

**Unapređenje kapaciteta
jedinica lokalne samouprave,
organizacija civilnog društva i
privrednih subjekata
za sprovođenje
evropskih standarda
u oblasti životne sredine**



Evropski pokret
Srbija

Beograd, novembar 2012.



SADRŽAJ:

Uvod	5
1. Nadležnost lokalne samouprave u oblasti životne sredine	6
2. Mesto i uloga organizacija civilnog društva u sistemu zaštite životne sredine.	7
3. Procena kapaciteta.	9
3.1. Procena kapaciteta u strateškim dokumentima, izveštajima i analizama	9
3.2. Procena kapaciteta – rezultati ankete	10
3.2.1. Opšti zaključci	10
3.2.2. Zaključci koji se odnose na jedinice lokalne samouprave	11
3.2.3. Zaključci koji se odnose na privredne subjekte	12
3.2.4. Zaključci koji se odnose na organizacije civilnog društva	13
4. Predlog preporuka	16
5. Osnovna literatura	17

*Dragoljub Todić**

Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine

Sažetak

Dokument predstavlja rezultat istraživanja koje je sprovedeno tokom 2012. godine i sastoji se iz dva dela: a) analize postojećih analitičkih dokumenata koji se odnose na nadležnost i kapacitete jedinica lokalne samouprave (JLS) i organizacija civilnog društva (OCD) u sprovođenju propisa i politike u oblasti životne sredine i b) istraživanja anketiranjem, odnosno intervjuisanjem predstavnika JLS, OCD i privrednih subjekata (PS) o tome kako oni procenjuju kapacitete (probleme, potrebe, mogućnosti, dalje aktivnosti, itd.) u sprovođenju politike i propisa u oblasti životne sredine. U dokumentu se daje prikaz rezultata ovog istraživanja.

Aktuelnost pitanja stanja kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine naročito je naglašena donošenjem propisa u oblasti životne sredine (2004. i 2009. godine) kojima je, u kontekstu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, lokalnoj samoupravi povereno obavljanje različitih poslova u oblasti životne sredine. Istovremeno, istim pravnim normama ojačan je položaj „javnosti“, odnosno OCD, propisivanjem procedura obaveznog učešća javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Poseban element od značaja za ulogu OCD predstavljaju odredbe pojedinih regulativa kojima se propisuju postupci u vezi sa pristupom informacijama koje se tiču životne sredine. Takođe, ovim propisima su privrednim subjektima definisane nove obaveze.

Raskorak između normativnog i stvarnog uočen je u različitim delovima sistema upravljanja u oblasti životne sredine čiji osnovni normativni okvir predstavljaju već spomenuti propisi iz 2004.

* Autor je član Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. Doprinos u izradi predloga praktične politike su dali: Mladenka Ignjatić, Prvoslav Plavšić i Miloš Katić, kao i članovi tima projekta „Znam kako da delujem“.

i 2009. godine. Analize, studije i izveštaji koji su rađeni u poslednjih nekoliko godina, za različite potrebe i od različitih autora, nedvosmisleno potvrđuju zaključak o postojanju problema u pogledu kapaciteta JLS i OCD da sprovode, odnosno učestvuju u sprovođenju propisa i primenjuju prava koja su propisana.

Istraživanje koje je sprovedeno ispitivanjem stavova predstavnika JLS, OCD i PS u osnovi je potvrdilo nalaze iz „desk analize“ i, dodatno, na specifičan način i detaljnije, pojasnilo izvesne probleme u pogledu kapaciteta ovih subjekata sistema zaštite životne sredine. Nalazi koji su proistekli iz istraživanja odnose se na procene kapaciteta JLS i njihovu ulogu u sistemu zaštite životne sredine (onako kako ih predstavnici JLS, OCD i PS vide). Osim toga, istraživanje je pokazalo i određene probleme u kapacitetima OCD, odnosno PS u delu koji se odnosi na sprovođenje propisa u oblasti životne sredine i učešće u aktivnostima koje se odnose na evropske integracije. U ovom dokumentu se daje pregled najznačajnijih zaključaka do kojih se došlo na osnovu ovog istraživanja.

Na kraju dokumenta se, polazeći od rezultata istraživanja, daje predlog preporuka.

Ključne reči:

lokalna samouprava, organizacije civilnog društva, privredni subjekti, životna sredina, propisi u oblasti životne sredine, učešće javnosti, pristup informacijama, usaglašavanje propisa, sprovođenje propisa, kapaciteti, Republika Srbija, Evropska unija

Uvod

Prema odredbama člana 114 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), saradnja između RS (sa jedne strane) i Evropskih zajednica, odnosno njihovih država članica (sa druge strane) imaće za cilj „da se obezbedi razvoj efikasne i odgovorne državne uprave u Srbiji, a naročito pružanje podrške primeni vladavine prava, odgovarajućem funkcionisanju državnih institucija u korist celokupne populacije Srbije, kao i nesmetanog razvoja odnosa između EU i Srbije. Saradnja u ovoj oblasti će prevashodno biti usredsređena na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu transparentnog i nepristrasnog sistema zapošljavanja, upravljanja kadrovima i napredovanja u državnoj službi, kontinuiranu obuku i promovisanje etike u državnoj upravi. Saradnja će obuhvatiti sve nivoe državne uprave, uključujući i lokalnu upravu.“ (Podvukao autor).

U zakonodavstvu Republike Srbije (RS) u oblasti životne sredine došlo je do radikalnih promena u poslednjoj deceniji. Doneti su potpuno novi zakoni i podzakonski propisi kojima su na potpuno nov način uređena skoro sva najznačajnija pitanja u oblasti životne sredine.

Opšta karakteristika svih novousvojenih propisa (iz grupe koja je usvojena 2004, odnosno 2009. godine) jeste relativno visok nivo njihove usaglašenosti sa odgovarajućim propisima Evropske unije (EU) u većem broju slučajeva. U osnovi, reforma celog sistema upravljanja zaštitom životne sredine imala je (i ima) za cilj usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU i jačanje kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine za sprovođenje donetih propisa. Pitanje kapaciteta subjekata sistema zaštite životne sredine predstavlja jedno od ključnih pitanja značajnih za sprovođenje propisa i ostvarivanje ciljeva politike u celini. Sve preliminarne analize su ukazivale da je pitanje kapaciteta subjekata sistema jedan od osnovnih uzroka postojanja raskoraka između normativnog i stvarnog, pa bi njihovo jačanje trebalo da doprinese prevazilaženju problema koji iz ovoga proističu. Dakle, postavlja se pitanje da li su definisana nadležnost JLS, obaveze i prava PS i OCD u skladu sa kapacitetima ovih subjekata, odnosno da li, na koji način i do koje mere obaveze ovih subjekata korespondiraju sa njihovom sposobnošću da ih sprovedu.

Metodološki, jedno od prvih pitanja koje se postavlja jeste pitanje definisanja sadržaja pojma „kapaciteti“ lokalne samouprave, odnosno OCD. U ovom dokumentu se za osnovu razumevanja smisla pojma „kapacitet“ uzimaju određenja ovog pojma u zvaničnim dokumentima RS. Tako se, prema *Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji*, smatra da „osposobljenost organa lokalne samouprave ima dva aspekta: materijalnu osposobljenost, koja se obezbeđuje: izbalansiranom teritorijalnom organizacijom države, vodeći računa o veličini, strukturi i kapacitetima opština i gradova koji se obrazuju; procesom fiskalne decentralizacije koji treba da ide uporedo sa decentralizacijom poslova, pri čemu su strateški pravci fiskalne decentralizacije Srbije dati u okviru sledećeg poglavlja; stvaranjem ustavno-pravnih i zakonskih osnova za postojanje sopstvene svojine lokalne samouprave, pre svega svojine na nepokretnostima“; i „kadrovska osposobljenost organa lokalne samouprave, što podrazumeva postojanje: organizacionog okvira;

U zakonodavstvu Republike Srbije u oblasti životne sredine došlo je do radikalnih promena u poslednjoj deceniji. Doneti su potpuno novi zakoni i podzakonski propisi kojima su na potpuno nov način uređena skoro sva najznačajnija pitanja u oblasti životne sredine.

upravljačkih sistema; potrebnih znanja i veština osoblja; mehanizama kojima se u okviru same lokalne samouprave obezbeđuje nadzor i kontrola nad radom njenih organa i transparentnost u njihovom radu.”¹

U dokumentu pod nazivom *Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta* posebno se razmatraju tri grupe pitanja: organizacija i radni procesi, ljudski resursi i primena savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija. Ostali aspekti institucionalnog jačanja obuhvataju „uređenje radno-pravnog statusa zaposlenih u JLS kroz pripremu odgovarajućih propisa; obezbeđivanje dodatnog radnog prostora; nastavak procesa decentralizacije; depolitizacija rada u JLS; osnivanje komunalne policije u opštinama; stabilizacija sistema finansiranja lokalne samouprave; upoznavanje zaposlenih u JLS sa procesom evropskih integracija; priprema odgovarajućih strateških i planskih dokumenata na nivou JLS.”²

1. Nadležnost lokalne samouprave u oblasti životne sredine

Ustavom RS (Službeni glasnik RS, br. 98/06) i propisima u oblasti lokalne samouprave i državne uprave, na opšti način je definisana nadležnost JLS za obavljanje poslova u oblasti životne sredine i drugim oblastima od značaja za oblast životne sredine. Prema odredbama člana 190 Ustava RS, opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom obavlja različite poslove, između ostalog, „stara se o zaštiti životne sredine”.

Odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS, br. 129/07) predviđeno je da se opština³, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom, između ostalog: „11) stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine” (član 20). Jedna od ključnih nadležnosti JLS propisana je i tačkom 5 člana 20 gde je predviđeno da „opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom, uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje”. Osim toga, kao poverene, opština obavlja „pojedine poslove inspekciskog nadzora iz oblasti zaštite životne sredine” (član 22).⁴ Osim toga, RS može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti, kao što su izvršavanje zakona i drugih propisa, a JLS su dužne i odgovorne da izvršavaju ove poslove kao poverene i to kvalitetno i efikasno (član 52, tačka 5, i član 6).⁵ Organi Republike vrše nadzor nad zakonitošću rada i akata organa JLS, u skladu s Ustavom i zakonom (član 78, stav 2).

¹ *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. godine do 2012. godine*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Beograd, 2009. str. 33–34. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-7.pdf>.

² *Pregled srednjoročnih prioritetnih potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, novembar 2010 – januar 2011, str. 14. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-5.pdf>. Slično i na str. 2.

³ Član 18 Zakona uređuje opštinu kao osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave. Opština bi trebalo da ima najmanje 10.000 stanovnika, iako, bilo iz istorijskih ili nekih drugih razloga, postoje i manje opštine. Član 23 ovog Zakona uređuje grad kao jedinicu lokalne samouprave kada ima više od 100.000 stanovnika, ali opet postoje slučajevi kada i manji gradovi imaju status opštine. Status grada Beograda je predmet posebnog zakona.

⁴ U vezi sa „poverenim poslovima” treba imati u vidu da se radi o poslovima koji su „po svojim karakteristikama” poslovi centralnih organa. Oni ih „poveravaju zakonom, ne prenose ih u nadležnost lokalnih organa, poveravanje uvek prate jasna i izuzetno snažna nadzorna i usmeravajuća ovlašćenja centralnih organa”. Vlatković, M., Đokić, B., op. cit., str. 75.

⁵ U skladu sa članom 4 Zakona, Republika Srbije može da poveri jedinicama lokalne samouprave pojedine predmete iz svoje nadležnosti „Za vršenje poverenih nadležnosti sredstva obezbeđuje Republika Srbija ili autonomna pokrajina, zavisno od toga ko je poverio nadležnosti.”

Pored „nadležnosti opštine i grada⁶, utvrđenih Ustavom i zakonom“, grad Beograd „uređuje i obezbeđuje upravljanje vodama“, „uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje“ određenim kategorijama puteva, obrazuje komunalnu policiju, stara se o zaštiti od požara, itd. (član 8 Zakona o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/07).

Zakonima u oblasti životne sredine koji su usvajani od 2004. godine do danas (u kontekstu usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU), lokalnoj samoupravi povereni su značajni poslovi. U skladu sa tim, JLS su nadležne za obavljanje određenih aktivnosti po osnovu sledećih zakona: Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 135/04, izmene 36/09, 72/2009), Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS, br. 135/04, izmene 36/09), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS, br. 135/04, 88/10), Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 135/04), Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS, br. 36/09), Zakon o zaštiti vazduha (Službeni glasnik RS, br. 36/09), Zakon o zaštiti prirode (Službeni glasnik RS, br. 36/09, 88/10), Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (Službeni glasnik RS, br. 36/09, 88/10), Zakon o hemikalijama (Službeni glasnik RS, br. 36/09, 88/10), Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/09, 88/10), Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (Službeni glasnik RS, br. 36/09), Zakon o vodama (Službeni glasnik RS, br. 30/2010).

Pitanje finansiranja aktivnosti u oblasti životne sredine regulisano je odredbama nekoliko propisa, među kojima poseban značaj imaju Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS, br. 62/06) i Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 72/09, 101/11).⁷

U vezi sa položajem i kapacitetima JLS u oblasti životne sredine poseban značaj ima pitanje položaja i kapaciteta komunalnih preduzeća.

2. Mesto i uloga organizacija civilnog društva u sistemu zaštite životne sredine

Uloga OCD u sistemu zaštite životne sredine definisana je odredbama Zakona o udruženjima (Službeni glasnik RS, br. 51/09) i relevantnim podzakonskim propisima.

Propisi u oblasti životne sredine odnose se prema pitanju uloge OCD najčešće kroz definisanje uloge javnosti u procedurama učešća u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, odnosno prava na pristup informacijama o životnoj sredini. U Zakonu o zaštiti životne sredine učinjen je pokušaj da se na najopštiji način odredi prostor za delovanje udruženja građana tako što je u pet tačaka člana 7 nabrojano šta udruženja građana rade. Tako je predviđeno da udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine: „1) pripremaju, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite; 2) štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine; 3) predlažu aktivnosti i mere zaštite; 4) učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom; 5) doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini.“

Značaj pitanja mogućnosti pristupa informacijama koje se tiču životne sredine može se posmatrati na najmanje dvostruk način: 1. sa stanovišta mogućnosti OCD da traže i dobiju informacije, i 2. sa stanovišta obaveza lokalne samouprave kao „organa javne vlasti“ koji poseduje određene informacije. U oba slučaja osnovni izvor prava je *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), dok bi relevantnost pojedinih propisa u oblasti životne sredine trebalo ispitivati pojedinačno.

⁶ Ovde bi trebalo imati u vidu i pitanje položaja gradske opštine, budući da „gradska opština nema svojstvo jedinice lokalne samouprave, već to svojstvo prema zakonu ima grad u čijem sastavu su gradske opštine.“ Vlatković, M., Đokić, B., op. cit., str. 113.

⁷ U međuvremenu su pokrenuti postupci za izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odnosno prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine.

Propisi u oblasti životne sredine (pre svega zakoni usvojeni u poslednjih nekoliko godina) sadrže, na relativno neujednačen način, regulisana pravila o mogućnosti pristupa informacijama. Zakon o zaštiti životne sredine sadrži nekoliko odredbi koje se na različit način odnose prema pitanju dostupnosti informacija. U slučaju člana 79 Zakona (koji se odnosi na „dostavljanje informacija na zahtev“) propisuju se rokovi za dostavljanje informacija od strane nadležnog organa⁸, kao i obaveza podnosioca zahteva da snosi troškove dostavljanja informacija, odnosno obaveza ministra da propiše visinu ovih troškova „u zavisnosti od obima i prirode informacija“. Odredbama zakona regulisana su neka pitanja koja se odnose na obaveze organa javne vlasti da vrše diseminaciju informacija.

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 81 i članu 82 načelno reguliše mogućnost učešća javnosti u odlučivanju. Na opšti način se utvrđuje pravo javnosti da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o: 1) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; 2) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; 3) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja.

Odredbama stavova 3, 4 i 5, učešće javnosti je nešto konkretnije određeno na sledeći način: „Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa iz člana 35 ovog zakona na javni uvid. Učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave. Učešće javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja sprovodi se u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja. Zainteresovana javnost se preko javnog oglasa obaveštava o postupku donošenja odluka i učestvuje u postupku dostavljanjem mišljenja, komentara i sugestija nadležnom organu i blagovremeno se obaveštava o donetoj odluci.“ Mogućnosti ograničenja učešća javnosti u odlučivanju utvrđena je odredbama člana 82. Ostavljena je mogućnost da Vlada može, radi „zaštite interesa odbrane i bezbednosti zemlje, ograničiti učešće javnosti u donošenju odluka.“

Finansiranje OCD regulisano je odredbama Zakona o udruženjima, Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, kao i drugim propisima.

Priprema i donošenje propisa regulisana je grupom propisa u oblasti državne uprave tako da nije propisano obavezno učešće lokalne samouprave. Iako ovo pitanje zadire u čitav set propisa u oblasti državne uprave, njegov značaj ima izvesne specifične karakteristike kada se radi o pripremi i sprovođenju propisa u oblasti životne sredine. Takođe, nije propisano obavezno učešće javnosti u pripremi zakonskih predloga, odnosno nije propisano obavezno učešće javnosti u pripremi i donošenju podzakonskih propisa na način koji obavezuje predlagače zakona i podzakonskih propisa da sprovedu proceduru učešća javnosti.

Priprema i donošenje propisa regulisana je grupom propisa u oblasti državne uprave tako da nije propisano obavezno učešće lokalne samouprave.

⁸ Prema članu 79 Zakona informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Ako su informacije iz stava 1 ovog člana obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži period, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva. (st.1 i 2).

3. Procena kapaciteta

3.1. Procena kapaciteta u strateškim dokumentima, izveštajima i analizama

Preliminarno istraživanje o raspoloživosti dokumenata sa podacima o mestu, ulozi i stanju kapaciteta lokalne samouprave i OCD u oblasti životne sredine pokazuje da postoji solidan broj referenci na osnovu kojih se mogu donositi određeni zaključci opšteg tipa. Ipak, preciznije informacije samo su delimično dostupne u nekim segmentima (npr. energetska efikasnost ili u kontekstu poređenja OCD u oblasti životne sredine sa OCD u drugim sektorima). Iako postoje naslovi koji upućuju na to, postojeće analize ne obuhvataju detaljnija istraživanja povezana sa primenom važećih propisa RS u oblasti životne sredine, i politike i propisa EU u oblasti životne sredine. Zbog toga zaključivanje o kapacitetima lokalne samouprave i OCD može biti samo uopšteno i posredno, odnosno na nivou interpretacije stavova i procena koji su sadržani u postojećim strateškim dokumentima, analizama, izveštajima, itd.

Postojeće analize ne obuhvataju detaljnija istraživanja povezana sa primenom važećih propisa Republike Srbije u oblasti životne sredine, i politike i propisa EU u oblasti životne sredine.

U pogledu kapaciteta lokalne samouprave, analize i konstatacije iz strateških dokumenata i relevantnih izveštaja nedvosmisleno upućuju na zaključak da kapaciteti lokalne samouprave nisu zadovoljavajući i da ih je potrebno jačati. Iako postoje neki podaci o tome, u ovim dokumentima nema preciznijih podataka o stanju kapaciteta JLS kada je u pitanju sprovođenje pojedinačnih propisa u oblasti životne sredine.

U izveštajima nadležnih subjekata i procenama sadržanim u strateškim dokumentima dominira opšta konstatacija da kapaciteti OCD nisu zadovoljavajući i da bi trebalo preduzeti odgovarajuće mere na planu njihovog jačanja. Procena stanja u civilnom sektoru (uključujući i oblast životne sredine) u odnosu na definisane kriterijume daje se u analizi koja je rađena za potrebe Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS. Međutim, u ovoj analizi nisu obuhvaćeni propisi u oblasti životne sredine.

Ulogu lokalne samouprave i OCD u sprovođenju aktivnosti koje se odnose na usklađivanje nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima EU trebalo bi posmatrati u dvostrukom svetlu: na ulogu u pripremi i usaglašavanju nacionalnih propisa sa propisima EU i na ulogu u sprovođenju propisa i politike EU u oblasti životne sredine sprovođenjem nacionalnih propisa usklađenih sa propisima EU. Jedno od pitanja koje bi trebalo imati u vidu jeste raširena praksa da se usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU ostvaruje i donošenjem podzakonskih akata, gde mogućnost učešća lokalne samouprave i OCD u pripremi ovih propisa nije jasno regulisana.

Iako postojeći podaci pokazuju da se sprovode određene aktivnosti na planu jačanja kapaciteta lokalne samouprave i OCD u vezi sa propisima EU u oblasti životne sredine, postojeći strateški dokumenti i analize se ne bave na poseban i detaljan način procenom kapaciteta lokalne samouprave i OCD u ovoj oblasti.

3.2. Procena kapaciteta – rezultati ankete

Polazeći od rezultata istraživanja sprovedenog intervjuisanjem, odnosno anketiranjem predstavnika JLS, OCD i privrednih subjekata, mogu se izvesti različiti zaključci koji se neposredno odnose na pitanje kapaciteta ovih subjekata.⁹

3.2.1. Opšti zaključci

U pogledu opštih zaključaka može se konstatovati sledeće:

Postojeći kapaciteti JLS, OCD i PS za sprovođenje propisa i učešće u kreiranju i sprovođenju politike u oblasti životne sredine, u najvećem broju slučajeva nisu zadovoljavajući i potrebno je preduzeti potrebne mere radi njihovog jačanja. Iako nije potpuno jasno utvrđeno (nije ni bilo predmet istraživanja) da li je ovo stalna karakteristika ili je u vezi sa određenim periodima razvoja, ovo pokazuje, između ostalog, da bi proces poveravanja poslova u oblasti životne sredine trebalo da prati i odgovarajuću procenu stanja kapaciteta JLS za obavljanje ovih poslova. Donošenje propisa o obavezama subjekata sistema zaštite životne sredine moralo bi biti pažljivo obavljeno i uz detaljniju procenu mogućnosti JLS za sprovođenje ovih propisa.

Problemi JLS u primeni propisa u oblasti životne sredine i ostvarivanju ciljeva u oblasti politike životne sredine, najvećim delom se povezuju sa nedostatkom finansijskih sredstava, ali i sa stanjem kapaciteta u tehničkom smislu (tehnička podrška), brojem zaposlenih, obučenosti, itd.

Nedvosmisleno je pokazano da je potrebna dodatna obuka sve tri kategorije ispitanika: predstavnika JLS, PS i OCD.

Pitanje međusobne saradnje sva tri od navedenih subjekata sistema zaštite životne sredine predstavlja jedno od pitanja koje posebno zaslužuju da se na njega ukaže.

Nezainteresovanost javnosti za učešće u odlučivanju u procedurama koje predviđaju propisi u oblasti životne sredine (EIA, SEA, IPPC, i planski dokumenti) predstavlja problem sistema zaštite životne sredine koji je naglašen u odgovorima predstavnika JLS. Istovremeno, u odgovorima OCD jasno je naglašen stav da OCD „nisu u dovoljnoj meri uključene“ u proces donošenja odluka na osnovu propisa u oblasti zaštite životne sredine, odnosno u sprovođenje lokalnih razvojnih politika u opštini/gradu.¹⁰ Slično bi se mogli tumačiti i odgovori na pitanje koje se odnosi na probleme u sprovođenju propisa od strane PS, gde je uočen problem „nedostatka podrške javnosti“, odnosno saradnje sa civilnim društvom. Osim toga, trebalo bi imati u vidu da su najznačajnije prepreke većem uključivanju PS u pripremu i sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, po mišljenju 62% anketiranih PS, politika, nedovoljna angažovanost i nezainteresovanost nadležnih u lokalnim samoupravama.

Dostupnost podataka predstavlja jedno od pitanja na koje bi takođe trebalo ukazati kao na zajedničko za sve tri kategorije ispitanika. Većina JLS smatra da se podaci o stanju životne sredine mogu „lako“ pronaći. Slično je i kada su u pitanju stavovi PS o dostupnosti podataka kojima oni raspolažu. Međutim, manje od polovine OCD se slaže sa stavovima JLS.¹¹

Većina u sve tri grupe ispitanika smatra da postoji potreba za učešćem u procesu pregovaranja sa EU u delu koji se odnosi na životnu sredinu.

⁹ Istraživanje je sprovedeno tokom jula i avgusta 2012. godine. Ukupan broj pitanja je 106 (Lokalna samouprava: 27, Civilni sektor: 48, Poslovni sektor: 31). U Stručnom timu je usvojena tzv. varijanta B.1, što je značilo uzorkovanje 24 okruga (bez KiM), ankete u opštinama koje su sedišta svojih okruga, obraćanje na po dve adrese u: a. Lokalnoj samoupravi, c. Organizacijama civilnog društva, i po četiri u: b. Privredi. To znači 8 ispitanika u svakoj opštini, ili 192 u Srbiji.

¹⁰ Iako se u oba slučaja radi o ubedljivoj većini (tri četvrtine odgovora u slučaju JLS kao i OCD), ovde bi trebalo biti oprezan kod izvođenja konačnog zaključka budući da odgovori koji su dobijeni (zbog metodološke nepreciznosti) nemaju isti sadržaj. Postoje najmanje dva razloga za to. Prvo, odgovori predstavnika JLS impliciraju da se radi o „nezainteresovanosti javnosti“, a ne o nezainteresovanim OCD (iako postoje stavovi prema kojima se pod javnosti najčešće ili isključivo podrazumevaju OCD). Drugo, kod odgovora OCD govori se o tome da OCD „nisu u dovoljnoj meri uključene“, što ne mora da znači da su i „nezainteresovane“, iako se to, naravno, i ne isključuje.

¹¹ Naravno, kada se sumiraju rezultati koji se odnose na dostupnost podataka, treba videti i podatke koji se odnose na postupanje sa zahtevima za informacijama od javnog značaja, vođenje lokalnog registra zagađivača, izradu i dostavljanje izveštaja o stanju životne sredine, itd., na šta će biti detaljnije ukazano.

3.2.2. Zaključci koji se odnose na jedinice lokalne samouprave

U pogledu zaključaka koji se odnose na JLS¹² posebno se ističu sledeći:

Postoje značajne razlike u opterećenosti, potrebama, kapacitetima, načinu i formama organizovanja vršenja poslova u oblasti životne sredine, kvalifikacijama zaposlenih, itd. Za nešto više od 10% JLS može se reći da skoro uopšte nemaju kapaciteta, kako kadrovskih i tehničkih, tako ni finansijskih. Za oko 80% JLS se može reći da imaju određene kapacitete za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, ali nedovoljne. Preostalih 10% JLS ima kapacitete za sprovođenje politike zaštite životne sredine i odgovarajućih zakona RS. (Reč je uglavnom o gradovima, koji imaju oformljene jasno prepoznatljive organe/službe uz odgovarajući broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine).

Može se reći da jedna četvrtina JLS nema nikakve strateške dokumente, što u sistemskom smislu predstavlja problem, budući da se može postaviti i pitanje na osnovu čega planiraju i sprovede politiku u oblasti životne sredine. Kod JLS koje imaju ovakve dokumente može se postaviti pitanje njihove usaglašenosti sa odgovarajućim dokumentima nacionalnog karaktera. Kada je reč o programima i planovima, najveći broj JLS usvojio je one za koje postoje jasne obaveze i instrukcije (npr. planovi upravljanja otpadom), dok je broj drugih sličnih planova značajno manji.

U pogledu načina organizacije poslova u oblasti životne sredine može se konstatovati da u gradovima i većim opštinama postoje prepoznatljive organizacione jedinice (odseci ili odeljenja), dok u manjim JLS to uglavnom obavlja jedna osoba zadužena za poslove iz ove oblasti. JLS formiraju organizacione jedinice, odnosno imenuju lica za zaštitu životne sredine prema svojim mogućnostima i potrebama i ne postoji neki opšti model za to.

Najveći problemi u sprovođenju propisa i politike u oblasti životne sredine jesu nedostatak sredstava (85%), broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine (42%), nedovoljna tehnička opremljenost (46%), postojeći pravni okvir (21%) i nedostatak podrške javnosti (21%). Nešto manje od 6% JLS vidi nedostatak saradnje sa civilnim sektorom kao problem. Uočljiv je problem u komunikaciji i koordinaciji stručnih službi ili lica zaduženih za zaštitu životne sredine i rukovodstva JLS. Postoji problem saradnje organa nadležnih za zaštitu životne sredine sa drugim organima i organizacijama, posebno u većim jedinicama lokalne samouprave (gradovima).

Istraživanje pokazuje i to da postoji relativno raširena praksa nepoštovanja propisa u oblasti životne sredine (nedonošenje planskih dokumenata, neosnivanje budžetskih fondova JLS, neosnivanje lokalnih katastarskih zagađivanja životne sredine, neizveštavanje o stanju životne sredine, itd.), kao i problemi u njihovoj primeni.¹³

Najznačajniji izvor za finansiranje/sufinansiranje projekata JLS u Srbiji u prethodnih nekoliko godina bio je Fond za zaštitu životne sredine. Imajući u vidu broj programa i projekata koje je finansirala EU i aktivnosti stranih donatora u Srbiji u prethodnih 5 godina, broj JLS koje su obezbedile sredstva iz ovih izvora i dalje je relativno skroman.

Najveći problemi u sprovođenju propisa i politike u oblasti životne sredine jesu nedostatak sredstava (85%), broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine (42%), nedovoljna tehnička opremljenost (46%), postojeći pravni okvir (21%) i nedostatak podrške javnosti (21%).

¹² Grupa pitanja za predstavnike JLS obuhvata ukupno 28 pitanja koja se odnose na poznavanje odgovarajućih dokumenata, propisa, itd.; procenu kapaciteta, broj premeta, probleme, prioritete, itd. U jednom delu odgovora na pitanja iz upitnika nema značajnijih razlika i između rezultata koji se odnose na uzorak i rezultata koji se odnose na „ostale“ obuhvaćene istraživanjem. Međutim, u nekim odgovorima postoje razlike na koje je ukazano u detaljnoj analizi.

¹³ Više od polovine JLS u Srbiji je svesno da ne ispunjava sve zakonske obaveze iz oblasti zaštite životne sredine, a kao razloge navode nedostatak sredstava, kadrova, podataka na osnovu kojih bi mogli da podnose izveštaje, nedostatak jasnih parametara i instrukcija po kojima bi se takvi izveštaji pripremali, itd.

Više od 50% JLS u Srbiji ne prikuplja redovno podatke o stanju životne sredine. Ovo je jedan od primera nedostatka kapaciteta, s obzirom da su merenje zagađenja, prikupljanje i obrada podataka i izveštavanje o tome zakonske obaveze JLS.

Većina JLS u Srbiji smatra da javnost nije dovoljno zainteresovana, ali ni dovoljno informisana o mogućnostima i značaju učešća javnosti u donošenju odluka o zaštiti životne sredine. Velika većina JLS smatra da su podaci o zaštiti životne sredine javni i da su lako dostupni.

Veliki broj JLS u Srbiji smatraju da nisu u dovoljnoj meri uključene u pripremu propisa, posebno onih za čije sprovođenje su nadležne ili delimično nadležne same JLS, ili se na drugi način tiču JLS.

Većina smatra da je obuka zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine u JLS potrebna u svim oblastima, ali se posebno ističu upravljanje otpadom, otpadnim vodama, hemikalijama, kao i primena zakona.

Skoro 60% JLS smatra da bi bilo značajno da predstavnici gradova i opština budu uključeni u proces pregovaranja sa EU u delu koji se odnosi na životnu sredinu. Kao razloge najviše navode da JLS imaju odgovornost u pogledu sprovođenja značajnog dela obaveza koje Srbija preuzima ili će preuzeti tokom procesa pridruživanja i nakon toga, kao i zbog potrebe unapređenja stanja životne sredine u JLS. One JLS koje smatraju da to ne bi bilo značajno ističu da JLS nemaju dovoljno stručnog znanja i ne poznaju problematiku pregovaranja.

3.2.3. Zaključci koji se odnose na privredne subjekte

Zaključci koji se odnose na privredne subjekte¹⁴ mogli bi biti formulisani na sledeći način:

Privredni sektor u Srbiji upoznat je sa obavezama koje proističu iz nacionalnih propisa o zaštiti životne sredine.

Oko dve trećine privrednih subjekata smatra da primena ovih propisa značajno ili u osrednjoj meri opterećuje njihov rad.

Privredni subjekti u Srbiji uglavnom imaju organizovane jedinice ili lica zadužena za zaštitu životne sredine sa različitim zvanjima i ulogom u procesu rada. Zaštita životne sredine je osnovni ili pretežni posao nadležnih lica odnosno sektora u skoro 60% PS, dok je kod nešto manje od jedne trećine to dodatni posao.

Većina PS smatra da redovno sprovodi monitoring zaštite životne sredine i u skladu sa zakonom podnosi izveštaje o tome Agenciji za zaštitu životne sredine. Istovremeno, većina smatra da su podaci o tome javni i lako dostupni.

Skoro 90% PS smatra da je donelo sva neophodna akta iz oblasti zaštite životne sredine i da po ovom pitanju postupaju u skladu sa važećim propisima i ispunjavaju svoje obaveze.

Većina PS smatra da je potrebno još mnogo ulaganja u zaštitu životne sredine i to skoro po svim osnovama. Najviše se navodi neophodnost većeg ulaganja (finansijskog) u zaštitu životne sredine, stručna podrška u tumačenju propisa, veće učešće predstavnika PS u pripremi propisa, više zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, dodatna obuka za veći broj zaposlenih i bolja saradnja sa organima uprave, ali i sa civilnim sektorom.

Najveći broj PS je obveznik bar neke od naknada za zaštitu životne sredine, a više od polovine njih smatra da te naknade predstavljaju značajan trošak za preduzeće. Sa druge strane, PS u većini smatraju da su mere finansijskih opterećenja potrebne i opravdane. Većina anketiranih ističe da se novac od naknada ne usmerava kako treba i zamera da nema nikakvih subvencija za preduzeća koja poštuju sve obaveze i redovno plaćaju takse.

PS retko dobijaju finansijsku pomoć iz budžetskih sredstava sa lokalnog ili nacionalnog nivoa, a i kada ih dobiju, to su uglavnom manji iznosi namenjeni najčešće za izradu projektne dokumentacije.

Oko dve trećine PS smatra da je poznato sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine. Dve trećine PS u Srbije podržavalo je ili je spremno da podrži projekte u oblasti zaštite

¹⁴ Grupa od 30 pitanja u vezi sa PS odnosila se na različite aspekte njihove aktivnosti u oblasti životne sredine, ili u vezi sa životnom sredinom (organizovanje poslova, naknade i finansiranje, monitoring, primena propisa, učešće u procedurama, saradnja sa JLS i OCD, uloga PKS, potrebe za obukom, učešće u pregovaračkom procesu sa EU, itd).

životne sredine koje iniciraju lokalna samouprava ili civilni sektor, a skoro tri četvrtine njih je spremno da ulaže u nove tehnologije ili uvođenje standarda radi unapređenja životne sredine.

Više od dve trećine PS ima zamerke na administrativne procedure u vezi sa pribavljanjem saglasnosti u oblasti zaštite životne sredine. Najviše se zamera obim procedura i dug rok za njihovo sprovođenje.

Što se tiče saradnje sa JLS, dve trećine PS nema zamerke. Jedna trećina PS ima zamerke na saradnju sa lokalnom samoupravom, a i one se najčešće odnose na „nestručnost“, „neinformisanost“, „nežurnost nadležnih službenika“ i „nesposobnost da rešavaju probleme“.

Najveći procenat PS smatra da je nedostatak finansijskih sredstava najveći problem u sprovođenju propisa u oblasti zaštite životne sredine, zatim nedovoljan broj zaposlenih, nedovoljna stručnost i problem tehničke opremljenosti. Treba istaći da skoro jedna trećina PS smatra nedostatak podrške javnosti značajnim problemom.

Treba istaći da skoro jedna trećina privrednih subjekata smatra nedostatak podrške javnosti značajnim problemom.

Po mišljenju većine PS očekuje se da Privredna komora Srbije (PKS) više doprinese rešavanju problema koje privredni sektor ima u oblasti zaštite životne sredine. PKS bi trebalo da obezbedi manje takse i namete na privredu, omogući olakšice društveno odgovornim preduzećima, pospešuje razmenu iskustava i informacija, bavi se edukacijom privrede i bude most u saradnji sa državnim organima.

Većina PS smatra sa bi privredni sektor trebalo da bude uključen u pripremu propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i to tako da predstavnici najvećih preduzeća budu uključeni u rad tela koja pripremaju propise i dokumenta. PS smatraju da značajan deo ovih aktivnosti može da se realizuje preko PKS. Najznačajnije prepreke za to su „politika“ i „nedovoljna angažovanost i nezainteresovanost nadležnih organa“.

Najveći broj PS smatra da je dodatna obuka za predstavnike privrednog sektora potrebna i to najviše u pripremi izveštaja za Agenciju za zaštitu životne sredine u upravljanju otpadom, čistijoj proizvodnji i zaštiti vazduha. Značajan deo PS ističe da je obuka potrebna u svim ili skoro svim oblastima.

Pokretanje inicijativa nije učestala praksa PS. Skroman je procenat PS koji su pokrenuli neku inicijativu u vezi sa zaštitom životne sredine.

Skoro tri četvrtine PS smatra da bi bilo značajno ili veoma značajno da PS učestvuju u procesu pregovaranja sa EU, i to pre svega zbog bolje primene regulative EU, mogućnosti da se bolje uvažavaju interesi privrede a posebno rokovi za sprovođenje određenih obaveza, odnosno poštovanje nekih graničnih emisija u skladu sa realnim mogućnostima. Ovome se dodaju i razlozi koji se tiču mogućnosti lobiranja, bolje pripreme privrednog sektora za sprovođenje obaveza, itd.

3.2.4. Zaključci koji se odnose na organizacije civilnog društva

U odnosu na OCD¹⁵ istraživanje je pokazalo sledeće:

A. Oko 90% predstavnika OCD zna za postojanje organizacione jedinice, odnosno lica zaduženog za poslove zaštite životne sredine u JLS. Istovremeno, više od tri četvrtine OCD smatraju da postojeća organizacija poslova u JLS nije zadovoljavajuća i da bi je trebalo menjati.

OCD smatraju da su najveći problemi u sprovođenju propisa i politike u oblasti zaštite životne sredine u njihovoj JLS nedostatak finansijskih sredstava i „nedostatak političke volje“. Potom slede: nedostatak saradnje sa civilnim sektorom, nedovoljna stručnost ljudi

¹⁵ Pitanja koja se odnose na stavove OCD (ukupno 45) podeljena su u dve grupe: pitanja koja se, najvećim delom, odnose na procenu kapaciteta JLS od strane OCD (16 pitanja) i pitanja koja se odnose na procenu kapaciteta samih OCD (29 pitanja). U prvoj grupi (pod „A“) su zaključci o stavovima OCD koji se odnose na kapacitete JLS. U drugoj grupi (pod „B“) su zaključci koji se odnose na stavove OCD o njihovim kapacitetima.

na tim poslovima i nedostatak podrške javnosti. Najređe su spominjani kao problemi (od 12 ponuđenih mogućnosti) sledeći: problemi u tumačenju propisa, nezadovoljavajuća tehnička opremljenost i nedostatak odgovarajućih ovlašćenja.

OCD su raspoloživost (dostupnost) podataka o stanju životne sredine u JLS ocenile relativno skromno. Oko 40% ispitanika smatraju da su podaci javni i zna se od koga se mogu dobiti. Oko 35% ispitanika ima, više ili manje, suprotno mišljenje. Ovome bi trebalo dodati i informacije koji se odnose na prikupljanje podataka, odnosno izveštavanje JLS o stanju životne sredine. Takođe, procenjeno je da OCD uglavnom raspolazu informacijama o tome koje vrste podataka se prikupljaju na nivou JLS.

Većina predstavnika OCD na neki način i do nekog nivoa upoznata je sa postojanjem strateških dokumenata republičkog i lokalnog karaktera. Sličan procenat onih koji su odgovorili (oko 10%) nije upoznat ni sa republičkim ni sa lokalnim strateškim/planskim dokumentima.

Oko tri četvrtine anketiranih predstavnika OCD zna za postojanje lokalnog budžetskog fonda, odnosno zna da on ne postoji. Više od polovine ne zna prihode i rashode fonda, iako je 40% njih navelo projekte, odnosno programe koji su finansirani. Oko 25% nije upoznato sa tim da se iz ovog fonda finansiraju projekti OCD.

- B.** Najveći deo OCD koje su bile obuhvaćene istraživanjem jesu organizacije do 50 članova (70%), uglavnom bez stalno zaposlenih (preko 70%), koje su bile nosilac do pet projekata u poslednjih pet godina (preko 50%) i koje su učestvovala u različitim aktivnostima na lokalnom nivou (u skoro 90%) u poslednje tri godine.

Svoje kapacitete OCD procenjuju tako što jedna četvrtina smatra da ima kadrovske, a manje od jedne petine da ima i tehničke kapacitete, a nešto više od jedne osamnaestine da ima finansijske kapacitete. U celini, procenjuje se da kapaciteti OCD nisu zadovoljavajući. OCD (kao deo javnosti) procenjuju za sebe da relativno skromno učestvuju u procedurama donošenja odluka koje se tiču životne sredine.

Najveći broj OCD (51%) nije iniciralo donošenje nekih odluka u oblasti zaštite životne sredine u svojoj opštini/gradu. Oko 24% nije tražilo informacije u vezi sa životnom sredinom nijednom u poslednjih pet godina, a negde oko 28%, od onih koji su tražili dobijali su pozitivne odgovore.

OCD smatraju da postoje različiti problemi u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine, odnosno prepreke većem uključivanju OCD u pripremi i sprovođenju propisa u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou: od nedovoljnih kapaciteta, nedostatka finansijskih sredstava, nedostatka sankcija za nepoštovanje propisa, preko slabe koordinacije, slabog preventivnog delovanja, niske svesti donosilaca odluka, do nedostataka u propisima, odsustva političke volje, položaja OCD, korupcije, itd.

Centralni deo interesovanja u istraživanju kapaciteta OCD izražen je kroz pitanja koja se odnose na učešće OCD, odnosno javnosti u donošenju odluka, u skladu sa odgovarajućim procedurama definisanim propisima u oblasti životne sredine. Značajan deo OCD (51%) u poslednje tri godine nijednom nije učestvovalo u donošenju odluka koje se tiču zaštite životne sredine u vezi sa EIA, SEA ili IPPC.¹⁶ Isti je procenat OCD koje nikad nisu učestvovala u raspravi (davale svoje mišljenje) o nacrtu nekog propisa iz oblasti zaštite životne sredine _ lokalnog, pokrajinskog ili republičkog. Kada su u pitanju rasprava o nacrtu neke strategije, programa ili plana u oblasti zaštite životne sredine – na lokalnom, regionalnom, pokrajinskom ili republičkom nivou, procenat onih koji nisu nijednom učestvovali u poslednje tri godine je 31%.¹⁷ U celini, oko tri četvrtine OCD procenjuje da nisu u dovoljnoj meri uključene u proces donošenja odluka. Kada su uključene u ovaj proces, onda je to u ranoj fazi, po proceni jedne petine.

¹⁶ Da to nije učestalija praksa svedoči i broj onih koji su učestvovali više od 6 puta (oko 5% OCD).

¹⁷ Najčešći razlog zbog čega ne učestvuju jeste to što nisu informisani o tome. S druge strane, oko 43% OCD redovno učestvuje na javnim raspravama kod donošenja propisa, planova, programa ili studija iz oblasti zaštite životne sredine.

Ukupan procenat ispitanika (100%) izjavio je da je potrebna dodatna obuka o propisima EU u oblasti životne sredine, pri čemu se navode različiti izvori prava EU i međunarodni ugovori. Sličan procenat OCD izjasnio se i u prilog dodatne obuke za upoznavanje i učestvovanje u primeni i praćenju sprovođenja propisa. Slično je i kada je u pitanju dodatna obuka ljudi iz civilnog sektora kako bi se značajnije uključili u zaštitu životne sredine.

Kada je u pitanju saradnja sa drugim subjektima sistema zaštite životne sredine, više od polovine OCD ocenjuje svoju saradnju sa JLS dobrom, vrlo dobrom ili odličnom (najčešće dobrom i vrlo dobrom). Oko 40% ocenjuje saradnju slabom ili tvrdi da nema nikakve saradnje. Slično je i kada je u pitanju saradnja sa privrednim sektorom. Istovremeno, oko 90% OCD svoju saradnju sa obrazovnim i stručnim institucijama – predškolskim ustanovama, školama, univerzitetima, centrima za neformalno obrazovanje ili institutima ocenjuje odličnom, vrlo dobrom ili dobrom. Slično je i u slučaju saradnje sa lokalnim medijima. Međutim, OCD imaju kritički stav prema posvećenosti lokalnih medija pitanjima životne sredine. U preko 65% slučajeva, lokalni mediji se bave životnom sredinom „kako kada, samo kada su neke akcije“.

Kada je u pitanju upoznatost sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine, oko 10% smatra da nije poznato sa tim, slično kao i kada je u pitanju odgovor na pitanje u vezi sa obavezama koje proističu iz procesa pristupanja EU. Skoro 90% smatra da su na neki način poznati, ali je „u potpunosti“ upoznato sa pravnim tekovinama EU tek oko 8%.

Učešće u procesu pregovaranja o pristupanju Srbije EU, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, bilo bi značajno za preko 70% OCD.

Dodatne informacije koje su OCD smatrale značajnim, a nisu obuhvaćene upitnikom, navedene su oko u 30% slučajeva, pri čemu se radi o krajnje različitim pitanjima.

4. Predlog preporuka

Na osnovu istraživanja mogu se izvesti određene preporuke u pogledu daljih aktivnosti. U tom smislu predlaže se:

1. Preduzimanje praktičnih mera radi obezbeđivanja većeg uključivanja javnosti u procedure učešća u odlučivanje u skladu sa propisima (pre svega u oblasti procene uticaja na životnu sredinu, strateške procene uticaja na životnu sredinu, integrisane dozvole, itd.);
2. Preduzimanje potrebnih mera radi prevazilaženja uočenih problema JLS koji se odnose, između ostalog, na broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, odnosno nedovoljnu tehničku opremljenost;
3. Promena procedure pripreme i donošenja propisa kako bi se kapaciteti JLS, PS i OCD za sprovođenje propisa (ili učešće u njihovom sprovođenju) jasnije sagledavali pre donošenja propisa, odnosno u ranoj fazi njihove pripreme;
4. Redefinisanje postojećeg sistema finansiranja kako bi on bio neposrednije u funkciji sistemskog jačanja kapaciteta JLS, PS i OCD u ključnim oblastima značajnim za ostvarivanje ciljeva politike životne sredine;
5. Jačanje instrumenata kojima bi se obezbedila veća transparentnost procedura ustanovljenih Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine, kao i dalja dogradnja sistema, naročito sa stanovišta ostvarivanja ciljeva u vezi sa evropskim integracijama u celini;
6. Preduzimanje potrebnih mera radi jačanja kapaciteta JLS za planiranje i pripremu projekata za međunarodne donatore;
7. Izrada bližih kriterijuma o načinu organizovanja poslova životne sredine na nivou JLS;
8. Preduzimanje potrebnih mera koje se odnose na obezbeđivanje doslednog poštovanja propisa u oblasti životne sredine i onemogućavanje uticaja „političkih“ činilaca na način i dinamiku sprovođenja propisa, naročito kada su u pitanju propisi kojima se određuju specifične obaveze JLS (npr. izrada lokalnog registra zagađivanja, izveštavanje o stanju životne sredine, osnivanje budžetskih fondova, donošenje, primena i usklađivanje strateških dokumenata, itd);
9. Preduzimanje mera radi jačanja sistema monitoringa u oblasti životne sredine, olakšavanja pristupa informacijama i obaveštavanja zainteresovanih subjekata o stanju životne sredine;
10. Preduzimanje potrebnih mera radi neposrednijeg upoznavanja predstavnika JLS i OCD sa politikom i propisima EU u oblasti životne sredine, naročito pojedinih grupa propisa u kojima su JLS povereni poslovi na njihovom sprovođenju;
11. Izrada programa specifične obuke predstavnika JLS, PS i OCD o politici i propisima u oblasti životne sredine;
12. Preduzimanje potrebnih mera radi obezbeđivanja uslova da sve JLS donesu svoje strateške dokumente u oblasti životne sredine, odnosno da se obezbedi obavezno usaglašavanje lokalnih strateških dokumenata sa odgovarajućim nacionalnim;
13. Preduzimanje potrebnih mera radi prevazilaženja problema u saradnji organa nadležnih za poslove životne sredine sa drugim organima i organizacijama;
14. Uključivanje predstavnika JLS i OCD, odnosno PS u pregovarački proces sa EU.
15. Sprovođenje detaljnog istraživanja kapaciteta i potreba JLS za sprovođenje svih pojedinačnih propisa u oblasti životne sredine donetih od 2004. godine, kojima je JLS povereno obavljanje određenih poslova;
16. Ustanovljavanje mehanizma periodične procene sprovođenja propisa u oblasti životne sredine sa stanovišta kapaciteta lokalne samouprave i vertikalne i horizontalne koordinacije aktivnosti;

5. Osnovna literatura

1. *Analiza rezultata istraživanja*, („Strengthened and Competent Civil Society Organisations For Improved Environmental Policy in Serbia, KnowHow2Act“), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, avgust 2012.
2. *Analiza i statistički pregled rezultata monitoringa u 18 lokalnih samouprava u Srbiji*, Evropski pokret Srbija, Beograd: National Endowment for Democracy, Lawers for Democracy, 2010. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/10-monitoring-lokalnih-samouprava.pdf>.
3. *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.easserbia.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf.
4. Ateljević, V., Administrativni kapacitet za koordinaciju poslova evropskih integracija, u: Trbović, A., S., (ur) *Reforme: politička volja i administrativni kapacitet*, Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, 2011, str. 53–74.
5. Baldersheim, H., *Decentralizacija u praksi – evropski modeli i praksa*, Beograd: Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, 2009. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/pub3.pdf>.
6. Benmansur, J., et al. (pr), *Vodič za primenu Zakona o udruženjima*, Beograd: Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Građanske inicijative, Britanska ambasada Beograd, OEBS Misija u Srbiji, 2009.
7. 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.
8. *Evropske politike zaštite životne sredine na lokalnu*, Nepušački edukativni centar – RP, Kragujevac, 2010. Dostupno na: http://www.gradjanske.org/admin/article/download/files/PUBLIKACIJA_EVROPSKE_POLITIKE_ZZS_NL.pdf?id=786.
9. *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odih/87871>.
10. Jelinčić, J., Đurović, S., (ur) *Zaštita životne sredine – uslov za održivi razvoj*, Beograd: Fond za otvoreno društvo: Centar za primenjene evropske studije, 2009. Dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=338.
11. Jovanović, J. (et al) *Najbolja praksa u lokalnim samoupravama: priručnik studije slučaja*, Beograd: Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2011. Dostupno na: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2057_brosura_final_mart_2011.pdf.
12. Lilić, S., Modernizacija srpske državne uprave, u: Trbović, A., S., (ur) *Reforme: politička volja i administrativni kapacitet*, Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, 2011, str. 7–24.
13. Milosavljević, B., Jerinić, B., *Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, 2010. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-6.pdf>.
14. Milutinović, S., *Lokalna agenda 21 – uvod u planiranje održivog razvoja*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2004. <http://www.prsp.gov.rs/download/LA%2021-knjiga.pdf>
15. Mojsilović, M., et.al. *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true>.
16. *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).

17. Pešić, R., Ilić, M., Bojat, N., Č., Živković, N., Osnovna studija u: Jelinčić, J., Đurović, S., (ur) *Zaštita životne sredine – uslov za održivi razvoj*, Beograd: Fond za otvoreno društvo: Centar za primenjene evropske studije, 2009. str. 53–242. Dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=338.
18. Todić, D., *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2011. Dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf>.
19. Todić, D., Ignjatić, M., *Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave i organizacija civilnog društva u oblasti životne sredine – u svetlu evropskih integracija, Predlog*, („Strengthened and Competent Civil Society Organisations For Improved Environmental Policy in Serbia, KnowHow2Act”), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2012.
20. *Upravljanje otpadom i lokalni planovi – zaključci i preporuke*, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Radna grupa za životnu sredinu, 1. sastanak, Beograd, Dom Narodne skupštine, 26. oktobar 2011. godine (http://zelenainicijativa.rs/wp-content/uploads/2012/02/Upravljanje-otpacom-i-lokalni-planovi_zakljucci-i-preporuke.pdf)
21. Velat, D., (Pr.) *Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji*, Beograd: Građanske inicijative, 2012. Dostupno na: <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/wp-content/uploads/2012/02/Istrazivanje-OCD-Sektor-u-Srbiji-Gradjanske-inicijative-web.pdf>.
22. Vlatković, M., Đokić, B., *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi: sa objašnjenjima za primenu, sudskom i upravnom praksom*, Beograd, Službeni glasnik, 2009.

Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine

Izdavač

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

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

Prof. dr Dragoljub Todić

Urednik

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribač
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn

Dunja Šašić

ISBN 978-86-82391-87-6

Beograd, novembar 2012.

Predlog praktične politike Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je nastao u okviru projekta „Znam kako da delujem“ koji sprovode Evropski pokret u Srbiji, Beogradska otvorena škola (BOŠ), Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA i UNECOOP uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške u Srbiji.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova Istraživačkog foruma, i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Beogradske otvorene škole (BOŠ), Centara za razvoj građanskog društva PROTECTA i UNECOOP-a, niti Ambasade Kraljevine Norveške.