

Универзитет у Београду  
Факултет политичких наука  
Наставно-научном већу

Наставно-научно веће Факултета политичких наука Универзитета у Београду, на предлог политиколошког одељења, формирало је на седници одржаној 26.05.2016. године Комисију за преглед и оцену докторске дисертације Јелене Тодоровић под називом „Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији“. Комисија у саставу проф. др Дарко Надић (Факултет политичких наука Универзитета у Београду), проф. др Весна Милтојевић (Факултет заштите на раду Универзитета у Нишу) и проф. др Снежана Ђорђевић (Факултет политичких наука Универзитета у Београду), након читања дисертације, подноси Наставно-научном већу Факултета следећи

## ИЗВЕШТАЈ

### О УРАЂЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

#### І Основни подаци о кандидату и дисертацији

##### 1. Основни подаци о кандидату

Кандидаткиња Јелена Тодоровић рођена је у Јагодини 8. октобра 1982. године. Основне студије завршила је на међународном смеру Факултета политичких наука Универзитета у Београду, са просечном оценом 8,97, одбранивши дипломски рад под називом *Улога Међународне организације рада у формулисању норми међународног радног законодавства*. Програм магистарских студија на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, савладала је просечном оценом 10,00. Магистарски рад са темом *Еволуција одлучивања у Савету министара Европске уније* одбранила је током 2013. године на Факултету политичких наука.

Кандидаткиња је од 2008. године запослена као истраживач у Институту за политичке студије у Београду у оквиру којег је радила на два научно истраживачка пројекта - „Друштвене претпоставке изградње демократских институција у Србији“ и „Демократски и национални капацитети политичких институција у Србији у процесу међународних интеграција“, под покровитељством Министарства просвете и науке. На Институту за политичке студије кандидаткиња је од 2012. године један од секретара научног часописа Политичка ревија. Кандидаткиња је учествовала на неколико међународних научних скупова у земљи и иностранству. Течно говори француски и енглески језик. Током рада у Институту за политичке студије објавила је више радова у научним часописима и тематским зборницима међу којима се истичу:

*Радови у часописима:*

- Јелена Тодоровић, „Стратегија проширења ЕУ 2014-2015: нови приоритети/старе обавезе“, *Национални интерес-часопис за национална и државна питања*, бр.3/2014, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, бр.04/2011, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Евроскептицизам у земљама Европске уније“, *Српска политичка мисао*, бр.03/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *Политичка ревија* бр. 04/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, бр.02/2011, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Реформе државне управе у Србији и процес европских интеграција“, *Политичка ревија*, бр.03/2012, Институт за политичке студије, Београд.

- Јелена Тодоровић, „Улога инструмената претприступне помоћи у процесу придруживања Европској унији“, *Политичка ревија*, бр.02/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Јелена Тодоровић, „Регионализам – будућност Европске уније“, *Политичка ревија* бр.04/2008, Институт за политичке студије, Београд.

*Радови у тематским зборницима:*

- Јелена Тодоровић, „Административни капацитети Србије у процесу придруживања ЕУ“, зборник радова *Србија-противречности политичког система*, (ур. Живојин Ђурић, Милан Јовановић), Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Јелена Тодоровић, Слађана Младеновић, „Реформа правосуђа и јавне администрације у Србији у контексту политике условљавања Европске уније“, зборник радова-*Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима* (приредили Драгољуб Тодић и Марко Николић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Јелена Тодоровић, Адријана Грмуша, „Qualified majority voting vis-a-vis consensus in the EU's Council of Ministers“, in *Proceedings of the 9th Annual South-East European Doctoral Students Conference (DCS 2014)*, eds. R.Dautov, P. Gkakis, A. Karamanos, T. Lagkas, A. Prodromidou, A. Ypsilanti, University of Sheffield-CITY College, Sout-East European Research Center, Thessaloniki, 2014.

## **2. Основни подаци о дисертацији**

Универзитет у Београду – Веће правно-економских наука Одлуком од 22.03.2016. године одобрило је дисертацију „Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији“. Дисертација је прошла проверу плагијата у програму ЕФОРУС (EPHORUS) о чему је 23.05.2016. године сачињен извештај.

## II Предмет и циљ дисертације

Основу предмета овог рада представља анализа креирања еколошке политике у Србији под утицајем Европске уније, односно сложеног и захтевног процеса приступања ЕУ, у коме се Србија налази.

Крај Хладног рата означио је почетак новог периода у развоју Европске уније. Од тог тренутка, проширење, које је до тада било спорадичан догађај, постаје важан и континуиран политички процес који је у годинама које следе довео до удвостручења броја чланица ЕУ. Ако се томе дода да је чланство признато и осталим земљама Западног Балкана међу којима је и Србија, онда се несумњиво долази до закључка да је Европска унија гравитациона тачка која магнетски привлачи остале државе Европе. Проширење Европске уније произвело је далекосежне последице не само на изглед Европе, већ и на састав институција Европске уније и формулисање неких јавних политика ЕУ.

Еволуција европских интеграција и промене у политичком систему ЕУ доприносе различитим схватањима концепта европеизације. Једно од схватање европеизације своди је само на једну димензију а то је креирање различитих структура управљања на ЕУ нивоу. Међутим, чешће се у литератури може срести схватање да је европеизација реципрочан процес у коме међусобно утичу две врсте актера - ЕУ са једне и националне државе са друге стране.

Европеизација јавних политика у државама чланицама и државама кандидатима може имати неколико облика. Суштински, она погађа све елементе процеса креирања јавних политика - актере, инструменте, средства. Приступање као елемент политике проширења може се посматрати као процес усклађивања домаћих прописа и њихове примене са правним тековинама ЕУ, односно као прилагођавање унутрашњих односа домаће инфраструктуре стандардима који су усвојени у ЕУ. Прописане практичне промене се морају десити у оним роковима који су прописани Споразумом о стабилизацији и придруживању, као и другим правни актима потписаним између државе које је у процесу приступања ЕУ и саме ЕУ и осталим актима који из тога произилазе.

Такав приступ у креирању и спровођењу еколошке политике, као и њен обим, али и трошкови усклађивања, представљају велики изазов за државу која се припрема за чланство. Међутим, са истим проблемима су се сусретале до сада све нове чланице, и неретко добијале могућност да целокупно усклађивање са стандардима ове политике постане потпуно обавеза након прелазног периода од момента ступања у чланство. Данас је таква пракса скоро потпуно напуштена па се од Србије очекује да у потпуности усвоји и примени правила еколошке политике до тренутка формалног ступања у чланство и самим тим изазови европеизације еколошке политике у Србији су већи.

У претприступном периоду, Србију чекају три велика изазова у домену усклађивања домаћих еколошких прописа са европским еколошким корпусом: 1) формална усклађеност, 2) административни капацитети на свим нивоима и 3) имплементација. Имајући у виду да је процес креирања еколошке политике у Србији недовољно инклузиван, не подстиче учествовање, и недостаје му добра координација унутар и дуж владиних структура, јасно је да Србију чека доста посла у процесу приступања. Из тог разлога је значајно испитати утицај Европске уније на креирање еколошке политике у Србији.

Научним објашњењем проблема указује се на значај који процес приступања Европској унији има за креирање одређених јавних политика у државама које се налазе у том процесу. Поред тога, научни циљ је да се анализира значај еколошке политике у темељу одрживог развоја, као и да се види и подизање стандарда у овој области у земљама ЕУ, као и њихова применљивост у Србији. Један од циљева је идентификација основних поља сукоба интереса, потенцијалних или постојећих конфликта као и могући начини њиховог решавања.

Друштвени циљ истраживања замишљен је као усмеравање пажње стручне, научне и опште јавности на могућност практичног унапређења радњи, поступака и техника приликом планирања и пројектовања научног истраживања. Стога, друштвени циљ овог истраживања односи се на то у којој мери постоји простор за подизањем квалитета регулације и примене; који инструменти би се могли додатно користити као и који аранжмани инструмената би омогућили бољи квалитет у области еколошке политике.

### III Основне хипотезе и методолошки оквир

Кандидаткиња полази од опште хипотезе, а акценат се, следствено обрађиваним поглављима, ставља на три посебне и две појединачне хипотезе. Хипотезе су постављене по следећем реду:

#### *Општа хипотеза у раду*

Креирање јавних политика у државама кандидатима за чланство у Европској унији доминантно је условљено процесом приступања ЕУ у коме се поменуте државе налазе. Процес приступања ЕУ карактерише мноштво захтева и правила која ЕУ поставља пред кандидате. ЕУ има трансформативну моћ у државама кандидатима, будући да је њихов целокупан политичко-правно-економски систем потребно реформисати током процеса приступања, нарочито у оним државама попут Србије које имају постсоцијалистичко наслеђе на плећима. Овај процес има далекосежне последице на креирање јавних политика. Дефинитивно, утицај није једнообразан на све јавне политике. Неке политике у којима се примењује комунитарни модел креирања попут трговинске или еколошке су потпуно под утицајем ЕУ. У неким другим попут социјалне политике утицај ЕУ је делимичан.

Несумњиво, процес приступања карактерише и асиметрија моћи између ЕУ и државе кандидата која се базира на условљавању (EU conditionality). Притисак Европске уније у погледу усвајања ЕУ правила и конвергенције политика чини се, већи је сада него што је то био случај са државама централне и источне Европе. Стога, важно је да држава што више прилагоди свој начин креирања јавних политика европском током процеса приступања како би била спремна да спроводи обавезе које ће имати једног дана када постане чланица ЕУ.

#### *Прва посебна хипотеза*

Што је израженија институционална компатибилност између домаћих институција и политике на нивоу ЕУ (goodness of fit), то је лакше у државама кандидатима креирати јавне политике које су усклађене са захтевима ЕУ. Уколико не постоји усклађеност, очекује се да ће бити додатних адаптационих притисака на национални ниво. Уколико

држава схвати да се ЕУ модел односно политика доста разликује у односу на домаћу праксу, то може резултирати одлагањем у усвајању и примени закона а самим тим и застојем у процесу приступања.

#### *Друга посебна хипотеза*

Процес приступања ЕУ има кључну улогу у изградњи институција држава кандидата за чланство у ЕУ. Државе које су кандидати за чланство у ЕУ током процеса приступања суочавају се са озбиљним и сложеним задатком изградње институција како би биле у стању испуне копенхагеншке критеријуме за чланство. Те институције морају бити у стању да усвоје и примене *acquis communautaire*. Поред тога, добри институционални капацитети су неопходни како би држава касније, када постане чланица, била способна да спроводи обавезе које проистичу из чланства.

#### *Трећа посебна хипотеза*

Процес европеизације утиче на креирање јавних политика у државама кандидатима не само на централном већ и на регионалном и локалном нивоу. Услед ближе везе грађана и субнационалних структура, локални и регионални нивои власти такође учествују у процесу креирања политика, при чему је узор ЕУ, где је један од базичних принципа супсидијарност и измештање процеса доношења одлука на нивое ближе грађанима.

#### *Прва појединачна хипотеза*

Квалитет еколошке политике зависи од степена учешћа јавности у њиховом креирању. Европске јавне политике одликује висок степен учешћа јавности у процесу креирања јавних политика. Државама које се налазе у процесу приступања ЕУ неопходан је инклузиван, отворен и одговоран приступ, заснован на партнерству јавне управе и цивилног друштва и поверењу у институције. Да би била прихватљиви партнери, удружења грађана треба да буду дубоко посвећена својим циљевима, заснована на интересу грађана и способна да дају конкретне препоруке и понуде аргументовану критику.

#### *Друга појединачна хипотеза*

Успешност еколошке политике зависи од административних капацитета државе која се налази у процесу приступања. Поред тога што држава кандидат за чланство мора да донесе законе који су усклађени са ЕУ правилима из области екологије, она остају слово на папиру уколико се не примене адекватно. Да би се закони применили, неопходни су административни капацитети не само јавне управе већ и независних регулаторних тела чије се оснивање предвиђа овим законима и другим подзаконским актима.

Кандидаткиња у уводним деловима дисертације, користи елементе епистемолошко-сазнајних и теоријских метода, путем којих терминолошко-дефиницијски одређује значење јавне политике и бројне сродне појмове и феномене. У читавој дисертацији у великој мери кандидаткиња користи компаративну методу. Циљ коришћења компаративне парадигме је упоређивање модела креирања европске еколошке политике са моделима у конкретним политичким системима-политичким системима држава чланица и држава које се налазе у процесу приступања.

Рад неизбежно садржи и квантитативне и квалитативне методе из области политичких наука. Квантитативни метод имплицира и обухвата статистички метод, који се употребљавати зарад идентификације, прикупљања и анализе статистичке грађе (емпиријских података) и то се пре свега користи дескриптивна статистика (однос броја усвојених и примењених закона посматран у одређеном периоду на примеру Србије и поређење са државама које су у последњем таласу проширења постале чланице).

Доминантна оперативна метода прикупљања података у овом истраживању јесте квалитативна анализа садржаја. Извори који су проучавани могу се поделити на примарне и секундарне. У примарне изворе спадају документа које су усвојиле Европска унија и Србија а која у себи садрже правила из домена креирања јавних политика као и еколошке политике: Оснивачки уговори, споразуми, директиве, регулативе, закони, уредбе, стратегије, акциони планови. Анализа секундарних извора обухвата проучавање научне грађе попут научних студија, монографија, чланака водећих домаћих и страних аутора који се баве у већој или мањој мери предметом овог истраживања.



У дисертацији се користи и контекстуална анализа, у циљу тумачења фактора (политичка култура, ниво економске развијености, друштвене карактеристике) који посредно или непосредно утичу, како на креирање, тако и на имплементацију еколошке политике.

Услед ширине коју захвата предмет дисертације, користе се и методи сродних наука. Општи социолошки метод користи се како би се сагледале друштвене претпоставке за креирање еколошке политика. Методи правних наука помогли су анализу правних аката којима се регулише област креирања и имплементације еколошке политике. Путем историјског метода прате се трајекторије у развоју еколошке политике у Европској унији и Србији.

#### **IV Кратак опис садржаја дисертације**

Дисертација је укупног обима 340 страна структурирана у девет целина.

Први, уводни део дисертације, посвећен је дефинисању предмета истраживања, хипотетичког оквира, образлагању коришћених метода и објашњавању циљева дисертације.

Други део бави се разматрањем теоријско-епистемолошког одређења појма јавне политике а затим се врши разграничење са неким сродним феноменима као што су политика, влада, процес одлучивања. Након тога, кандидаткиња представља кључне актере, како формалне тако и неформалне и њихову улогу у процесу креирања и имплементацији јавних политика. Затим се приказују најзначајнији теоријски приступи који објашњавају природу креирања јавних политика и указује се на њихове предности и недостатке. Кандидаткиња у овом делу дисертације говори о врстама јавних политика али и о инструментима које јавне политике имају на располагању како би се решио одређени проблем који се доживљава као јавни. Завршни део друге целине посвећен је анализи процеса имплементације јавних политика као једне од кључних фаза за оцену успешности неке јавне политике.

У трећем делу дисертације, кандидаткиња се бави анализом јавних политика ЕУ. Део започиње представљањем теоријских приступа проучавању јавних политика Европске уније: то су приступ управљање на више нивоа (multi-level governance) и приступ

компаративне политике. Приступ управљања на више нивоа појавио се као нова перспектива за анализирање европских јавних политика почетком 90-тих година према којој националне владе више нису доминантни играчи у креирању европских јавних политика, већ делују заједно са субнационалним и наднационалним актерима. Компаративни приступ креирању јавних политика у ЕУ посматра у поређењу са креирањем јавних политика у државама чланицама. Кандидаткиња потом прелази на представљање актера европских јавних политика при чему детаљно анализира улогу свих значајних актера (институције ЕУ, интересне групе, јавно мњење) при чему треба нагласити да се код институција наглашава њихова формална улога у креирању европских политика, док се код интересних група акценат ставља на стратегијама лобирања које оне користе како би приступиле кључним тачкама у оквиру поменутих институција. Након тога, кандидаткиња објашњава моделе креирања јавних политика на европском нивоу при чему показује одлично познавање процеса доношења одлука у бриселској машинерији. Завршни део треће целине говори о имплементацији европских јавних политика. Посебно се истиче образложење имплементационог дефицита као преовлађујућег проблема у већини држава. На њега се логички надовезује део о Европским агенцијама и њиховом месту и улози у спровођењу европских политика.

Четврта целина дисертације обухвата историјски преглед настанка и развоја европске еколошке политике која данас представља једну од најобимнијих и најуспешнијих јавних политика у оквиру ЕУ. Еволуција еколошке политике представљена је кроз неколико фаза у периоду 1957-2013. које се поклапају са ревизијама Оснивачких уговора. Централно место у овом делу рада заузима педантна и детаљна анализа процеса креирања еколошке политике ЕУ, њеним актерима, инструментима и имплементацији еколошке политике ЕУ. У завршном делу представљени су досадашњи резултати еколошке политике ЕУ у домену неколико важних сектора: заштита воде и ваздуха, природних ресурса, климатских промена и одлагање отпада.

Пети део дисертације посвећен је студиозној анализи све актуелнијег процеса европеизације у коме учествују две врсте актера - ЕУ и националне државе. Овај процес служи као концепт помоћу кога се објашњавају промене у креирању домаћих јавних политика под утицајем европских. Следствено томе, представљени су различити механизми који доводе до прилагођавања. Посебну пажњу кандидаткиња усмерава на

европеизацију јавних политика, како у државама чланицама тако и у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, при чему је са аспекта предмета и циљева дисертације, нарочито значајан део у коме се анализира процес европеизације еколошке политике. С обзиром да се европизација јавних политика врши под окриљем процеса приступања ЕУ, завршни део ове целине ближе се бави самим процесом приступања којим се указује на ефекте које овај процес има на креирања јавних политика у државама кандидатима уопште али и на креирање еколошке политике.

У оквиру шесте целине кандидаткиња анализира настанак и еволуцију еколошке политике у Србији. Она истражује актере као и сам процес креирања еколошке политике у Србији. Потом се представљају инструменти еколошке политике при чему се прави разлика између правно-политичких и економских инструмената. Важан део ове целине кандидаткиња је посветила упоређивању усклађености еколошке политике у Србији са еколошком политиком ЕУ као и анализом имплементације еколошких прописа у Србији. На крају, посебно се представља значај учешћа јавности у креирању еколошких прописа како би се указало на слабости које се показују у процесу креирања еколошке политике у Србији а које се манифестују управо кроз недовољну заинтересованост и недовољно учешће јавности.

Седми део дисертације бави се повезаношћу између еколошке и енергетске политике, наглашавајући однос директне пропорције имајући у виду да ове две политике представљају два лица истог новчића. Потом се даје пример енергетске политика ЕУ, представљају се њени актери, процес креирања и инструменти, као и степен усклађености правила у домену енергетике у Србији у односу на европску енергетску политику.

Осма глава анализира утицај процеса приступања ЕУ на креирање еколошке политике на примеру искустава држава Централне и Источне Европе. Будући да ове државе имају доста сличности са Србијом у погледу бремена постсоцијалистичког наслеђа, сагледавање проблема, искустава и пракси у домену еколошке политике у ЦИЕ државама, омогућава извлачење одређених лекција односно поука за Србију. Целина се завршава приказом стања еколошке политике у Србији која се налази тренутно на раскршћу с обзиром на чињеницу да преговори са ЕУ у оквиру поглавља 27 – заштита животне средине, нису још увек почели.

У закључним разматрањима даје се синтеза проблема са којима се еколошка политика у Србији суочава. Поред тога указује се на основне недостатке који су присутни у фази креирања али и у фази имплементације, који су важни да би се понудио одговор на питање да ли је еколошка политика у Србији европеизована и у ком обиму. Закључна разматрања садрже и препоруке за потенцијално унапређење еколошке политике у Србији.

На самом крају дисертације налази се опсежан попис литературе – монографија, научних чланака и електронских извора које је кандидаткиња користила у истраживању.

## **V Остварени резултати и научни допринос**

Упркос бројним посматрањима, извештајима и научним радовима о еколошкој политици, област је и даље добрим делом научно и систематски неистражена. Ова дисертација кроз политиколошку призму пружа потпуни увид у процес креирања еколошке политике под утицајем процеса приступања ЕУ. На тај начин, резултати дисертације се огледају у попуни појединих празнина, проналажењу иновација у постојећим моделима креирања, као и оцењивању стања и тенденција које су забележене у процесу креирања еколошке политике на нивоу државе које претендује на чланство у Европској унији .

Друштвена оправданост ове дисертације је вишеструка, јер његови резултати могу водити институционалним и нормативним побољшањима. Очекивана практична корисност односи се на: могућности за побољшање нормативног регулисања процеса креирања еколошке политике; поузданију оријентацију и ефикасније мере различитих актера од централних до локалних у имплементацији еколошке политике; могућност за прилагођавање европским стандардима у овој области; подизање нивоа свести и информисаности о значају еколошке политике, како код политичких субјеката и актера, тако и међу самим грађанима.

С обзиром да се Србија налази у процесу приступања Европској унији, рад би требало да продуби увид у нормативне и практичне претпоставке креирања и имплементације еколошке политике на нашим просторима.

## VI Закључак

Дисертација „Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији“ урађена је у складу са стандардима Универзитета у Београду и представља оригинални рад у пољу политикологије. Она представља вредан допринос научној дескрипцији и систематизацији европеизације еколошке политике у државама које се налазе у процесу приступања ЕУ. Кандидаткиња Јелена Тодоровић овим радом показује да је теоријски компетентна, да анализу спроводи пажљиво, као и да у детаље познаје материју коју обрађује. Изузетно писмен, са истанчаним осећајем за прецизну употребу теоријских појмова, овај рад, поред научног доприноса пружа и уживање у читању.

На основу претходно изнетих оцена Комисија упућује

### ПРЕДЛОГ

Наставно-научном већу Факултета политичких наука да прихвати дисертацију „Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији“ кандидаткиње мр Јелене Тодоровић, као подобну за јавну одбрану, формира комисију за јавну одбрану у истом саставу и упуту такав предлог Већу правно-економских наука Универзитета у Београду на даљу процедуру.

Београд, 26.05.2016.

-----  
Проф. др Дарко Надић

-----  
Проф. др Весна Милтојевић

-----  
Проф. др Снежана Ђорђевић

