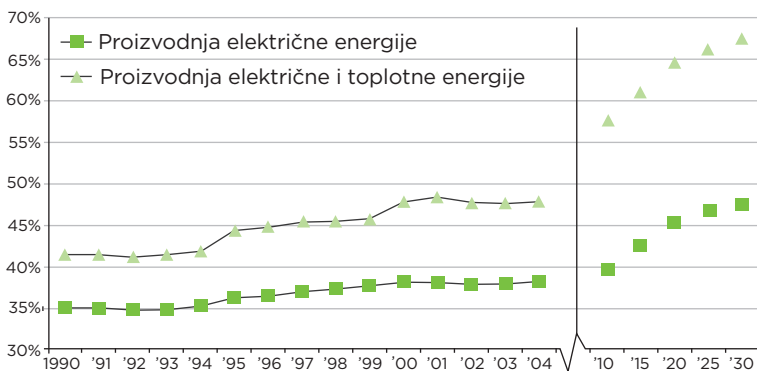
Grafikon 2: Proizvodnja primarne energije u Srbiji - 1990. i 2010. god.

Potrošnja finalne energije u Srbiji - 1990. i 2010. godina



Grafikon 3: Potrošnja finalne energije u Srbiji - 1990. i 2010. godina

Zemlje Evropske unije su samo u poslednjih 20 godina za-
 beležile značajan napredak u ovoj oblasti koji takođe ne
 odslikava u potpunosti mogućnosti današnjih tehnologija.
 Trenutna efikasnost proizvodnje električne energije u ter-
 moenergetskim postrojenjima u Srbiji se kreće oko 30 odsto
 i značajno zaostaje za prosekom zemalja Evropske unije.



Grafikon 4: Kretanje prosečne efikasnosti termoenergetskih po-
 strojenja za proizvodnju električne energije i za kombinovanu proi-
 zvodnju električne energije i toplote u zemljama Evropske unije od
 1990. do 2010. sa projekcijama do 2030. godine.

Obaveze koje proističu iz procesa pridruživanja Evropskoj
 uniji su u velikoj meri vezane za energetiku. Procenjuje se da
 te obaveze iznose oko 30 odsto ukupnih obaveza. Kada se
 uzmu u obzir samo obaveze koje zahtevaju intervencije u fi-
 zičkoj realnosti one su gotovo u potpunosti u ovom sektoru.

Usaglašavanje funkcionisanja energetskog sektora Republi-
 ke Srbije sa zahtevima koji su postavljeni u Direktivi o sago-
 revanju u velikim ložištima je svakako najznačajniji proces
 usaglašavanja koji sledi u procesu pristupanja Evropskoj uni-

ji, kako u smislu potrebnih sredstava i obima infrastrukturne promene, tako i u smislu uticaja koji će ovaj proces imati ili koji može imati na stanje životne sredine i ukupan razvoj u Republici Srbiji. Ova direktiva ima za cilj da smanji zakašljenost, nivo površinskog ozona i čestica putem ograničavanja emisija sumpor dioksida, azotnih oksida, i suspendovanih čestica iz termoenergetskih postrojenja. Srbija je u obavezi da ostvari ciljeve propisane ovom Direktivom do 31. decembra 2017. godine.

Troškovi usaglašavanja sa zahtevima Direktive o sagoravanju u velikim ložištima su procenjeni na preko 1,5 milijardi evra prilikom izrade Nacionalne strategije Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, dok su procenjene monetizovane koristi preko 7 puta veće. Procena troškova nije uzela u obzir moguće alternative koje stoje na raspolaganju za usaglašavanje sa odredbama napred navedene direktive.

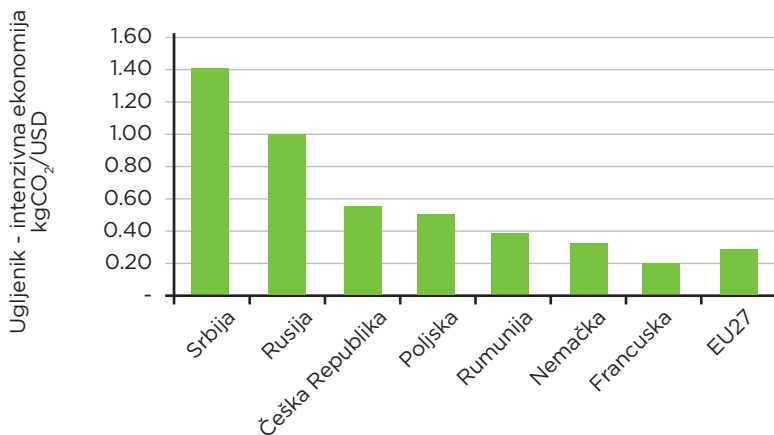
Postoji više načina na koji se ciljevi iz ove direktive mogu ispuniti i izbor između tih načina je jedan od najvažnijih izbora koje energetska politika u Srbiji treba da napravi. Programi Elektroprivrede Srbije za sada identifikuju samo jedan način. Troškovi primene razmatranog načina na niskoefikasnim elektranama starim preko 30 godina bi predstavljali značajno ograničavajući faktor konkurentnosti. Održivo finansiranje takvih troškova na takvoj vrsti objekata nije moguće i neophodna je pažljiva analiza mogućih alternativa pre nego što ovi troškovi nastanu.

Emisije gasova sa efektom staklene bašte po jedinici bruto domaćeg proizvoda u Srbiji su relativno visoke. Nizak nivo energetske efikasnosti, velika potrošnja energije u sektorima

u kojima se ne stvara dodatna vrednost i proizvodni miks dovode do ovog stanja. Od Srbije se očekuje da se u narednom periodu pridruži Evropskoj šemi za trgovinu emisijama. Trenutni troškovi povezani sa emisijom ovih gasova na tržištu Evropske unije su na niskom nivou. Ukoliko međutim dođe do porasta ovih troškova do nivoa od 20 evra po toni, proizvodnja električne energije u Srbiji bi mogla biti opterećena troškovima u iznosu od oko 600 miliona evra godišnje što predstavlja oko 40 odsto trenutnih godišnjih prihoda Elektroprivrede Srbije.

Intenzitet

Emisija ugljenika



Emisija ugljenika po jedinici bruto domaćeg proizvoda (GDP) (kgCO₂eq/2000USDPPP) merenog paritetom kupovne moći u 2009. godini

Izvor: Međunarodna agencija za energetiku (IEA), 2011. Intenzitet emisija gasova sa efektom staklene bašte u Srbiji je visok u poređenju sa drugim zemljama u EU.

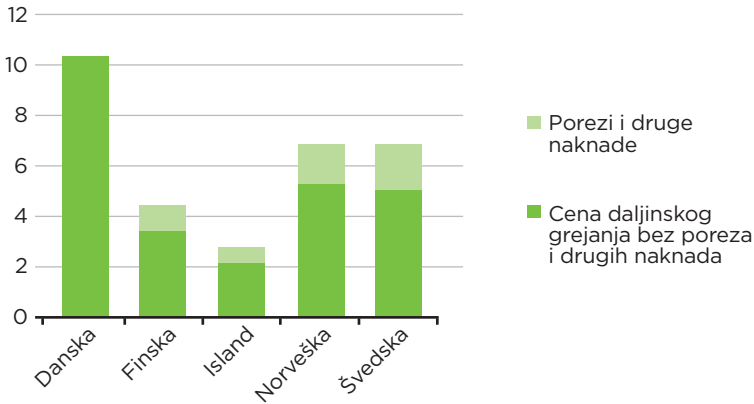
Grafikon 5: Karbon intenzitet izabranih zemalja

Proizvodnja usluge daljinskog grejanja u Srbiji je jedna od važnih oblasti u okviru energetskeg sektora u Republici Srbiji. Proizvodnja ove usluge u Republici Srbiji je u potpunosti izvan okvira održivosti.

Republika Srbija	EU-27
Preko 90 odsto	Oko 15 odsto (uključujući i trećinu energije dobijenu iz toplotnih pumpi)

Tabela 1: Procenat proizvodnje toplotne energije za sisteme daljinskog grejanja direktnim korišćenjem fosilnih goriva u EU i Srbiji u 2006. godini.

Trošak stvaranja ove usluge je visok u odnosu na raspoložive alternative, u odnosu na trošak sličnih usluga u drugim zemljama kao i u odnosu na standard stanovništva. Trenutne tarife ne pokrivaju taj trošak pa preduzeća koja obavljaju tu uslugu duguju dobavljačima preko 200 miliona evra, dok su njihova potraživanja od korisnika veća od tog iznosa. Razlog za ovakvo stanje leži u činjenici da su sistemi daljinskog grejanja u Srbiji tehnološki u potpunosti prevaziđeni.



Grafikon 6: Cene grejanja u nekim skandinavskim zemljama u c€/kWh.

Grad	Stambeni prostori	Povlašćeni prostori	Poslovni prostori
Beograd	4.87	-	6.13
Novi Sad	4.43	-	4.66
Kragujevac	Nema merenja	Nema merenja	Nema merenja
Bor	5.50	7.01	7.87
Subotica	4.28	5.99	7.28
Niš	Nema merenja	Nema merenja	Nema merenja
Pančevo	5.90	-	5.90

Tabela 2: Cene daljinskog grejanja bez poreza na dodatu vrednost po isporučenoj toploti u dinarima po KWh u izabranim gradovima Srbije u mestima gde ima merenja, 24. 09. 2012.

Ogrevno drvo predstavlja jedan od najznačajnijih energetskih resursa u Republici Srbiji. Preko 50 odsto stanovništva u Republici Srbiji se primarno greje čvrstim gorivima, a u okviru najsiromašnijeg dela populacije koji pripada prvom decilu potrošnje taj procenat je približno 90 odsto.

Neefikasni uređaji za grejanje na bazi ogrevnog drveta koji su većinski zastupljeni u domaćinstvima u Srbiji uzrokuju visok jedinični trošak grejanja nedovoljnog prostora na način koji ugrožava zdravlje korisnika. Pritisak koji ovako neefikasna potrošnja vrši na resurs onemogućava iskorišćavanje mogućnosti ekonomskog razvoja koje bi bile na raspolaganju u slučaju alternativnog korišćenja ovog resursa.

Republika Srbija se obavezala da smanji potrošnju finalne energije za 9 odsto do 2018. godine u odnosu na 2008. godinu kao i da poveća učešće obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije na 27 odsto do 2020. godine.

Biomasa predstavlja najznačajniji resurs obnovljive energije u Srbiji čija primena ima ogromne pozitivne eksternalije na čitavu društvenu zajednicu. Na raspolaganju su mnoge mere kojima se obim i kvalitet tog resursa mogu unaprediti kao što su pošumljavanje i eksploatacija niskokvalitetnih šuma koja omogućava efikasniju upotrebu raspoloživog zemljišta putem podizanja kvaliteta šumskih zasada uz istovremeno korišćenje postojeće nisko kvalitetne biomase u energetske svrhe.

Biomasa je jedan od retkih resursa u Srbiji čiji je vlasnik uglavnom poznat i gde imovinsko pravni odnosi ne predstavljaju prepreku.

Ovi odnosi predstavljaju jednu od najvećih prepreka za unapređenje energetske efikasnosti i veće korišćenje obnovljivih izvora energije.

Pravna nesigurnost vlasništva obeshrabruje ulaganja u energetska efikasnost i sprečava razvoj projekata u oblasti obnovljivih izvora energije. Zakonsko rešenje kojim je omogućeno dodeljivanje energetskih dozvola za projekte licima koja nemaju vlasništvo nad lokacijama za koje se dodeljuje energetska dozvola, unosi novi konflikt prava i dalje povećava pravnu nesigurnost u energetskom sektoru.

2.3. DONOŠENJE, SPROVOĐENJE, MONITORING I EVALUACIJA POLITIKA

Nacionalni interesi u Srbiji nisu spoznati na organizovan način niti su valjano kodifikovani. Nastajanje iskonskih razvojnih i sektorskih politika u takvom okviru nije jednostavno.

Učešće javnosti u donošenju, sprovođenju, praćenju i evaluaciji politika je zbog toga još više značajno. Potrebno je uključiti javnost u ranim fazama procesa kada su sve opcije još uvek otvorene i kada se problem i alternative za njegovo rešavanje tek spoznaju.

Učešće javnosti u donošenju energetskih politika u državi Srbiji u ovom trenutku nije dovoljno da omogući kvalitetan proces donošenja politike niti da doprinese kvalitetu konačnih proizvoda: Strategija, Programa i Akcionih planova.

Proces donošenja nove Strategije razvoja energetike koji je prema izjavama koje dolaze iz nadležnih državnih organa u završnoj fazi, nije uopšte do sada uključio javnost sa izuzetkom obrađivača samog dokumenta. Sadržaj programskih zadataka na osnovu kojih su pripremane podloge za izradu strategije nije predložen javnosti.

U jedinstvenom procesu izradiće se Energetska strategija i Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije što predstavlja napredak. U ovom procesu državni organi i angažovane konsultantske kuće razmatraju mere za podsticanje korišćenja geotermalne energije i biomase.

Nepostojanje nezavisnih profesionalnih udruženja onemogućava snošenje profesionalne odgovornosti i problematizuje definiciju stručne javnosti. Nasleđe pređašnje organizacije države i sektora dovodi do toga da se određene interesne strane identifikuju kao stručna javnost dok se druge strane ne identifikuju kao takvi i bivaju izostavljeni iz procesa učesća javnosti. Važeći Zakon o energetici je povučen iz skupštinske procedure u 2011. godini usled primedbi zainteresovanih strana nakon što je okončana javna rasprava kakvu je Vlada Republike Srbije smatrala da treba da organizuje. Ovo pokazuje svu manjkavost tako organizovanog procesa.

Koordinacija energetske politike sa drugim sektorskim politikama istog reda ili sa razvojnim politikama višeg reda je nedovoljno prisutna. Energetska politika ili njeni elementi na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou nisu usklađeni niti postoji dobar okvir za njihovo usaglašavanje.

Energetska zajednica je usvojila dokument Regionalna energetska strategija. Javnost je u potpunosti bila isključena iz procesa donošenja ovog dokumenta koji ima nadnacionalnu važnost i sa kojim će biti potrebno usaglašavati nacionalne sektorske strategije. Proces strateške procene uticaja na životnu sredinu jednog ovakvog dokumenta nije sproveden uprkos činjenici da je energetska sektor sa najvećim negativnim uticajem na životnu sredinu kako u Srbiji tako i u regionu te da je stoga energetska politika pitanje životne sredine i proces njenog donošenja i sprovođenja podleže korišćenju

alata namenjenih da omoguće učešće javnosti u pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine.

Lokalne samouprave nisu dovoljno uključene u procese donošenja energetske politike kako na nacionalnom nivou tako i na lokalnom nivou. Uzimajući u obzir strukturu potrošnje energije u Srbiji kao i raspoloživost resursa za njenu proizvodnju, a naročito raspoloživost biomase koja je resurs lokalnog karaktera, neophodno je intenzivnije uključivanje lokalnih samouprava i javnosti na lokalnom nivou.

Energetska pitanja još uvek nisu prepoznata kao prvorzredna pitanja lokalnih politika te izostaje politička posvećenost vođenju politika u ovoj oblasti na lokalnom nivou. Bez političke posvećenosti nije moguće voditi politiku.

Najdirektnije uključivanje građana u ove procese može podstaći političku posvećenost. Potrebno je omogućiti i podstaći najdirektnije uključivanje pojedinaca kao i sublokalnih nivoa u ove procese na lokalnu. Neophodno je takođe omogućiti uključivanje neformalnih udruženja, škola, bolnica. Mnoga pitanja od značaja za lokalne energetske politike zahtevaju saradnju između lokalnih samouprava poput saobraćaja na primer. Značajne uloge u ovom procesu moraju imati i skupštine stanara.

Dobri podaci o stanju u sektoru potpomažu lokalno planiranje. Analize javnog mnjenja su se pokazale kao koristan alat za prikupljanje podataka o potrošnji energije i energenata u domaćinstvima. Potrošnja energije i energenata u domaćinstvima za saobraćaj i za grejanje, predstavlja najveće stavke u lokalnim energetske bilansima. Do podataka o ovoj potrošnji gotovo da nije moguće doći bez anketiranja domaćinstava osim podataka o potrošnji električne energije i gasa

koje je u nekim slučajevima moguće dobiti od distributera i/ili snabdevača.

Neke lokalne samouprave u Republici Srbiji su prepoznale važnost energetske politike na lokalnom nivou i uključile su se u organizaciju Pakt gradonačelnika, koja, uz podršku Evropske unije, okuplja preko 4000 lokalnih samouprava sa celog kontinenta. Ove lokalne samouprave su u obavezi da smanje emisije gasova sa efektom staklene bašte iz izabranih sektora sa svoje teritorije za preko 20 odsto do 2020. godine u odnosu na izabranu referentnu godinu. Nedostatak kapaciteta je za sada sprečio te lokalne samouprave da pripreme plan kojim se definišu akcije za postizanje rečenog cilja u zahtevanom formatu.

Druge lokalne samouprave su pristupile izradi lokalnih energetske planova koristeći metodologiju propisanu od strane organizacije Pakt gradonačelnika, ali nisu pristupile samoj organizaciji.

2.4. SLEDEĆI KORACI

Uzevši u obzir stanje u energetske sektoru u Republici Srbiji, proces pristupanja Evropskoj uniji, lokalno raspoložive energetske resurse, strukturu potrošnje, veličinu energetske sektora u odnosu na ostatak privrede kao i ekonomsku situaciju u zemlji možemo reći da se nalazimo pred velikim brojem odluka koje je neophodno doneti.

Ove odluke karakteriše:

- Dugoročnost
- Uticaj na veliki procenat stanovništva
- Uticaj na ekonomske aktivnosti u zemlji
- Uticaj na ukupan nivo ljudskog razvoja

Kapitalni energetske objekti o čijoj izgradnji bude doneta odluka u narednih nekoliko godina će biti u funkciji daleko u vremenu u kome je Evropska unija predvidela smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 80 odsto do 90 odsto u odnosu na 1990. godinu. Osim procesa pristupanja Evropskoj uniji, Srbija ima obaveze koje se tiču sprečavanja klimatskih promena i ublažavanja njihovih posledica kao zemlja članica Ujedinjenih nacija.

Potrebno je doneti odluke o mnogim pitanjima od kojih su najvažnija:

- Buduća ekstrakcija i korišćenje lignita i usaglašenost tog procesa sa klimatskom politikom
- Restrukturiranje sistema daljinskog grejanja
- Promena načina korišćenja ogrevnog drveta
- Budućnost različitih vidova transporta
- Razdvajanje socijalne i energetske politike
- Učešće javnosti u donošenju odluka je najvažnija stvar koju javnost može da učini.

2.5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

1. Nacionalni interesi u Srbiji nisu spoznati na organizovan način niti su valjano kodifikovani. Nastajanje iskonskih razvojnih i sektorskih politika u takvom okviru nije jednostavno. Učešće javnosti je neophodno za postizanje saglasja oko nacionalnih interesa.
2. Energetska politika Republike Srbije nije doživela značajnije preobražaje još od 70-ih godina 20. veka i može se reći da postoji kontinuitet politike dug četiri decenije. Velika je verovatnoća da će i Strategija razvoja energetike, koja je u pripremi, biti strategija kontinuiteta.

3. Proizvodnja primarne energije u Republici Srbiji je zasnovana uglavnom na lignitu, gorivu niskog kvaliteta, čiju eksploataciju karakterišu visoki direktni, indirektni i oportunitetni troškovi. Uzevši u obzir veličinu energetskeg sektora u odnosu na ostatak privrede ovim pitanju je neophodno pristupiti izvan sektorskog okvira.
4. Proizvodnja usluge daljinskog grejanja u Srbiji je jedna od važnih oblasti u okviru energetskeg sektora u Republici Srbiji. Proizvodnja ove usluge u Republici Srbiji je u potpunosti izvan okvira održivosti. Potrebno je omogućiti značajan preobražaj ovih sistema.
5. Trenutna efikasnost proizvodnje električne energije u termoenergetskim postrojenjima u Srbiji se kreće oko 30 odsto i značajno zaostaje za prosekom zemalja Evropske unije. Kako je već navedeno, uzimajući u obzir veličinu energetskeg sektora u odnosu na ostatak privrede u Srbiji ovom pitanju je takođe potrebno pristupiti izvan sektorskog okvira.
6. Usaglašavanje energetskeg sektora Republike Srbije sa zahtevima koji su postavljeni u Direktivi o sagorevanju u velikim ložištima je svakako najznačajniji proces usaglašavanja koji sledi u procesu pristupanja Evropskoj uniji, kako u smislu potrebnih sredstava, obima infrastrukturne promene, tako i u smislu uticaja koji će ovaj proces imati ili koji može imati na stanje životne sredine i ukupan razvoj u Republici Srbiji. Postoji više načina na koji se ciljevi iz ove direktive mogu ispuniti i izbor između tih načina je jedan od najvažnijih izbora koje energetska politika u Srbiji treba da napravi. Programi Elektroprivrede Srbije za sada identifikuju samo jedan način. Troškovi primene jedinog razmatranog načina, na niskoefikasnim elektra-

nama starim preko 30 godina bi predstavljali značajno ograničavajući faktor konkurentnosti. Održivo finansiranje takvih troškova na takvoj vrsti objekata nije moguće i neophodna je pažljiva analiza mogućih alternativa pre nego što ovi troškovi nastanu.

7. Neefikasni uređaji za grejanje na bazi ogrevnog drveta koji su većinski zastupljeni u domaćinstvima u Srbiji uzrokuju visok jedinični trošak grejanja nedovoljnog prostora na način koji ugrožava zdravlje korisnika, vršeći istovremeno pritisak na resurs koji sprečava njegovu svrsishodniju upotrebu. Potrebna je praktična energetska politika koja će omogućiti zamenu ovih uređaja značajno unapređujući efikasnost korišćenja ogrevnog drveta.
8. Biomasa predstavlja najznačajniji resurs obnovljive energije u Srbiji čija primena ima ogromne pozitivne eksternalije na čitavu društvenu zajednicu. Tačna kvantifikacija ovog resursa na lokalnom nivou kao i stvaranje uslova za unapređenje njegovog obima i kvaliteta treba da bude jedan od prioriteta energetske politike. Biomasa je ujedno jedan od retkih resursa u Srbiji čiji je vlasnik uglavnom poznat i gde imovinsko pravni odnosi ne predstavljaju prepreku.
9. Zakonski okvir koji reguliše pitanje od značaja za pripremu i sprovođenje energetske politike je dovoljno dobar da ne predstavlja značajno ograničenje. U postojećem zakonskom okviru moguće je sprovesti čitav spektar različitih politika.
10. Imovinsko pravni odnosi predstavljaju jednu od najvećih prepreka za unapređenje energetske efikasnosti i veće korišćenje obnovljivih izvora energije. Pravna nesigurnost

vlasništva obeshrabruje ulaganja u energetske efikasnost i sprečava razvoj projekata u oblasti obnovljivih izvora energije. Potrebno je ponovo razmotriti zakonsko rešenje kojim se omogućava izdavanje energetske dozvole na lokacijama koja nisu u vlasništvu lica kojima se dozvola izdaje. Pravna nesigurnost može ozbiljno da ugrozi mogućnosti Republike Srbije da ispuni preuzete obaveze po pitanju povećanja energetske efikasnosti i učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije.

11. Postojeći podsticajni mehanizmi za proizvodnju električne energije doneti su bez učešća javnosti. Njihova primena nosi sa sobom značajne troškove za potrošače električne energije.
12. Potrebno je odmah otvoriti proces pripreme nove energetske strategije za učešće široke javnosti.
13. Usvajanje teksta Regionalne energetske strategije od strana nadležnih tela Energetske zajednice bez ikakvog učešća javnosti predstavlja moguću pretnju zaštiti životne sredine budući da nije primenjen nijedan od alata predviđenih za zaštitu prava građana u pitanjima životne sredine. Kako je predviđeno da se nacionalne strategije usaglašavaju sa ovom strategijom nedovoljno učešće javnosti u dosadašnjem postupku pripreme Strategija razvoja energetike Republike Srbije postaje predstavlja ozbiljan problem.
14. U budućim procesima donošenja odluka u ovom sektoru neophodno je uključiti javnost u ranim fazama procesa, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada se problem i alternative za njegovo rešavanje tek spoznaju.

15. Nasleđe pređašnje organizacije države i sektora dovodi do toga da se određene interesne strane identifikuju kao stručna javnost dok se druge strane ne identifikuju kao takvi i bivaju izostavljeni iz procesa učešća javnosti. Neophodno je omogućiti što šire učešće javnosti.
16. Način organizacije i kapaciteti profesionalnih udruženja ne omogućavaju kvalitetnu raspravu u stručnoj javnosti i problematizuju pitanje definisanja stručne javnosti. Potrebno je osnažiti profesionalne organizacije kako bi se smanjio uticaj izvršne vlasti na njihovo delovanje i izgradila profesionalna odgovornost za stručno angažovanje.
17. Nedovoljna horizontalna koordinacija politika prouzrokuje određene probleme u sprovođenju politika u energetsom sektoru. Potrebno je unapređenje ove koordinacije.
18. Lokalne samouprave nisu dovoljno uključene u procese donošenja energetske politike kako na nacionalnom nivou tako i na lokalnom nivou. Značaj njihovog učešća je veliki uzevši u obzir strukturu potrošnje i raspored i prirodu obnovljivih resursa.
19. Energetska pitanja još uvek nisu prepoznata kao prvorzredna pitanja lokalnih politika.
20. Mnoga pitanja od značaja za lokalne energetske politike zahtevaju saradnju između lokalnih samouprava poput obraćanja, na primer. Potrebno je unaprediti ovu saradnju.
21. Analize javnog mnjenja su se pokazale kao koristan alat za prikupljanje podataka o potrošnji energije i energenata u domaćinstvima.

22. Potrebno je omogućiti i podstaći najdirektnije uključivanje pojedinaca kao i sublokalnih nivoa u ove procese na lokalnu. Neophodno je također omogućiti uključivanje neformalnih udruženja, škola, bolnica. Značajne uloge u ovom procesu moraju imati i skupštine stanara.

3. (NE)MOGUĆNOSTI UČEŠĆA OCD U PROCESU PREGOVARANJA REPUBLIKE SRBIJE SA EVROPSKOM UNIJOM U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE (PREGOVARAČKO POGLAVLJE 27) - ZNAČAJ UČEŠĆA I PREPREKE

Beograd, Narodna skupština Republike Srbije,
27. septembar 2013. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE NACIONALNOG
KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI RADNA GRUPA
ŽIVOTNA SREDINA**

Dragoljub Todić,
interni ekspert radne grupe

Beograd, oktobar 2013. godina

APSTRAKT

U dokumentu se daje prikaz najznačajnijih elemenata iz diskusije koja je vođena tokom sastanka Radne grupe za životnu sredinu Nacionalnog konventa o EU, koji je održan 27. septembra 2013. godine u Beogradu. U okviru opšte teme zasedanja, koja je glasila: „(Ne)mogućnosti učešća OCD u procesu pregovaranja Republike Srbije sa Evropskom unijom u oblasti životne sredine (pregovaračko poglavlje 27) – značaj učešća i prepreke,“ ukazano je na značaj transparentnosti i učešća OCD u pregovaračkom procesu, kao i na neke probleme i otvorena pitanja od značaja za učešće OCD u pregovorima o pridruživanju. Članovi Radne grupe su upoznati sa trenutnim i planiranim aktivnostima nadležnog ministarstva i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; naglašena je potreba jačanja transparentnosti pripreme za pregovore, kao i samih pregovora; razmotrene su procene mogućnosti učešća lokalne samouprave, principi učešća OCD i značaj učešća poslovnog sektora.

Ključne reči: OCD, pristupanje EU, pregovori o pristupanju, životna sredina, poglavlje 27, transparentnost, prelazni rokovi, ministarstvo nadležno za poslove u oblasti životne sredine, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, lokalna samouprava, principi učešća, Arhuska konvencija, poslovni sektor.

3.1. UVOD⁶⁶

U ovoj fazi pristupanja Republike Srbije (RS) Evropskoj uniji (EU) nekoliko događaja imaju poseban značaj. Evropski savet je 1. marta 2012. godine potvrdio RS status kandidata za članstvo u EU. Nakon toga, Evropska komisija je u svom izveštaju 22. aprila 2013. godine, „dala preporuku da se otvore pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.“⁶⁷

3.2. ORGANIZACIJA PREGOVORA I DALJE AKTIVNOSTI

Aktivnosti koje preduzimaju nadležni državni organi na planu pripreme i organizovanja pregovora sa EU predstavljaju nastavak dosadašnjih aktivnosti koje su najvećim delom bile usmerene ka usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU i stvaranju institucionalnih pretpostavki za što uspešnije sprovođenje planiranih mera. Procenjuje se da je značajan deo nacionalnog zakonodavstva u oblasti životne sredine do izvesne mere usaglašen sa relevantnim propisima EU. Koordinaciju aktivnosti u okviru Radne grupe za poglav-

⁶⁶ Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe NKEU za životnu sredinu) na osnovu uvodnih izlaganja i diskusije koja je vođena. Uvodna izlaganja su imali: Miroslav Tadić, predstavnik Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Jelena Krstić, predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Ljubinka Kaluđerović, Stalna konferencija gradova i opština, Mirko Popović, Beogradska otvorena škola i Zorica Isoski, Aurora Green, doo.

⁶⁷ Videti "Zajednički izveštaj Evropskom parlamentu i Savetu o napretku Srbije u postizanju neophodnog stepena usklađenosti sa kriterijumima za članstvo", a naročito ključnog prioriteta preuzimanja koraka ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom, Brisel 22.4. 2013. JOIN(2013) 7 final. str. 13. Nedavno usvojeni dokumenti Vlade RS koji se odnose na, između ostalog, organizaciju pregovaračkog procesa i koordinaciju aktivnosti nadležnih organa RS, stvaraju „mogućnost“ za uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva (OCD) u pregovarački proces.

lje 27. sprovodi ministarstvo nadležno za poslove životne sredine, a u grupu su uključeni predstavnici različitih organa. U toku su aktivnosti na jačanju institucionalnih pretpostavki za što uspješnije sprovođenje aktivnosti i pripremu za pregovore sa EU. Posebno značajnim se smatraju aktivnosti koje se odnose na izradu planova za sprovođenje pojedinih propisa EU, uključujući i predračun finansijskih troškova za neke od njih. Preduzete su određene mere radi pripreme projekta u okviru kojeg bi trebalo da se olakša izrada planova implementacije. Očekuje se da će aktivnosti na definisanju institucionalnih okvira za pregovore biti završene do kraja ove godine. Takođe, očekuje se da „multilateralni skringing“ bude u julu, a „bilateralni“ u novembru 2014. godine. Otvaranje pregovora za Poglavlje 27. se očekuje početkom 2015. godine, ukoliko „preduslovi“ za otvaranje pregovora ne budu „posebno ozbiljni i teški“. Predstavnik nadležnog ministarstva ocenjuje da nadležno ministarstvo ima već razvijenu saradnju sa OCD i očekuje uključivanje predstavnika OCD u pregovore, odnosno doprinos OCD unapređenju kvaliteta pripreme za pregovore kao i samih pregovara.

3.3. TRANSPARENTNOST POSTUPKA UČEŠĆA OCD I PRELAZNI ROKOVI

Opšti kontekst rasprave o transparentnosti postupaka učešća OCD u pregovorima o pristupanju EU određen je različitim okolnostima među kojima se neke od njih odnose na razumevanje karaktera i ciljeva EU i ciljeva pristupanja RS EU, razumevanje okolnosti, uzroka i dosadašnjih rezultata srpske tranzicije (a posebno nivo ekonomske razvijenosti), specifične okolnosti u sektoru koji obuhvata ono što je uključeno u „Poglavlje 27“ (broj propisa, intersektorska međuzavisnost, složenost pojedinih propisa, itd). Pri tom bi trebalo razlikovati ciljeve, forme i pravne okvire dva povezana po-

stupka: 1) Postupak pregovaranja i 2) Postupak usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU/ transponovanja odgovarajućih propisa EU u nacionalnih pravni sistem uz vođenje računa o dosadašnjim rezultatima reforme privrede i društva. U vezi sa ovim posebno je naglašen značaj pitanja sprovođenja propisa, budući da praksa pokazuje probleme u sprovođenju nekih propisa za koje se smatra da su već usaglašeni sa propisima EU.

Transparentnost i prelazni rokovi su dve povezane dimenzije pregovora o pristupanju i postupka usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU. U središtu oba pitanja je pitanje položaja i uloge javnosti pri čemu je moguće preispitivanje nekoliko posebnih pitanja kao što su: da li je postojeći nivo transparentnosti zadovoljavajući (pitanje kriterijuma, ciljeva, opštih indikatora transparentnosti itd), zatim da li su nam potrebni određeni prelazni rokovi (imajući u vidu nivo razvijenosti države, razvijenost infrastrukture u oblasti životne sredine, itd). Posebno je naglašen značaj transparentnosti i značaj prelaznih rokova za sagledavanje posledica preuzimanja obaveza i posledica odlaganja rokova za primenu propisa, odnosno preuzimanje obaveza. U ovom kontekstu, podvučeno je pitanje odsustva dosledne primene Analiza efekata zakona (propisa), kao izvora mogućih problema u postupku pregovaranja, odnosno u kasnijoj primeni propisa.

Ukazano je na otvorena pitanja i moguće dileme u pogledu obezbeđivanja transparentnosti različitih faza postupka pregovaranja (od „skringinga“ do završne faze pregovaranja) i to: transparentnost procene usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU; transparentnost definisanja pregovaračke pozicije zemlje; transparentnost donošenja propisa u postupku usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU; transparentnost Analize efekata propisa; transparentnost

izrade planova implementacije pojedinih propisa; transparentnost pregovaranja o prelaznim rokovima; transparentnost zaključivanja međunarodnih ugovora; itd.

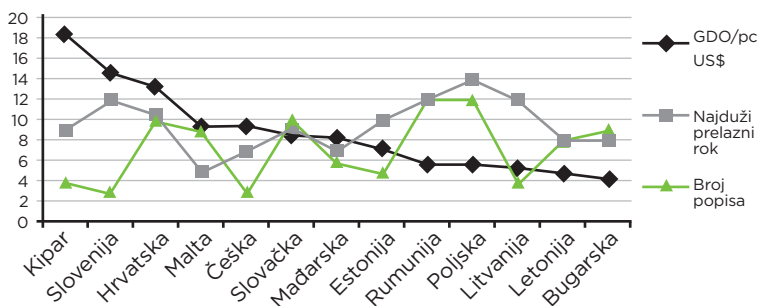
Ukazano je na bojazan da postojeći normativni okvir u RS ne obezbeđuje dovoljno transparentnosti ni za jednu fazu procesa pregovaranja. Takva procena je zasnovana na rezultatima analize postojećih normativnih pretpostavki za učešće javnosti u donošenju propisa i formulisanju politika, izradu platformi za međunarodne susrete, ratifikaciju međunarodnih ugovora, itd. Posebno su naglašeni problemi u obezbeđivanju transparentnosti procesa donošenja propisa, odnosno učešća javnosti u postupku donošenja propisa, učešću javnosti u postupku usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, izradi analize efekata propisa, itd.

Kako se polazi od pretpostavke da je jedan od ključnih elemenata pregovara ugovaranja prelaznih rokova za primenu nekih propisa, to je naglašen i značaj obezbeđivanja potpune usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU do momenta pristupanja EU. Analiza dinamike donošenja propisa u oblasti životne sredine koja je postojala u Republici Hrvatskoj, kao najnovijoj članici EU, pokazuje da ova država nije obezbedila potpunu usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU u momentu pristupanja ovoj organizaciji (1. jula 2013.), što jasno ukazuje na postojanje i drugih uslova za prijem u ovu organizaciju.

Što se tiče prelaznih rokova, analiza ugovora o pristupanju EU, koje su zaključile države koje su pristupile ovoj organizaciji 2004, 2007. i 2013. godine, pokazuje da se može reći da postoji opšta praksa država kandidata, odnosno država koje pristupaju EU, da sa državama članicama EU ugovoraju prelazne rokove za određene grupe propise. Sve države su

ugovarale prelazne rokove za primenu nekih propisa u oblasti: upravljanja vodama, upravljanja otpadom, sprečavanja industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom. Nekoliko njih je ugovorilo prelazne rokove za propise u oblasti zaštite vazduha. Prelazni rok za propis u oblasti zaštite prirode samo je jednom ugovoren, a jedna država je ugovorila i prelazne rokove za propis iz grupe koja se odnosi na hemikalije, odnosno dva propisa koji se odnose na horizontalno zakonodavstvo. Dužina ugovorenih prelaznih rokova se kreće od šest meseci do 13 godina.

Grafikon 6: Prikaz odnosa između GDP/pc (u godini pred prijem u EU), najdužih prelaznih rokova i broja propisa za koje su ugovoreni prelazni rokovi.



Izvor: ugovori o pristupanju EU (videti listu referenci)

Osim toga, analiza pokazuje da broj propisa i dužina prelaznih rokova (u odnosu na nivo razvijenosti meren GDP/pc) počinju naglo da rastu na nivou ispod 6 000 \$.

Jedno od pitanja koje na poseban način određuje (ne)moćnost učešća OCD u pregovaračkom procesu je opšti po-

ložaj OCD i drugih subjekata sistema. Pored nejasnog normativnog okvira ukazano je na probleme koji su povezani sa (realnim) kapacitetima OCD da učestvuju u pregovaračkom procesu, zatim na pitanje kapaciteta organa javne uprave da procenjuju mogućnosti za preuzimanje obaveza, za organizovanje pregovora, za prihvatanje stavova OCD, itd. Posebnim se može smatrati pitanje kapaciteta i zainteresovanosti privrednog sektora.

Ukratko, procenjuje se da je (ne)mogućnost učešća OCD u pregovaračkom procesu uslovljena sa nekoliko činilaca kao što su: normativno (ne)jasna pozicija OCD; (ne)postojanje pretpostavki za odgovarajuću transparentnost pregovaračkog procesa i postupaka koji su povezani sa njim (proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU); (ne)definisane ili (ne)precizno definisane procedure; kapaciteti OCD da daju efektivan doprinos; kapaciteti organa državne uprave da organizuju transparentan proces; složenost propisa EU koji se prenose u nacionalni pravni sistem; pretpostavke o potrebi visokog nivoa specijalističkih znanja u određenim oblastima; (ne)spremnost društva da prihvati nove vrednosti, standarde, itd. da razume pojedine elemente procesa evropskih integracija; itd. Kao rizike usled odsustva transparentnosti postupaka u pregovaračkom procesu, istaknute su sledeće moguće posledice: definisanje (ne)realne, (ne)povoljne pregovaračke pozicije zemlje; uticaj na imidž zemlje, ugovaranje (ne)realnih prelaznih rokova; posledice koje bi mogle da proizađu iz podrške /ili odsustva podrške javnosti; itd.

Ukazano je da bi učešće OCD doprinelo transparentnosti pregovaračkog procesa iako se ne može reći da bi to značilo i potpunu garanciju transparentnosti. U svakom slučaju, trebalo bi jasno razlikovati obezbeđivanje transparentnosti

pregovaračkog procesa uz učešće OCD u pregovaračkom timu, odnosno mogućnosti obezbeđivanja transparentnosti procesa u slučaju da OCD ne budu bile deo pregovaračkog tima.

Imajući sve ovo u vidu, ukazano je na značaj pitanja načina organizovanja praćenja pregovaračkog procesa, pitanja organizovanja komunikacija sa pregovaračkim timom, itd. Podsećajući na pitanje da li OCD imaju kapacitet da pomognu pregovore o pristupanju (tj. da li, i na koji način, OCD stvarno mogu doprineti unapređenju kvaliteta pregovora o pristupanju?) ukazano je na značaj mogućeg odgovora na pitanje „zašto državna uprava (ne)želi OCD kao partnere?“

3.4. ZNAČAJ I MODALITETI UČEŠĆA OCD U PREGOVARAČKOM PROCESU: ULOGA KANCELARIJE ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom izražava punu spremnost da podrži i pomogne učešće OCD u pregovaračkom procesu. Ukazano je da je Vlada RS već donela dokumente koji obezbeđuju da se pregovarački proces u ovoj fazi odvija nesmetano i da je predviđena mogućnost učešća OCD u pregovaračkim timovima. Uloga Kancelarije se vidi „kroz učešće u nekoliko pregovaračkih grupa“ (ukupno 10, uključujući i grupu za poglavlje 27). Prema procenama predstavnika Kancelarije, Kancelarija „predstavlja ... kanal komunikacije i saradnje u prvo vreme dok mehanizam još ne postoji.“ U ovoj početnoj fazi pregovaračkog procesa Kancelarija se „profilisala kao jedan kanal saradnje ... između organa državne uprave koji učestvuje u pregovaračkim grupama ... i organizacija civilnog društva.“ Kancelarija će imati i stalnog predstavnika u radu „Saveta koordinacionog tela za proces pristupanja“.

Kancelarija je do sada preduzela različite aktivnosti na planu pripreme i jačanja uključivanja OCD u pregovarački proces kroz organizaciju „obuka, treninga ili seminara za organizacije civilnog društva“ koji su bili namenjeni članovima tzv. SEKO mreža. Kancelarija planira da nastavi sa ovim obukama i tokom naredne godine nakon što se definišu teme u skladu sa „potrebama i očekivanjima“ OCD. Kancelarija je, na inicijativu ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i Ministarstva unutrašnjih poslova, organizovala „javni veb skrining“ za OCD koje prate aktivnosti obuhvaćene poglavljem 23, tokom održavanja „eksplanatornog skrininga i analitičkog pregleda zakonodavstva“ za ovo poglavlje. U prenosu „skrininga“ tokom dva dana učestvovalo je oko „dvadesetak“ OCD. Slično se planira i za poglavlje 24, s tim što je planirano i prikupljanje pitanja.

Procenjuje se da OCD imaju „dovoljno znanja i ekspertize koja će omogućiti da se na kraju dođe do rešenja koja su najprihvatljivija i najpozitivnija za društvo i privredu u celini“. Značaj učešća OCD i stručne javnosti vidi se u jačanju „legitimnosti“ procesa. U toku su aktivnosti u okviru kojih bi trebalo da se definišu „mogući scenariji za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovora.“ Kancelarija je pripremila „Nacrt smernica o uključivanju zainteresovane javnosti u proces donošenja odluka“ i on je sada „u procesu konsultacija sa javnošću,“ ... „pre svega putem interneta.“ Iako opšti po svom karakteru, dokument „predviđa obavezu davanja feedback-a o ... komentarima i predlozima.“ Na kraju će biti pripremljen „praktični priručnik za organe državne uprave.“

3.5. PROCENA SPREMNOSTI I KAPACITETA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA UČEŠĆE U PREGOVORIMA

Procenjuje se da su jedinice lokalne samouprave zainteresovane za učešće u pregovorima o pristupanju EU posebno imajući u vidu činjenicu da je lokalna samouprava nadležna za primenu jednog značajnog dela propisa u oblasti životne sredine. Stalna konferencija gradova i opština već izvesno vreme preduzima mere pripreme i uključivanja predstavnika jedinica lokalne samouprave u proces evropskih integracija. Preko predstavnika gradova i opština već su se uključivali u rad evropskih institucija, u kojima je to bilo moguće.

Stalna konferencija gradova i opština ima dobru saradnju sa Kancelarijom za evropske integracije i predstavnici lokalne samouprave su uključeni u trenige i različite druge vidove obuke koja se organizacije. Ukazano je na nekoliko problema sa kojima se suočava lokalna samouprava u sprovođenju aktivnosti koje se odnose na evropske integracije. Rokovi u kojima se traži mišljenja od Stalne konferencije su ponekad kratki te je teško ostvariti koordinaciju i dati kvalitetno mišljenje o nekom pitanju. Ukazano je na problem diskontinuiteta u radu nadležnog ministarstva uslovljen promenom vlasti i postavljanjem novih kadrova na rukovodeća mesta.

Procenjuje se da je za kvalitetno sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti potrebno „veliko znanje“ i da bi trebalo preduzeti potrebne mere radi uključivanja stručnjaka iz inostranstva, organizovanja obuka za sve nivoe administracije i OCD. Ovo naročito zbog toga što je broj propisa EU u ovoj oblasti ogroman i zahteva specijalistička znanja.

Nerealno sagledavanje rokova za primenu propisa već je uočeno kao ozbiljan problem. Jedan od takvih primera je

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, koji je donet 2004. godine i za koji je već sada jasno da ne može da se primenjuje predviđenom dinamikom, zbog čega će biti traženo produženje predviđenog roka. Ukazano je da moguće posledice nerealnog sagledavanja rokova u vidu primene strogih kazni zbog nesprovođenja propisa EU (nakon prijema države u EU).

Bez međunarodne saradnje i pomoći inostranih partnera teško će se aktivnosti u oblasti pristupanja RS EU obaviti na kvalitetan način. Podizanje kapaciteta lokalne samouprave ostvaruje se kroz projekat koji podržava Švedska.

Formirana je i „mreža eko-poverenika u Stalnoj konferenciji gradova i opština.“ Procenjuje se da će ovaj mehanizam omogućiti lakšu koordinaciju i efikasnije obavljanje poslova u oblasti životne sredine u odnosu na način kako je to do sada funkcionisalo u okviru Odbora za zaštitu životne sredine.

Stalna konferencije gradova i opština stalno ukazuje jedinicama lokalne samouprave na značaj uključivanja OCD u svoje aktivnosti. Ostvaruje se saradnja i sa Arhus centrima. Namera je Stalne konferencije gradova i opština da ovu saradnju dalje unapređuje kroz „mehanizme formiranja saveta za zaštitu životne sredine, zelenih saveta, zelene odborničke stolice,“ itd.

3.6. PRINCIPI UČEŠĆA OCD U PROCESU PRISTUPNIH PREGOVORA U POGLAVLJU 27

Polazeći od širih ciljeva članstva u EU, učešće OCD u procesu pristupnih pregovora trebalo bi da bude zasnovano na nekoliko ključnih principa i odgovarajućoj pravnoj utemelje-

nosti. Ukazano je na ozbiljnost pregovaračkog procesa budući da će krajnji rezultat procesa biti, između ostalog, otvaranje tržišta i izlaganje privrede kriterijumima međunarodne konkurentnosti sa svim implikacijama po položaj pojedinih preduzeća, privrednih grana, itd.

Procenjuje se da bi se tokom pregovaračkog procesa trebalo pridržavati, između ostalog, i sledećih principa: korišćenje iskustava OCD u državama koje su prošli pregovarački proces, princip učešća javnosti, uključivanje javnosti u ranoj fazi pripreme i donošenja normativnih akata, princip javnosti pregovaračkog procesa, potpuni pristup javnim dokumentima, princip poštovanja vladavine prava, princip odgovornosti nosilaca javnih funkcija, princip odgovornosti OCD, i princip vertikalne i horizontalne koordinacije. Posebno je naglašen značaj uključivanja javnosti u ranoj fazi pripreme propisa, odnosno planskih dokumenata dok su sve opcije još uvek otvorene. U tom smislu je neophodno obezbediti doslednu primenu standarda propisanih Arhuskom konvencijom.

U vezi sa pitanjem reprezentativnosti OCD naglašena je veza između pregovaračkog procesa, odnosno procesa kreiranja javnih politika čiji krajnji cilj treba bude ostvarivanje opšteg interesa, tj. „javnog dobra.“ Na osnovu iskustva OCD u drugim državama istaknut je značaj „diversifikacije kada je u pitanju učešće civilnog društva po oblastima“, odnosno potreba odgovarajuće procene spremnosti i kapaciteta OCD da kompetentno učestvuju u pregovaračkom procesu. Ukazano je na problem koji proističe iz činjenice da učešće OCD u pregovorima finansijski nije podržano od strane države što može da predstavlja „fingiranu transparentnost procesa.“ Posebno je naglašen značaj i uloga Narodne skupštine kao „nosioca suvereniteta.“

3.7. ZNAČAJ UČEŠĆA PRIVREDNOG SEKTORA U PROCESU PRISTUPNIH PREGOVORA U POGLAVLJU 27

Značaj učešća poslovnog sektora u procesu pristupnih pregovora proističe iz činjenice da se najveći broj propisa EU odnosi, na različite načine, prvenstveno na poslovni sektor. Otuda zainteresovanost za praćenje procesa evropskih integracija, a posebno u delu koji se odnosi na usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU i stvaranje uslova za njihovo sprovođenje. Već postoji jedan broj primera koji ukazuju na to da priprema i usvajanje propisa u pravnom sistemu RS, uključujući i usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU nisu regulisani i ne sprovode se na način da se obezbeđuje potpuno i realno sagledavanje interesa privrede i društva u RS. Postojanje pravnih praznina ili nemogućnost primene nekih normi najčešća su manifestacija takvog stanja. Primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je usvojen pre 9 godina (2004. godine), jedan je od primera nerealnog sagledavanja kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine. Od preko 180 privrednih subjekata koji podležu obavezama iz ovog zakona do sada je samo 3 prošlo proceduru i dobilo dozvolu. Ovome treba dodati i „nevažnost birokratije“ kao jedan od činilaca koji doprinosi sporom ili nepotpunom sprovođenju propisa. Poseban problem predstavlja primena propisa kojima se regulišu granične vrednosti emisija u vazduh, zatim granične vrednosti emisija u vode i rokovi za njihovo dostizanje. Primena propisa u oblasti upravljanja otpadom je naročit problem. Zbog neobaveštenosti privrednog sektora i „nedostatka resursa“ stvaraju se okolnosti koje pogoduju nepoštovanju propisa. Poseban je problem sprovođenje obaveza koje se odnose na izveštavanje o otpadu Agencije za zaštitu životne sredine, gde je propisima predviđen jedan način izveštavanja, a Agencija zahteva drugi način. Zbog komplikovane pro-

cedure neki privrednici su odustali od podnošenja izveštaja. U vezi sa primenom propisa u oblasti upravljanja otpadom je i problem „pronalaženja i izbora adekvatnih lokacija za skladištenje i tretman otpada, naročito opasnog“. Postoji pravna praznina u delu koji se odnosi na regulisanje postupanja sa otpadnim autobusima i kamionima. Postojećom uredbom kojom se reguliše postupanje sa otpadnim vozilima nije regulisano postupanje sa ovim kategorijama otpadnih vozila.

Problem i izvesna „pometnja“ su nastali i ukidanjem Agencije za hemikalije „jer su snabdevači smatrali da više nemaju obavezu koju propisuje Zakon o hemikalijama pa nisu prijavljivali hemikalije u registar, nisu angažovali savetnika za hemikalije...“ Takođe, treba spomenuti i činjenicu da nadležno ministarstvo nije do sad izdalo ni jednu saglasnost na izveštaj o bezbednosti i plan zaštite od udesa (tzv. Seveso dokumenta). Procenjuje se da primena članova 60g i d. Zakona o zaštiti životne sredine nije moguća ukoliko se radi o novom Seveso postrojenju. Najčešće primedbe članova tehničke komisije koja učestvuje u ocenjivanju te dokumentacije za Seveso postrojenja upravo se odnose na same procedure i uputstva koje operateri izrađuju. Primedbe se uglavnom odnose na sadržaj, nivo detaljnosti, jasnosti, način izrade, način postavljanja istih u sklopu postrojenja, budući da nigde nije propisan sadržaj i obim tih procedura. Osim toga, zahtevi koji se postavljaju pred privedu (i koji će se još oštrije postavljati) odnose se na uslove za vršenje određenih proizvodnih aktivnosti, zahtevaju se određene performanse u životnoj sredini koje proizvodne aktivnosti moraju da zadovolje u odnosu na standarde kvaliteta životne sredine, standarde emisija, zahteve energetske efikasnosti, industrijsku bezbednost, odgovorno upravljanje prirodnim resursima, itd. Sve to zahteva značajne investicije u narednim godinama zbog čega nam trebaju i realne procene mogućnosti privrede i društva.

3.8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

(Ne)mogućnosti učešća OCD u pregovorima o pristupanju EU, ili u aktivnostima u vezi sa pregovorima o pristupanju, određene su normativnim pretpostavkama u vidu postojećih propisa kojima se regulišu položaj OCD, funkcionisanje državne uprave, procedura pripreme i u usvajanja propisa i procedura vođenja pregovora i zaključivanja međunarodnih ugovora, itd.

Opšta je procena da postojeći normativni okvir u RS ne garantuje zadovoljavajući nivo transparentnosti i učešća OCD u pregovaračkom procesu i drugim aktivnostima od značaja za odvijanje pregovaračkog procesa. Preporučuje se preduzimanje mera radi pripreme i usvajanja izmena propisa kojima se reguliše zakonodavni proces u RS.

Ključnim elementom od značaja za pregovarački proces smatra se sposobnost realnog sagledavanja interesa i mogućnosti RS da preuzme i sprovede propise EU, odnosno sposobnost realne procene i pripreme objektivno utemeljene argumentacije za ugovaranje odgovarajućih prelaznih rokova.

Procenjuje se da se analiza efekata propisa u pravnom sistemu RS (ovakva kakva postoji) ne primenjuje dosledno i da postojeća pravila koja regulišu ovu proceduru nisu garancija realnog sagledavanja interesa i mogućnosti RS i transparentnosti postupka. Preporučuje se hitno preduzimanje mera radi izmene postojeće procedure koja se odnosi na analizu efekata propisa s ciljem stvaranja pretpostavki da se potencijalne implikacije donošenja pojedinih propisa i njihovog usaglašavanja sa propisima EU sagledaju u celini i pre donošenja propisa, uz mogućnost odgovarajućeg pozicioniranja zainteresovanih subjekata.

Konstatovano je da organi državne uprave nadležni za poslove životne sredine preduzimaju potrebne mere radi stvaranja uslova za odvijanje pregovaračkog procesa. Prema procenama predstavnika organa uprave nadležnog za poslove životne sredine uspešna saradnja sa OCD se odvija već duži period uz očekivanje da će ona biti unapređivana.

Konstatovano je da dokumenti koje je usvojila Vlada RS, a koji se odnose na učešće OCD u pregovaračkom procesu, pružaju „mogućnost“ učešća OCD u pregovaračkim grupama (nešto između prakse koju su primenjivale Slovenija i Crna Gora). To bi trebalo da znači da će pregovaračke grupe procenjivati da li i kada treba da uključe predstavnika OCD. Procenjuje se da ova „mogućnost“ učešća nije precizno određena što doprinosi postojanju značajnih dilema i nejasnoća oko načina uključivanja OCD.

Pored „mogućnosti“ učešća uključivanja OCD u pregovaračke grupe razmotrene su mogućnosti učešća OCD van formalnog članstva u pregovaračkoj grupi. U tom smislu, naglašen je značaj monitoringa pregovaračkog procesa. Uloga OCD u monitoringu pregovaračkog procesa se podrazumeva i postoji potreba da se izgradi najpodesniji mehanizam saradnje OCD u sprovođenju monitoringa.

Snažno je naglašena potreba da se pravno uredi pitanje mogućnosti pristupa dokumentima koji nastaju u pregovaračkom procesu ili se na drugi način odnose na njega. Procenjuje se da bez preciznog definisanja koja vrsta dokumenata, i na koji način će biti dostupna javnosti, nije moguće potpuno uključivanje OCD u ovaj proces. Predlaže se izrada posebnog propisa koji bi regulisao ova pitanja.

Pitanje načina organizovanja i koordinacije aktivnosti OCD u pregovaračkom procesu smatra se i dalje otvorenim. Naglašen je značaj odgovornosti OCD koje budu učestvovalе u pregovaračkom procesu. Predloženo je tzv. „ciljno uključivanje OCD“ i izrada kriterijuma za predlaganje i izbor OCD.

Naglašen je značaj organizovanja učešća OCD u pregovaračkom procesu na unapred definisanim principima, što podrazumeva i doslednu primenu odredaba Arhuske konvencije.

Konstatovano je postojanje nekoliko mehanizama saradnje OCD u ostvarivanju ciljeva tokom pregovaračkog procesa. Ne postoji saglasnost oko daljeg korišćenja SEKO mehanizma.

Ukazano je na pitanje interesnog povezivanja i mogućnosti „lobističkog“ delovanja različitih subjekata radi ostvarivanja pojedinačnih interesa u pregovaračkom procesu, što bi moglo uticati i na aktivnosti OCD.

Postoji saglasnost OCD, da „Nacionalni konvent o EU“ može da posluži kao „platforma“ za delovanje OCD i učešće u aktivnostima koje se odnose na pregovarački proces.

I pored različitih procena kapaciteta OCD za kompetentno uključivanje u pregovarački proces, za deo OCD je procenjeno da imaju stručna i druga znanja koja mogu doprineti unapređenju kvaliteta pregovaračkog procesa. Kod značajnog dela OCD postoji saglasnost o spremnosti da daju svoj doprinos učešćem u pregovaračkom procesu. Preporučuje se preduzimanje potrebnih mera radi jačanja kapaciteta OCD za ostvarivanje njihove uloge i aktivnog učešća u pregovaračkom procesu.

Konstatovano je da učešće predstavnika lokalne samouprave u pregovaračkom procesu stvara osnovu za jasnije profilisanje mogućnosti i specifičnih interesa lokalne samouprave. Očekuje se da organizovanje „eko-poverenika“ u jedinicama lokalne samouprave doprinese jasnijem i stručnijem artikulisanju interesa lokalne samouprave. Posebno je naglašeno pitanje značaja dalje izgradnje kapaciteta jedinica lokalne samouprave.

Ukazano je postojanje (ili najave) nekoliko projekata koji bi trebalo da unaprede stanje kapaciteta nadležnih organa radi pripreme i kvalitetnijeg odvijanja pregovora o pridruživanju. Predloženo je da se intenziviraju naponi radi efikasnijeg korišćenja mogućnosti koje pružaju projekti u okviru međunarodne pomoći.

Konstatovano je da je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom u svojim dosadašnjim aktivnostima učinila značajan napor na upoznavanju OCD sa različitim pitanjima od značaja za proces evropskih integracija. Na izvestan način se otvorenom može smatrati uloga ove kancelarije, posebno u delu koji se odnosi na organizovanje i modalitete dalje saradnje sa OCD.

Procenjuje se da bi snažnija uloga Narodne skupštine mogla doprineti transparentnosti pregovaračkog procesa. Zbog toga se predlaže da se preciznije definiše uloga Narodne skupštine i mogućnost učešća OCD u njenim aktivnostima.

3.9. IZBOR IZ LITERATURE

Nacionalni dokumenti:

-Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf. (22.10.2013).

-Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_kt.pdf. (22.10.2013).

-Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, sa predlogom zaključaka. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (22.10.2013).

-Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/priprema_pregovarackih_pozicija.pdf. (22.10.2013).

-Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining). http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf. (22.10.2013).

Propisi RS:

-Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa („*Sl. glasnik RS*“, br. 21/10).

-Poslovnik Narodne skupštine RS („*Sl. glasnik RS*“, br. 52/10).

Poslovnik Vlade („*Sl. glasnik RS*“, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11, 30/13).

-Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) („*Sl. glasnik RS*“, br. 83/2008).

-Zakon o državnoj upravi („*Sl. glasnik RS*“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010).

-Zakon o Narodnoj skupštini („*Sl. glasnik, RS*“, br. 9/10).

-Zakon o potvrđivanju Konvencije o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („*Sl. glasnik RS*“ - *Međ. ugovori*, br. 38/09).

Međunarodni dokumenti:

- Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (OJL 236, 23.9.2003).

- Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VI, (OJL 157, 21.6.2005).

- Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. (*Narodne novine, br. 2/2012*).

Ostalo:

- Transparentnost Srbija: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=sr. (16.9.2013).

4. LOKALNO ENERGETSKO PLANIRANJE

Paraćin, Holcim,
13. decembar 2013. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE
NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI
RADNA GRUPA ŽIVOTNA SREDINA**

Aleksandar Macura,
interni ekspert radne grupe

Beograd, januar 2013. godina

4.1. UVOD⁶⁸

Lokalno energetska planiranje je dobar način da se unapredi energetska efikasnost u javnom sektoru na lokalnom nivou, potpomogne unapređenje energetske efikasnosti u domaćinstvima i pospeši korišćenje lokalno raspoloživih obnovljivih izvora energije koji mogu da omoguće konkurentnu proizvodnju toplotne energije. Energetska efikasnost je verovatno u ovom trenutku najbolji način da se uz određeno investiranje omogući povećana raspoloživost javnih sredstava za druge namene, da se uveća tražnja domaćinstava za drugim robama i uslugama i da se smanji siromaštvo. Komercijalno, nesubvencionisano korišćenje obnovljivih izvora energije za proizvodnju toplote omogućava da sistemi daljinskog grejanja postanu konkurentni prodavac održive usluge grejanja i da se smanje izdaci za uvozna fosilna goriva. Energetska efikasnost i korišćenje obnovljivih izvora energije su izvanredni načini da se uveća lokalna zaposlenost, ne zbog toga što se u tim granama u 21. veku zapošljava mnogo ljudi, već zbog preusmeravanja novčanih tokova ka drugim robama i uslugama, od kojih se neke lokalno proizvode, i zbog povećanja obrta novca koji nije otišao za uvoz goriva.

Lokalno energetska planiranje, putem unapređenja energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora značajno doprinosi unapređenju stanja životne sredine.

Zakonodavni i strateški okvir u Republici Srbiji prepoznaju značaj lokalnog energetske planiranja.

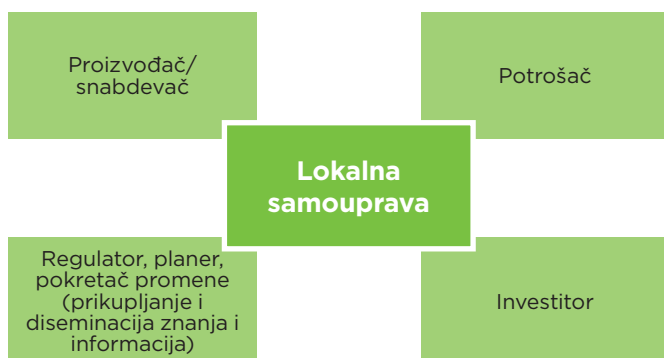
⁶⁸ Ovaj dokument sadrži donete zaključke i pregled iznesenih zapažanja o trenutnom stanju lokalnog energetske planiranja, mogućim budućim pravcima razvoja, njegovog značaja za stanje životne sredine i odnosa ovog procesa sa procesom evropskih integracija Republike Srbije.

4.2. ANALIZA STANJA

Proizvodnja i potrošnja energije na lokalnom nivou



Grafikon 7: Korišćenje energije u različitim sektorima. Izvor: «Izrada lokalnih planova za razvoj energetskog sektora-priručnik», SKGO, 2012.



Grafikon 8: Uloge lokalne samouprave u energetskom sektoru na lokalnom nivou

Lokalna samouprava u svojim različitim ulogama može da utiče na značajan broj aktivnosti u kojima se energija proizvodi ili troši. I pored velikog značaja koji lokalna energetika može imati, nedostaju potpuni podaci o potrošnji i proizvodnji energije na lokalnu. U Energetskim bilansima Republike Srbije potrošnja energije u javnim i komunalnim delatnostima se prikazuje zbirno i zajedno sa potrošnjom u komercijalnom sektoru, sektoru domaćinstava i poljoprivredi. Prema publikaciji „Energija u Srbiji 2010“ potrošnja u javnim i komercijalnim delatnostima je iznosila oko 11 odsto ukupne finalne energetske potrošnje u zemlji. Nisu raspoloživi podaci o tome koliki je udeo u potrošnji javnih zgrada ili pojedinih komunalnih delatnosti. Takvi podaci nisu raspoloživi ni na lokalnom nivou, osim u fragmentima i za godine 2006. i 2009. kada su uz veliki angažman resornog Ministarstva prikupljeni podaci za određen broj opština. Kako je, međutim, izostao bilo kakav okvir za stvaranje lokalnih energetske politike, ovi podaci nisu stavljeni ni u kakvu funkciju, niti se njihovo prikupljanje nastavilo. Opština Vrbas je jedina lokalna samouprava koja je uspela da kompletira bazu podataka o potrošnji energije u javnom sektoru i koja je na osnovu tih podataka sačinila akcioni plan sa ciljem da se najlukrativnije mogućnosti za poboljšanje energetske efikasnosti iskoriste prve.

Pored potrošnje energije, lokalne samouprave učestvuju i u procesu pružanja usluge daljinskog grejanja. U toplanama ukupne instalirane snage oko 6100 MW je u 2012. godini proizvedeno oko 7190 GWh toplotne energije, koji su zajedno sa toplotnom energijom proizvedenom u termoelektranama i termoelektranama-toplanama kroz 2100 km cevi distributivnih sistema i preko više od 20000 podstanica uz gubitke u distribuciji od nešto više od 900 GWh toplotne energije, isporučeni potrošačima energije.⁶⁹

⁶⁹ Energetski bilans Republike Srbije za 2013. godinu, sopstveni proračuni.

Troškovi za energiju lokalnih samouprava u javnim zgradama i komunalnim delatnostima mogu biti veći od 10 odsto lokalnih budžeta.

Izvor finansiranja	Tip objekta / postrojenja	Iznos troškova za energiju u 2012. godini (dinara)
Budžet	Administrativni objekti	6.940.565
	Objekti institucija kulture	2.902.559
	Objekti obrazovnih institucija	38.980.458
	Sportski objekti	7.608.413
	Zdravstveni centri	9.097.875
	Ukupno budžetski objekti	65.529.870
	Javna rasveta	24.000.000
Budžet - samostalno finansiranje	Administrativni centri	664.514
	Vodovod	9.546.236
	Apoteke	1.303.303
	Ukupno objekti i postrojenja sa budžetskom podrškom	11.514.053
	Gorivo za sisteme daljinskog grejanja	100.000.000
Državni budžet	Zdravstveni centri	32.521.042
	Objekti kolektivnog smeštaja	4.255.982

Tabela 1: Troškovi za energiju pojedinih budžetskih korisnika i javnih preduzeća, Izvor: Kancelarija za energetske menadžment opštine Vrbas

Smanjivanje ovih troškova u vremenu surove ograničenosti lokalnih budžeta može biti jedini način da se finansiraju neke druge javne potrebe.

4.3. LOKALNO ENERGETSKO PLANIRANJE, ZAKONODAVNI OKVIR I TRENUTNA PRAKSA

Zakonodavni okvir

Najznačajniji zakonski akt kojim se reguliše lokalno energetska planiranje je Zakon o efikasnom korišćenju energije. Član 10. Zakona o efikasnom korišćenju energije, koji propisuje obavezu lokalne samouprave u pogledu energetske efikasnosti ujedno i daje zbir obaveznih i mogućih polja delovanja lokalne samouprave u ovoj oblasti, te ga stoga prenosimo u celosti:

“Jedinica lokalne samouprave, kao obveznik sistema energetskeg menadžmenta, donosi program energetske efikasnosti, u skladu sa Strategijom i Akcionim planom.

Program energetske efikasnosti sadrži naročito:

1) planirani cilj ušteda energije, koji je u skladu sa planiranim ciljevima Strategije, Programa ostvarivanja Strategije i Akcionog plana;

2) pregled i procenu godišnjih energetske potreba, uključujući procenu energetske svojstava objekata;

3) predlog mera i aktivnosti koje će obezbediti efikasno korišćenje energije, i to:

(1) plan energetske sanacije i održavanja javnih objekata koje

koriste organi jedinice lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave,

(2) planove unapređenja sistema komunalnih usluga (sistem daljinskog grejanja, sistem daljinskog hlađenja, vodovod, javna rasveta, upravljanje otpadom, javni transport i drugo),

(3) druge mere koje se planiraju u smislu efikasnog korišćenja energije;

(4) nosioce, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja;

(5) sredstva potrebna za sprovođenje programa, izvore i način njihovog obezbeđivanja.

Program iz stava 1. ovog člana donosi se na period od tri godine.”

Drugi zakonski akti od značaja za lokalno energetske planiranje su⁷⁰:

- Zakon o energetici
- Zakon o komunalnim delatnostima
- Zakon o planiranju i izgradnji
- Zakon o integrisanoj kontroli i sprečavanju zagađenja
- Mnogi drugi zakonski i podzakonski akti

Ovim zakonskim aktima lokalne samouprave su obavezane da obavljaju mnogobrojne poslove:

70 Izvor: SKGO 2012.

Zakon o komunalnim delatnostima propisuje obavljanje sledećih poslova (komunalnih delatnosti) od strane lokalnih samouprava:

- Proizvodnja i distribucija toplotne energije
- Gradski i prigradski prevoz putnika
- Obezbeđivanje javnog osvetljenja
- Dimničarske usluge

Pored gore navedenih, lokalne samouprave prema ovom zakonu obavljaju i nekoliko drugih poslova koji se obavljaju uz značajnu potrošnju energije ili mogu biti povezani sa proizvodnjom energije:

- Snabdevanje vodom za piće
- Prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda
- Upravljanje komunalnim otpadom

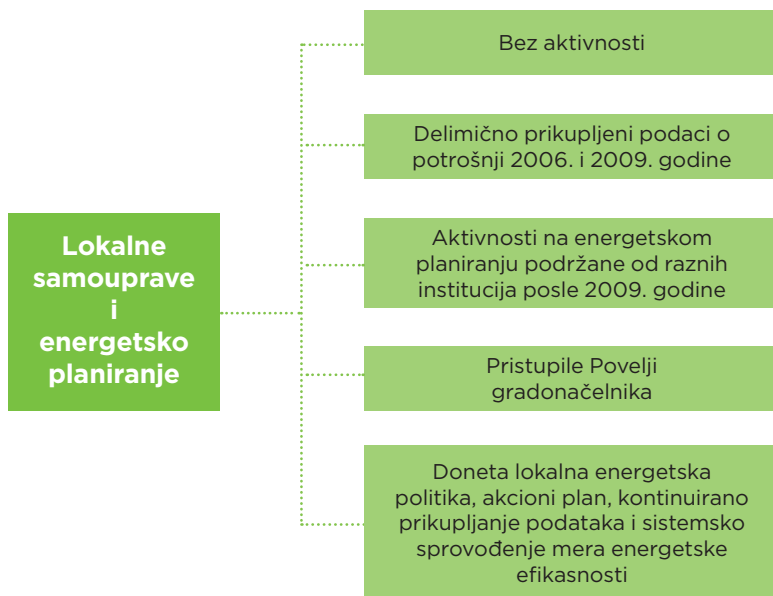
Po Zakonu o energetici jedinica lokalne samouprave je dužna da obavlja sledeće poslove:

- Da na zahtev Ministarstva odnosno nadležnog organa Autonomne pokrajine dostave podatke za izradu Programa ostvarivanja strategije energetike
- Da na zahtev Ministarstva odnosno nadležnog organa Autonomne pokrajine dostave podatke za izradu energetskog bilansa
- Da u svojim planovima razvoja planiraju potrebe za energijom na svom području kao i uslove i način obezbeđivanja neophodnih energetskih kapaciteta u skladu sa Strategijom i Programom ostvarivanja strategije energetike.
- Izdaje energetske dozvole za objekte za proizvodnju toplotne energije snage 1 MWt i veće.
- Propisuje uslove za sticanje statusa povlašćenog proizvođača toplote i kriterijume za sticanje tih uslova kao i način i postupak sticanja tog statusa.

- Vodi registar povlašćenih proizvođača toplotne energije.
- Propisuje podsticajne mere za proizvodnju toplotne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije.
- Reguliše cene isporučene toplotne energije odnosno izvršenih usluga.
- Donosi metodologiju za utvrđivanje troškova priključenja na sistem za distribuciju toplotne energije.
- Propisuju bliže uslove isporuke toplotne energije kao i mere za slučajeve u kojima je ugrožena sigurnost isporuke.
- Daje saglasnost na Pravila o radu distributivnog sistema za isporuku toplotne energije.
- Utvrđuje uslove i način obezbeđivanja kontinuiteta u snabdevanju toplotnom energijom kupaca na svom području, prava i obaveze distributera toplotne energije, prava i obaveze kupaca toplotne energije, donosi tarifne sisteme, izdaje licence, donosi tarifne stavove i daje saglasnost na cene toplotne energije i propisuje druge uslove kojima se obezbeđuje redovno i sigurno snabdevanje kupaca toplotnom energijom, u skladu sa zakonom.

4.4. TRENUTNA PRAKSA

Trenutna praksa lokalnog energetskeg planiranja je raznolika i u potpunosti ne zadovoljava potrebe koje postoje. Kako je Zakon o efikasnom korišćenju energije donesen 2013. godine, pozitivne efekte na unapređenje energetskeg planiranja možemo očekivati u narednim godinama.



Grafikon 9: Status lokalnih samouprava u Srbiji u pogledu lokalnog energetskeg planiranja

Samo opština Vrbas ima upotpunjen okvir, uspostavljene strukture i deo neophodnih sredstava za sprovođenje lokalnih energetskeg planova i energetskeg menadžment koji može dovesti do ostvarivanja rezultata sa početka teksta.

Ilustrativan je primer odnosa prema Povelji gradonačelnika - inicijativi za podršku lokalnom energetskeg planiranju koja okuplja preko 5000 lokalnih samouprava i koju snažno podržava EU. Prema nacionalnim podacima 7 lokalnih samoupra-

va je potpisalo Povelju gradonačelnika⁷¹, ali do početka 2014. godine nijedna nije predala Akcioni plan za održivi energetske sektor (SEAP) koji se zahteva od potpisnica. Format plana je jednostavan i svaka potpisnica sa izraženom političkom voljom da pristupi lokalnom energetske planiranju bi trebalo da bude u mogućnost da ga pripremi.

4.5. SLEDEĆI KORACI

Drugim nacionalnim planom za energetske efikasnost predviđeno je da se u javnom i komercijalnom sektoru u 2018. godini ostvaruju godišnje uštede u iznosu od 0.1345 megatone u poređenju sa referentnom godinom. Plan predviđa da se jedna trećina tih usluga ostvari kroz mere uvođenja energetske menadžmenta u javnim i komercijalnim zgradama. Mnogobrojni primeri aktivnosti u Srbiji i inostranstvu ukazuju da je moguće značajno smanjenje potrošnje u javnim zgradama. Ono što će ključno odrediti obim u kome će to smanjenje biti izvršeno je svakako trošak unapređenja energetske efikasnosti. Postojanje lokalne energetske politike omogućava donošenje lokalnih planova i programa za čije će sprovođenje biti obezbeđeni resursi i kroz koje će se projekti sprovesti po redosledu koji omogućava da se projekti sa najvećom marginalnom koristi sprovedu prvi. Da bi se to ostvarilo, neophodni su kapaciteti za lokalno energetske planiranje: pre svega ljudski resursi pa zatim i tehnička sredstva, kao što je odgovarajuća informaciona tehnologija, alati neophodni za sprovođenje brzih energetske pregleda (pre svega termovizijske kamere) i drugo.

71 Internet stranica organizacije registruje samo dve lokalne samouprave.

Uspešno energetska planiranje i uspešno sprovođenje energetske planove zavisi u velikoj meri i od okvira koji se tiče opštinskog finansiranja (pre svega od mogućnosti za zaduživanje) i okvira koji reguliše zapošljavanje u javnom sektoru.

Što se tiče usklađivanja nacionalnog zakonodavstva i obaveza koje mogu nastupiti u budućnosti, a koje mogu da utiču na lokalno energetska planiranje može se reći da nastupa jedan mirniji period. Zakon o efikasnom korišćenju energije je već uveo obaveze koje se tiču lokalnih samouprava. Srbiju očekuje usklađivanje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti sa novom Direktivom koja reguliše ova pitanja, a koja je doneta u oktobru 2012. godine. Ova Direktiva, međutim, ne sadrži odredbe koje menjaju prirodu obaveza koje lokalne samouprave mogu imati. Najznačajnija promena nastupa iz stupanja na snagu odredaba Sporazuma sa EU kojim se onemogućava dalja državna pomoć, čime se samo ubrzava i tako goruća potreba za ozbiljnom reformom sistema daljinskog grejanja.

U narednom periodu će se povećati broj zakonskih obaveza koje lokalne samouprave moraju da ispune u pogledu energetske planiranja i unapređenja energetske efikasnosti. Takođe, za očekivati je da će se povećati i broj alata koji stoje na raspolaganju za ispunjavanje tih obaveza razvojem nacionalne podrške i približavanjem EU. Ono što će podeliti uspešne i neuspešne se neće promeniti: lokalne samouprave koje jasno prepoznaju javne interese, razdvoje javne i pojedinačne ili grupne interese, donesu lokalnu energetska politiku uz učešće zainteresovanih strana, izvedu iz nje odgovarajuće planove i programe, ma u kom formatu ih zakon propisao, i obezbede odgovarajuća sredstva za sprovođenje, moći će da uživaju u raspolaganju javnim sredstvima za druge svrhe, povećanoj zaposlenosti i unapređenom stanju životne sredine.

4.6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Lokalno energetske planiranje predstavlja jedan od najznačajnijih alata za unapređenje energetske efikasnosti i podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije. Na taj način se može značajno povećati zaposlenost, umanjiti siromaštvo i unaprediti stanje životne sredine.
2. Sistematizovani podaci o potrošnji energije na lokalnom nivou, koji se ažuriraju na godišnjem nivou u Srbiji, gotovo da ne postoje.
3. Sistematizovani podaci o energetskej efikasnosti na lokalnom nivou ne postoje. Lokalne samouprave i komunalni sistemi u njihovoj nadležnosti su, međutim, veliki dužnici snabdevačima energije.
4. Procene ukazuju da troškovi za energiju mogu biti veći od 10 odsto lokalnih budžeta.
5. Daljinsko grejanje u današnjem obliku predstavlja veliki finansijski problem za lokalne samouprave.
6. Merenje i/ili alokacija potrošnje toplote na individualnom nivou nemaju ekonomskog smisla u ovom trenutku razvoja sistema daljinskog grejanja u Srbiji.
7. Potrebna je komercijalizacija sistema daljinskog grejanja koja uključuje značajne tehničke promene i smanjenje troškova proizvodnje.
8. Neophodno je jasno razdvajanje javnog interesa od pojedinačnih interesa u lokalnoj energetici.

9. Trenutni programi za podršku energetske ugroženim građanima mogu biti unapređeni u smislu ekonomske efikasnosti i efektivnosti i socijalne pravičnosti.
10. Lokalne samouprave su u najboljoj poziciji da uoče energetske siromašna domaćinstva i koordiniraju sprovođenje mera energetske efikasnosti kojima bi se otklonili tehnički uzroci energetskog siromaštva.
11. Kapaciteti za smisleno lokalno energetske planiranje u Srbiji su mali.
12. Potrebno je efikasno koristiti postojeće kapacitete za lokalno energetske planiranje putem pružanja usluge energetskog planiranja sa jednog mesta za veći broj opština. Nije realno očekivati da će najveći broj lokalnih samouprava biti u stanju da uspostavi efikasno lokalno energetske planiranje i lokalni energetske menadžment.
13. Univerzitetski centri nisu u ovom trenutku spremni da nose ulogu resurs-centra za energetske planiranje i sprovođenje energetskog menadžmenta.
14. Potrebno je osnivanje resurs-centra za podršku lokalnom energetske planiranju i energetske menadžmentu. SKGO je dobro pozicionirana da bude domaćin takvom jednom centru. Organizacija Povelja gradonačelnika može biti iskorišćena da podrži osnivanje jednog takvog resurs-centra.
15. Sertifikacija stručnjaka za lokalno energetske planiranje i lokalni energetske menadžment može obezbediti zaštitu od promena izazvanih promenama lokalnih vlasti i pomoći održivosti procesa lokalnog energetskog planiranja.

5. REZULTATI I PERSPEKTIVE UNAPREĐENJA PREKOGRANIČNE SARADNJE I NJEN ZNAČAJ ZA ŽIVOTNU SREDINU I POGLAVLJE 27

Niš, Gradska kuća,
26. februar 2014. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE NACIONALNOG
KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI RADNA GRUPA
ŽIVOTNA SREDINA**

Dragoljub Todić,
interni ekspert radne grupe

Beograd, mart 2014. godina

APSTRAKT

U okviru opšte teme zasedanja koja je glasila: „Rezultati i perspektive unapređenja prekogranične saradnje i njen značaj za životnu sredinu i poglavlje 27“, ukazano je na metodološke probleme u vezi sa procenjivanjem rezultata prekogranične saradnje, dobre primere sprovedenih programa prekogranične saradnje, kao i na pozitivne efekte u sprovođenju programa, od kojih je većina sadržavala komponentu koja se odnosila na oblast zaštite životne sredine. Identifikovani su neki problemi do kojih je dolazilo, kako u ranim fazama pripreme predloga projekata, tokom sprovođenja projekata tako i u periodu izveštavanja. Učesnici su kao najveće probleme istakli probleme sufinansiranja i predfinansiranja IPA programa prekogranične saradnje, probleme u komunikaciji sa zainteresovanom javnosti, probleme administrativne prirode i probleme u vezi sa ljudskim kapacitetima.

Ključne reči: Prekogranična saradnja, IPA programi, EU, Republika Srbija, životna sredina, Poglavlje 27, NVO, lokalne samouprave.

5.1. UVOD⁷²

Republika Srbija (RS) je u martu 2012. godine stekla status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU), a 21. januara 2014. godine održana je prva međuvladina konferencija koja je označila formalni početak pregovora o pristupanju EU. Članstvo u EU podrazumeva, između ostalog, i unapređenje regionalne saradnje uključujući i prekograničnu saradnju.⁷³ Od RS se očekuje da nastavi sprovoditi institucionalne, političke i privredne reforme, kao i da iskoristi mogućnosti koje pružaju sredstava pomoći koja su namenjena zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Jedno od sredstava te pomoći, koje je RS koristila, je i Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA.

⁷² Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe NKEU za životnu sredinu) u saradnji sa Mladenkom Ignjatić (članica Radne grupe NKEU za životnu sredinu), na osnovu analize koju je pripremio interni ekspert, uvodnih izlaganja i diskusije koja je vođena tokom sastanka Radne grupe (Niš, 26. februar 2014. godine). Uvodna izlaganja su imali: Žarko Ranković, gradski većnik grada Niša; Miodrag Gluščević, predstavnik Stalne konferencije gradova i opština iz Beograda; Maja Jovanović, predstavnik Kancelarije za evropske integracije, Zajednički tehnički sekretarijat, Niš; Ivan Pavlović, predstavnik Uprave za poljoprivredu i razvoj sela, Niš; prof. dr Srđan Glišović, Fakultet za zaštitu na radu, Niš; Dejan Milošević, predstavnik Centra za razvoj građanskog društva PROTECTA iz Niša.

⁷³ Jedno od prethodnih pitanja je i pitanje šta obuhvata pojam „prekogranična saradnja.“ U dokumentu Saveta Evrope koji nosi naziv „Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti“ (tzv. Madridska konvencija), prekogranična saradnja se definiše kao „sve zajedničke aktivnosti usmerene na jačanje i negovanje dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica i vlasti u nadležnosti strana ugovornica, kao i zaključivanje bilo kakvog sporazuma i aranžmana neophodnog za tu svrhu.“ Lazarević, G., Knežević, I., Božić R. *Prekogranična saradnja*, Evropski pokret u Srbiji, 2011. god., str. 12. (Konvencija ima 38 država članica. RS nije potpisnica Madridske konvencije. Videti: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=8&DF=19/03/2014&CL=ENG>. 18.3.2014).

5.2. PRAVNI OSNOVI PREKOGRANIČNE SARADNJE

Najširi osnov prekogranične saradnje (bez obzira na koji način definisali ovaj pojam) predstavljaju međunarodni ugovori u oblasti životne sredine u kojima RS ima status člana ili planira da postane članica. Poseban značaj imaju oni međunarodni ugovori i sa njima neposredno povezani drugi propisi koji predstavljaju deo *acquis communautaire*. RS je u poslednjih nekoliko godina učinila značajan napredak na planu potvrđivanja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine, ali se može postaviti pitanje načina i rezultata njihovog sprovođenja, naročito u kontekstu funkcionisanja pravnog sistema u celini.

Međunarodno - pravni osnov prekogranične saradnje (PGS ili Cross - Border Cooperation - CBC) u vezi IPA (Instrument for Pre - Accession Assistance - IPA) projekta se može pronaći u: međunarodnim ugovorima; propisima EU (Council Regulation (EC)) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre - Accession Assistance⁷⁴; Commission Regulation (EU) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007⁷⁵; Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006⁷⁶; nacionalnim propisima dr-

⁷⁴ Videti:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1085:EN:NOT> (05.03.2014.g)

⁷⁵ Videti:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:025:0001:01:EN:HTML> (05.03.2014.g)

⁷⁶ Videti:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:01:EN:HTML> (05.03.2014.g)

žave, kao i u Ugovorima o programima prekogranične saradnje koji potpisuju države korisnice programa i koji moraju biti odobreni od strane Evropske Komisije (EK).⁷⁷

5.3. PITANJE MERENJA REZULTATA PREKOGRANIČNE SARADNJE

Pitanje procene i merenja rezultata prekogranične saradnje predstavlja jedno složeno pitanje zavisno od prethodno definisanih ciljeva i kriterijuma. Složenost procenjivanja rezultata prekogranične saradnje jednim delom je povezana i sa multidisciplinarnim karakterom problema u oblasti životne sredine, odnosno načinom organizacije i delovanja u oblasti politike životne sredine, zatim brojem i složenošću propisa koji obuhvata Poglavlje 27, stanjem nacionalnih propisa u oblasti životne sredine, itd. Pri procenjivanju rezultata saradnje moguće je koristiti različite izvore, uključujući i zvanične izveštaje o sprovođenju pojedinih međunarodnih ugovora ili programa saradnje, ali ostaju izvesne metodološke dileme koje dovode u pitanje pouzdanost i uporedivost takvih procena. Otuda pribegavanje opštim kvalifikacijama i opisnim ocenama rezultata saradnje ima široku praksu, kako subjekata saradnje na nivou države, tako i ostalih subjekata. Na prvoj

⁷⁷ Uredba Saveta 1085/2006 je osnovni pravni okvir za IPA. Navedene Uredbe ne regulišu samo PGS već i ostale aktivnosti koje mogu biti finansirane iz IPA. Sama prekogranična saradnja koja se sprovodi i između država članica regulisana je nekim drugim uredbama koje se odnose na strukturne fondove EU, dok su sredstva koja se opredeljuju za PGS i transnacionalnu saradnju planiraju u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj. Pravni okvir u RS je Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnosi na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) iz novembra 2007, kao i mnogi podzakonski akti koji bliže definišu uslove i mogućnost korišćenja IPA sredstava, osnivanje institucija i sl.

Međuvladinoj konferenciji koja je održana 21. januara 2014. godine u Briselu, RS je iznela stav da je proces programiranja sredstava IPA fondova uspešno sproveden, da su sredstva dobro usmerena i da su iskustva apsorpcije pozitivna.

Procena rezultata saradnje koja se realizuje u okviru međunarodnih ugovora uglavnom se vezuje za periodično izveštavanje na koje su države članice obavezne prema konkretnim međunarodnim ugovorima (godišnje, dvogodišnje, trogodišnje, itd). U nekim delovima su ovi izveštaji tipizirani i tada je relativno jednostavnije praćenje napretka zemlje u primeni normi i procenjivanju rezultata saradnje.

Znatno konkretnije procene mogu da budu sadržane u izveštaju o sprovođenju projekata, u okviru kojih se rezultati prekogranične saradnje delom povezuju sa analizom ciljeva i rezultata pojedinih projekata. Međutim, praksa ukazuje na različite dileme i moguća otvorena pitanja. Na primer, procenjuje se da je „unapređena svest javnosti“ o nečemu, ali ostaju otvorena pitanja na osnovu čega je to utvrđeno i da li je moguće govoriti o preciznijim indikatorima praćenja rezultata projekata. Ovo je bitno i zbog pravdanja troškova projekata, odnosno praćenja trendova u kretanju novca koji se ulaže u projekte. Ili, u nekim izveštajima o sprovođenju projekata rezultati projekata su opisani kao „poboljšana regionalna saradnja“, ali ostaje otvoreno šta to konkretno znači i na osnovu čega je ustanovljeno (izmereno). Ili, ponekad se koristi procena u kojoj se konstatuje da su „uspostavljeni efikasni institucionalni okviri,“ ili da je „poboljšana transpozicija i implementacija u skladu sa pravnim tekovinama EU,“ ili „povećan nivo podrške“, itd.

U diskusiji je ukazano na grešku koja se pravi pri apliciranju za prekogranične projekte, kada se daju veliki indikatori za

male projekte, kao i na potrebu da uvek postoje merljivi indikatori, a ne objašnjenja. Sugerisano je da u izradi indikatora trebaju učestvovati ljudi koji imaju stručna znanja i koji takođe imaju iskustvo sa terena.

5.4. PROGRAMI PREKOGRANIČNE SARADNJE EU

U skladu sa Čl. 1, stav 1, cilj IPA Uredbe⁷⁸ je da obezbedi pretpristupnu pomoć zemljama korisnicama i podrži ih u njihovoj tranziciji od Aneksa II do Aneksa I te uredbe, pa do članstva u EU. Ovaj instrument je postao operativan od 1. januara 2007. godine. Pomoć bi trebalo da ulazi u obim, kao što je navedeno u Čl. 2 IPA Uredbe i treba da bude usmerena na podršku širokom spektru mera za izgradnju institucija u svim zemljama korisnicama. To bi trebalo da ojača demokratske institucije i vladavinu prava, reforme državne uprave, sprovođenje ekonomskih reformi, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, podsticanje jednakosti polova i nediskriminacije, unapređenje građanskih prava i razvoj civilnog društva, podršku naprednoj regionalnoj saradnji i pomirenju i rekonstrukciji, kao i da doprinese održivom razvoju i smanjenju siromaštva, kao i visokom nivou zaštite životne sredine u ovim zemljama.⁷⁹ Pomoć za države kandidate će dodatno biti fokusirana na usvajanje i sprovođenje u potpunosti *acquis communautaire* i na usklađenost sa kriterijumima za pristupanje.⁸⁰

⁷⁸ Uredba Komisije br. 1085/2006 (IPA Uredba) od 17. jula 2006. g.

⁷⁹ Čl. 6. Para. 1, Uredbe Komisije br. 718/2007

⁸⁰ Čl. 7. stav 1, Uredbe Komisije br. 718/2007

5.4.1. Programi prekogranične saradnje EU za period 2007 - 2013. godine u kojima je učestvovala RS

Zemlje korisnice IPA sredstava za period 2007 - 2013. bile su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Island, Kosovo*, Crna Gora, RS i Turska. Ukupan budžet IPA sredstava za period 2007 - 2013. godine je bio 11,5 milijardi evra.⁸¹ Detaljna raspodela sredstava po državama mogu se pronaći u IPA višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru (Multi - annual Indicative Financial Framework - MIFF).⁸² Finansijska pomoć za 2013. godinu za RS je bila 208,3 miliona. RS je imala pristup za: 1) IPA Komponentu I - Pomoć tranziciji i izgradnja institucija - tranzicijska pomoć i institucionalna izgradnja (Transition Assistance and Institutional Building - TAIB) - 196.683.533,00 evra, i 2) IPA Komponenta II - Prekogranična saradnja (Cross - Border Cooperation - CBC) - 11,630,694,00 evra.⁸³

RS je za period 2007 - 2013. učestvovala u 7 IPA Programa prekogranične saradnje: Mađarska - Srbija; Rumunija - Srbija; Bugarska - Srbija; Srbija - Crna Gora; Srbija - Bosna i Hercegovina; Hrvatska - Srbija i Jadranski program prekogranične saradnje u kome učestvuje 8 zemalja i Transnacionalni program Jugoistočna Evropa.⁸⁴

⁸¹ Izvor: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (06.03.2014.g)

⁸² Videti: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf (08.03.2014.g)

⁸³ Izvor: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Instrument for pre-accession assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013, str. 7. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

⁸⁴ Izvor: Kancelarija za evropske integracije, Sektor za program prekogra-

Kao što se vidi iz Tabele 1, u periodu od 2007 - 2013. godine, iznos sredstava koje je RS primila za projekte u okviru komponenti prekogranične saradnje se stalno uvećavao.

5.4.2. Programi prekogranične saradnje EU za period 2014 - 2020. godine

U saopštenju iz juna 2011 „Budžet za Evropu 2020“, EK je predložila iznos od 14.110.100.000,00 evra (sadašnja vrednost) za nove Instrumente za pretpristupnu pomoć za period 2014 - 2020.⁸⁵

„U vezi sa IPA programima prekogranične saradnje Bugarska - Srbija za period 2014 - 2020, tokom 2013. godine formirana je Zajednička radna grupa za Programiranje. Prvi sastanak grupe održan je početkom novembra 2013. godine u Sofiji, a drugi sastanak je zakazan za početak maja 2014. godine i biće održan u RS. Radna grupa je odobrila da u ovom ciklusu budu uključene dve nove oblasti, Toplički region u Srbiji i oblast Vraca u Bugarskoj, dok se na odobrenje EK još uvek čeka“. Takođe, tokom marta 2014. godine zakazane su javne rasprave i regionalne konsultacije tokom kojih će mišljenje zainteresovanih strana o specifičnim prekograničnim potrebama i perspektivama dati konkretan doprinos određivanju tematske koncentracije novog programa. Sastanci će se održavati u obliku panel rasprava u svakom okrugu/oblasti prekograničnog područja.

nične i transnacionalne saradnje <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/NewsAndEvents.aspx> (06.03.2014.g)

⁸⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre - Accession Assistance (IPA II), COM (2011) 838 final, 2011/0404 (COD), od 07.12.2011. g., str. 8

Kompon.	2007.	2008.	2009.
I-Pomoć tranziciji i izgradnja institucija	181.496.352	179.441.314	182.551.643
II-Prekogr. saradnja	8.203.648	11.458.686	12.248.357
Ukupno (u €):	189.700.000	190.900.000,	194.800.000

2010.	2011.	2012.	2013.
186.206.679	190.556.810	190.000.995	196.683.533
11.751.753	11.322.790	12.097.244	11.630.694
197.958.432	201.879.600	202.098.239	208.314.227

Tabela 2: Godišnja raspodela sredstava u okviru komponenti I i II instrumenata pretpristupne u pomoći za period 2007 - 2013. godine za RS

Izvor: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm (09.03.2014.g)

5.5. POZITIVNI PRIMERI PREKOGRANIČNE SARADNJE

U svojim izlaganjima, većina izlagača se bavila konkretnim primerima dobre prakse projekata prekogranične saradnje,⁸⁶ problemima sa kojima su se susretali tokom sprovođenja projekta, a takođe su istaknuti i pozitivni efekti sprovedenih projekta.

5.5.1. Pozitivni primeri prekogranične saradnje Kancelarije Zajedničkog tehničkog sekretarijata i predstavnika lokalne samouprave grada Niša

Istaknuto je da cilj IPA programa prekogranične saradnje Bugarska - Srbija za programski period 2007 - 2013.⁸⁷ jeste jačanje teritorijalnog integriteta, konkurentnosti i održivog razvoja prekograničnog područja između Srbije i Bugarske, kroz saradnju u ekonomskom, socijalnom i sektoru zaštite životne sredine. Program obuhvata dva tematska prioriteta, šest regiona, i sa srpske i sa bugarske strane.

Predstavništvo Zajedničkog tehničkog sekretarijata (ZTS) Programa IPA programa prekogranične saradnje Bugarska

⁸⁶ Primeri dobre prakse navedeni na sajtu IPA programa prekogranične saradnje (IPA CBC SRB): Rehabilitacija i razvoj ljudskog resursa na integrisanom srpsko - mađarskom tržištu rada; Ekspo - agro Banat; Poboljšanje saradnje na polju kulture u regionima južnog Banata, Tamiša i Karaš - Severina; Razvoj i promocija seoskog turizma u nerazvijenim pograničnim regionima Rumunije i Srbije; Boljevac - Kulin dobar komšija i prijatelj; Promocija zdravlja kod omladine; Osnivanje Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj Pirota; Primena HACCP standarda u nastavi; Formiranje akcione grupe za zajedničko upravljanje izazovima vezanim za poplave; Mala preduzeća u skladu sa uredbama EU - priprema tenderskih dosijea.

Izvor: <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/GoodPractices.aspx> (06.03.2014.g)

⁸⁷ Do 2006. g. sredstva za prekograničnu saradnju su dobijana preko CARDS projekata i tada su se zvali susedski programi (neighbourhood programs).

- Srbija nalazi se u Nišu. ZTS je zajedničko telo Programa zaduženo za podršku sprovođenju Programa (promovisanje, podrška u popunjavanju prijavnih anketa, informisanje, podrška tokom sprovođenja, „svima koji sprovode projekte u okviru IPA programa PGS Bugarska - Srbija). Za IPA program prekogranične saradnje Bugarska - Srbija, za programski period 2007 - 2013, ukupno su bila objavljena dva poziva za prikupljanje predloga projekta. U prvom pozivu predato je u propisanom roku 110 projekata, a ugovorena su 53 projekta, u ukupnom iznosu od 11.778.978,38 evra. U drugom pozivu predato je u propisanom roku 257 projekata, a ugovorena su 83 projekta u toku 2013. godine, u ukupnom iznosu od 20.830.121,89 evra. U prvom pozivu maksimalna vrednost projekta je bila 600.000,00 evra, a u drugom milion evra. Postavilo se pitanje da li je toliko sredstava dovoljno za jedan ozbiljan projekat? Plan je da se, ukoliko se budu sprovodili IPA programi za period 2014 - 2020, razmotri mogućnost povećanja maksimalne vrednosti projekta na 2 miliona evra, što bi obezbedilo sprovođenje strateških projekata.“ (RS je u pregovorima sa kolegama iz Bugarske iznela i ovakav predlog. Maksimalna vrednost projekta je pre svega određena imajući u vidu finansijski kapacitet projektnih partnera na teritoriji obuhvaćenoj programom. Sadašnji limit predstavlja problem zbog gore iznetih problema sa prefinansiranjem i sufinansiranjem projekata).⁸⁸

⁸⁸ PGS je instrument koji skromnim iznosima odobrenim u budžetu EU treba da pokrene pogranične regione. Raspoloživa sredstva nisu dovoljna za rešavanje osnovnih problema ni u jednoj oblasti pa ni u zaštiti životne sredine. Akcenat je na saradnji u okvirima nacionalnih prioriteta zemalja učesnica. PGS služi da se identifikuju dodirne tačke nacionalnih prioriteta zemalja učesnica u određenom regionu u određenoj oblasti kako bi zajedničkim delovanjem efekat ulaganja bio veći. Čak ni sa značajnim povećanjem iznosa po projektu nije moguće značajno izmeniti stanje, ali je moguće uraditi neke pilot projekte i podići znanje u određenim oblastima.

Tokom izlaganja navedeni su sledeći primeri dobre prakse IPA programa prekogranične saradnje Bugarska - Srbija 2007 - 2013: Br. 12 - „Dunav bez otpada“; Br. 41 - „Zeleni Ambasadori za prevenciju klimatskih promena: Podizanje svesti mladih ljudi o klimatskim promenama i odgovornosti građana prema životnoj sredini“; Br. 53 - „Procena rizika od poplava - osnova za održivi razvoj u gornjem delu sliva Nišave“; Br. 85 - „Energetska efikasnost u domaćinstvima - dug put ili samo korak“; Br. 22 - „Održivi razvoj i konkurentnost kroz povećanje energetske efikasnosti korišćenjem sunčeve energije i inteligentnih sistema“; Br. 27 - „Promovisanje održivog korišćenja biomase za dobijanje energije u prekograničnom regionu“; Br. 82 - „ECOSCHOOL - povećanje svesti i mladih o značaju zaštite životne sredine“; Br. 89 - „Inovacije i rehabilitacija sistema vodosnabdevanja u opštinama Dimovo i Majdanpek“; Br. 110 - „Novi poslovi za čistiju budućnost“; Br. 131 - „Nova energija za Staru planinu“; Br. 192 - „Sistem upravljanja otpadom - razmena iskustava i dobre prakse u Bg - SR prekograničnom regionu“; Br. 229 - „Priprema reka za implementaciju vitalne i ekološki neškodljive obnovljive energije“; Br. 242 - „Energetski potencijal Zapadne Stare planine - faktor za održivi razvoj prekograničnog regiona“; Br. 217 - „Prevenција i gašenje šumskih požara.“

Istaknuto je da je „Niš jedini grad na Balkanu koji ima usvojenu Strategiju bezbednosti,⁸⁹ shvaćenu u širem smislu, što obuhvata ekološki, ekonomski i socijalni aspekt, a ne samo bezbednost u vanrednim situacijama. Strategija je urađena zahvaljujući donaciji USAID. U izradi Strategije su učestvovali i vlast, i opozicija, i nevladin sektor. Strategija bezbednosti je jedna od retkih odluka donetih na skupštini grada jedno-

⁸⁹ Videti: <http://www.mcnis.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Strategija-bezbednosti.pdf> (09.03.2014.g.)

glasno.“ Takođe je istaknuto da su pitanja zaštite životne sredine sagledana u Strategiji bezbednosti.

U vezi međunarodne saradnje, istaknuto je da Niš ima potpisane protokole o saradnji sa gradovima Sofijom i Bečom, kao i razvijene odnose između partnerskih strana.⁹⁰ Naglašeno je da grad Niš ima dobru saradnju sa inostranim partnerima, poput Austrijskog društva za zaštitu životinja, sa kojima rade na projektu izgradnje prihvatilišta za pse.⁹¹

⁹⁰ Zakazan je sastanak sa gradonačelnikom Sofije na kome će biti razgovora o saradnji dva grada u vanrednim situacijama, kao i o zajedničkom/partnerskom konkurisanju za EU fondove vezano za skrining i prevenciju određenih bolesti poput karcinoma dojke, grlića materice itd. Postoji ideja da će se saradnja proširiti i na zaštitu životne sredine.

⁹¹ Pored problema sa kojima su se susretali tokom sprovođenja prekograničnih projekata, predstavnici lokalne samouprave grada Niša su ukazali na niz problema koje Niš ima, poput gradske deponije. Grad Niš takođe ima nerešen problem prerade otpadnih voda. Taj procenat sada iznosi 0 odsto, ali se privodi kraju jedan projekat koji se tiče izgradnje kapaciteta za preradu otpadnih voda. Dva eksperta ispred EU su kontrolisali sprovođenje ovog projekta. „Prerada otpadnih voda je jedan od projekata kojim planiramo da konkurišemo za bespovratna sredstva kod EU, jer je to jedini način da Niš reši ovaj veliki problem. Prema predračunu samo postrojenje košta 43 - 60 miliona evra, ali se ima namera da se to radi fazno i da niška naselja sa preko 500 stanovnika dobiju kanalizacionu mrežu. Iako su pojedina naselja udaljena, biće povezana kako bismo na lokalnom nivou rešili probleme otpadnih voda.“ Pored toga, kao veliki problem na teritoriji grada Niša istaknut je veliki broj pasa lualica. „Lokalne vlasti čine napore zajedno sa NVO sektorom, naročito Fondacijom za zaštitu prava životinja da bi uradili novu gradsku odluku vezanu za čuvanje domaćih životinja. Ona je u završnoj fazi. Grad Niš je u pregovorima sa jednom NVO iz Beča koja se bavi zaštitom životinja i koja je spremna da finansira izgradnju prihvatilišta.“

5.5.2. Pozitivni primeri prekogranične saradnje Stalne konferencije gradova i opština iz Beograda

Predstavnik Stalne konferencije gradova i opština predstavio je projekat „Podrška lokalnim samoupravama u RS u procesu evropskih integracija.” Projekat ima pet komponenti, a jedna od komponenti se bavi pitanjima zaštite životne sredine. Radi se o analizi/istraživanju kapaciteta za sprovođenje zakonodavstva iz oblasti zaštite životne sredine u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji. Istaknuto je da se nalazi i preporuke analize mogu dovesti u direktnu vezu sa programima prekogranične saradnje.

Tokom izlaganja su predstavljeni i rezultati SWOT analize sektora životne sredine na lokalnom nivou. „SWOT analiza je pokazala da su kao *snaga* istaknute: veći deo zakonodavstva u oblasti životne sredine usklađen je sa pravnim tekovinama EU; tokom 2009. godine sprovedena je decentralizacija nadležnosti u oblasti životne sredine; motivisani ljudi - jaka želja za učenjem i radom; odgovarajući kapaciteti za sprovođenje postupaka procene uticaja na životnu sredinu; dobra saradnja službenika koji su zaduženi za zaštitu životne sredine sa inspekcijским službama; inspekcijска služba za zaštitu životne sredine uspostavljena je gotovo u svim jedinicama lokalne samouprave; većina JLS ima izrađene ekološke akcione planove ili strategije lokalnog održivog razvoja; većina JLS ima izrađene planove upravljanja otpadom.“ Osim toga, „SWOT analiza je pokazala da su kao *šanse* istaknuti: novi međunarodni finansijski instrumenti, pre svih evropski pretpristupni fondovi koji će se u domenu izgradnje kapaciteta posebno usmeriti na nivo lokalne samouprave; niz projekata je pripremljeno za finansiranje iz EU fondova, kroz bilateralnu pomoć ili od strane drugih međunarodnih institucija; preispitivanje načina na koji se odluke o investicijama u životnu

sredinu donose, imajući u vidu različite interese zainteresovanih aktera na lokalnom nivou; jačanje saradnje sa nevladinim sektorom u promociji zaštite životne sredine; jačanje međusektorske i međuopštinske saradnje u zaštiti životne sredine.“

Predstavnik Stalne konferencije gradova i opština je ukazao i na prvu CO2 neutralnu konferenciju koja je održana u Srbiji, temu integracija i pristupanja EU u oblasti životne sredine i uticaja na lokalni nivo.

5.5.3. Pozitivni primeri prekogranične saradnje Uprave za poljoprivredu i razvoj sela grada Niša

Uprava za poljoprivredu i razvoj sela grada Niša, formirana 2009. godine, prepoznata je kao subjekat koji se pored poljoprivrede bavi i pitanjima zaštite životne sredine što je, kako je istaknuto tokom izlaganja, „veoma važno, jer je sama zajednička poljoprivredna politika EU oslonjena jednim stubom na segment zaštite životne sredine.“ Takođe, ukazano je da je „sve što Uprava za poljoprivredu i razvoj sela grada Niša uvodi u godišnje programe rada i višegodišnje planiranje, kao i u programe prekogranične saradnje, bazirano na oblasti životne sredine. U Strategiji regionalnog razvoja, životna sredina je jedan od tri prioriteta na regionalnom nivou. Oblast zaštite životne sredine je „cross cutting issue“ kako bi se poljoprivreda uvezala sa zaštitom životne sredine.“

Naročito je istaknut IPA projekat prekogranične saradnje Bugarske i Srbije „Održivo upravljanje šumskim resursima“ koji je sproveden u saradnji sa Regionalnim direktoratom iz Sofije. „Ovim projektom su umrežene sve bitne institucije sa teritorije grada Niša i juga Srbije u pronalaženju zajedničkog delovanja kako bi se adekvatno upravljalo šumskim resursi-

ma. Dobijeni su dobri modeli kako je u Bugarskoj napravljen čitav sistem upravljanja šumskim resursima, sistem rane do- jave požara, sertifikacije šuma, a takođe je došlo do zajed- ničkog delovanja i povezivanja ljudi koji se bave tim poslovi- ma, počevši od Zavoda za zaštitu šuma, pa do predstavnika privrednog sektora. Na samom projektu je došlo do uspo- stavljanja i potpisivanja protokola i zajedničkog delovanja u prevenciji požara i upravljanju šumskim resursima gde je, kao jedan od rezultata projekata, uspostavljan GIS sistema u prevencije požara. Postoje krajnji rezultati projekta koji su merljivi i koji su postavljeni samim pozivom IPA CBC, me- đutim, činjenica je da je nekad, što se životne sredine tiče, teško ili nemoguće izmeriti rezultate, ne samo ovde već i u EU. Upoznavanje ljudi, saradnja i razmena iskustava pred- stavljaju bitan pozitivan doprinos prekograničnih projekata.“

Drugi IPA projekat koji je istaknut je “Eko milk” projekat koji je imao za cilj jačanje kapaciteta prerađivača i proizvođača mleka u prekograničnim oblastima. „Projekat je realizovan na jugu zemlje, u Nišavskom i Pirotskom okrugu i okrugu Pernika u Bugarskoj. Ovaj projekat je pokazao da postoje kvalitetni ljudski kapaciteti za sprovođenje velikih projekata, npr. u Dimitrovgradu postoji jak tim stručnjaka koji i praktič- no primenjuje deo koji se odnosi na životnu sredinu.”

5.5.4. Pozitivni primeri prekogranične saradnje Fakulteta zaštite na radu Niš

Predstavnici Fakulteta zaštite na radu naročito su istakli sle- deće prekogranične projekte: RIVERS (Reclaiming rivers for Implementation of Vital and Environmental - friendly Renewa- ble energy Sources), ProBioCBR (Promotion of sustainable use of biomass energy in the cross border region) i CCN (Cro- ss - Border Cooperation and Networking through e-learning

and Career Development). Jedini projekat u kome je Fakultet zaštite na radu bio vodeći partner je bio projekat za biomasu - ProBioCBR. Vrednost projekta je bila 123.000,00 evra i projekat je zahtevao određena infrastrukturna ulaganja. Projektu NEWEN (Netherlands - Western Balkans Environmental Network) je projekat u čijem sprovođenju su učestvovala akademske institucije. Partneri na projektu su bili: Univerzitet u Nišu, Univerzitet u Tuzli, Univerzitet u Skoplju, Univerzitet u Prištini, Univerzitet u Tirani, Univerzitet Crne Gore.

5.5.5. Pozitivni primeri prekogranične saradnje Centra za razvoj građanskog društva PROTECTA iz Niša

Kao dobar primer sprovođenja prekograničnih projekata naveden je projekat „Duh Stare planine“ (projekat „Spirit“) „na kome se zaštiti životne sredine pristupilo na drugačiji način, da se sačuvaju resursi Stare planine i da se stave u okvir dobrog iskorišćenja i dobrog upravljanja, da bi se ograničilo iscrpljivanje resursa. Projekat „Spirit“ obuhvata branje gljiva, lekovitih trava, planinske staze, kao i jačanje kapaciteta opštine Svrljig, koja je jedna od najsiromašnijih opština u Srbiji. Ovaj projekat će u celosti biti implementiran u skladu sa propisima EU o ekološkim nabavkama.“

Kao pozitivni uticaj prekograničnih projekata istaknuto je umrežavanje institucija na prekograničnom i na lokalnom nivou. „Neka opština nema kapacitete za sprovođenje prekograničnog projekta, pa nosilac projekta bude druga opština.“ Kao primer je navedeno da „opština Svrljig nije mogla sama da sprovede program „Spirit“, pa je PROTECTA uključena u njegovu realizaciju.“

Takođe je ukazana potreba za formiranjem pravnih i savetodavnih tela na nivou grada. Predlozi za formiranje Zelenog om-

budsmana i Zelenog saveta grada su upućeni gradu Nišu na razmatranje, ali na skupštini grada ovi predlozi nisu usvojeni.

5.6. POTEŠKOĆE I NEGATIVNA ISKUSTVA TOKOM SPROVOĐENJA PROGRAMA PREKOGRANIČNE SARADNJE

5.6.1. Problem sufinansiranja i predfinansiranja programa prekogranične saradnje⁹²

U Članu 90, stav 2 i 3, Uredbe Komisije br. 718/2007 od 12. juna 2007. godine navodi se da učešće Zajednice za prekogranične programe na nivou prioriternih osa neće prelaziti 85 odsto od prihvatljivih troškova, dok doprinos Zajednice za svaku prioritetnu osu neće biti manji od 20 odsto od prihvatljivih troškova.

Većina učesnika rasprave ukazala je na problem sufinansiranja i predfinansiranja IPA prekograničnih programa. „Problem učešća od 15 odsto (vlastito učešće) koje se ne vraća predstavlja možda i najslabiju tačku projekata prekogranične saradnje.“ „Sufinansiranje i predfinansiranje IPA projekata jesu ogroman problem, naročito za NVO koje se bave ovim projektima.“ U Bugarskoj 15 odsto sredstava za sufinansiranje dolazi iz nacionalnog budžeta, dok u Srbiji

⁹² Na osnovu bogatog iskustva u praćenju i nadzoru programa prekogranične i transnacionalne saradnje, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije sakupila je primere najčešćih grešaka korisnika do kojih je dolazilo u toku sprovođenja projekta, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji se iz njih finansiraju, te ugovaranja, plaćanja i izveštavanja. Svrha i cilj ove brošure je da pruži praktične informacije koje bi trebalo da upute korisnike iz Republike Srbije kako da izbegnu ponavljanje ovih i sličnih grešaka u budućnosti. Videti: <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/NewsAndEvents.aspx> (10.03.2014. g)

sufinansiranje vrše sami korisnici. „Ponekad protekne mnogo vremena dok se sredstva prime, a nekad budu primljena tek kad su projekti završeni. S druge strane, nepovoljni su krediti sa kojima bi se moglo financirati učešće, ne postoji ni garancijski fond iz koga bi se pokrivalo sufinansiranje projekata. Istaknuto je da je lokalnim samoupravama daleko lakše da obezbede sredstva za sufinansiranje i predfinansiranje jer, makar za sada, ne postoji modalitet da NVO obezbedi ta sredstva, naročito kada su bankarski krediti u pitanju.“

Za potrebe prekograničnog projekata koji su pojedine opštine grada Niša implementirale zajedno sa određenim opštinama iz Bugarske, grad Niš je morao da položi garanciju u novčanim sredstvima. Ukazano je na to da „jedan deo sredstava koji je položen kao garancija, još uvek nije vraćen u budžet grada Niša, iako je prošlo poprilično dugo vremena.“

5.6.2. Problemi administrativne prirode i ljudskih kapaciteta

Zaključeno je da sami administrativni kapaciteti predstavljaju problem, kako u primeni procedura tako i tokom sprovođenja projekata EU. „Iz iskustva svih ljudi koji rade na ovim projektima znamo da ti kapaciteti još uvek nisu postavljeni kako bismo mogli efikasno da upravljamo ovim procedurama. Razlog za to može da bude sama motivacija zaposlenih. Naime, u lokalnim samoupravama ljudi koji rade na poslovima implementacije IPA projekta nisu dodatno plaćeni iako obavljaju veoma odgovorne aktivnosti. Ideja bi mogla da bude da obratimo pažnju kako ćemo da podižemo kompetencije i da se orijentišemo na mala i srednja preduzeća i kako do njih da dopru informacije kako mogu da utiču na životnu sredinu.“

Kao problemi u sprovođenju projekata prekogranične saradnje istaknuti su složenost procesa gde postoji višestepena kontrola, kao i problem obavljanja više poslova istovremeno („multitasking“). „Administracija je prezahtevna na nacionalnom nivou. Jako su rigorozni, smatra se da ima mnogo ljudi koji kontrolišu naše projekte i koji su nedovoljno obučeni za implementaciju ovih projekata. Dobijamo izveštaje koji čude naše knjigovođe i ljude koji se bave finansijama. Gubimo previše vremena. Dali smo previše indikatora, tako da ovi kontrolori na nacionalnom nivou imaju previše posla za ocenjivanje da bi mogli da ocene projekat i vrate nam sredstva kako bismo mogli da implementiramo ovakve projekte. Pretvorili smo se u administrativni biro, umesto u programske stvari, njih je 20 – 30 odsto, ostalo je administracija.”

Učesnici skupa su takođe zaključili da je saradnja na prekograničnim projektima pokazala da „svi akteri na projektu imaju problema i da se može zaključiti da ne postoji koherentnost u zajedničkom delovanju, ne samo među lokalnim samoupravama, već i među svim faktorima koji se bave ovim pitanjima.“

Neki od izlagača su izjavili da su stekli „utisak da EU ne želi da se ubuduće implementiraju projekti iz IPA sredstava, jer su zahtevi u vezi administracije/finansija često nerealni, da je EU poprilično rigidna u implementaciji, da postoji prevelik broj indikatora na nacionalnom nivou, a koji se odnose na implementaciju projekata, na problem prevelikog broja istraživanja na svakom projektu (bar 1 ili 2), kao i da se puno toga u okviru istraživanja ponavlja.”

Ukazano je na potrebu sagledavanja individualnih sklonosti pojedinaca prilikom organizovanja timova koji će raditi na projektu, a takođe i da se mora obezbediti zamena za sva-

kog pojedinca - učesnika na projektu, na probleme u podeli ingerencija, na zavisnost od deponovanog potpisa u bankama, angažovanje eksperata, potrebu za pažljivijom izradom budžeta projekata itd. Ukazano je na mogućnost povezivanja prekograničnih „Studija procene uticaja na ŽS“, kao i na probleme da su „prigovori pojedinaca često loše osmišljeni, kao i na potrebu da parametri u oblasti ŽS moraju biti merljivi.“

5.6.3. Problemi u komunikaciji sa zainteresovanom javnosti

Predstavnici Kancelarija Zajedničkog tehničkog sekretarijata ukazali su na neophodnost da im OCD dostavljaju informacije po pitanju toga šta oni vide kao prioritete u svojim lokalnim sredinama, kako bi se prioriteti saradnje u Operativnom programu adekvatnije i svrsishodnije definisali. „Iako, u poređenju sa ostalim prekograničnim programima, IPA program predstavlja jedan od najaktivnijih, i dalje u procesu evaluacije nema dovoljno saradnje sa potencijalnim korisnicima sredstava na terenu. Kancelarija je u procesu evaluacije svojih programa i potrebna je povratna informacija od lokalnih NVO, da bi se utvrdile konkretne potrebe na terenu kako bi se za to tražio novac od EU. EU je utvrdila osam tematskih prioriteta od kojih se mogu izabrati četiri. Upitnici su poslani kako bi se utvrdile realne potrebe na terenu, ali je odziv bio veoma mali.⁹³ Zbog problema koji proističu iz malog uzorka

⁹³ Radi razumevanja razlika između ankete sprovedene u septembru 2013. i u februaru 2014. godine trebalo bi imati u vidu sledeće: Kancelarija za evropske integracije poslala je upitnike u avgustu 2013. godine i tada je odziv bio izuzetno slab, na osnovu čega je dobijen rezultat da je Turizam prioritet br.1. Nakon toga je usledila još jedna on line anketa, koja je sprovedena u periodu od 3. do 14. februara 2014. godine. Ona je bila mnogo uspešnija i od konsultantske kuće je 13. februara dobijeno obaveštenje da je 155 zainteresovanih popunilo upitnike, što je mnogo više nego na ostalim programima PGS (npr. Bugarska -Turska i Bugarska - Makedonija). Međutim, ispostavilo se da je i po toj anketi turizam izbio na prvo mesto. Nakon toga

(ispitivanje u septembru) može se postaviti pitanje verodostojnosti dobijenih rezultata, budući da su rezultati upitnika pokazali da je prvi prioritet turizam i kulturno nasleđe.⁹⁴ Zaštita životne sredine je tek na trećem mestu. Nakon toga su ponovo poslani upitnici.⁹⁵ Početkom marta konsultanti će otići direktno na teren (Niš, Piroć, Leskovac, Vranje i Zaječar) u cilju utvrđivanja potreba za projekte prekogranične saradnje za period 2014 - 2020, kako bi se novac što uspešnije potrošio.”

Ukazano je na potrebu unapređenja opšte svesti. Izraženo je nezadovoljstvo nedovoljnim aktivizmom i učešćem javnosti, a posebno organizacija u kreiranju politika vezanih za poljoprivredu i životnu sredinu, imajući u vidu „da smo mi ti koji kreiramo politiku, a ne neko drugi, tj. ne EU.“ Takođe, ukazano je na činjenicu da se u 90 odsto slučajeva ne vrate popunjeni upitnici koje pošalje Uprava za poljoprivredu i razvoj sela grada Niša. „Uprava za poljoprivredu i razvoj sela je poslala 150 upitnika u vezi Strategije razvoja poljoprivrede i regionalnog razvoja za sledećih 10 godina i niko nije odgovorio.“

su održani konsultativni forumi od 5. do 7. marta na kojima su se naknadno utvrđivali prioriteti, koje su učesnici foruma istakli kao bitne.

⁹⁴ IPA ima osam tematskih prioriteta. Prema prosleđenim upitnicima najviše ocene su dobili: 1. TP 4- Turizam i kulturno nasleđe; 2. TP 5 - Omladina i obrazovanje; 3. TP 2 - Zaštita životne sredine, klimatske promene i prevencija rizika; 4. TP 1- Zapošljavanje, mobilnost radne snage i socijalna inkluzija i 5. TP 7 - Konkurentnost, razvoj poslovanja malih i srednjih preduzeća, trgovina i investicije.

⁹⁵ Rezultati on line anketa koje je sprovedla Project Planning & Management Ltd u vezi sa novim IPA prekograničnim programom Bugarska - Srbija 2014 - 2020, sa ciljem prikupljanja stavova zainteresovanih strana, u vezi sa oblikom i sadržajem budućeg programa (sprovedeno 3. i 14. februara 2014. g) mogu se pogledati na: http://www.ipacbc-bgrs.eu/upload/docs/2014-02/Results_of_online_survey_EN.pdf (10.03.2014).

5.6.4. Slabosti i opasnosti kao rezultati SWOT analize sektora životne sredine na lokalnom nivou

U predstavljenoj SWOT analizi sektora životne sredine na lokalnom nivou, predstavnik Stalne konferencije gradova i opština je ukazao na to da su kao *slabosti* istaknute: nizak nivo svesti o značaju zaštite životne sredine; nedovoljna komunikacija i koordinacija između više institucija na nacionalnom nivou i između jedinica lokalne samouprave (horizontalna i vertikalna saradnja); izostanak multidisciplinarnog pristupa problemima životne sredine; nedostatak iskustva o sprovođenju strateške procene uticaja planova i programa na životnu sredinu (SEA); nedovoljan broj ljudi koji se bavi zaštitom životne sredine (1 - 3 odsto ukupno zaposlenih u lokalnim samoupravama); nedovoljno znanja i veština, posebno na lokalnom nivou za sprovođenje EU direktiva; ograničena infrastruktura za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou (posebno u oblastima upravljanja otpadom i vodama); inače nedovoljna finansijska sredstva za sprovođenje programa zaštite životne sredine u lokalnim budžetima u stalnom su padu.

Kao *opasnosti* su istaknute: izostanak strateških dokumenata i akcionih planova u području zaštite životne sredine može onemogućiti apliciranje za sredstva EU; nepripremljenost i nedovoljni administrativni kapaciteti mogu onemogućiti privlačenje sredstva iz EU fondova za infrastrukturne projekte; nedovoljna pravovremena uključenost šire javnosti u pripremu strateških dokumenata i definisanje kapitalnih infrastrukturnih projekata može usporiti ili ugroziti njihovo sprovođenje.

5.7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Postoje metodološki problemi u procenivanju rezultata prekogranične saradnje koji jednim delom, kao deo postojeće prakse u realizaciji projekata, proističu iz metodologije funkcionisanja sistema finansiranja projekata. Ukazano je na potrebu jasnijeg definisanja indikatora za praćenje rezultata projekata prekogranične saradnje, s ciljem unapređenja efikasnosti finansiranja i stanja sistema u celini. Uočavajući čestu praksu korišćenja uopštenih formulacija pri opisivanju rezultata saradnje, naglašava se potreba da indikatori za merenje rezultata budu što je moguće više merljivi.

Problemi sufinansiranja i predfinansiranja projekata prekogranične saradnje u RS predstavljaju najveće probleme sa kojima se suočavaju učesnici u projektima. Ovo je problem, kako za lokalne samouprave koje sprovode prekogranične projekte tako i za NVO, jer ne postoje realni izgledi da NVO iznađu sredstva za predfinansiranje i sufinansiranje ovih projekata iz bilo kojih izvora. Predlaže se da se za te potrebe formira neka vrsta budžetskog garancijskog fonda, kako za projekte u kojima učestvuju lokalne samouprave tako i za NVO sektor.

Veoma komplikovane i prezahtevne administrativne procedure (kako od lokalnih subjekata koji nadgledaju sprovođenje projekta tako i od strane EK) znatno otežavaju proces sprovođenja prekograničnih projekata. U toku sprovođenja projekata, znatno više resursa se troši na administrativne, nego na programske aktivnosti. Potrebno je uložiti dodatne napore da se maksimalno pojednostave administrativne procedure u vezi sprovođenja prekograničnih projekata i da dominantna bude programska komponenta projekta, a ne administrativna.

Postoje poteškoće u saradnji, kako u horizontalnoj tako i u vertikalnoj, tj. postoje problemi u obezbeđivanju koherentnog delovanja u zajedničkom delovanju, ne samo među lokalnim samoupravama već i među svim subjektima koji su uključeni u projektni ciklus.

Umrežavanje institucija na prekograničnom i na lokalnom nivou, upoznavanje ljudi, saradnja i razmena iskustava predstavljaju bitan pozitivan doprinos prekograničnih projekata. Ukazano je na potrebu daljeg osnaživanja umrežavanja institucija, kao i na saradnju i razmenu iskustava na lokalnom i međudržavnom nivou. Naročito je istaknut značaj poboljšanja međusektorske saradnje (predstavnicima NVO, pojedinaca, lokalnih samouprava i privrednog sektora).

Ukazano je na to da mnogi prekogranični projekti ne moraju da budu čisto ekološki, već se mogu uvezati sa drugim komponentama, tj. životnom sredinom treba da se bavi kroz druge oblasti.

Prekogranični projekti imaju ogroman značaj koji možda odmah nije vidljiv. Potrebno je uložiti dodatne napore u vezi sa podizanjem svesti i jačanjem kapaciteta na lokalnom nivou (naročito kod donosilaca odluka), kako NVO, zaposlenih u lokalnim samoupravama tako i političara u sledećim oblastima: primena zakona i evropskih standarda, oblast pripreme i sprovođenja projekata, uključivanja javnosti (Arhuska konvencija), značaj zaštite životne sredine.

Ukazano je na potrebu za izborom Zelenog ombudsmana i formiranje Zelenog saveta grada, kao i drugih pravnih i save-todavnih tela iz oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

Potrebno je uložiti dodatne napore na unapređenje opšte svesti, kao i na povećanje motivacije ciljnih grupa. Izraženo je nezadovoljstvo nedovoljnim aktivizmom i učešćem javnosti, a posebno kada su u pitanju učešće organizacija u kreiranju politika vezanih za poljoprivredu i životnu sredinu. U procesu evaluacije projekata, kada je potrebna povratna informacija, do sada nije ostvaren potreban nivo saradnje sa potencijalnim korisnicima sredstava.

U budućim predlozima prekograničnih projekata neophodno je obratiti pažnju na: održivost; podršku odlučivanju (stvari treba da se sagledaju iz više uglova), uključujući i jačanje javno - privatnog partnerstva; potrebu angažovanja konsultanta za pojedina pitanja (naročito pri budžetiranju); koncept „održiva proizvodnja i potrošnja“; multidisciplinarni pristup u oblasti životne sredine (tehničke, prirodne i organizacione nauke); veštine zaposlenih; potrebu za dodatnim znanjima u pripremi, sprovođenju i evaluaciji programa prekogranične saradnje.

Teritorijalni kriterijum predstavlja veliki problem, jer su opštinama iz centralnog dela Srbije (Rasinski okrug, Pomoravski okrug, Šumadijski okrug, itd) uskraćene mogućnosti da apliciraju u okviru programa prekogranične saradnje. Potrebno je razmotriti mogućnost izmene postojećeg kriterijuma koji podrazumeva da su prihvatljive samo opštine u okviru „pograničnih“ upravnih okruga. Na ovaj način bi se proširila lista opština koje bi mogle da koriste sredstva iz ovog programa.

5.8. IZBOR IZ LITERATURE

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre - Accession Assistance.

Commission Regulation (EU) No 80/2010 of 28 January 2010 amending Regulation (EC) No 718/2007.

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006.

Kronja J. *Programi Evropske zajednice, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2009.

Lazarević, G., Knežević, I., Božić R. *Prekogračnička saradnja, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2011.

Lopandić, D., Kronja J. *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.

Minić, J., Kronja J. *Regional Co-operation for development and European integration*, European Movement in Serbia, Belgrade, 2007.

Mirić O. *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

Pejović, A., Živadinović, B., Lazarević, G., Knežević, I., Lazović, M., Mirić O. *Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007 - 2013*, Evropski pokret u Srbiji, 2011.

Perkman M. *Cross - Border Regions in Europe Significance and Drivers for Regional Cross - Border Cooperation*, *European Urban and Regional Studies* 10 (2), str. 153 - 171.

Todić D. *Vodič kroz EU politike - Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

Todić D. *Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja*, Međunarodna politika, br. 4/2013, str. 5 - 19.

Stojić - Karanović E. *Regionalna i prekogranična saradnja za održivi razvoj Srbije*, Međunarodna politika, br. 2-3/2007, str. 340 - 375.

UNDP, *Environmental Policy in South and Eastern Europe*, Belgrade, 2007.

Internet:

<http://srb-bih.org/wp-content/uploads/2013/07/Commission-Regulation-718-2007.pdf>

<http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/NewsAndEvents.aspx>

<http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/GoodPractices.aspx>

<http://www.mcnis.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Strategija-bezbednosti.pdf>

<http://www.ipacbc-bgrs.eu/sr/index.php>

http://www.ipacbc-bgrs.eu/upload/docs/2014-02/Results_of_online_survey_EN.pdf

<http://srb-bih.org/?lang=en>

<http://srb-bih.org/wp-content/uploads/2013/11/OP-SRB-BiH.pdf>

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/potential-candidate-countries_en.htm

<http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/NewsAndEvents.aspx>

http://eudesk.org/lang2/rumunija__srbija_ipa_program_prekogranicne_saradn.html

http://eudesk.org/lang2/prekogranicna_saradnja.html#

<http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=610>

http://www.ipacbc-bgrs.eu/upload/docs/2014-02/Results_of_online_survey_EN.pdf

6. KLIMATSKE PROMENE I SRBIJA: IZMEĐU CILJEVA EVROPSKE UNIJE I NACIONALNIH PRIORITETA I MOGUĆNOSTI

Beograd, Narodna skupština Republike Srbije,
5. maj 2014. godine

**ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE
NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI
RADNA GRUPA ŽIVOTNA SREDINA**

Dragoljub Todić,
interni ekspert radne grupe

Beograd, maj 2014. godina

APSTRAKT

U dokumentu se, polazeći od ciljeva EU u oblasti klimatskih promena (pre svega ciljeva koji se označavaju formulacijom „20-20-20“), sagledavaju mogućnosti RS da ih ostvari. Opšti okvir politike RS određen je, najvećim delom, ciljevima u vezi sa pregovorima RS o članstvu u EU, karakteristikama tranzicionog privrednog i društvenog razvoja, postojećim stanjem institucionalnih i drugih kapaciteta i stanjem svesti o klimatskim promenama. Posebno se naglašavaju problemi koji postoje u RS u oblasti klimatskih promena, odnosno u načinu formulisanja i sprovođenja politike u oblasti klimatskih promena. Ukazujući na sve češće manifestacije posledica klimatskih promena (poplave, suše i druge elementarne nepogode), ističe se odsustvo strateškog odgovora RS na izazove klimatskih promena, odnosno potreba preduzimanja odgovarajućih mera radi izgradnje sistemskog pristupa rešavanju ovih problema. Naročito se naglašava značaj preduzimanja mera adaptacije na klimatske promene. Daje se predlog mogućih mera i aktivnosti u vezi sa definisanjem ciljeva nacionalne politike u oblasti klimatskih promena, stvaranje uslova za institucionalne i druge promene i ostvarivanje ciljeva u praksi.

Ključne reči: klimatske promene, životna sredina, EU, RS, ciljevi „20-20-20“, GHG emisije, obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost, adaptacija na klimatske promene, energetika, poljoprivreda, elementarne nepogode, osiguranje, monitoring, prikupljanje i obrada podataka.

6.1. UVOD ⁹⁶

1. Ciljevi EU u oblasti klimatskih promena definisani su u nekoliko ključnih strateških dokumenata ove organizacije. Osnovnim elementima politike u ovoj oblasti mogli bi se smatrati oni koji su formulisani u Opštem akcionom programu delovanja Unije u oblasti životne sredine do 2020. godine: „Živeti dobro unutar granica naše planete”, ⁹⁷
2. Kroz tri formulisana cilja EU u oblasti klimatskih promena (smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20 odsto u odnosu na nivo iz 1990. godine, 20 odsto učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije i unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje energije za 20 odsto u poredjenju sa projektovanim nivoima) snažno je naglašen fundamentalni karakter energetskog sektora i nužnost integralnog pristupa ciljevima

⁹⁶ Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe NKEU), na osnovu prethodne analize, uvodnih izlaganja i diskusije koja je vođena tokom sastanka Radne grupe (Beograd, 5. maj 2014. godine). Uvodna izlaganja su imali: Danijela Božanić, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Zvezdan Kalmar, CEKOR Subotica, prof. Radmilo Pešić, Poljoprivredni fakultet u Beogradu i Ljubinka Kaluđerović, Stalna konferencija gradova i opština. Bilo je predviđeno da na zasedanju uvodna izlaganja imaju i Mihailo Gavrić, Elektroprivreda Srbije i Aleksandar Perić, Privredna komora Srbije.

⁹⁷ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet', *OJ L 354, 28/12/2013, p. 171-200*, Mapi puta ka konkurentnoj nisko-ugljeničnoj privredi za period do 2050. godine, Predlogu politike u oblasti klimatskih promena i energije za period od 2020. do 2030. godine, Strategiji „Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj,” itd.

i instrumentima u različitim sektorskim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena. Zbog toga je za razumevanje implikacija ovako definisanih ciljeva neophodno voditi računa o ukupnoj politici EU u oblasti održivog razvoja, životne sredine, prirodnih resursa, industrijskog sektora, zatim poljoprivredi, saobraćaju, civilnoj zaštiti, itd. što zahteva znatno detaljniju analizu. Veći broj različitih instrumenata za ostvarenje ciljeva, ukomponovanih u ostale šire ciljeve, razvrstani su u dve velike grupe koje su naslovljene sa "Industrijska politika za eru globalizacije" i "Resursno efikasna Evropa."

Ciljevi EU oblasti klimatskih promena predstavljaju jedan deo pitanja koja su obuhvaćena pregovaračkim Poglavljem 27. Opšta pozicija EU u odnosu na RS definisana je dosadašnjim razvojem politike EU u ovoj oblasti i drugim povezanim oblastima, postojećim nivoom razvoja propisa EU i elementima izloženim u Opštoj poziciji EU sa Sastanka na kojem je otvorena međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 21. januar 2014. godine.

6.2. STANJE I POLOŽAJ REPUBLIKE SRBIJE

1. Pitanje položaja RS u odnosu na definisane ciljeve EU razmatrano je sa stanovišta trenutnog stanja u oblasti klimatskih promena u RS, institucionalnih i drugih problema u funkcionisanju sistema upravljanja u oblasti životne sredine i klimatskih promena, odnosno drugim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena, kao i mogućnosti formulisanja i realizacije nacionalnih ciljeva politike i njihovog odnosa sa ciljevima EU. Posebno je naglašeno nekoliko pitanja koja se mogu smatrati opštim kontekstom rasprave, uključujući

sledeća: koji su najznačajniji problemi RS u usklađivanju nacionalnih ciljeva u oblasti klimatskih promena sa ciljevima EU; na osnovu kojih ključnih kriterijuma bi RS trebalo da definiše svoje prioritete u odnosu na ciljeve EU (nivo ekonomske razvijenosti, stanje i projekcije stanja resursa, tehnološki razvoj, politički kriterijumi, itd); do koje mere se prihvatanje ciljeva EU može smatrati obaveznim i pre stupanja u članstvo ove organizacije; da li i za koje od ciljeva EU (odnosno propisa EU) bi bilo realno da RS zatraži prelazne rokove u procesu pregovaranja sa EU; u kojem momentu bi za RS bilo najprihvatljivije da promeni status u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i da postane članica u statusu Aneks I; pod kojim uslovima troškovi smanjenja emisija CO₂ za RS mogu biti opravdani i u srazmeri sa projektovanom koristi i mogućnostima privrede i građana RS; da li prihvatanje ciljeva EU u oblasti klimatskih promena podrazumeva i promene u strukturi energetskeg sektora, uključujući i napuštanje zabrane izgradnje nuklearnih elektrana; da li se troškovi prihvatanja ciljeva EU mogu opravdati koristi, na koji način i u kojem roku; na koji način obezbediti socijalno prihvatljivu raspodelu tereta troškova; da li konstatacija iz godišnjeg izveštaja o napretku Srbije (za 2013) da „*Srbija ipak još uvek nije pokazala svoju nameru da smanji emisije do 2020. godine*“ može biti tumačena kao dokaz realnog sagledavanja (ne)mogućnosti RS ili na neki drugi način, itd.

2. Osnovni elementi položaja RS određeni su, pored ostalog i najvećim delom, ukupnim položajem države članice Okvirne konvencije UN o promeni klime, koja se nalazi u fazi pregovora o članstvu u EU, odnosno različitim činiocima koji uslovljavaju dinamiku i sadržaj pregovaračkog procesa.

Prema Uvodnoj izjavi Republike Srbije, datoj na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj

uniji, 21. januar 2014. godine „među prioritetima u ovoj oblasti (misli se na oblast životne sredine, nap. aut) su i aktivnosti koje se tiču borbe protiv klimatskih promena.“

3. U Izveštaju Evropske komisije za 2013. godinu uočava se da „država i dalje nema sveobuhvatnu nacionalnu politiku ili strategiju u vezi sa klimom.“ Istovremeno, konstatuje se da se „Srbija... redovno pridruživala stavovima EU u međunarodnom kontekstu. Iako se ranije takođe pridružila Sporazumu iz Kopenhagena i podnela procenu svog potencijala za smanjenje emisija prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, Srbija ipak još uvek nije pokazala svoju nameru da smanji emisije do 2020. godine. Srbija bi trebalo da svoju obavezu u pogledu smanjenja emisija uskladi sa smanjenjem emisija EU i njenih država članica sa ciljem da do 2015. bude realizovan sporazum o klimi nakon 2020. godine. Osim toga, u skladu sa Zelenom knjigom EU Okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. godine, Srbiji se preporučuje da preispita okvir za svoju politiku u oblasti klime i energetike do 2030. godine.“ (aut. pod).

4. Tokom diskusije koja je vođena na sastanku NKEU, ukazano je na veći broj pitanja od značaja za stanje u RS i odnos prema definisanim ciljevima EU u oblasti klimatskih promena. Najznačajnije konstatacije i procene se odnose na sledeće:

4.1) Predstavnik nadležnog ministarstva je informisao da su preduzete određene aktivnosti na planu pripreme i sprovođenja mera radi ostvarivanja ciljeva u oblasti klimatskih promena. Srbija se Ugovorom o energetska zajednici obavezala na ciljeve u pogledu obnovljivih izvora energije do 2020. godine. Definisani su određeni ciljevi povećanja energetske efikasnosti kroz nacionalni akcioni plan za energetska efikasnost.

Nadležno ministarstvo i odsek za klimatske promene započeli su aktivnosti koje se odnose na sistem trgovine emisijama koji je u okviru EU definisan „kao jedan od ključnih alata za smanjenje emisije gasova.“ Srbija je prošle godine u septembru započela projekat koji se finansira kroz IPA-u 2012, čiji je cilj bio uspostavljanje monitoringa, izveštavanja i verifikacije koju zahteva ova direktiva EU. Nedavno je ceo projekat proširen na kompletan sistem trgovine emisijama, kako bi se obezbedilo blagovremeno prilagođavanje industrijskog sektora.

Smatra se da je suština procesa u tome da se standardi, koje industrija mora da ispuni, moraju da menjaju. Procenjuje se da niko iz EU ne očekuje od Srbije da ona kompletno zatvori svoja termo-postrojenja i da više ne koristi ugalj. To i dalje rade i Poljska i druge države EU budući da EU u svojim planovima za 2030. i 2050. ima cilj da obezbedi potrebne količine energije. Proračuni su pokazali da su investicije za održavanje postojećih energetskih postrojenja jednake investicijama koje bi se koristile za izgradnju postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Sa druge strane, ovaj prelazak im obezbeđuje potrebne količine energije za 2020, 2030. i za 2050. godinu.

Srbija je aplicirala za projekat koji bi obezbedio treninge za industriju kako bi se razjasnilo šta je sistem trgovine emisijama, ali on još nije sproveden. Očekuje se da se u junu na nivou vlade donese odluka o institucionalnom okviru za sprovođenje direktive. Trenutno su uključeni Odsek za klimatske promene (u nadležnom ministarstvu), Agencija za zaštitu životne sredine i Direktorat za civilno vazduhoplovstvo. Zatim se očekuje da bi do kraja godine trebalo da bude izrađeno zakonodavstvo. Cilj je da propisi stupe na snagu odmah po usvajanju, da bi industrijski sektor imao vremena za pripremne aktivnosti do ulaska u EU, kako bi se izbeglo da industrijska postrojenja budu zatečena obavezama nakon ulaska u EU.

4.2) Međutim, Srbija nema strategiju borbe protiv klimatskih promena, tj. Srbija nema ciljeve smanjivanja emisije gasova do 2020. godine. U okviru Okvirne konvencije UN o promeni klime očekuje se da sve države članice iznesu sopstvene tzv. doprinose (contributions) do kraja 2015. godine, kako bi se ova smanjenja razmatrala i usvojila na međunarodnom nivou.

4.3) Finansiranje aktivnosti u oblasti klimatskih promena sprovodi se kroz projekte i bez nacionalnih investicija što otvara određena pitanja. Odsek za klimatske promene je „još 2011. godine napravio predlog projekta za strategiju borbe protiv klimatskih promena sa akcionim planom.“ Postojali su određeni problemi sa delegacijom EU, koja je ove aktivnosti odlagala „uglavnom sa objašnjenjem da ne postoji politička podrška istoj.“ Ipak, projekat je konačno prihvaćen i on bi trebalo da bude finansiran iz „unallocated IPA 2012“ sredstava. Očekuje se da bi se uskoro moglo krenuti sa realizacijom ovih aktivnosti, ali ostaje ključno pitanje koliko toga će se moći uraditi „s obzirom na rokove koje postavlja okvirna konvencija UN o promeni klime, a samim tim i EK.“

4.4) Procenjuje se da uloga nevladinog sektora u sprovođenju aktivnosti u oblasti životne sredine i klimatskih promena jača. Uloga nevladinog sektora se vidi kao „značajna pomoć u realizaciji aktivnosti.“

4.5) U diskusiji je naglašeno da bi sagledavanje stanja u oblasti klimatskih promena i mogućnosti RS u odnosu na ciljeve EU trebalo vršiti na način kojim se obezbeđuje intersektorski pristup uzrocima i posledicama klimatskih promena, uključivanje svih relevantnih subjekata i sistematsko praćenje stanja u ovoj oblasti. Za realnu procenu potreba i mogućnosti društva za suočavanje sa problemima klimatskih promena neophodno je imati u vidu direktne i indirektne veze između uzroka i posledica stanja

u oblasti klimatskih promena sa načinom vođenja drugih sektorskih politika.

4.6) Posebno je ukazano da je ciljeve politike u oblasti klimatskih promena u delu koji se odnosi na energetski sektor potrebno posmatrati u kontekstu ukupnog razvoja i socijalne politike. Ukazano je na činjenicu da u RS „186 000 dece... zavisi od nekog oblika socijalne pomoći,“ odnosno da se za ove potrebe troši oko 25 milijardi dinara, tj. oko 200 miliona evra. „Ukupno za neka socijalna davanja Srbija odvaja 57 milijardi.“ Istovremeno, u diskusiji je iznet podatak da je „preko 60 odsto stanovništva u Srbiji energetski siromašno,“ i da „Srbija lažno iznosi podatke o siromaštvu,“ govoreći da se radi o oko 10 odsto. Takođe, procenjeno je da „energetski sektor svake godine doživljava udarce zbog stalnog pritiska da se obaraju rekordi“, kao i da su pojedini energetski objekti izloženi „čestim havarijama.“ Više milionske štete plaćaju građani i kada se to uporedi sa brojem siromašnih onda je jasno da svaki od ovih elemenata pojedinačno, povećavaju „ukupnu osetljivost na siromaštvo za desetak procenata.“

4.7) Procenjuje se da na potrebu interesktorskog pristupa snažno ukazuju i štete koje nastaju usled klimatskih promena (aktuelni problemi sa poplavama, suše, druge elementarne nezgode, itd).

Posebno je ukazano na ugroženost usled posledica klimatskih promena u Vojvodini kako zbog poplava tako i usled problema povezanih sa pošumljenošću. Stanje u RS karakteriše nepostojanje „opsežnih mera pošumljavanja.“ Iskustva drugih država, primenjiva na okolnosti u RS, mogla bi pomoći u rešavanju pojedinih problema. Alarmantne vesti o procenama mogućih šteta u budućnosti su ozbiljno potencirane činjenicama koje smo imali prilike da pratimo u medijima. Teške suše, uragani, požari... izazivaju velike štete u vodosnabdevanju, poljoprivredi, saobraćaju, javnom

zdravlju, itd. Prema podacima iz izlaganja prof. Pešica, u slučaju SAD 2012. godine je nastao ekstreman trošak zbog klimatskih problema. Iznosio je preko 140 milijardi dolara. Najveći deo je bio pokriven iz državnog budžeta. „Privatne osiguravajuće kuće su platile određeni deo, a oko 10 milijardi dolara platili su vlasnici kao neosiguranu štetu. Ako se izuzmu rashodi SAD namenjeni odbrambenim potrebama, upravo ovo plaćanje štete je bilo najveća budžetska stavka (96 milijardi). Osam puta više nego koliko se izdvaja za njihovu agenciju za zaštitu životne sredine, ili tri puta više od rashoda za nauku, tehnologiju i istraživanje, ili dvostruko više za međunarodnu politiku i diplomatiju.“ U Velikoj Britaniji poplave predstavljaju najčešći oblik ekstremnih klimatskih događaja. Oko 6 miliona nekretnina se nalazi u zonama rizika. „Štete za period 2007-2012 se procenjuju na 1,5 milijardi funti godišnje, što je umanjilo stopu privrednog rasta. Procenjuje se da bi ove štete u budućnosti mogle biti znatno veće (oko 30 milijardi funti godišnje).“ U ovoj zemlji se vode ozbiljne diskusije o modalitetima pokrivanja šteta. Ovakav trend se nastavio i u 2013. godini, a početak 2014. godine je najavio još teže posledice.

4.8) U slučaju Republike Srbije, procenjuje se da će najveće štete od suše biti u poljoprivredi, potom energetici, komunalnom sektoru i javnom zdravlju. Na žalost, „detaljnih analiza mogućih scenarija i njima prouzrokovanih šteta u Srbiji do sada nije bilo. Prema grubim procenama rađenim na Poljoprivrednom fakultetu, godišnji iznos direktnih šteta od suše po najvažnije poljoprivredne kulture varira od oko 60 do 160 miliona evra godišnje.“

4.9) U delu koji se odnosi na Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije (2014-2024) – Nacrt, ocenjeno je da su problemi koji su povezani sa klimatskim promenama prikazani na relativno uopšten način i bez odgovarajuće konkretizacije u odnosu na okolnosti

koje postoje u RS, posebno imajući u vidu njihov uticaj na poljoprivredu u RS i konkretne mere koje bi trebalo preduzeti. Nažalost, ovaj strateški dokument ne sadrži odgovarajuća rešenja u delu koji se odnosi na osiguranje od šteta. Procenjuje se da bi pozitivna iskustva nekih drugih zemalja koje imaju obavezno osiguranje za štete usled klimatskih promena moglo doprineti rešavanju dela problema u poljoprivrednoj proizvodnji.

4.10) Procenjuje se da postoji velika potreba za pokretanje multidisciplinarnih istraživanja kroz korišćenje računarskog modela. Do sada on nije korišćen i mislim da postoji potreba da se institucije angažuju da se dođe do objektivnog vrednovanja šteta. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere za ublažavanje posledica šteta. Pored primene agrotehničkih mera i investiranja u sisteme za efikasno vodosnabdevanje i efikasnu protivgradnu zaštitu, jedna od najvažnijih mera je osiguranje. Procenjuje se da je to „značajan ekonomski instrument koji može olakšati posledice šteta u poljoprivredi. U RS postoji samo 2 odsto osiguranih parcela, svi ostali očekuju pomoć od države. To može biti ozbiljan problem u budućnosti.”

4.11) Postojeći sistem subvencija u poljoprivredi, koji se vezuje „samo za naftu i đubrivo“ nije dobar budući da se radi o robi uvoznog karaktera pri čemu „korist imaju uglavnom samo uvoznici.“ Uvođenje subvencija „prema proizvodu“ a ne „prema veličini poseda“ doprinelo bi efikasnijem funkcionisanju sistema, sprečavanju zloupotreba od strane pojedinih grupacija.

4.12) Konstatovano je da je potrebno izvršiti analize mogućnosti navodnjavanja i izvršiti odgovarajuće izmene i dopune Vodoprivredne osnove RS koja je već u momentu donošenja (2001) sadržavala podatke koji se mogu smatrati zastarelim. Procenjuje se da je potrebno napraviti novi master plan za vodoprivredu.

4.13) Iako je usvojeno više strateških dokumenata koji se na različite načine odnose, ili mogu da se odnose na klimatske promene, odnosno ciljeve RS u ovoj oblasti, konstatovano je da u praksi RS postoje dva odvojena problema.

a) Prvi ima opšti značaj i povezan je sa razumevanjem karaktera strateških dokumenata u postojećem sistemu kreiranja javnih politika. Karakter obaveznosti ciljeva iz strateških dokumenata različito se tumači i dovodi u pitanje. Neupotrebljivost strateških dokumenata, odnosno ciljeva definisanih strateškim dokumentima proističe, između ostalog, i zbog slabosti zakonodavne procedure koja ne obezbeđuje realno sagledavanje implikacija donošenja strateških dokumenata i propisa. U diskusiji je naglašen i problem povezan sa nepostojanjem „obaveze da se urade procene na osetljivost na klimatske promene.“

Procenjuje se da bi o novim strategijama trebalo razmišljati oprezno imajući u vidu dosadašnja iskustva u izradi i odsustvu sprovođenja strateških dokumenata.

Ukazano je na potrebu da se obezbedi kontinuitet u donošenju i sprovođenju strateških dokumenata. Postojeći način odnosa prema strateškim dokumentima doprineo je „njihovom obesmišljavanju.“ Iako predviđena da služi kao „krovna strategija“, nije obezbeđeno sprovođenje Strategije održivog razvoja i usklađenost ciljeva iz ovog dokumenta sa ciljevima iz brojnih drugih strateških dokumenata. Definisani ciljevi su napušteni, menjani ili „prećutno zamenjivani nekih drugim dokumentima.“

b) Drugi problem se odnosi na činjenicu da RS nema poseban strateški dokument koji se odnosi na klimatske promene. Konstatovano je da RS „nema jasnu politiku kada su u pitanju klimatske promene, koja treba da poveže ... lokalni, nacionalni i evropski nivo,“ a bez „dobre lokalne organizacije, ... to povezivanje neće biti dobro.“

4.14) Izraženo je očekivanje da će formiranje posebnog tela (Republički sekretarijat za javne politike), najavljeno u ekspozeu predsednika Vlade, koje bi trebalo da „obebeđuje osmišljenost i međusobnu usklađenost javnih politika, i njihovu usklađenost sa srednjoročnim finansijskim mogućnostima zemlje,“ doprineti unapređenju stanja u ovoj oblasti.

4.15) Naglašen je značaj „zelene industrijske tranzicije,“ na osnovu procena iz studija koje su pokazale da je „moguće izvršiti reindustrijalizaciju kroz upotrebu biomase u Srbiji, kroz pošumljavanje, i otvaranje čitavog jednog novog prostora industrije.“ Jedan od odgovora u sektoru poljoprivrede je podsticanje razvoja organske poljoprivrede čime se „smanjuje energetska zavisnost, smanjuje zagađenje, povećava kompetitivnost, povećava zapošljavanje, itd.“

4.16) Procenjuje se da postojeći sistem budžetskog finansiranja i „ogromnih davanja“ iz budžeta za energetske sektor „pokazuju nesposobnost energetskog sektora da proizvede viškove vrednosti koji bi se reinvestirali.“ Ukupna državna pomoć je neodrživa i prikriva „neoptimizovani i prividni sistem uspešnosti energetskog sektora.“

4.17) Odsustvo realnog sagledavanja mogućnosti i potreba privrede i građana RS, u procesu formulisanja ciljeva nacionalne politike (putem strateških dokumenata i/ili nacionalnih propisa) moglo bi biti uklonjeno i/ili značajno prevaziđeno znatno doslednijom primenom analize efekata propisa, odnosno obaveznom primenom analize troškova i dobiti (cost-benefit analiza). Međutim, procenjuje se da primena analize troškova i dobiti, kao instrumenta u definisanju nacionalnih ciljeva, nikada nije zaživela „zato što ona menja pogled na stvari, pokazuje ko su pravi dobitnici, a ko gubitnici“, što „ne odgovara onima koji dobro prolaze u postojećoj situaciji.“ Primena ovog instrumenta bi dovela u pitanje privilegovan položaj odre-

đenih pojedinaca i grupacija u pojedinim sektorima koji imaju monopolistički položaj.

4.18) U pogledu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, konstatovano je da RS primarni značaj pridaje pripremanju za primenu Direktive koja reguliše trgovinu dozvolama za emisije gasova sa efektom staklene bašte, kako bi privredni subjekti bili pripremljeni u momentu ulaska u EU.

4.19) Iako je RS Prvu nacionalnu komunikaciju izradila i dostavila sekretarijatu Okvirne konvencije UN o promeni klime (2010) procenjeno je da se značaj ovog dokumenta do izvesne mere minimizira. U toku je izrada Druge nacionalne komunikacije u skladu sa obavezama koje RS ima na osnovu Okvirne konvencije UN o promeni klime.

4.20) Konstatovano je da jedan od ozbiljnih problema u formulisanju i sprovođenju politike u oblasti klimatskih promena predstavlja postojeći način prikupljanja i obrade podataka, koji ne obezbeđuju pouzdanu osnovu za formulisanje ciljeva i vođenje politike u oblasti klimatskih promena. Kao rezultat takvog stanja, različiti strateški dokumenti sadrže različite podatke pa otuda i ciljevi koji se definišu nisu međusobno usklađeni.

Složenost prikupljanja podataka u oblasti klimatskih promena, ili od značaja za klimatske promene, proističe, između ostalog, iz činjenice da se ne radi samo o podacima o emisijama gasova sa efektom staklene bašte (na šta se često i pojednostavljeno svodi) već se radi o brojnim drugim podacima, uključujući i podatke koji se odnose na mere u oblasti politike u različitim oblastima, koje mogu biti značajne za ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena.

Procenjuje se da je značajan deo podataka koje prikupljaju različiti subjekti u RS „neuporediv i neupotrebljiv.“ Ne uporedivost podataka koje obezbeđuju institucije RS

ima unutrašnju i međunarodnu dimenziju. Najpre, podaci koje prikupljaju pojedini organi i organizacije nisu međusobno usklađeni, koriste se različite i neuporedive metodologije.

Međunarodna neuporedivost podataka koje obezbeđuju nadležni organi i organizacije proističe iz neusklađene nacionalne metodologije sa odgovorajućom međunarodnom metodologijom. Posebno su naglašeni problemi koji proističu iz neuporedivosti podataka koje proizvodi Zavod za statistiku RS, a ukazano je i na probleme sa podacima koje prikupljaju zavodi za javno zdravlje. Iako Agencija za zaštitu životne sredine preuzima značajne aktivnosti na prikupljanju relevantnih podataka u skladu sa Uredbom o metodologiji prikupljanja podataka za nacionalni inventar emisije gasova, konstatovano je da ova institucija nema mehanizme da natera obveznike da dostavljaju podatke.

Na primeru studije „Uticaj toplih talasa na mortalitet u Beogradu“ koja se sprovodi na Geografskom Institutu „Jovan Cvijić“ SANU, ukazano je na konkretne probleme u dostupnosti podataka koji su neophodni u matematičkim modelima koji se koriste u navedenoj problematici. Značajan limitirajući faktor je nedostupnost višegodišnjih nizova podataka na dnevnom nivou o aerozagađenju na prostoru Beograda kao jednom od ključnih činilaca u istraživanju navedene problematike (podaci nisu digitalizovani, postoje razlike u parametrima koji se osmatraju i metodologiji merenja, prekidi u vremenskim serijama itd). Podaci su traživani od Gradskog zavoda za javno zdravlje, Beograd. Takođe, nedostupnost podataka ograničava i druge studije i analize uticaja klimatskih promena na različite komponente životne sredine na prostoru Srbije.

4.21) Ukazano je na česte promene u organizaciji poslova u oblasti životne sredine na republičkom nivou, kako jednu od prepreka za sistematsko vođenje politika i praćenje sta-

nja u ovoj oblasti. U poslednjih 15 godina poslove u oblasti životne sredine na republičkom nivou obavljale su različite institucije i to u 6 različitim kombinacija (zajedno ili u okviru ministarstva zdravlja, preko nauke i tehnološkog razvoja, prostornog planiranja, energetike, prirodnih resursa, poljoprivrede). Procenjeno je da je „čitav sektor životne sredine perfektna moneta za političko potkusurivanje.“ zbog čega izostaje sistematski pristup rešavanju problema.

4.22) Problemi u vezi sa klimatskim promenama nisu na odgovarajući način izraženi u radu lokalnih samouprava. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) nastoji da pitanje klimatskih promena zadrži u fokusu aktivnosti, iako u poslednjih nekoliko godina nije dostavljena ni jedna inicijativa ovoj asocijaciji od strane predstavnika lokalne samouprave. SKGO je 2010. godine, uz pomoć norveških partnera i u okviru UNDP, organizovala konferenciju koja se odnosila na klimatske promene i ulogu lokalnih zajednica. Uočeno je da postoji visok nivo nerazumevanja uloge (ili potencijalne uloge) lokalnih zajednica u kreiranju ciljeva u oblasti klimatskih promena i njihovom sprovođenju. Procenjuje se da je neophodno da se „promene načini gazdovanja energijom,“ odnosno da je potrebno početi sa uvođenjem sistema energetske menadžmenta koji podrazumeva, između ostalog, i kontinuirani monitoring potrošnje energije.

SKGO je u svom strateškom planu koji se odnosi na period od 2004. do 2017. godine definisala kao, jedno od pitanja kojima planira da se bavi, i oblast klimatskih promena. Nastojace da unapredi prepoznavanje problema klimatskih promena, jasnije definiše potrebu preduzimanja mera prevencije i prilagođavanja na klimatske promene kao i podsticanje kreiranja lokalnih politika, odnosno unapređenje funkcionisanja lokalnih organa vlasti u vanrednim prilikama.

Rešavanje problema u oblasti klimatskih promena nije sistemski rešeno već se sprovodi na *ad hoc* osnovi i u okviru pojedinačnih projekata. Sekretarijat za zaštitu životne sredine grada Beograda je ostvario odgovarajuću saradnju sa drugim nadležnim subjektima. Formirana je radna grupa za izradu kriterijama za izbor projekata za grad Beograd, u delu koji se odnose na obnovljive izvore energije i energetske efikasnost. Cilj je da se ustanovi sistem na osnovu kojeg bi se jasno videlo ko su najveći potrošači na nivou grada, gde idu najveća sredstva, koja je veličina investicija za te objekte, koja emisija gasova, šta bi bili prioriteta za unapređenje energetske efikasnosti, itd.

Ukazano je na ograničenja finansijskog karaktera koja imaju direktnog uticaja na ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena.

4.23) Uočeno je da predsednik Vlade, gospodin Aleksandar Vučić, u svom ekspozeu u Narodnoj skupštini RS (27.4.2014) nije obratio naročitu pažnju na oblast životne sredine i klimatskih promena. „Klimatske promene“ se spominju samo na jednom mestu i to u kontekstu činioaca koji determinišu stanje u „sektoru poljoprivrede“ a koje, inače, karakterišu „slaba i nekonkurentna proizvodnja.“ Ovakav odnos prema pitanju klimatskih promena bi mogao predstavljati indikator opšteg odnosa nove Vlade prema ovim pitanjima, odnosno pokazatelj značaja koje nova Vlada pridaje ovim pitanjima. Procenjuje se da bi ovo moglo imati negativne posledice po ostvarivanje ciljeva u ovoj oblasti posebno imajući u vidu ubedljivu većinu koju partija kojoj pripada predsednik Vlade ima u Narodnoj skupštini RS. Očekuje se da može imati uticaj na odnos prema ovim pitanjima na svim nivoima vlasti (do lokalnog nivoa), polazeći od jedne od već iskazanih karakteristika političkog sistema RS koja se sastoji u tendenciji da se partijski ciljevi jednoobrazno sprovode na svim nivoima vlasti.

4.24) Naglašen je značaj naučnih istraživanja u vezi sa klimatskim promenama. U tom kontekstu istaknuto je da bi rezultati projekta „Proučavanje istraživanja klimatskih promena i uticaja na životnu sredinu, praćenje uticaja, adaptacije i ublažavanja“ (Projekat 43007) trebalo da budu korišćeni pri definisanju strateških ciljeva u ovoj oblasti i instrumenata za njihovo ostvarivanje.

6.3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Procenjuje se da postoji razumevanje okvira i ciljeva EU u oblasti klimatskih promena i, u skladu sa tim, u RS se preduzimaju određene aktivnosti. RS preduzima i aktivnosti u delu koji se odnosi na sprovođenje obaveza koje proističu iz Okvirne konvencije UN o promeni klime. U toku je izrada Druge nacionalne komunikacije.
2. Srbija nema strategiju borbe protiv klimatskih promena, tj. Srbija nema ciljeve smanjivanja emisije gasova sa efektom staklene bašte do 2020. godine.
3. Polazeći od podataka o štetama u drugim regionima sveta, procenjuje se da potencijalne štete usled posledica klimatskih promena nisu na odgovarajući način sagledane u RS. Preporučuje se preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti radi njihovog realnog sagledavanja i potpunog uvažavanja kao elementa strateških opredeljenja u svim relevantnim oblastima.
4. Intersektorski i multidisciplinarni karakter klimatskih promena podrazumeva sistemski pristup i uključivanje različitih privrednih grana i delova javne uprave u proces pripreme, definisanja i sprovođenja nacionalnih ciljeva u oblasti klimatskih promena.

5. Međusobna neusklađenost strateških dokumenata uzrokovana je različitim činiocima. Neophodno je preduzeti odgovarajuće mere radi stvaranja uslova za usklađivanje ciljeva definisanih u strateškim dokumentima i nacionalnim propisima. Ovo posebno u delu koji se odnosi na strateške dokumente i propise koji su od neposrednog značaja za oblast klimatskih promena (životna sredina, energetika, poljoprivreda, saobraćaja, itd).
6. Procenjuje se da odsustvo dosledne primene analize efekata propisa, uključujući i primenu cost-benefit analiza, pri izradi strateških dokumenata i donošenju propisa, predstavlja jedan od suštinskih uzroka ogromnog raskoraka između onoga što je zapisano u strateškim dokumentima ili normirano u propisima i realnosti. Preporučuje se izmena Poslovnika Vlade na način koji će obezbediti obaveznu i doslednu primenu cost-benefit analize pre donošenja strateških dokumenata i propisa.
7. Ostvarivanje ciljeva EU u oblasti klimatskih promena podrazumeva transformaciju ka „zelenoj reindustrijalizaciji“ zemlje i primenu različitih instrumenata u svim ključnim sektorima privrede.
8. Procenjuje se da jedan od glavnih ciljeva nacionalne politike u oblasti klimatskih promena predstavlja unapređenje efikasnosti u energetskom sektoru i reorganizacija u načinu funkcionisanja ovog sektora morala bi uvažavati realne mogućnosti privrede i društva.
9. Konstatovano je da strateška opredeljenja iz Strategije poljoprivredne i ruralnog razvoja Republike Srbije (2014-2024) – Nacrt, ne sadrže na zadovoljavajući način definisane ciljeve i instrumente politike u oblasti klimatskih promena, zbog čega se predlaže njihovo redefinisanje.

10. Problemi u metodologiji prikupljanja i obrade podataka imaju značajan uticaj na pouzdanost formulisanja nacionalnih ciljeva. Preporučuje se preduzimanje mera radi sistemskog uređivanja stanja u ovoj oblasti na način koji će obezbediti zakonom jasno definisane i međusobno usklađene nadležnosti za prikupljanje podataka, način koordinacije aktivnosti različitih subjekata i distribuciju podataka. Posebno se ukazuje na potrebu usklađivanja metodologije prikupljanja svih podataka od značaja za oblast klimatskih promena sa međunarodnom metodologijom. Predlažu se izmene odgovarajućih propisa s ciljem obezbeđivanja uslova da Agencija za zaštitu životne sredine i drugi subjekti dobiju instrumente za doslednu primenu obaveza koje se odnose na dostavljanje podataka svih subjekata koji imaju takvu obavezu.
11. Pitanje načina finansiranja aktivnosti u vezi sa klimatskim promenama nije rešeno na sistemski način, već se sprovodi skoro isključivo na *ad hoc* projektnoj osnovi.
12. Potrebno je izgraditi model održivog i obaveznog osiguranja poljoprivrednih gazdinstava.
13. Izvršiti izmene i dopune postojeće Vodoprivredne osnove (2001), odnosno napraviti „novi master plan“ zasnovan na realnim procenama stanja i mogućnosti u vodoprivrednom sektoru imajući u vidu procene u oblasti klimatskih promena.
14. Pitanje statusa RS u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime ne smatra se naročito značajnim pitanjem s obzirom na globalne tendencije u ovoj oblasti i budući da se od država članica Konvencije očekuje da dostave svoje predloge smanjenja svojih emisija (kao „contributions“ a ne „commitments“).

15. Izrada strategije adaptacije na klimatske promene trebalo bi da bude prioritet RS kao zemlje čije je učešće u ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte relativno skromno u odnosu na ukupne emisije, a naročito emisije pojedinih država velikih emitera.
16. Konstatovano je da praksa čestih promena u položaju sektora životne sredine u sistemu javne uprave (pre svega na republičkom nivou) ne obezbeđuje funkcionalnost sistema. Sugerise se izgradnja elemenata sistema kojima će se obezbediti kontinuitet u pozicioniranju poslova u oblasti životne sredine u sistemu javnu uprave, na način koji će obezbediti njegovu funkcionalnost u odnosu na sve druge sektore i jasnu stratešku prepoznatljivost. Takva praksa bi doprinela jasnijem profilisanju i ostvarivanju ciljeva nacionalne politike u oblasti klimatskih promena.
17. Jačanje kapaciteta nadležnih subjekata za reagovanje u vanrednim situacijama, kao posledicama klimatskih promena, smatra se neophodnim preduslovom za ostvarivanje ciljeva nacionalne politike, usklađene sa ciljevima EU.
18. Procenjuje se da je potrebno preduzeti mere radi jačanja svesti o ulozi lokalne samouprave u aktivnostima koje se sprovode u oblasti klimatskih promena, naročito u delu koji se odnosi na energetska efikasnost. U delu koji se odnosi na jačanje kapaciteta lokalne samouprave, procenjuje se neophodnost izgradnje sistemskog pristupa uporedo sa sprovođenjem projekata na *ad hoc* osnovi.
19. Konstatovano je da se odsustvo naglašavanja značaja problema životne sredine i klimatskih promena u izlaganju predsednika Vlade RS, gospodina Aleksandra

Vučića, u Narodnoj skupštini RS (27.4.2014), ne može smatrati podrškom intenziviranju aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem ciljeva u oblasti životne sredine i klimatskih promena.

20. Procenjuje se da bi jačanje multidisciplinarnih istraživanja u oblasti klimatskih promena (uz korišćenje računarskog modela) moglo doprineti stvaranju osnove za kvalitativno realnije sagledavanje stanja i mogućnosti RS u ovoj oblasti. Jedan od činilaca koji bi trebalo uzeti u obzir su i predviđanja promena demografskih kretanja u RS.

6.4. IZBOR IZ LITERATURE

- *A 2030 framework for climate and energy policies*, Green paper, European Commission, COM(2013) 169 final, Brussels, 27.3.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN> (20.4.2014).

- *Adapting to climate change: Towards a European framework for action*, White paper, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2009) 147/4

- *Drugi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine*. Vlada Republike Srbije, Beograd. 2013. („Službeni glasnik RS,“ br. 98/2013).

- *Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010.

- Presidency Conclusions, European Council, Lisbon. 23-24 March 2000.

- *Resolution of 16 June 2010 on EU 2020*, European Parliament. 2010. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+VO//EN>)

- *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2009. godinu*, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2010.

- *Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010. (<http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>)

- Kalmar Z. *Klimatske promene i Srbija: između ciljeva Evropske unije i nacionalnih prioriteta i mogućnosti*, prezentacija na sastanku NKEU, Beograd, 5.5.2014.

- *Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*, Vlada Republike Srbije, Beograd.

(http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678)

- *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.

- *Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva*, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Beograd, 2010.

(http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678)

- *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016)*, Kancelarija za evropske integracije, februar 2013. str. 507. i dalje. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf (16.3.2014).

- *Nacionalni program zaštite životne sredine*, Vlada Republike Srbije. Beograd, 2010. („Službeni glasnik RS”, broj 12/2010); <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm>

- Okvirni ekspozé, Predsednik Vlade Republike Srbije, 27. april 2014, <http://www.srbija.gov.rs/> (10.5.2014).

- *Opšta pozicija EU*, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).

- *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, European Commission, COM(2014) 15 final Brussels, 22.1.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN> (20.4.2014).

- Pešić, R. *Posledice klimatskih promena – štete u poljoprivredi Srbije*, prezentacija na sastanku NKEU, Beograd, 5.5.2014.

- Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2010), <http://>

www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf;

- Rietig K. Sustainable Climate Policy Integration in the European Union, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23/2013, pp. 297-310. DOI: 10.1002/eet.1616

- *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011.

- *Strategija aproksimacije za sektor kvaliteta vazduha i klimatske promene*, EAS, Eptisa, PM Group, Beograd, april 2012.

- *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine (Predlog)*, 15.1.2014. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2014/113-14.pdf (20.4.2014), ili http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 (20.4.2014).

- *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine*, Vlada Republike Srbije, Beograd. 2005. „Službeni glasnik RS”, broj 44/2005) http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/60775/strategija_energetika_lat.zip.

- *Strategija razvoja poljoprivrede Srbije*. Vlada Republike Srbije. Beograd, 2006. (http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?Itemid=75&id=64&option=com_content&task=view;)

- *Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo životne sredine i prostornog plani-

ranja. Beograd. 2009. („Službeni glasnik RS”, broj 17/09), (http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678)

- Todić, D., *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014.

- Todić, D., Klimatske promene, u Kronja, J. (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, Srbija, 2011. str. 64-80.

- *Trends and projections in Europe 2013 - Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*, EEA Report No 10/2013. European Environment Agency, Copenhagen, 2013.

- *Uvodna izjava Republike Srbije*, Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Brisel, 21. januar 2014. godine, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovacki_okvir.pdf. (9.2.2014).

- Vukasović, V., Todić, D., *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

7. RADNA GRUPA: ŽIVOTNA SREDINA

Aleksandar Macura, Nezavisni konsultant

Biljana Nenadić, Služba Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Biljana Storić, Menadžer za zaštitu životne sredine, Centar za reciklažu d.o.o. Beograd

Bojan Kovačić, Republička agencija za energetske efikasnost

Bojan Milovanović, GM Optimist

Božidar Potkonjak, Božić i sinovi d.o.o

Branislav Galešev, Odeljenje za postupanje sa opasnim i ostalim otpadom, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja - sektor za kontrolu i nadzor

Branislav Pajić, RB Kolubara

Damjan Rhem Bogunović, Fondacija "Hajnrüh Bel"

Darija Šajin, Južnobački upravni okrug

Darinka Radojević, Institut Kirilo Savić

Darko Milosavljević, Evropski centar za regionalnu saradnju

Dimitrije Aleksić, FUTURA

Dragan Dilparić, ORSES d.o.o.

Dragan Dobrašinić, Toplički centar za demokratiju i
ljudska prava

Dragan Marinković, Grad Kragujevac

Dragana Mladenović, Fond za zaštitu životne sredine

Dunja Prokić, Ambasadori životne sredine

Dušan Stokić, Privredna komora Srbije

Dušan Vasiljević, SNC International holdings Ltd

Filip Abramović, Sekretarijat za zaštitu životne sredine,
Grad Beograd

Goran Bursać, Sindikat vazduhoplovnih tehničara Vojske Srbije

Goran Mitić, Zeleni Srbije

Goran Vesić, Ecorec d.o.o.

Gordana Brun, Škola za opstanak

Gordana Jančić, Srbija šume

Hristina Stevanović Čarapina, Fakultet za životnu sredinu,
Univerzitet u Sremskoj Kamenici

Irena Milojević, Privredna komora Srbije

Ivana Radojković, Biogreen Energy

Jadranka Marčok, Zeleni krug

Jelena Mančić, Centar modernih veština

Kristina Đurić, EX Privredna komora Srbije

Ksenija Jovanović, FUTURA

Lidija Bartuš-Vasiljević, Western Balkans Consulting

Lidija Kesar, Fraktal NVO

Ljiljana Đorđević, samostalni savetnik, Agencija za zaštitu životne sredine

Ljiljana Matović, Institut za nuklearne nauke “Vinča”

Ljubinka Kaluđerović, Stalna konferencija gradova i opština

Maja Krunić, Agencija za zaštitu životne sredine

Marija Jović, Ekostar Pak

Marko Milenković, Institut društvenih nauka

Milan Stefanović, PROTECTA

Milena Malešević, Kancelarija za evropske integracije Vlade RS

Milica Mladenović, Ekostar PAK

Milisav Pajević, Eko-NEC

Miloš Katić, Ekodimec

Miodrag Gluščević, Stalna konferencija
gradova i opština

Mirko Popović, Beogradska otvorena škola

Mladenka Ignjatić, nezavisna konsultantkinja

Nataša Đokić, Gradski sekretarijat za zaštitu životne
sredine, Grad Beograd

Nataša Tomić-Petrović, Univerzitet u Beogradu

Nenad Miloradović, Opštinska uprava opštine Čuprija

Olga Sipovac, Sekretarijat za zaštitu životne sredine,
Gradska uprava grada Pančeva

Olivera Zurovac-Kuzman, Misija OEBS u Srbiji

Paola Petrić, Fondacija "Hajnrih Bel"

Predrag Aleksić, Srbijašume

Radmilo Pešić, Poljoprivredni fakultet

Sabina Ivanović, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i
prostornog planiranja

Siniša Mitrović, Privredna komora Srbije

Slađana Rakin, Reciklažni centar „Božić i sinovi“ Pančevo

Snežana Matić-Besarabić, Centar za higijenu i humanu ekologiju, Gradski zavod za javno zdravlje

Snježana Mitrović, Udruženje TERRA'S i Regionalni Arhus centar Subotica

Sonja Prodanović, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije

Srđan Matović, Arhus centar Kragujevac

Stevan Lilić, Pravni fakultet

Sunčica Vještica, Tarkett d.o.o. Bačka Palanka

Tanja Petrović, Mladi istraživači Srbije

Tatjana Đurković, Misija OEBS u Srbiji

Valentina Đureta, Beogradski fond za političku izuzetnost

Vesna Stefanović, JKP “Komrad”, Vranje

Vladimir Janković, UNEKOOP

Vladimir Pavićević, Tehnološko-metarulški fakultet

Vladimir Radojičić, Trag fondacija

Vojislav Stanković, Ekostar Pak

Vukica Popadić, RB Kolubara

Zoran Sretić, Kancelarija za evropske integracije Vlade RS

Zorica Isoski, Aurora Green d.o.o.

Zorica Stevanović, PROTECTA

SKRAĆENICE

- AP** ▶ Autonomna pokrajina
- EK** ▶ Evropska komisija
- EU** ▶ Evropska unija
- FZŽS** ▶ Fond za zaštitu životne sredine
- JLS** ▶ Jedinica lokalne samouprave
- NKEU** ▶ Nacionalni konvent o EU
- NPZŽS** ▶ Nacionalni program zaštite životne sredine
- NSAŽS** ▶ Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine
- NVO** ▶ Nevladine organizacije
- RS** ▶ Republika Srbija
- SEPA** ▶ Agencija za zaštitu životne sredine
- SKGO** ▶ Stalna konferencija gradova i opština
- ZFZŽS** ▶ Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine
- ZZŽS** ▶ Zakon o zaštiti životne sredine

IMPRESUM

ANALIZA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI RADNA GRUPA ŽIVOTNA SREDINA 2012/2014

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

Dragoljub Todić
Aleksandar Macura

Lektura i korektura

Tijana Samardžić

Grafički dizajn

ISSstudioDesign
igor.sandic@issstudiodesign.com

ISBN: 978-86-82391-86-9

Tiraž 300

Štampa Marađo, Beograd

2014. godina

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

502.1(497.11)
351.777(4-672EU:497.11)
351.824.11(497.11)

ТОДИЋ, Драгољуб, 1958-
Radna grupa Životna sredina : analize i preporuke / [autori Dragoljub Todić, Aleksandar Macura]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2014 (Beograd : Marađo). - 187 str. : ilustr. ; 21 cm. - (Nacionalni konvent o Evropskoj uniji : 2012/2014)

Nasl. u kolofonu: Analiza, zaključci i preporuke Nacionalnog konventa o Evropskoj
Uniji : radna grupa Životna sredina 2012/2014. - Podaci o autorima preuzeti iz kolofona. - Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz pojedina poglavlja.

ISBN 978-86-82391-96-8

1. Мацура, Александар, 1971- [аутор]
а) Животна средина - Заштита - Србија б)
Еколошка политика - Хармонизација -
Европска
унија - Србија с) Србија - Енергетска
политика

COBISS.SR-ID 208063500

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove radne grupe Životna sredina i ne odražavaju neophodno zvanične stavove **Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), Beogradske otvorene škole (BOŠ), Centra za razvoj građanskog društva PROTECTA, UNEKOOP-a, niti Ambassade Kraljevine Norveške u Srbiji.**



Evropski pokret
Srbija

B()Š Beogradska
otvorena
škola

Centar za razvoj građanskog društva



Center for civil society development



NORWEGIAN EMBASSY