

*Јелена Тодоровић**
Институт за политичке студије, Београд
*Адријана Грмуша***
Институт за политичке студије, Београд

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ЕКОЛОШКЕ ПОЛИТИКЕ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА***

Сажетак

Актуелност и значај питања надлежности и капацитета локалне самоуправе у области животне средине, наглашена је усвајањем низа закона из области заштите и унапређења животне средине, као неизоставног дела националних приоритета одрживог развоја Републике Србије, као и чињеницом да деградација животне средине и нерационално коришћење природних ресурса утиче непосредно на квалитет живота грађана, односно да се последице негативног утицаја на животну средину највише осећају на локалном нивоу. Дефинисање надлежности локалних органа је у директној корелацији са питањем капацитета локалних самоуправа, будући да финансијска, кадровска, организациона и техничка оспособљеност ових субјеката представља предуслов за ефикасно спровођење овлашћења која су им поверена и законом утврђена.

Циљ овог рада је да се на основу процене капацитета локалних самоуправа у области заштите животне средине утврди да ли су локални органи власти оспособљени у кадровском, финансијском, техничком и ор-

* Истраживач-сарадник

** Истраживач приправник

*** Овај рад је настао у оквиру научног пројекта бр. 179009 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

ганизационом смислу за спровођење ефикасне заштите животне средине у ширем контексту придруживања Србије Европској унији.

Кључне речи: еколошка политика, локална самоуправа, капацитети, Србија, Европска унија.

*Политика заштите животне средине у Републици Србији
- законодавни оквир*

Србија је за последњих 10 година у два наврата спроводила законодавне реформе у домену политике заштите животне средине која је у целости била посвећена усклађивању ове области са релевантним правом ЕУ у тој области. 2004. године усвојена су четири закона: Закон о заштити животне средине (“Службени гласник РС” бројеви 135/2004 и 36/2009); Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“ бројеви 135/2004 и 36/2009); Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (“Службени гласник РС” број 135/2004); и Закон о интегрисаном спречавању у контроли загађења (“Службени гласник РС” број 135/2004). Побројани закони су: установили основна начела заштите животне средине у Србији усклађене са одредбама Уговора о функционисању ЕУ (начело интеграције, начело превенције, начело предострожности и начело „загађивач плаћа“); успоставили процедуре доношења еколошки најповољнијих одлука кроз механизме процене утицаја и стратешке процене утицаја; и увели систем интегрисане контроле и спречавања загађења животне средине у индустрији кроз издавање интегрисаних дозвола.¹⁾

Други талас законодавне реформе која припада сфери заштите животне средине у Србије почео је 2009. године када усвојен је сет закона који регулишу заштиту одређених природних вредности или одређене токове загађења. За локалне власти посебно су битни: Закон о управљању отпадом (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009), Закон о амбалажи и амбалажном отпаду (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009), Закон о заштити природе (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009), Закон о заштити од буке (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009) и Закон о заштити ваздуха (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009).

1) Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ, ИСАК фонд, Београд, 2011, стр. 47.

У току 2010. године усвојен је и Закон о водама (*Службени гласник РС*, бр. 30/2010) којим се, између осталог, регулише и управљање квалитетом површинских и подземних вода. Прописи који регулишу стандарде квалитета воде и технолошке стандарде за постројења за управљање водом за пиће и комуналним отпадним водама, заједно са политиком управљања отпадом и квалитетом ваздуха, захтевају велика финансијска издвајања на свим нивоима власти, а посебно на локалном нивоу.²⁾

Другим таласом реформи завршена је и децентрализација јер је новим прописима значајан део надлежности препуштен локалним властима, као што је питање управљања комуналним отпадом и комуналним амбалажним отпадом, издавање дозвола локалним депонијама и инспекцијски надзор. Важно рећи да је на органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обавеза да у складу са законима обезбеде остваривање права јавности на приступ информацијама и учешће у поступцима доношења одлука и издавању дозвола од значаја за животну средину од чега зависи њен делотворан приступ судској заштити у вези са преиспитивањем законитости појединачних и материјалних аката органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који могу имати значајан утицај на животну средину.³⁾

Улога локалне самоуправе у домену заштите животне средине

Извори и начини финансирања активности јединица локалне самоуправе из области животне средине утврђени су Законом о финансирању локалне самоуправе (*Службени гласник РС*, бр. 62/06) и Законом о Фонду за заштиту животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 72/09, 101/11). Један од кључних изазова за локалне самоуправе, у процесу приступних преговора Србије, биће примена европских стандарда у области заштите животне средине кроз преузете обавезе из преговарачког процеса.

Закон о заштити животне средине предвиђа, такође, да „државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређења живот-

2) Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ, оп. цит., стр. 48.

3) Драгољуб Тодић, Водич кроз политике ЕУ - Животна средина, Европски покрет у Србији, 2010, стр. 151.

не средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем и подстицајним и другим мерама заштите животне средине“ (начело интегралности).⁴⁾

Начело интегралности значајно и са становишта финансирања пројеката, како преко Инструмента претприступне помоћи (ИПА), тако и за билатералну помоћ и помоћ међународних финансијских институција као што су Европска банка за обнову и развој и Европска инвестициона банка. Посебан услов који се намеће при одлучивању за финансирање неког пројекта јесте његова компатибилност са правилима ЕУ у области животне средине и начелом „загађивач плаћа“. Зато је важно да Србија европске стандарде квалитета животне средине, стандарде процеса производње, пренесе не у правни поредак путем закона, учини саставним делом доношења развојних одлука у свим секторским политикама и на свим нивоима власти.⁵⁾

Претприступне преговоре ЕУ пратиће динамична законодавна активност у Србији, у којој ће се од локалних самоуправа очекивати да спроводе (постојање одговарајућег правног, административног, финансијског оквира) и примењују (постојање делотворног оквира за надзор) правна акта и креирају локалне политике у складу са договорима и обавезама које проистекну из преговарачког процеса.

Неизбежна улога и значај јединица локалне самоуправе, може се сагледати и кроз званичну статистику, која показује да се 75% свих законских норми у чланицама Европске уније, примењује управо на локалном нивоу. Будући да је висок степен очувања и унапређења животне средине постављен као темељни принцип функционисања ЕУ, локални нивои власти ће поднети велики део терета за усаглашавање и делотворну примену правних тековина ЕУ од значаја за животну средину.

Иако је систем заштите животне средине као параметар одрживог развоја, пре свега, глобални изазов, бројне практичне активности и развојне мере могуће је дефинисати тек на националном, односно локалном нивоу. Као што је утврђено Агендом 21, улога локалне заједнице у иницирању процеса одрживог развоја на ло-

4) Члан 9. ст. 1. тачка 2. Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, бр. 36/2009.

5) Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ, оп. цит., стр. 50.

калном нивоу је од пресудне важности, при чему је наглашено да „свака локална власт треба да уђе у дијалог са својим грађанима, локалним организацијама и приватним предузећима и да усвоји локалну Агенду 21. Кроз консултације и постизање консензуса локална власт би учила од грађана и локалних грађанских, друштвених, пословних и индустријских организација и сакупљала информације потребне за формулисање најбољих стратегија“.⁶⁾

У складу са тим, локална самоуправа има незаобилазну улогу у стварању и развијању одрживих локалних заједница у којима квалитетне услуге јавних служби утичу на промоцију одрживог економског, друштвеног и еколошког напретка. Из тога, даље, произилази да сваки град, односно свака општина, мора дати максималан допринос том циљу.

Децентрализација система, која је спроведена, најпре у развијеним западним земљама, утицала је и на увећање локалне контроле проблема животне средине. На тај начин, улога локалне самоуправе је од пресудне важности за област очувања животне средине, јер се нерационално експлоатисање природних ресурса и деградација животне средине највише осећају на локалном нивоу. С друге стране, грађани локалне заједнице свакако најбоље разумеју локалне теме, проблеме и потребе и њихова партиципација у формирању локалних стратегија одрживог развоја је од кључног значаја.

Имајући у виду обавезе и значај локалне самоуправе, неопходно је споменути да имплементација европских стандарда и прописа у области животне средине зависи од свих нивоа власти, што имплицира да се партнерство између локалних и централних власти у целокупном преговарачком процесу намеће као логичност и нужност.

Капацитети локалне самоуправе у области заштите животне средине

Као што је претходно наведено, актуелност питања капацитета локалне самоуправе у области заштите животне средине, посебно је наглашена у процесу приступања Србије ЕУ, будући да висок ниво заштите и унапређења животне средине представља једну од обавеза за државе чланице. Процена капацитета локалне самоупра-

6) Агенда 21, United Nations Division for Sustainable Development, 1992. <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=23&type=400>.

ве се заснива на анализи оспособљености локалних органа власти да ефикасно спроводе послове који су у њиховој надлежности. У овом делу рада разматрају се кадровски, организациони, финансијски и технички аспекти капацитета локалних самоуправа као актера формулисања и спровођења еколошке политике.

Користећи анализу секундарних података, дошло се до резултата који недвосмислено потврђују закључак о постојању извесних проблема у погледу капацитета локалне самоуправе у области заштите животне средине. Ради концизнијег прегледа, подаци су структурирани тако да осликавају кадровски, техничко-организациони и финансијски сегмент капацитета локалних органа државне власти. Потребно је назначити да приказане вредности података представљају проценат у односу на укупан број локалних самоуправа у РС. Према Републичком заводу за статистику, административно-територијалну организацију РС чине 150 општина и 24 града (без аутономне покрајине КиМ).

Будући да је усаглашавање са правним тековинама ЕУ један од развојних инструмената чланства у ЕУ, као националног приоритета РС, неопходно је установити у којој мери је овај циљ постигнут. Прекретница у реформи читавог система заштите животне средине је усвајање нових закона и подзаконских аката током 2004. и 2009. године.

Након доношења ових закона и њихове примене, дошло се до спознаје да је потребно неке од њих унапредити и приближити реалним околностима на терену. Као корак према додатном усаглашавању са законском регулативом ЕУ, Закон о управљању отпадом је допуњен на иницијативу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине РС. Нови закон обухвата детаљније појашњење појмова и нових начина финансирања процеса управљања посебним токовима отпада. Такође, посебна пажња се посвећује и увођењу додатних, у Европској унији већ познатих института, чији је циљ боља регулација и контрола токова отпада.

Затим, када се сагледа значај улоге коју локална самоуправа има у процесу спровођења послова из области животне средине, уочава се потреба за унапређењем и Закона о водама. Ради појашњења, нужно је навести да за обављање својих послова за које је овлашћена, локална самоуправа је обавезна да тражи сагласност јавног водопривредног предузећа. Такође, централни органи и јавна водопривредна предузећа немају обавезу да консултују локалну

самоуправу код доношења планова, нити код већих и важнијих полова. Иако се наводи да у пословима управљања водама учествују сви нивои власти, локална самоуправа је искључена из планирања управљања водама. У складу са тим, уочава се посредни централизован јавно водопривредног предузећа.

Реализацији планских докумената, којима се уређује заштита животне средине на локалном нивоу, не посвећује се довољна пажња, јер 60% општина нема никакве дефинисане рокове на које се односе њихови важећи плански документи. Истраживање које је обавила Стална конференција општина и градова показује да постоји релативно раширена пракса непоштовања прописа у области животне средине (недоношење планских докумената, неоснивање буџетских фондова јединица локалне самоуправе, неоснивање локалних катастарских заглавања животне средине, извештавање о стању животне средине, итд), као и проблема у њиховој примени.⁷⁾

Надаље, институционални капацитети за спровођење претходно наведених закона и локалних стратегија одрживих развоја нису на задовољавајућем нивоу. У домену инфраструктуре у области животне средине, постоје извесни проблем. Тако је вишеструко важно подстицати активности изградње регионалних депонија које би опслуживале неколико општина и на тај начин решиле проблеме одлагања отпада тих општина. Према, Извештају о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године, приоритетни циљ је успостављање система у управљању отпадом: изградња регионалних центара за управљање отпадом и стимулисање рециклаже отпада, подстицање одрживог коришћења природних ресурса, повећање енергетске ефикасности и смањење енергетске интензивности и коришћење обновљивих извора енергије.

Између осталог, услед недостатка инфраструктуре у области управљања отпадом, локалне самоуправе се суочавају са повећањем броја дивљих депонија. Примера ради, највећи број дивљих депонија налази се у општинама Лесковац (116), Неготин (130) и Зајечар (133), док су општине Ада и Црна Трвава општине са најмањим бројем дивљих депонија, односно имају по једну дивљу депонију. Општина са најмањим бројем депонија у односу на број

7) „Истраживање о стању система заштите животне средине на локалном нивоу у Србији“, Стална конференција општина и градова, Интернет, <http://www.skgo.org/reports/details/135620/12/2013>.)

становника је Темерин (22275 становника по депонији). Општине са највећим бројем дивљих депонија у односу на број становника су Голубац (236 становника по депонији), Бољевац (273 становника по депонији), Неготин (350 становника по депонији).⁸⁾

Осим тога, у домену организационих капацитета постоје одређене противуречности и недостаци. Како су послови заштите животне средине у корелацији са пословима урбанизма, грађевинарства, комуналних делатности и имовинско-правним пословима, јасно је да би заштита животне средине на локалном нивоу требало да се спроводи са становишта мултидисциплинарног приступа. У складу са тим, на пример општина Смедерево у оквиру организационе јединице за урбанистичко-комуналне, имовинско-правне, пословни простор и инспекцијске послове, обавља послове који су од значаја за животну средину. Потом, општина Пожаревац те послове обавља у оквиру одељења за привредни, локално економски развој и заштиту животне средине.

Међутим, доношење низа закона из области животне средине, који обавезују локалне органе власти и у многоме проширују њихове надлежности, неоспорно упућује на закључак да је од велике важности да се у оквиру општинске управе образује самостална организациона јединица за обављање послова из области заштите животне средине. Примећује се да у организационом смислу, веће општине и градови поседују одређена одељења која су задужена за послове животне средине, док је у мањим јединицама локалних самоуправа одговорност за реализацију циљева из ове области поверено једном лицу.

Постојање ове засебне организационе јединице не би требало да искључи међусобну сарадњу и повезаност свих одељења од значаја за заштиту животне средине. У циљу планирања и имплементирања активности заштите животне средине, потребно је повећати ниво свести запослених, чији су послови сродни заштити животне средине, о важности мултидисциплинарног приступа у овој области.

Када се процењује кадровски капацитет, запажа се да један од већих проблема у спровођењу прописа у области животне средине на локалном нивоу је број запослених на овим пословима (42%

8) Горан Вујић, Управљање отпадом и проблеми у вези са изградом и спровођењем локалних и регионалних планова управљања отпадом, Интернет, http://www.emins.org/uploads/useruploads/projektipdf/rad_goran_vujic.pdf, 24/12/2013.)

од укупног броја локалних самоуправа РС). Анкетирани градови и општине у просеку имају око 1% од укупног броја запослених који непосредно обављају послове заштите животне средине.⁹⁾ (Европски покрет Србије, 2012).

Затим, запажа се да запослени на локалном нивоу нису довољно стручни за обављање послова из области животне средине и поседују неадекватну опрему како би ефикасно спроводили послове утврђене законом. Наведену некомпетентност кадрова илуструје и емпиријско истраживање Сталне конференције општина и градова, спроведено крајем 2012. године, које показује да запослени имају недовољна искуства са спровођењем поступака стратешке процене утицаја планова и програма на животну средину, нарочито у вези са плановима и програмима из надлежности централних органа. Такође, имају недовољна искуства са издавањем дозвола за управљање отпадом. Уочљив је проблем и у комуникацији и координацији стручних служби или лица задужених за заштиту животне средине и руководства локалних органа (унутрашња координација). Постоји проблем сарадње органа надлежних за заштиту животне средине са другим органима и организацијама (спољна координација).

Ни у погледу финансијских капацитета ситуација није боља. Константно смањивање финансијских ресурса локалним самоуправама оличено је и у правној регулативи, односно у измењеном Закону о финансирању локалне самоуправе (*Службени гласник РС*, бр. 62/06, 47/11). На основу овог закона, између осталог, укинута је накнада за заштиту и унапређење животне средине, чиме се изворни приходи локалне самоуправе смањују. Смањење средства буџетског фонда за послове у области заштите животне средине указују на постојање економске кризе. За нешто више од 10% јединица локалне самоуправе може се рећи да скоро уопште немају финансијских капацитета.¹⁰⁾

Како је финансијска аутономија локалних нивоа власти један од показатеља аутономије локалних самоуправа, стиче се утисак да је процес децентрализације централне власти још увек на почетку.

9) Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 191.

10) Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 393.

Уколико јединице локалне самоуправе нису финансијски независне, не може се очекивати да остварују своје стратешке циљеве, односно да ефикасно спроводе послове у својој надлежности. На тај начин, локални органи власти нису способни да ефикасно и делотворно спроводе послове од значаја за локалну заједницу. У циљу повећања финансијских средстава, требало би обезбедити већу доступност података, нарочито за недовољно развијене општине, о начину прибављања средстава из претприступних фондова ЕУ (ИПА фондови).

Надаље, у оквиру унапређења капацитета локалне самоуправе потребно је унапредити приступ јавности информацијама о стању животне средине, подизати јавну свест о квалитету ваздуха, воде, потреби коришћења обновљивих извора енергије, решавању проблема управљања отпадом. Запажа се да се праћење и процена стања животне средине на локалном нивоу недовољно спроводи, при чему више од 50% јединица локалне самоуправе не прикупља редовно податке о стању животне средине. Па, тако улогу прикупљања ових података преузима комунално предузеће и организације које спроводе ову активност за потребе централних органа. У највећем броју случаја, праћење се спроводи само у насељу које је седиште општине.

Када се говори о капацитетима локалне самоуправе, не треба изоставити питање капацитета комуналних предузећа јер јединице локалне самоуправе имају једно или више комуналних предузећа која су надлежна за отпад, водоснабдевање и за сакупљање отпадних вода. Укратко, свако јавно комунално предузеће мора да има капацитет како би на економски ефикасан начин испунило захтеве свих правних тековина Европске уније у области животне средине који се односе на чврст отпад и услуге које се односе на воде. Као што је назначено у Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине, већина јавно комуналних предузећа, са изузетком оних у три највећа града, јесу релативно мала у поређењу са обимом посла који је неопходан како би се постигли адекватни нивои специјализације.

Сагледавајући ове показатеље, институционални капацитети у области животне средине за спровођење изворних и поверених послова нису генерално задовољавајући, а нарочито нису на локалном нивоу. Институционалне слабости у управљању животном средином обухватају: честе институционалне промене, непотпу-

но спровођење закона, односно вршење надзора над спровођењем прописа од стране инспекције за животну средину, посебно на локалном нивоу; недостатак кадровских, финансијских капацитета који представљају предуслов за обезбеђење ефикасног система заштите животне средине; недовољна примена механизма за институционално повезивање стручних организација које врше мониторинг, односно, прикупљање, обраду и достављање података из области животне средине са Агенцијом за заштиту животне средине; недовољан капацитет већине постојећих институција, посебно у односу на планирање и евалуацију политике, економске инструменте, финансирање у области животне средине, припрему и управљање пројектима; недостатак специјализованих образовних институција, као и посебних програма из области заштите животне средине на свим нивоима образовања.

У скоро свим кључним стратешким документима РС неколико проблема из области заштите животне средине је нарочито истакнуто. Међу њима су: управљање отпадом (управљање комуналним отпадом, управљање отпадним водама, управљање опасним отпадом), мониторинг систем, управљање ризицима, капацитети државне управе, капацитети локалне самоуправе, координација активности у области животне средине, спровођење прописа у области животне средине, стање свести о проблемима у области животне средине, функционалан систем економских инструмената и начини финансирања у области животне средине. Неопходно је споменути и други национални Извештај о спровођењу Архуске конвенције, према којем, постојеће стање институционалних капацитета и одређени финансијски проблеми могу утицати на потпуно и доследно спровођење Архуске конвенције. Такође, у овом извештају наводи се да недостатак институционалних капацитета Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине, као и јединица локалних самоуправа, може успорити процес учешћа јавности у доношењу одлука од општег интереса.

Као што је више пута наглашавано у Извештајима Европске комисије о напретку Србије, закони из области заштите животне средине имају висок ниво усаглашености са прописима ЕУ. Оно што Европска комисија замера Србији у тим Извештајима, тачније у последњем од њих који се односи на 2013. годину, јесте неопходност даљег усагласавања са политиком ЕУ у областима као што су воде, управљање отпадом, квалитет ваздуха и заштита природе.

То су управо оне области у којима локална самоуправа има широку лепезу надлежности. Поред тога, став Комисије је да је неопходно побољшати спровођење постојећих прописа као и отклонити недоследности у законодавству које спречавају ефикасно спровођење. Коначно, неопходност инклузивног приступа доношењу одлука сугерише став Комисије да у Србији треба на свим нивоима власти повећати учествовање цивилног друштва и јавне расправе у процесу доношења прописа из домена заштите животне средине.

Сумирајући претходне налазе, најзначајније баријере које утичу на неефикасност локалних самоуправа у области заштите животне средине су:

- непостојање акционих планова на основу које би се пратила реализација дефинисаних циљева у локалним стратегијама;
- недовољан броја људи који раде на пословима из области заштите животне средине (1-3% од укупног броја запослених у локалним самоуправама). Такође, стручност запослених нарочито на пословима управљања отпадом, отпадним водама и хемикалијама је на ниском нивоу, па је неопходна њихова обука;
- недостатак инфраструктуре за заштиту животне средине на локалном нивоу (нарочито у областима управљања отпадом и водама);
- недостатак праћења стања животне средине;
- неодговарајућа организациона структура локалних администрација за бављење питањима заштите животне средине;
- неспроведена финансијска децентрализација.

Улога локалне самоуправе у систему заштите животне средине, препозната је као једна од кључних на путу приступања ЕУ. Уочено је да капацитети локалних нивоа власти у великој мери лимитирају и усмеравају избор циљева одрживости. У складу са тим, у проценама садржаним у стратешким документима Републике Србије, као и извештајима релевантних надлежних субјеката, уочава се да постоји значајан јаз између нормативних прописа и стварног стања положаја, улоге, надлежности и капацитета локалних нивоа власти. Надлежности које су новијим законима повере-

не јединицама локалних самоуправа, не поклапају се са њиховим капацитетима.

Приоритет за решавање проблема у области заштите животне средине је постојање одређених капацитета локалне самоуправе, јасно дефинисање њене улоге, као и постојање одређених механизма вертикалне и хоризонталне координације рада на реализацији дефинисаних циљева.

Шире гледано, незадовољавајући капацитети локалне самоуправе одражавају слику незавршеног процеса реформе локалне самоуправе. Неминовно се уз ову констатацију поставља питање да ли је могуће све општине сврстати у један тип, будући да се општине у Републици Србији разликују по величини, степену развоја, врсти и организацији насеља, традицији. На основу овог нотипског модела локалних јединица, све општине имају исте надлежности за које су одговорне да их спроведу на квалитетан начин без обзира на стварно стање њихових капацитета. Формирањем различитих јединица локалних самоуправа на истом нивоу власти, поједине општине би биле оспособљене за спровођење послова за које имају капацитете и који их не лимитирају у њиховом одрживом развоју. На тај начин, како би се обезбедило да се локални послови ефикасније реализују, стварање политипског модела локалне самоуправе је један од корака у процесу модернизације локалне самоуправе.

Свакако, основна претпоставка јачања капацитета локалних самоуправа у области заштите животне средине је јачање инвестиција у инфраструктуру од значаја за област животне средине, нарочито у области комуналног отпада и отпадних вода. Неопходна је интеграција пословног сектора у решавање проблема животне средине и подстицање ткз. *зелене економије*, као ширег концепта одрживог развоја. Затим, јачање капацитета локалне самоуправе би требало да се одвија упоредо са јачањем свести грађана о проблемима у области животне средине као и са њиховим активнијим учествовањем у процесу доношења одлука које се од непосредне важности за њихову локалну заједницу.

Литература

- Arrow, Bolin, Costanza, Dasgupta, „Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment“, *Ecological Economics*, Vol.15, Elsevier,1995, pp. 91-95.
- Carter, Neil, *The Politics of the Environment*, Cambridge University Press. Cambridge, 2001.
- *Водич за локалне и регионалне самоуправе на путу Србије ка ЕУ*, ИСАЦ фонд, Београд, 2011.
- Горан Вујић, „Управљање отпадом и проблеми у вези са изработом и спровођењем локалних и регионалних планова управљања отпадом“, http://www.emins.org/uploads/useruploads/projektipdf/rad_goran_vujic.pdf. Преузето 10. јануара 2014.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07, 2007.
- Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09.
- Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године - за 2009. годину, *Службени гласник РС*, бр. 47/10.
- *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.
- Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 80/11.
- Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, бр. 57/08.
- Павловић, Владимир, *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, Београд, 2012.
- Стална конференција општина и градова, „Истраживање о стању система заштите животне средине на локалном нивоу у Србији“, <http://www.skgo.org/reports/details/1356> Преузето 20. децембра 2013.
- Тодић, Драгољуб, *Водич кроз политике ЕУ - Животна средина*, Европски покрет у Србији, 2010.
- United Nations - *Rio Declaration on Environment and Development* ,

- <http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>. Преузето 10. марта 2014.
- United Nations Division for Sustainable Development, *Agenda 21*, Преузето 20. јануара, на <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&nr=23&type=400>
- <http://www.emins.org/srpski/news/article/nadleznost-i-kapaciteti-lokalne-samouprave-i-organizacija-civilnog-drustva-za-primenu-evropskih-standarda-u-oblasti-zivotne-sredine> Преузето 5. јануара 2014. године
- Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину,
- <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>.

Jelena Todorovic

Adrijana Grmusa

**ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION
AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL
IN THE EUROINTEGRATION PROCESS**

Resume

*Serbia's road to EU accession is filled with numerous responsibilities, a substantial part of these obligations is relating to the protection of the environment. The Republic of Serbia, on the basis of the Stabilisation and Association Agreement (SAA), pledged to harmonize national laws with the *acquis communautaire* and ensure their effective implementation. It is necessary to mention that the EU harmonization process applies to the lower levels of government. In this way, local government has vital role and various responsibilities in the EU accession process.*

Current situation in the field of environment in the Republic of Serbia is a reflection of a cause-effect links different factors. Some of them occur as the result of economic and social circumstances and immediate problem solving in the field of environmental protection is not possible. Unequal economic development, the character of the economic structure directly affect environmental problems and the ways and possibilities of their resolution. However, the causes of problems in the area of the environment should be sought in the different actors in the system of environmental protection, as well as the impact of the competing interests of particular interest groups.

Due to the numerous deficiencies in the functioning of local governments, we can notice some progress in the field of environment during the last few years. Many environmental laws are mostly harmonized with EU regulations. However, further progress is necessary to enable subjects to implement the legislation, as well as provide adequate control or supervision over the implementation of the regulations. Finally, it is necessary to carry out the improvement of the capacity of local governments through their depoliticization and reorganization in a way that should provide mutual coordination and full cooperation between all levels of government.

In the pre-accession process there are three major challenges for Serbia in adjusting legislation with the EU in the field of environment: 1) formal compliance, 2) the administrative capacity at all levels, and 3) implementation. Having in mind that public policy making in Serbia is not sufficient inclusive, does not encourage participation, and lacks good coordination within and across government agencies, it is clear that Serbia is facing a lot of work in the accession process.

Key words: environmental policy, local government, capacity, Serbia, European Union.