

## Problemi finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji

### **Ekološki dinar se ne koristi namenski**

Ekološki centar „Stanište“ i Beogradska otvorena škola uz podršku Koalicije za nadzor javnih finansija nadavno su sačinili i predstavili javnosti Informaciju o problemu finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Dopis su osim medijima dostavili i na adrese Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstva finansija, Uprave za trezor, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Odbora za zaštitu životne sredine Narodne skupštine, Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, Stalne konferencije gradova i opština i Privredne komore Srbije.

U Dopisu je ukazano na krajnje zabrinjavajuće stanje sistema finansiranja zaštite životne sredine, naročito na lokalnom nivou.

Predstavljeni su najnoviji podaci o korišćenju sredstava lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine. Podatke je prikupio i obradio tim Ekološkog centra „Stanište“ iz Vršca, u periodu septembar – novembar 2015. godine, na uzorku od 123 lokalne samouprave (ili 85%, od 145 sa područja centralne Srbije i AP Vojvodine).

Analizom dokumenata i poređenjem sa ranijim istraživanjima (2010 – 2012), utvrđeno je da su u porastu tekući namenski prihodi od naknada za supstance koje oštećuju ozonski omotač, za emisiju SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, praškastih materija i odložen otpad, kao i posebne lokalne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine. Ovo su namenske naknade, koje Republika Srbija i lokalne samouprave naplaćuju od privrede i građana. U odnosu na 2013. godinu, prihodi su u 2014. godini bili veći za 1,1 milijardu dinara i iznosili 4,11 milijardi dinara. Utvrđeno je i da je iznos izvršenih namenskih rashoda budžetskih fondova za zaštitu životne sredine, značajno je manji od iznosa prihoda. U 2014. godini bio je 2,58 milijardi dinara i niži je nego što je bio u 2011. i 2012. godini. Takođe, je konstantovano da se neprestano se povećava iznos neutrošenih sredstava, koji se prenosi u narednu godinu. Tako je iz 2014. u 2015. godinu preneto, zbirno za 123 opštine, čak 5,35 milijardi dinara. I dalje je izuzetno visok procenat opština koje nedovoljno troše ova namenska sredstva i prenose ih u narednu godinu. To je veliko i značajno povećanje u odnosu na 2013. godinu,

U 2012. godini broj lokalnih samouprava koje su prenele sredstva nije opao sa 121, koliko je bilo u 2011., na 111 zbog povećanja rashoda, već zbog ukidanja naknade za motorna vozila, čime je trećina opština i gradova ostala bez ikakvih, ili sa vrlo malim namenskim prihodima. Pregledom završnih računa i izveštaja o korišćenju sredstava budžetskog fonda, uočeno je da se u velikom broju lokalnih samouprava, pod zaštitom životne sredine evidentiraju, i sredstvima budžetskog fonda finansiraju i uređenje atarskih puteva, održavanje kanalske mreže, protivgradna služba, izgradnja sportskih objekata, asfaltiranje ulica, prskanje komaraca, deratizacija, zoo-vrtovi, hvatanje pasa, kazne po rešenju sudova za ujede pasa, zimsko održavanje, zamena azbestnih cevi i održavanje vodovoda, subvencije za vodu, dug za gas, toplifikacija, kotlovi, otklanjanje posledica poplava. Svi ovi programi jesu potrebni, ali imaju svoje funkcionalne klasifikacije u budžetu – poljoprivreda, vodosnabdevanje, razvoj zajednice, bezbednost, sport, kultura, itd. Oni se, inače, finansiraju iz drugih izvora, a ne sredstvima za zaštitu životne sredine.

Svemu treba dodati prenose iz lokalnih budžetskih fondova ka drugim indirektnim korisnicima budžeta, kao što su javna komunalna preduzeća i mesne zajednice, čime se krši Zakon o budžetskom sistemu, ili gubi namenski karakter sredstava. Od evidentiranih 2,5 milijardi dinara rashoda, oko milijarda odnosi se na nenamensko trošenje na programe koji

nemaju veze sa zaštitom životne sredine, i na nedopuštene transfere između korisnika budžeta. Posebno zabrinjava činjenica da resorno Ministarstvo na ovakve programe daje saglasnost, ali i ne kontroliše sadržaje izveštaja o utrošku sredstava, koje su, po Zakonu, opštine i gradovi dužni da pošalju. Ne postoje jasni kriterijumi šta od aktivnosti spada u zaštitu životne sredine. Tako se ostavlja prostor lokalnim samoupravama, ali i resornom ministarstvu, da slučajno ili namerno, u program fonda uvrste, i daju saglasnosti i za one projekte kojima se ne doprinosi zaštiti životne sredine.

Zbog netransparentnog sistema finansiranja nije moguće utvrditi karakter utrošenih sredstava na republičkom nivou.

Prikazani podaci posebno zabrinjavaju ako se uzme u obzir stanje životne sredine u Srbiji i projekcije o finansijskim opterećenjima koji će u narednim godinama uslediti zbog usvajanja i primene standarda Evropske unije. U Srbiji i dalje postoji oko 120 smetlišta na koje lokalna javna preduzeća odlažu neselektovan otpad. Pored toga, otpad se odbacuje na više od 3000 divljih deponija. Prema podacima Evropske agencije za zaštitu životne sredine, Srbija se nalazi na pretposlednjem mestu u Evropi, kada je u pitanju kvalitet vazduha. Merenjem nivoa praškastih materija u nekoliko gradova i opština u Srbiji uočena su prekoračenja koja direktno utiču na zdravlje stanovništva. U Boru, Smederevu, Užicu i Valjevu vazduh je u 2014. godini ocenjen kao prekomerno zagađen.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2015. ukazuje da sedam od osam urbanih aglomeracija beleži prelazak tolerantnih vrednosti emisija zagađujućih materija u vazduh. Energija se u Srbiji proizvodi po veoma visokoj ceni, pa je energetska intenzitet srpske privrede skoro dvostruko veći u odnosu na proseka u EU. Najveći gradovi u Srbiji nemaju sisteme za prečišćavanje otpadnih voda. Istovremeno izdvajanja za zaštitu životne sredine u Srbiji ne prelaze 0,25% BDP-a godišnje. U izveštaju Evropske komisije za 2015. takođe se naglašava da je neophodno da Republika Srbija preduzme mere za uspostavljanje delotvornog i trajnog sistema finansiranja životne sredine i klimatske politike, uključujući i stabilno finansiranje osnovnih potreba, kao što je monitoring stanja životne sredine. Ukazano je da opisani problem koincidira sa značajnim povećanjem ustupljenih prihoda u odnosu na izvorne prihode lokalnih samouprava, odnosno drastično smanjenje prihoda lokalnih samouprava. Centralizacija stvara jaz između republičkog i lokalnog nivoa vlasti, suprodstavlja interese lokalnih zajednica centralnom nivou vlasti i dovodi u pitanje ostvarenje prava na lokalnu samoupravu.

Ekološki centar „Stanište“ i Beogradska otvorena škola su u Dopisu dali Prepororuke za uspostavljanje delotvornog sistema finansiranja zaštite životne sredine.

Osnovni cilj politike životne sredine trebalo bi da bude zaštita životne sredine i sprečavanje dalje degradacije životnog okruženja. Ovaj cilj potrebno je ostvariti poštovanjem sledećih operativnih principa: efikasno upravljanje sredstvima namenjenim zaštiti životne sredine – poštovanje principa zagađivač plaća i trošenje namenskih sredstava za potrebe zaštite životne sredine i sprečavanje degradacije; transparentno i participativno kreiranje strateškog i normativnog okvira za zaštitu životne sredine – učešće javnosti u skladu sa Smernicama koje je usvojila Vlada, ali i važećim obavezujućim propisima, omogućava identifikovanje problema u ranoj fazi, povećanu kontrolu nad zakonodavnim procesom i onemogućava pojedine interesne grupe da utiču na zakonodavni proces; vladavina prava (poštovanje važećih propisa, identifikovanje najslabijih tačaka u primeni zakona i jačanje kapaciteta kroz saradnju između lokalnih aktera i između više opština; unapređenje horizontalne i vertikalne saradnje javnih institucija – nedopustiva je praksa da republički organi kasne ili ne

dostavljaju mišljenje na nacрте propisa koje izrađuju drugi organi); sukcesivno povećanje namenskih budžetskih prihoda, ali i rashoda, a ne njihovo smanjenje.

Povećanja moraju biti rezultat realnih procena troškova, ali i dijaloga između različitih društvenih aktera, posebno onih koji će ovim povećanjem biti direktno pogođeni. Smanjenje iznosa sredstava koja su namenjena zaštiti životne sredine, neće dovesti do privrednog rasta ili jačanja ekonomije, već će srpsku privredu učiniti nekonkurentnom na EU tržištu. Odlaganje rešavanja problema degradacije životne sredine samo će povećati troškove u narednim godinama.

Potrebno je utvrditi oblasti od značaja za finansiranje, a to su zaštita vazduha, upravljanje otpadom, sanacija smetlišta koje koriste lokalne samouprave i unapređenje sistema upravljanja otpadnim vodama. Ovo su oblasti koje su u finansijskom smislu najzahtevnije, a predstavljaju najveći uzrok degradacije životne sredine. Finansiranje projekata koji ne doprinose unapređenju kvaliteta životne sredine moraju biti značajno smanjeni i zaustavljeni.

Bez obzira na zakonsko rešenje, i bez obzira da li će Fond biti posebno pravno lice ili deo Ministarstva, upravljanje budžetskim sredstvima za zaštitu životne sredine mora biti transparentno. Planirana i utrošena sredstva moraju biti prikazana tako da je namensko raspolaganje vidljivo. Organ zadužen za upravljanje Fondom, godišnje izveštaje treba da podnosi Narodnoj skupštini, a ne resornom ministarstvu ili Vladi. Praksa javnih slušanja i otvorenost Odbora za zaštitu životne sredine Narodne skupštine omogućila bi pojačanu kontrolu nad trošenjem sredstava za zaštitu životne sredine i doprinela boljem raspolaganju ograničenim sredstvima.

Zakon o zaštiti životne sredine treba da omogući ostvarenje osnovnog cilja zaštite životne sredine, koje nije u sukobu sa Zakonom o budžetskom sistemu, kao sistemskim aktom.

Potrebno je uspostaviti mehanizam monitoringa i evaluacije projekata koji se finansiraju sredstvima namenjenim za zaštitu životne sredine. Ovo treba da bude jedno od osnovnih zaduženja organa koji upravlja Fondom za zaštitu životne sredine. Ovde se ne misli na kontrolu finansijskih izveštaja (koja takođe izostaje), već evaluaciju projekata u pogledu ciljeva i ostvarenih rezultata. Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine navodi 23 oblasti koje će se finansirati iz budžeta za životnu sredinu, što omogućava da se namenskim sredstvima finansiraju projekti koji ne doprinose ostvarenju osnovnog cilja – zaštite životne sredine i sprečavanja dalje degradacije. U programskom budžetu Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave treba da budu definisani specifični ciljevi zaštite i indikatori za praćenje uspeha u realizaciji projekata.

Potrebno je definisati osnovne i obavezne uslove koje lokalne samouprave i drugi potencijalni korisnici sredstava Fonda za zaštitu životne sredine Republike Srbije, moraju ispuniti, kako bi mogli da konkurišu za sredstva: namensko raspolaganje sopstvenim sredstvima za zaštitu životne sredine; planiranje projekata u skladu sa strateškim prioritetima, definisanim programskim budžetom uz jasno određene indikatore; transparentno iskazani rashodi i prihodi izveštavani resornom ministarstvu; namenska sredstva lokalnog budžetskog fonda, koja iz objektivnih razloga nisu utrošena u prethodnoj godini, moraju se za iste neizvršene programe opredeliti i u narednoj godini. Dobrim planiranjem ova pojava može da se svede na minimum i korisnici koji ne troše sredstva namenski ne mogu da se prijave na konkursima koji se finansiraju iz budžeta.

Da bi ove preporuke bile ostvarene, neophodno je da zaštita životne sredine postane prioritet Vlade Republike Srbije, što u ovom trenutku nije slučaj.

MilisaV PAJEVIĆ

