

**РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ
ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У
СРБИЈИ И ЕВРОПСКЕ
ИНТЕГРАЦИЈЕ**

Издавач:



Станиште

еколошки центар

Вршац

2013.

РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Европски савет је 1. марта 2012. године одобрио Србији статус земље кандидата за чланство у Европској унији. Од тада Србија очекује датум почетка преговора о приступању, што је завршна, али и најтежа фаза процеса европских интеграција. Ступање у чланство условљено је прихватањем свих права и обавеза на којима почива ЕУ и њен институционални оквир, или правна тековина ЕУ (фр. *acquis communautaire*). У својој суштини, преговори представљају усклађивање или прилагођавање законодавства државе кандидата са вредносним, правним, привредним и друштвеним системом ЕУ. До уласка у чланство, држава кандидат у обавези је да преузме целокупну правну тековину, а што је нарочито важно, и да се оспособи за њену потпуну, суштинску и делотворну примену.

За потребе преговора, правне тековине су подељене у 35 поглавља (по условима б. проширења). На почетку процеса, после првог мониторинга, једно искуство нама блиских држава окружења нам се намеће као веома важно. У свим државама западног Балкана, почетно стање у само једном поглављу оцењено је најнижом оценом (*Totally incompatible with acquis*). То је Поглавље 27 – заштита животне средине. Брига о животном окружењу један је од најважнијих изазова и политичких приоритета савременог света, па и Европске уније, као његовог водећег дела. Све

државе које су се прикључиле ЕУ, морале су да уложе максималне напоре у области заштите животне средине. Како делимо исто историјско и политичко наслеђе са државама окружења, не постоји ниједан разлог да за ову област очекујемо бољу оцену за Србију.

Стање у Србији, понашање политичких актера и свест грађана не одговарају упозорењима које нам туђе искуство даје. Са једне стране, високи представници Министарства надлежног за животну средину уверавају јавност да је наша правна регулатива потпуно усклађена са европском, а да је једини проблем њихова примена. Управо је примена закона најтежи део реформе. Чињеница је да друге државе примењују еколошке законе већ деценијама, да се српско друштво још није навикло на промене, а овај процес захтева време. Са друге стране, страначке елите не шаљу јавности поруке о важности заштите животне средине и не подстичу довољно убрзање реформе. У кампањи за опште изборе 2012. године, ниједна странка није се бавила заштитом животне средине, ниједна политичка порука на ту тему није упућена. Након избора нове Владе Србије, надлежно Министарство подељено је на два дела, укинута су неки важни инструменти финансирања програма заштите животне средине, а цивилни сектор и заинтересована јавност још једном су уверени да у Србији не постоји политичка странка која има воље, а вероватно ни капацитета да се са позиције власти бави животном средином на одговарајући начин.

Какво је стање у процесу придруживања ЕУ, показују закључци Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, за Поглавље 27: „Одређен напредак постигнут је у области животне средине. Усаглашавање са правним текови-

нама ЕУ о животној средини и ратификација међународних конвенција се наставља. Неопходни су значајни даљи напори како би се спровело национално законодавство, посебно у области водoprивреде, контроле индустријског загађења и управљања ризиком, заштите животне средине и квалитета ваздуха. Јачање административних капацитета би требало да остане један од приоритета. Незнатан напредак постигнут је у усаглашавању са правним тековинама ЕУ о клими. Значајни напори су неопходни за подизање свести о могућностима и изазовима у погледу климатских промена, успостављање више стратешког приступа за Србију, усаглашавање и спровођење правних тековина ЕУ о клими, као и јачање административних капацитета и међуинституционалне сарадње. Уопштено, Србија је почела да се бави приоритетима у области животне средине и климатских промена“.

Европске интеграције и заштита животне средине – место локалних самоуправа

Примена нове регулативе и праксе захтева и промену свести, навика и процедура. Реформа несумњиво утиче на живот грађана Србије, али има утицај и ствара обавезе и локалним заједницама. Европеизација није обавеза само централних власти, већ и локалних самоуправа, она мора бити и вертикална, али и хоризонтална. Тек спуштањем реформе на локални ниво и усаглашавањем локалне регулативе и праксе са централним и европским, могу се добити пуни ефекти и резултати. Локалне самоуправе имају своје јасно место и веома важну улогу у укупним националним напорима у приступању ЕУ, имају обавезе и подносе део финансијског и институционалног терета у овом процесу.

Реформа је у локалним самоуправама започела пре више од једне деценије и налази се у различитим фазама реализације. Њена брзина често зависи од развијености локалних људских и финансијских капацитета. Постоје општине које су начиниле низ корака, али је опште мишљење да су резултати још увек недовољно видљиви.

За пуну имплементацију правних тековина у области животне средине, држава кандидат мора годишње да уложи 2 – 3% бруто друштвеног производа (БДП). Искуства десет земаља које су 2004. године приступиле ЕУ показује да су се за заштиту животне средине одвајала средства између 1,5% и 2,5% БДП. У Србији је у 2011. години за ове намене издвојено само 0,4% БДП¹, што је далеко испод очекиваног. Код процене ефеката ЕУ интеграција, треба имати у виду да су терети и добити подељени између више чинилаца – републичке администрације, Аутономне покрајине, локалне самоуправе, привреде и грађана, те се разликују јавна средства, приватна средства, донације и други извори. У табели је дат приказ расподеле терета трошкова приступању ЕУ између свих чинилаца, на примеру Словеније и БЈР Македоније²:

	Словенија	Македонија
Централна администрација	10%	7%
Локална самоуправа	60%	35%
Индустрија	20%	57%
Остали учесници	10%	1%

1) Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине („Службени гласник РС“, 80/2011), Поглавље 2.4. – Тренутно стање апроксимације: Правни, економски и институционални аспект

2) Презентација „Улога локалних власти у европским интеграцијама у области заштите животне средине“, Синиша Митровић, саветник председника Привредне коморе Србије, 2011.

Процењује се да ће у Србији највећи финансијски терет поднети привреда, због обавезе према IPPC и застареле технологије. Уочени су и проблеми који у ове процене доносе умерен до висок ризик, а то су – подаци о улагању српске привреде у област животне средине нису обједињени и систематизовани, нема планског улагања, нема добре статистике и мониторинга података, деградација животног простора Србије је између 4 – 13%.

Сви подаци и чињенице указују да је место локалне самоуправе у националним напорима и подношењу терета приступања ЕУ веома важно и неизоставно. Терет који ће поднети локалне заједнице, биће ако не највећи, оно бар један од највећих. Када је све то познато, остаје само да поставимо једно логично питање – имају ли општине и градови у Србији довољно људских, институционалних и финансијских капацитета за такав изазов? Ова студија приказује део резултата истраживања које смо спровели у покушају да на њега одговоримо.

Улога цивилног сектора у европским интеграцијама и однос са локалним властима

Представници НВО и грађанских иницијатива су у многим локалним заједницама уочили читав низ недостатака и проблема. Као креативни део друштва, цивилни сектор има добру намеру и жељу да својим знањима, искуством и другим услугама учествује у креирању, спровођењу и евалуацији политика, а све у циљу побољшања квалитета живота у заједници. Функционери власти често не препознају ову добру намеру и више не крију став да је грађане довољно само на изборима питати шта мисле. Између

два избора, локалне власти одбијају да деле моћ одлучивања са грађанима, присвајају ексклузивност доношења одлука, не подстичу јавност да учествује у креирању политика, чак је у томе обесхрабрују – дуго, систематично и на многе начине. Најбољу контролу власти може вршити обавештена, мотивисана и активна јавност, а политичари управо због тога се труде да јавност остане неупућена, безвољна и пасивна. Такво понашање политичара ствара код грађана осећај немоћи да се стварно утиче на ток одлучивања, па се поставља разумно питање има ли смисла трошити време и снагу на битке које су унапред изгубљене и тиме ризиковати своју какву-такву позицију у односу на власт. Последично имамо веома распрострањену и изражену незаинтересованост јавности да се бави јавним питањима, препуштање иницијативе властима и одвијање политичких процеса далеко од знања и очију јавности. Због тог уверења, у Србији је учешће грађана на јавним расправама о важним питањима заштите животне средине – симболично. Чак се и стратегије доносе без учешћа јавности. Главни недостатак ових докумената је што немају контакт са стварним проблемима грађана, нити их људи прихватају као део својих потреба, не виде никакве користи од њих за себе и заједницу, па је њихова примена врло тешко изводљива.

Током рада са локалним самоуправама и еколошким организацијама цивилног друштва (ОЦД), уочили смо да постоје проблеми са применом неких одредби Закона о заштити животне средине, који успоравају и онемогућавају реформу, а на штету квалитета живота у локалним заједницама. Не желећи да став градимо на „општем мишљењу и уверењу“, а у циљу објективне и мерљиве процене успеха локалне ре-

форме, у пролеће 2012. године је тим Еколошког центра „Станиште“ спровео истраживање нивоа реформе локалне политике заштите животне средине за све општине у Србији. По нашем сазнању, ово је прво такво истраживање не само у нашој земљи, већ и у државама окружења. Резултати истраживања објављени су у студији тренутног стања, штампаној у 500 примерака. Први пут су објављени подаци и чињенице о постојању и примени стратешких докумената и економских инструмената заштите животне средине. Студија је постала користан алат за рад цивилном сектору, али и локалним властима. Очекиван наставак је израда сличне студије, која је употпуњена и другим елементима реформе (процена утицаја, праћење стања животне средине и др).

Брига о заштити животне средине можда је најбољи показатељ демократичности, прихватања европских вредности и степена политичке развијености једне заједнице. Друштвена и еколошка одговорност су нераскидиво повезане, јер није могуће бити друштвено одговоран, а у исто време не бити и еколошки одговоран, и обрнуто. Зато ми чврсто стојимо на становишту да ако схватимо однос доносилаца одлука према животном окружењу, ако проникнемо истински у то колико им је то питање важно и колико воље улажу у решавање проблема, врло лако ћемо разумети суштину и дух неке владајуће гарнитуре на било ком нивоу.



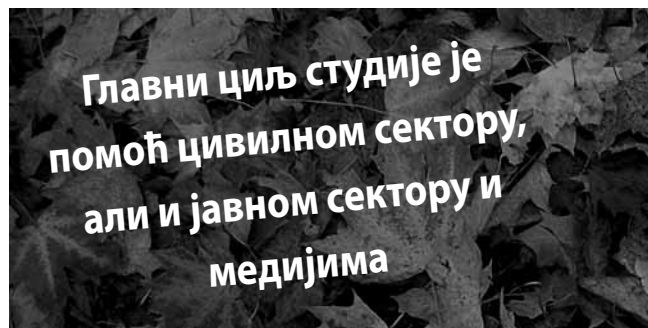
Коме је студија намењена?

Један од важних циљева истраживања је добијање што тачније слике тренутног стања реформе политике заштите животне средине, у свакој општини у Србији посебно. По нашем дубоком убеђењу, суштинске друштвене промене могу се остварити само у сарадњи цивилног и јавног сектора. Искуство нас упућује да ниједан сектор нема довољно знања и капацитета за остварење жељене промене, стим што је цивилни сектор у подређеном положају, јер нема механизми моћ одлучивања. Студија нуди алате и методе које могу повећати утицај цивилног друштва, омогућити његово равноправно учешће са јавним сектором у креирању и надзору над спровођењем политика. Зато је главни циљ студије помоћ цивилном, али и јавном сектору и медијима. Посматрано из овог угла, студија је намењена следећим групама корисника:

Цивилни сектор – Еколошке и друге ОЦД, заинтересована јавност и појединци су свакако најважнији циљни корисници студије. Наш истраживачки тим се водио интересима и потребама цивилног друштва током свих фаза истраживања. Идеја је била да се заинтересованим локалним ОЦД пре свега понуди разумљива методологија контроле јавних политика, лако применљива у свакој заједници, која даје поуздане податке, употребљиве за процену праве слике стања и доношење закључака. Зато је ова студија важан алат којим локалне ОЦД могу брзо, једноставно и самостално извршити годишњу контролу и евалуацију политике заштите животне средине у својој заједници. Надамо се да ће ОЦД овај поступак редовно примењивати. Поред

повећања знања и капацитета за учешће у процесу одлучивања, студија може еколошким и другим ОЦД бити од велике користи као кључни документ који пружа доказе за њихове тврдње и ставове. Ови аргументи се могу користити у кампањама јавног заговарања, учешћу грађана и борби за већи простор и значај заштите животне средине у локалној заједници.

Јавни сектор – Доносиоци одлука, представници државних органа на свим нивоима, такође могу користити ову студију као извор података и могућности за унапређење политика у и према локалним самоуправама. Пре свега то су министарства надлежна за заштиту животне средине, државне управе и локалне самоуправе, као и органи АП Војводине – секретаријати за заштиту животне средине и локалну самоуправу и међуопштинску сарадњу. У мају 2012. године одржани су избори на свим нивоима. Промена власти на републичком нивоу, довела је до промена и у локалној власти у већини општина и градова. Нови људи су преузели функције и одговорност у министарствима, агенцијама, општинским и градским већима и управама и добили шансу да решавају озбиљне проблеме. Очекујемо да ће студија имати највише резултата и одјека управо међу новим функционерима и да ће ова група имати највише користи. Искуство нам говори да у првој години мандата представници власти имају највише слуха за предлоге грађана и стручне јавности, жеље за променом, али и потребе за доказивањем и личним усавршавањем. Сматрамо да је студија објављена у правом тренутку, као користан алат, али и као иницијатива упућена према новим властима да уваже и спроведу предлоге ОЦД.



Медији – Веома важан савезник, који има велики потенцијал за креирање јавног мњења и стварање јавне подршке за одређене политике. Студија може корисно послужити новинарима и представницима медија као извор података за извештавања и припрему за евентуална даља медијска истраживања. Тема реформе локалне политике заштите животне средине, по својој природи не спада у ризичне и осетљиве, вероватно неће покренути оштра сучељавања мишљења. Интерес је свих сектора и актера да према овој теми заузму афирмативан став и не постоје разлози да се појаве отворени противници. Зато очекујемо да ће се њоме медији радо бавити.

ОПИС ИСТРАЖИВАЊА – Проблеми, задаци, испитивано подручје, методе

У Одлуци о утврђивању Националног програма заштите животне средине („Сл. гласник РС“, број 12/2010), у поглављу 5.1. наведено је седам општих узрока проблема у животној средини. Примењена решења ових проблема могу се сагледати као елементи реформе:

1) Непостојање стратегија заштите животне средине и одрживог коришћења природних ресурса дефинисаних Законом о заштити животне средине и посебним законима.

2) Слаба интеграција политике заштите животне средине у друге секторе. У креирању политике још увек доминира секторско планирање уз врло мало хоризонталног интегрисања. Постојеће секторске стратегије нису довољно усаглашене у односу на заштиту животне средине.

3) Недовољни институционални капацитети – нису довољни да одговоре широј реформи политике, односно законодавства. Услед недовољне институционалне координације, како на хоризонталном, тако и на вертикалном нивоу, доношење и спровођење стратешких докумената, закона и других прописа је отежано. Евидентно је да посебно капацитети на локалном нивоу нису довољно развијени ни за спровођење четири закона из децембра 2004. године. Новим законима из области заштите животне средине усвојеним у мају 2009. године, настављено је преношење надлежности на локални ниво тако да даља подела надлежности у правцу децентрализације спровођења политике и прописа захтева јачање капацитета.

4) Неделотворан систем мониторинга и извештавања. Нису утврђени сви релевантни критеријуми и индикатори за мониторинг. Систем мониторинга заштите животне средине није још на задовољавајућем нивоу. Карактерише га недостатак референтних лабораторија, недовољно коришћење стандардних метода и контрола квалитета анализа.

5) Недовољно ефикасно спровођење прописа у области заштите животне средине произилази из незаокруженог правног система, недовољних институционалних капацитета, недовољно ефикасног инспекцијског надзора и спорости судова.

6) Неделотворан систем финансирања заштите животне средине и недостатак економских подстицаја. Извори финансирања су буџет, приходи од накнада и такси за заштиту животне средине и инострана помоћ (донације, кредити). Ниво буџетских улагања у животну средину је низак, у просеку (период 2001 – 2008) износи 0,3% БДП годишње. Приходи од накнада и такси су значајни, и део су средстава Фонда. Финансирање од стране индустрије и приватног сектора је веома слабо услед недостатка економских подстицаја. Инструмената финансијског тржишта (кредити, акције, обвезнице, итд.) скоро да и нема. Систем економских инструмената је неразвијен и не омогућава довољно економских подстицаја за смањење загађења.

7) Низак ниво свести о животној средини, недовољна едукација о животној средини и неадекватно учешће јавности у одлучивању. Општи ниво свести о значају заштите животне средине у Републици Србији је низак. Уочљиво је велико неразумеваше важности и хитности решавања ових питања у циљу очувања здравља људи. Формално образовање из области заштите животне средине у оквиру васпитно-образовног процеса, од предшколских установа до универзитета, још увек није задовољавајуће. Недовољно неформално образовање из области заштите животне средине присутно је као последица недоступности одговарајућих информација и ограниченог интереса медија. Учешће грађана у програмима образовања становништва и подизања јавне свести о значају заштите животне средине је недовољно. Не постоје довољно развијени механизми за учешће грађана у одлучивању о проблемима заштите животне средине.

Задаци истраживања

На почетку истраживања, имали смо амбициозан план да истражимо тренутно стање у свих 7 проблема са листе објављене у Националном програму заштите животне средине. Међутим, последњи проблем са листе (Низак ниво свести и неадекватно учешће јавности у одлучивању) показао се као сувише захтеван за студију овог обима, а по својој

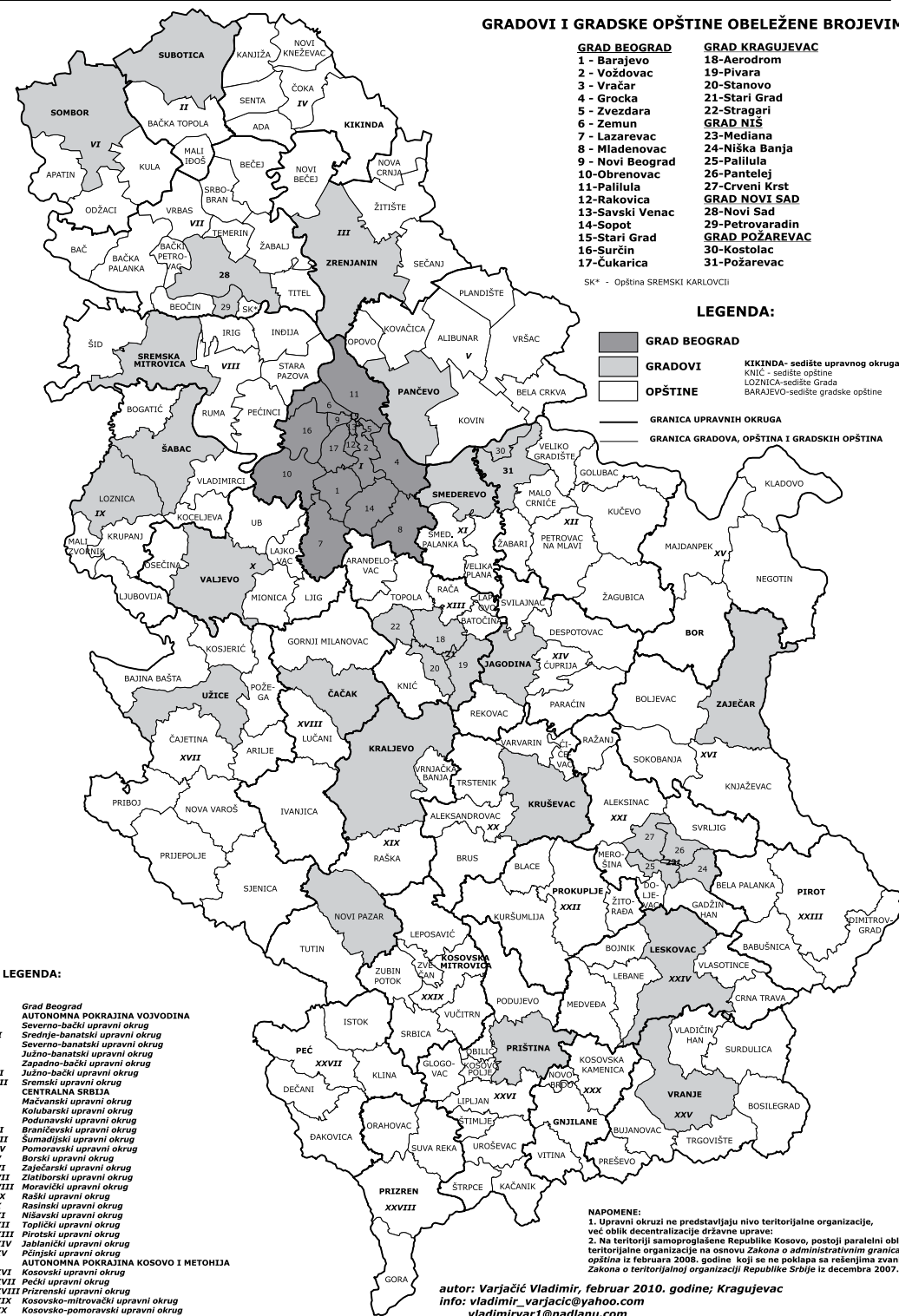
важности заслужује да се њиме бавимо у посебном истраживању. Зато смо тежиште овог истраживања поставили на првих шест проблема, у којима се могу веома добро огледати елементи реформе, а анализу седмог проблема смо само назначили. Детаљну анализу, оставили смо за неку другу прилику.

Опис испитиваног подручја – Република Србија

Површина	88.361 km²
Број становника	7.120.666 (попис 2011, без података за АП Косово и Метохија)
Главни град	Београд
Административно-територијална подела	<p>2 аутономне покрајине (АП) – По члану 182. Устава, и по члану 26. Закона о територијалној организацији („Сл. гласник РС“ број 129/2007) Србија има две аутономне покрајине: - Аутономна покрајина Војводина (АПВ) и - Аутономна покрајина Косово и Метохија (АПКМ)</p> <p>174 јединице локалних самоуправа (ЈЛС) – По члану 188. Устава, јединице локалне самоуправе су општине, градови и Град Београд. По члану 16, 20. и 24. Закона о територијалној организацији, Република Србија има 174 ЈЛС (150 општина и 24 града). На подручју АПВ има 45 ЈЛС (39 општина и 6 градова), на подручју АПКМ 29 (28 општина и 1 град), а у централној Србији 100 (83 општине и 17 градова).</p>
Доступност испитиваног подручја	<p>Наша намера била је да обухват испитиваног подручја буде што већи, у идеалном случају са читавог подручја Републике Србије, како је Уставом и Законом дефинисано. Из објективних разлога то није могуће учинити у потпуности, јер је по Резолуцији 1244 Савета безбедности Организације уједињених нација (ОУН), подручје АП Косово и Метохија од 1999. године стављено под привремену управу, кроз Привремену административну мисију ОУН на Косову (УНМИК). Ипак, готово све општине дефинисане Уставом и законима Републике Србије и даље постоје и функционишу. Многе су измештене из својих седишта и то углавном општине јужно од реке Ибар, а општине на северу АПКМ без прекида функционишу у пуном капацитету, потпуно интегрисане у уставно-правни поредак Републике Србије. Од Управе за трезор Министарства финансија, добили смо податке да је од 174 јединице локалне самоуправе у 150 било финансијских трансакција у вези наплата накнада за заштиту животне средине (100 са подручја централне Србије, 45 са подручја АПВ и још 5 са подручја АПКМ). Због те чињенице и због обавезе поштовања Устава, одлучили смо се да и податке о општинама са подручја АПКМ објавимо у студији.</p>

ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Prema važećem Zakonu о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године и статутима градова.
- стање 01.01.2010. године -



Опис метода истраживања

На основу листе општих проблема који даје Национални програм заштите животне средине, сачинили смо радни оквир истраживања, у којем смо навели циљеве, инструменте и методе како ћемо доћи до података и изворе верификације (документи у којима можемо наћи податке).

Правни основ за избор методологије можемо пронаћи у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“ 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010) и загарантованим правима које даје Устав Републике Србије:

Право на обавештеност (Члан 51, став 2) – „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“.

Здрава животна средина (Члан 74) – „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину“.

Циљеви	Инструменти и методе	Извори верификације (документи)
1) Утврдити број општина и градова у Србији који имају усвојене локалне стратешке документе из области заштите животне средине	- Анкета за локалне самоуправе, - анализа документа и - преглед интернет презентација	- Одговори у анкетним листовима - Локални и регионални „Сл. лист“ - Интернет презентације општина
2) Утврдити ниво примене усвојених стратешких документа из области заштите животне средине на узорку од 8 општина у Србији	- Студија случаја у 8 општина, састанак локалног Тима за мониторинг и анализа документа	- Извештај тимова за мониторинг на основу анализе документа (упоређивање одредби акционог плана стратегије и годишњих програма одговорних актера)
3) Утврдити стање инструмената финансирања програма заштите животне средине у свакој локалној самоуправи: - Колико општина има буџетски фонд за заштиту животне средине? - Колико општина има локалне накнаде за заштиту животне средине? - Колики су укупни наменски годишњи приходи на основу свих накнада у свакој општини у Србији? - Колики су укупни наменски годишњи расходи по програмима буџетских фондова у свакој општини у Србији? - Какав је однос прихода и расхода?	- Захтев за приступ информацијама од јавног значаја надлежним установама: - Управи за трезор, Министарству животне средине и свим локалним самоуправама	- Извештај о бруто наплати јавних прихода (Управа за трезор) - Извештај о коришћењу средстава локалних буџетских фондова остварених по основу накнада (Министарство животне средине) - Завршни рачуни буџета локалних самоуправа за претходну годину (локални/регионални „Службени лист“)
4) Проценити капацитете локалних самоуправа за спровођење Закона о процени утицаја на животну средину	Анкета за локалне самоуправе	Одговори у анкетним листовима
5) Утврдити број локалних самоуправа које имају и спроводе програм праћења стања и квалитета животне средине и проценити њихове капацитете за спровођење сета Закона који дефинишу мониторинг животне средине.	Анкета за локалне самоуправе и анализа документа	- Програм праћења стања животне средине (ваздуха и буке) за 2010. и 2011. годину, уколико локална самоуправа усваја, спроводи и финансира такав програм - Одговори у анкетним листовима

REFORM OF LOCAL ENVIRONMENTAL POLICY IN SERBIA AND EUROPEAN INTEGRATIONS

On March 1st, 2012, the European Council approved to Serbia the status of candidate country for membership in the European Union. Since then, Serbia is expecting the commencement of accession negotiations date, the final, but the most difficult phase of the process of European integrations. Membership accession is conditioned by the acceptance of all the rights and obligations on which the EU is based as well as its institutional framework, or Community acquis (Fr. *acquis communautaire*). Essentially, negotiations represent the process of complying or adjusting the legislative of candidate countries to value, legal, economic and social system of the EU. By accessing the membership, candidate countries are obliged to take the entire acquis, which is particularly important, and to prepare themselves for its full, substantive and effective implementation.

For the purpose of negotiations, the acquis is divided into 35 chapters (by terms of 6th extension). At the beginning of the process, after the first monitoring, the experience of the regional countries in environment has imposed as very important. In all the countries of the Western Balkans, the initial status was concluded with the lowest grade in only one chapter (Totally incompatible with the acquis). This is Chapter 27 – Environmental Protection. The care of the living environment is one of the most important challenges and political priorities of the modern world, including the European Union, as its leading part. All

countries that have joined the EU, had to make their best efforts in the area of environmental protection. Bearing in mind that we share the same historical and political legacy of the neighboring countries, there were no reasons to expect a better grade for Serbia in this field.

The situation in Serbia, the behavior of the main political actors and citizens' awareness do not correspond to the warnings that were given to us by the experience of the others. On the one hand, senior representatives of the Ministry responsible for the environment assure the public that our legal framework is fully in line with the European and that the only problem is the implementation. The law implementation is the most difficult part of the reform. The fact is that the other countries are implementing environmental laws for decades, and that the Serbian society is not accustomed to change yet, while this process takes time. On the another, the party elites do not send a message to the public about the importance of environmental protection and do not encourage the acceleration of reforms sufficiently. In the campaign for the 2012 general elections, none of the parties were involved in environmental protection and no political messages on that topic were sent. After the election of the new Serbian government, the relevant Ministry was divided into two parts and some important instruments of financing environmental programs were repealed. Once again, the civil sector and interested public were convinced that in Serbia there is no political party that has the capacity to deal with the environment in an appropriate manner, from the position of the power.

What is the situation in the EU accession process, it is shown in conclusions of Chapter 27 of the European Commission document "Serbia 2012 Progress Report": "Some progress has

been achieved in the area of the environment. Alignment with the environmental acquis and the ratification of international environmental conventions continued. Significant further efforts are needed in order to implement the national legislation, especially in the areas of water management, industrial pollution control and risk management, nature protection and air quality. The strengthening of the administrative

capacity should remain a priority. Little progress was achieved in alignment with the climate acquis. Considerable efforts are required on awareness-raising on opportunities and challenges of climate action, setting a more strategic approach for the country, aligning with and implementing EU climate acquis, as well as strengthening administrative capacity and inter-institutional cooperation. Overall, Serbia has started to address its priorities in the field of the environment and climate change".

European integrations and environmental protection – the place of local governments

Implementation of new regulations and practices require a change in consciousness, habits and procedures. Reform undoubtedly affects the lives of the citizens of Serbia, but it has an impact and creates obligations for local communities, too. Europeanization is not the obligation of central government only, but also of local governments; it has to be both vertical and horizontal. Only by transferring the reform to local level and harmonization of local regulations and practices with central and European ones, the full effects and the results can be achieved. Local governments have their place and a very important role in overall national efforts towards EU accession;

they have obligations and take a part of financial and institutional burden in this process. The reform of the local government started more than a decade ago, and still is in various stages of implementation. Its rate often depends on the development of local human and financial resources. There are municipalities that have made a series of steps, but it is generally thought that the results are not still sufficiently visible.

For full implementation of the acquis in the field of environmental protection, a candidate country have to file 2 – 3% of gross domestic product annually (GDP). Experiences of ten countries that accessed the EU in 2004 show that they invested between 1.5% and 2.5% of GDP for environmental protection. In Serbia, only 0.4% of GDP¹ was allocated for these purposes in 2011, which is far below expectations. When assessing the effects of EU integration, it should be noted that the charges and benefits are shared by a number of factors – central administration, Autonomous provinces, local governments, economy and citizens; therefore, public and private funds, donations and the other sources are different. The table shows the distribution of the burden of costs for the EU accession between all the factors, by the example of Slovenia and FYR of Macedonia²:

	Slovenia	FYROM
Central administration	10%	7%
Local government	60%	35%
Industry	20%	57%
The other subjects	10%	1%

1) National Strategy of Serbia for the approximation in the field of environment ("Official Gazette"), Section 2.4. - The current state of approximation: legal, economic and institutional aspects.

2) Presentation "The role of local authorities in European integration in the field of environmental protection", Siniša Mitrović, advisor of the President of Serbian Chamber of Commerce, 2011.

It is estimated that, in Serbia, it is the economy that will hold the highest pressure of the financial burden, partly due to obligations to IPPC and due to outdated technology. There are some problems that bring a moderate to high risk to these estimations, which are observed, such as: the data on investments of the Serbian economy in the field of environmental protection are not consolidated and systematized; there are no planned investments; the lack of reliable statistics and monitoring of the data; the degree of degradation of Serbian habitat is between 4% and 13%.

All the information and facts indicate that the place of local governments in national effort and burden of joining the EU is very important and indispensable. Burden that will be held by the local community, will be great, if not the largest. When all this is known, we can only ask a logical question - whether the municipalities and cities in Serbia have sufficient human, institutional and financial capacity for such a challenge, or not? This study presents the results of the investigation we conducted in an attempt to respond to it.

The role of the civil sector in European integrations and relations with local authorities

Representatives of NGOs and civic initiatives in many communities noticed a number of deficiencies and problems. As a part of creative society, civil sector has a good intention and desire to use its knowledge, experience and other services involved in the design, implementation and evaluation of policies, with the aim of improving the quality of life in the community. Government officials often do not recognize this good intention and do not hide any longer the attitude that it is enough to ask the citizens on their opinion only in elections.

Between the two choices, local authorities refuse to share decision-making power with citizens, appropriate the exclusivity of decision making, do not encourage the public to participate in policy-making; in fact, they are even discouraging the public – in long, systematic and various ways. The best control of government can be achieved through informed, motivated and active public; that is the main reason why the politicians are trying to keep the public uninformed, apathetic and passive. This behavior of the politicians makes in citizens a sense of powerlessness to really influence the course of decision-making, which raises a reasonable question whether it makes any sense to spend time and effort on the battles that are lost in advance and, thereby, to risk some kind of position in relation to the government. Consequently, we have a very widespread and marked indifference of the public to engage in public affairs, giving the initiative to the government and the performance of political processes away from public view and knowledge. Because of this belief, Serbian citizens participate in public debates on important environmental issues – only symbolically. Even the strategies are adopted without public participation. The main drawback of these documents is that they neither have a contact with real problems of the citizens, nor the acceptance by the citizens as a part of their needs. The citizens do not see any benefits for themselves and the community, so their application is very difficult.

During the work with local governments and environmental organizations of civil society (CSOs), we noted that there are problems with the implementation of some provisions of the Law on Environmental Protection, which delay and impede reforms, and detriment the quality of life in local communities. Unwilling to build an attitude on "general opinion and beliefs", in order to assess objective and mea-

surable success of local reforms, in Spring 2012, the team of the Ecology Center "Stanište" has conducted a survey on local-level reforms of environmental policy for all municipalities in Serbia. To the best of our knowledge, this is the first research of the kind, not only in our country, but also in neighboring countries. The findings were published in a study of the current situation, printed in 500 copies. For the first time, the information and facts about the existence and implementation of strategic documents and economic instruments for environmental protection were published. This study has become a useful tool for both civil society and local authorities, as well. Expected continuation is development of a similar study, complemented by the other elements of the reform (environmental impact assessment, environmental monitoring, etc.).

Concern about the environmental protection is, perhaps, the best indicator of democracy, acceptance of European values and the degree of political development of a community. Social and environmental responsibility are inextricably linked, because it is not possible to be both socially responsible and environmentally irresponsible, and vice versa, in the same time. Therefore, we strongly argue that if we understand the relationship of decision-makers to the environment, if we truly comprehend how much this issue is important to them, as well as how much their willingness they are ready to invest in solving the problem, we can easily understand the essence and the spirit of a ruling elite at any level.

Who is the study for?

An important goal of the research is to obtain more accurate picture of the current state of reform of environmental policy, in each municipality in Serbia in particular. According to our deep belief, fundamental social changes can be achieved only with the cooperation of the civil and public sectors. Experience shows us that neither of the sectors has enough knowledge and capacity to achieve the desired change, but the civilian sector is in a subordinate position, because there is no power of decision-making mechanisms. The study provides tools and methods that can help increase the influence of the civil society to enable its equal participation with the public sector in the design and supervision of the policy implementation. Therefore, the main objective of the study is help to the civil as well as the public sector and the media. Seen from this angle, the study is intended for the following groups of users:

Civil sector - Environmental and other CSOs, interested public and individuals are certainly the target users of the study. Our research team was led by the interests and needs of civil society during all phases of the research. The idea was to offer comprehensible methodology for the control of public policy (to the interested local CSOs) applicable in every community conditions, which provides reliable data, useful for assessing the true picture of the situation and drawing conclusions. Therefore, this study is an important tool for local CSOs which can quickly, easily and independently perform an annual evaluation and control of environmental policy in their community. We hope that the CSOs will apply this process regularly. In addition to increasing knowledge and capacity to participate in



Seven general causes of problems in the environment are listed.

decision-making, the study can be very useful as a key document that provides evidence of their claims and views. These arguments can be used in advocacy campaigns, citizen participation and the struggle for greater space and the importance of protecting the environment in a local community.

Public sector – decision-makers, representatives of the state authorities at all levels, also can use this study as a source of information and opportunities for improving policies within and towards local governments. Above all, those are the ministries responsible for environmental protection, government and local governments, as well as the bodies of AP Vojvodina - secretariats for environment and local government and collaboration among municipalities. In May 2012 the elections were held at all levels. The change of government at the republic level, has led to changes in local government in most municipalities and cities. New people have taken over the functions and responsibilities of ministries, agencies, municipal and city councils and governments getting a chance to solve serious problems. It is expected that this study will have the best results and the effect among the new officials, and that this group will benefit most. Experience tells us that in the first year the authorities are most receptive to suggestions of citizens and experts, have the biggest desire for change, but also the need to prove themselves and specialize. We believe that the study is released at the right time, as a useful tool, but also as an initiative directed towards the new government to take into account and implement suggestions of CSOs.

Media – very important ally, which has great potential for creating public opinion and creating public support for a particular policy. The study can be useful for journalists and the media as a source of data for reporting and preparation for possible future media research. The topic reform of local environmental policy, by its nature, does not belong to high-risk and vulnerable, and probably will not start sharp confrontation of opinions. The interest of all sectors and actors is to take affirmative attitude toward this topic and there is no reason to expect opponents. Therefore, we expect that the media will deal with it gladly.

DESCRIPTION OF RESEARCH - Problems, tasks, field tested, methods

In the Decision on establishing the National Program of Environmental Protection ("Off. Gazette of RS", No. 12/2010), in section 5.1. seven general causes of problems in the environment are listed. The applied solutions to these problems can be viewed as elements of the reform:

- 1) The lack of environmental protection strategy and the sustainable use of natural resources as defined by the Law on Environmental Protection and special laws.
- 2) Lack of integration of environmental policy into other sectors. The policy-making is still dominated by sectoral planning with a little horizontal integration. The existing sectoral strategies are not harmonized sufficiently in the relation to the protection of the environment.
- 3) Insufficient institutional capacities - are insufficient to meet broader policy reforms and legislation. Due to the lack of institutional coordination, both at the horizontal and the vertical level, the adoption and imple-



The main objective of the study is help to the civil as well as the public sector and the media.

mentation of strategic documents, laws and regulations is difficult. It is evident that the capacities at the local level are not sufficiently developed for implementation of the four laws adopted in December 2004. New laws in the field of environmental protection, adopted in May 2009, were to resume the transfer of responsibility to the local level so that further interaction in the direction of decentralization of the policy and the regulation implementation needs strengthening of the capacities.

- 4) Inefficient system of monitoring and reporting. Not all the relevant criteria and indicators for monitoring were identified. Monitoring system for the protection of the environment has not been at the satisfactory level yet. It is characterized by the lack of reference laboratories, insufficient use of the standard methods and quality control analysis.
- 5) Lack of effective implementation of regulations in the field of protection of the environment arises from legal system which is not well-rounded, lack of institutional capacity, lack of effective inspection supervision and the slowness of the courts.
- 6) Inefficient system of financing the environmental protection and the lack of economic incentives. The sources of funding are the budget, revenues from fees and taxes for environmental protection and foreign aid (donations, loans). The level of budgetary investments in the environment is low, on average (the period from 2001 to 2008) it is 0.3% of GDP annually. Fees and taxes are significant, and are a part of the Fund. Funding from industry and the private sector is very weak due to the lack of economic incentives. Financial market instruments (loans, shares, bonds, etc) are almost nonexistent. The system of economic instruments is underdeveloped and does not provide sufficient economic incentives to reduce pollution.

- 7) The low level of awareness of the environment, insufficient education about the environment and inadequate public participation in decision-making. General level of awareness of the importance of environmental protection in the Republic of Serbia is low. There is a big misunderstanding of the importance and urgency of resolving these issues in order to preserve public health. Formal education in the field of environmental protection in the framework of educational process, from pre-school to university, is still not satisfactory. Insufficient informal education in the field of environmental protection is present as a result of the unavailability of appropriate information and limited media interest. Citizen participation in education of the population and raising public awareness about the importance of environmental protection is insufficient. There are not enough developed mechanisms for citizen participation in decision-making on environmental issues.

The tasks of the research

At the beginning of the study, we had an ambitious plan to explore the current state of all 7 problems from the list published by the National Program of Environmental Protection. However, the last problem on the list (low level of awareness and inadequate public participation in decision-making) proved to be too demanding for a study of this scope, and for its importance it deserves to be addressed in a separate study. So we set the focus of this study on the first six issues, in which the reform elements can be very well reflected, and the analysis of the seventh problem is only noted. Detailed analysis has been left for another occasion.

Description of the researched area - the Republic of Serbia

Area	88,361 km²
Population	7,120,666 (census 2011, without the data for AP Kosovo and Metohija)
The capital	Belgrade
ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION	<p>2 autonomus provinces (AP) – According to Article 182 of the Constitution, and Article 26 of the Law on Territorial Organization ("Off. Gazette RS" No. 129/2007) Serbia has two autonomous provinces: - Autonomous Province of Vojvodina (APV) and - Autonomous Province of Kosovo and Metohija (APKM) 174 local government units (LGUs) – According to Article 188 of the Constitution, local governments are municipalities, towns and the City of Belgrade. According to Article 16, 20 and 24 of the Law on Territorial Organization, the Republic of Serbia has 174 local governments (150 municipalities and 24 cities). In the area of APV there are 45 local governments (39 municipalities and 6 cities), in APKM 29 (28 municipalities and 1 city), in central Serbia 100 (83 municipalities and 17 cities).</p>
AVAILABILITY OF THE INVESTIGATED AREA	<p>Our intention was to study the area as large as possible, ideally with the whole territory of the Republic of Serbia, as defined by the Constitution and the Law. For objective reasons, it is not possible to do this completely, because according to Resolution 1244 of the Security Council of the United Nations (UN), the area of AP Kosovo and Metohija since 1999 has been under temporary administration, the UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). However, almost all municipalities defined by the Constitution and laws of the Republic of Serbia still exist and function. Many were relocated from their seats, mostly municipalities south of the Ibar River, while the northern municipalities of APKM function at full capacity uninterruptedly, fully integrated into the constitutional and legal order of the Republic of Serbia. The Board of Treasury Ministry of Finance gave us the data that out of 174 local governments, there were financial transactions in 150 concerning the charge for environmental protection (100 from central Serbia, 45 from the region of APV and 5 from the area APKM). Due to this fact and the obligation to respect the Constitution, we have decided to publish the data about the municipalities in the area of APKM in this study as well.</p>

Description of research methods

Based on the list of common problems provided by the National Environmental Protection Programme, we have compiled a research framework, in which the objectives, instruments and methods of the information acquisition, as well as the sources of verification

(documents in which we can find the data) were stated.

The legal basis for the choice of the methodology can be found in the Law on Free Access to Information of Public Interest ("Off. Gazette of RS" 120/2004, 54/2007, 104/2009 and 36/2010) and the rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Serbia:

Objectives	Instruments and methods	Sources of verification (documents)
1) To determine the number of municipalities and cities in Serbia that have adopted local strategic documents in the field of environmental protection	Survey for local governments, analysis of documents and Internet presentations	- Local and regional "Off. Gazette" - Internet presentations of municipalities - Survey answers
2) To determine the level of implementation of adopted strategic documents in the field of environmental protection, by a specimen of 8 municipalities in the Republic of Serbia	Case study in 8 municipalities, meeting of local Team for monitoring and analysis of documents	- Reports of teams for monitoring based on the analysis of documents (comparison of provisions of the strategy action plan and annual programs of responsible subjects)
3) To determine the status of the instruments for financing the programs of environmental protection in each local government: - How many municipalities have a budgetary fund for environmental protection? - How many municipalities adopted local fees for environmental protection? - Which are total earmarked annual revenues based on overall remunerations in each municipality in Serbia? - Which are total earmarked annual expenditures by programs of budgetary funds in each municipality in Serbia? - Which is the income/outcome ratio?	Request the access to information of public interest from competent institutions: the Treasury, Ministry of the Environment and all local governments	- Report on the gross revenue payments (Treasury) - Report on use of local budgetary funds realized from fees (Ministry of Environment) - Account of settlement for budgets of local governments for the previous year (local and regional "Official Gazette")
4) To assess the capacities of local governments for implementation of the Law on Assessment of Environmental Impact	Survey for local governments	Survey answers
5) To determine the number of local governments that have adopted and implement program of monitoring the status and quality of environment, as well as to assess their capacities for implementation of the set of laws that define the monitoring of environment	Survey for local governments and analysis of documents	- Program for monitoring the environmental status (air and noise) for 2010 and 2011, if a local government adopts, implements and funds such a program - Survey answers

Right to be informed (Article 51, Paragraph 2) – "Everyone has the right to access information held by public authorities and organizations entrusted with public power, in accordance to the law."

Healthy environment (Article 74) – "Everyone has the right to a healthy environment and the timely and full information about its condition. Everyone, especially the Republic of Serbia and the autonomous province, is responsible for environmental protection. Everyone is required to preserve and improve the environment."

1

СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

1 – СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Стратешко планирање је први корак и основа за све касније планове и активности реформе локалне политике заштите животне. У демократском друштву које жели да се одрживо развија, неопходно је створити такав друштвени амбијент у коме ће се подједнако задовољити интереси и потребе сва три сектора (цивилног, јавног и економског). Уколико се развој одвија тако што је један сектор доминантан, а његови интереси се задовољавају на штрб других сектора, такав развој није одржив. Стратешко планирање управо омогућава демократско и одрживо развијање заједнице. Из угла цивилног сектора, постоји неколико разлога за стратешко планирање:

1. Договор људи у једној заједници шта је важно, шта су приоритети и у ком временском периоду је потребно остварити их, како се јавни новац може утрошити рационалније.
2. Учешће већег броја људи у креирању визије (каква локална заједница треба да буде у будућности) даје реалнију слику жељеног стања и шири договор заједнице.
3. Стварање бољих односа, међусобног уважавања, бољег разумевања интереса и изградња поверења на релацији институције – привреда – грађани.
4. Позитивни процеси се не прекидају сменом локалне власти, јер представљају потребе и захтеве грађана, а не неке моћне, формалне или неформалне групе.

5. Након усвајања, важно је обезбедити спровођење стратегије, јер се без тога не могу остварити циљеви заштите животне средине. Исто је тако важно усагласити циљеве и активности на спровођењу политике заштите животне средине са циљевима и активностима других сектора. Без постојања стратегије, ово није могуће остварити.

ПРАВНИ ОКВИР ЗА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

Локална агенда 21, усвојена 1992. године на Конференцији Уједињених нација у Рио де Жанеиру, даје почетни правни оквир за стратешко планирање на локалном нивоу. Нарочито је важно Поглавље 28 (иницијатива локалних органа да подрже Агенду 21), у којој се наводи (цитат, преведено): „С обзиром да велики број проблема и решења којима се бави Агенда 21 имају своје корене у активностима на локалном нивоу, следи да ће учешће и сарадња локалних органа бити одлучујући фактор у спровођењу циљева Агенде. Органи локалне самоуправе граде, стављају у функцију и одржавају економску, друштвену и еколошку инфраструктуру, прате процес планирања, успостављају локалне политике заштите животне средине и прописе и пружају подршку спровођењу државне и регионалне политике. Што је ниво власти ближи народу, то је и њихова улога значајнија у информисању, образовању и мобилисању јавне свести за подршку одрживом развоју”.

Уколико се развој одвија тако што је један сектор доминантан, а његови интереси се задовољавају на штрб других сектора, такав развој није одржив.

Агенда 21 даље предлаже да: „органи локалне самоуправе учествују у дијалогу са грађанима, локалним телима и приватним предузећима и да усвоје локалну Агенду 21. Кроз процес консултација и договора, локални органи власти уче од грађана и других локалних тела, и долазе до информација које су им потребне за израду најбоље стратегије. Процес консултација подиже ниво свести јавности о питањима одрживог развоја. Стратегије такође могу да послуже као подршка предлозима за регионално или међународно финансирање”.

Домаћа стратегија која обједињује сва документа и акционе планове неопходне за процес европских интеграција и дефинише обавезе свих актера, „Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији”, усвојена је 2005. године. У документу, у поглављу 3.3.6. – Заштита животне средине стоји (цитат): „Јачати административне и људске капацитете за стратешко планирање у области животне средине”

У октобру 2008. године Влада је усвојила „Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију”, као нов документ за период до краја 2012. године. По том програму, процес европских интеграција састоји се од три кључна елемента (цитат):

- Преношење законодавства ЕУ у национално законодавство и његова ефикасна примена;
- Успостављање одговарајућих административних и институционалних капацитета на свим нивоима у циљу правилног преношења и примене прописа ЕУ;
- Обезбеђивање финансијских средстава и економских инструмената.

У децембру 2009. године, Влада је усвојила „Измењени и допуњени национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију”. У том новом документу (поглавље 3.27. – Животна средина) изостављена је ранија дефиниција неопходности јачања капацитета за стратешко планирање у области заштите животне средине (цитат): „Неопходно је јачање и изградња институционалних и административних капацитета, кроз обуку кадрова: на пословима инспекције, мониторинга (ваздух, вода, земљиште, нејонизујуће зрачење и истраживања), издавања дозвола за ваздух, воде, управљање отпадом и хемикалијама; на пословима процене утицаја и удеса, очувања и заштите природе, управљања пројектима, као и осталим стручним пословима у области заштите животне средине, а поготово на локалном нивоу, где тренутно не постоји довољан број службеника за вршење послова заштите животне средине”.

По члану 68. Закона о заштити животне средине („Сл. гласник Републике Србије”, број 135/2004 и 36/2009) утврђује се не до краја јасна обавеза доношења стратешких планова (цитат): „Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе доносе програм заштите животне средине на својој територији, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са Националним програмом”. Из овога следи да свака општина има обавезу да усвоји Програм заштите животне средине, па тиме и Локални акциони план заштите животне средине (ЛЕАП). Међутим, формулација није до краја прецизна, а такође су изостале недефинисане мере које се предузимају уколико локална самоуправа ову обавезу не испуни.

У оквиру програма EXCHANGE, који финансира ЕУ, у условима конкурса недвосмислено и јасно стоји који типови пројеката неће бити финансирани (цитат): „Активности (пројекти) који нису дефинисани у општинским стратешким документима (стратегија одрживог развоја, секторске стратегије, акциони планови и др.)“. То значи да локална самоуправа која нема стратешки документ неће моћи ни да конкурише, а она која нема документ из области животне средине, неће моћи да конкурише за пројекте који могу решити неки еколошки проблем.

И Национална алијанса за локални економски развој (NALED), подстиче локалне самоуправе да развијају своје локалне еколошке акционе планове. У процесу сертификације општина са позитивним пословним окружењем, NALED прописује 12 услова које општина кандидат мора да испуни како би овај сертификат добила. Један од тих услова је (цитат): „Општина је развила стандарде животне средине и укључила их у општинске развојне планове у складу са стандардима Републике Србије и директивама ЕУ“.

Иако је израда и усвајање стратешких докумената заштите животне средине и потреба и обавеза по међународној, али и домаћој регулативи, иако је потпуно јасан услов ЕУ за конкурисање код њених фондова, постоји претпоставка да тренутно стање овог елемента реформе није задовољавајуће, нити је у складу са обавезама и очекивањима.

ИСКУСТВА ИЗ ДРЖАВА ОКРУЖЕЊА

У државама окружења, са којима се Србија може поредити, постоје примери другачијег решавања питања планирања заштите животне средине на локалном нивоу. У неким државама (на пример у Македонији, Босни и Херцеговини, Хрватској), израда и усвајање локалних стратегија је јасно и прецизно одређена законском обавеза. Дајемо пример из Закона о заштити животне средине Републике Српске³ :

Члан 46: „У Републици Српској доносе се следећи плански документи о заштити животне средине: Републички план заштите животне средине, Програми заштите животне средине општина и градова.“

Члан 51: „Општине, односно градови су дужни да припреме и донесу програме заштите животне средине у периоду од 6 година у складу са републичким стратешким планом.“

По мишљењу партнерских организација из БиХ са којима сарађујемо, већина општина у оба ентитета има усвојене локалне планове заштите животне средине, тако да је непостојање докумената значајно мањи проблем него што је то у Србији. Као значајније проблеме, ОЦД из БиХ су означиле недовољно учешће јавности у изради и непримењивање усвојених докумената.

³ Босна и Херцеговина нема на нивоу државе Закон о заштити животне средине, већ је та област регулисана на нивоу ентитета – Република Српска и Федерација БХ имају своје законе.

ТРЕНУТНО СТАЊЕ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ

У Србији се о стратешком планирању политике заштите животне средине говори и пише још од 2001. године. Тада је неколико општина започело и реализовало пионирске подухвате, по методологији Локалног еколошког акционог плана (ЛЕАП). Међу првима, ЛЕАП документе усвојили су Бор и Ниш. Било је и више пројеката ОЦД који су донели нове документе, а међу њима је и наша организација, која је методологију Зелене агенде применила и до краја извела у 6 општина (Вршац, Пландиште, Бела Црква, Ковин, Нови Кнежевац и Чока). После првих година је интересовање локалних самоуправа за израду ЛЕАП-а почело да јењава, тако да је у овом тренутку, веома мали број заједница које су активне у процесу израде стратегије.

За испитивање овог елемента реформе, пошли смо од претпоставке да у Србији има мали број општина које су усвојиле локалне стратешке документе из области заштите животне средине, по било којој методологији. У овом делу истраживања одлучили смо се за примарну поделу, по критеријуму „има – нема“. За утврђивање стања, поставили смо два задатка:

- 1) Идентификовати све општине и градове у Србији који имају усвојену локалну стратегију заштите животне средине (или које су у процесу израде) и одредити њихов број.
- 2) Одредити „старост“ усвојених докумената – колико је времена прошло од усвајања.

У Србији само 43 локалне самоуправе има усвојен локални акциони план заштите животне средине.

Изабрани метод испитивања била је анкета коју смо послали свим општинама у Србији⁴. У оквиру анкете, у одељку „Стратешко планирање“, постављена су два питања:

- 1) Да ли ваша општина/град има усвојен стратешки документ животне средине – Локални еколошки акциони план (ЛЕАП) или Зелена агенда?
- 2) Ако има, наведите број општинског/градског Службеног листа у коме је објављена одлука о усвајању.

На основу добијених одговора и касније провере⁵, утврђено је да у Републици Србији само 43 локалне самоуправе (од 145 општина и градова или 29,6%) има усвојен локални акциони план заштите животне средине, док чак 102 (или 70,4%) такве документе није усвојило. Међу онима који стратегију немају су Београд и Нови Сад, два највећа града у Србији.

⁴) Подаци за 145 општина и градова са подручја централне Србије и АП Војводине, без АП Косово и Метохија.

⁵) Проверу смо вршили увидом у Службени лист оних општина које ове документе објављују на својим интернет презентацијама, а затим претрагом одредница, чланака и цитата на интернету (где се помињу у другим стратегијама, студијама, извештајима). Одредени број локалних самоуправа одговорио је да има ЛЕАП, али нису навели број општинског Службеног листа у коме је објављена одлука о усвајању, нити на интернету постоји било каква одредница о томе. Било је и одговора из којих је јасно да особа која је попуњавала анкетни лист не прави разлику између ЛЕАП-а и неких других планова (на пример, локални план управљања отпадом, програм буџетског фонда или урбанистички план општине). Такве одговоре нисмо могли да прихватимо као поуздану изјаву о постојању стратегије.

Табела 1 – Јединице локалне самоуправе у Србији које имају и које немају усвојен стратешки документ заштите животне средине (ЛЕАП, Зелена агенда).

ИМАЈУ усвојену стратегију заштите животне средине 43 (29,7%)	НЕМАЈУ усвојену стратегију заштите животне средине 102 (70,3%)		
Алексинач	Ада	Кладово	Рума
Бачка Топола	Александровац	Кнић	Сврљиг
Бела Црква	Алибунар	Ковачица	Сента
Бечеј	Апатин	Коцјерић	Сјеница
Блаце	Аранђеловац	Коцељева	Смедерево
Бољевац	Ариље	Кула	Сремски Карловци
Бор	Бабушница	Куршумлија	Стара Пазова
Ваљево	Бајина Башта	Кучево	Темерин
Велика Плана	Баточина	Лапово	Тител
Врбас	Бач	Лебане	Топола
Врњачка Бања	Бачка Паланка	Лучани	Трговиште
Вршац	Бачки Петровац	Љиг	Тутин
Димитровград	Бела Паланка	Љубовија	Ћићевац
Зрењанин	Београд	Мали Зворник	Уб
Ивањица	Беоцин	Мали Иђош	Црна Трава
Кикинда	Богатић	Мало Црниће	Шид
Књажевац	Бојник	Медвеђа	
Ковин	Босилеград	Мерошина	
Крагујевац	Брус	Мионица	
Краљево	Бујановац	Неготин	
Лајковац	Варварин	Нова Варош	
Лесковац	Велико Градиште	Нова Црња	
Лозница	Владимирци	Нови Бечеј	
Мајданпек	Владичин Хан	Нови Пазар	
Ниш	Власотинце	Нови Сад	
Нови Кнежевац	Врање	Опово	
Осечина	Гацин Хан	Оџаци	
Панчево	Голубац	Параћин	
Пландиште	Горњи Милановац	Петровац на Млави	
Прибој	Деспотовац	Пећинци	
Свилајнац	Доњевац	Пирот	
Сечањ	Жабал	Пожаревац	
Сокобања	Жабари	Пожега	
Сремска Митровица	Жагубица	Прешево	
Суботица	Житиште	Пријеполје	
Сурдулица	Житорађа	Прокупље	
Трстеник	Зајечар	Ражањ	
Ђуприја	Инђија	Рача	
Ужице	Ириг	Рашка	
Чајетина	Јагодина	Рековац	
Чачак	Кањижа	Смед. Паланка	
Чока	Крупан	Сомбор	
Шабац	Крушевац	Србобран	



Доступност јавности

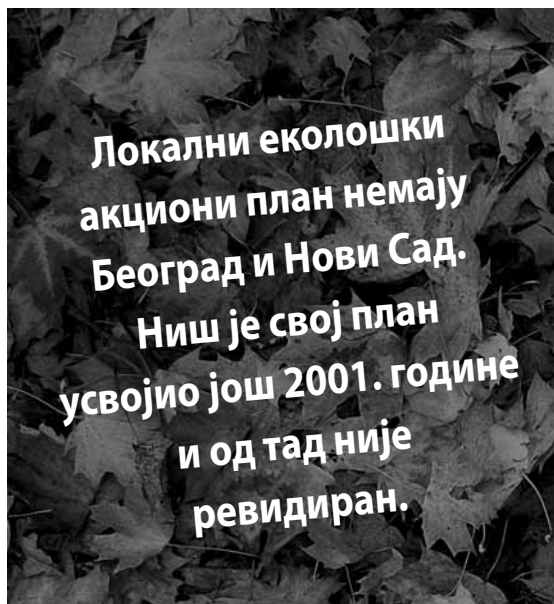
Што се тиче доступности и видљивости докумената, само 19 локалних самоуправа су на својим интернет презентацијама објавили ове документе. Занимљив је случај општине Вршац, која има усвојена два документа – ЛЕАП (2008) и Зелену агенду (2010). Општина Вршац је на свом интернет сајту имала постављен ЛЕАП документ, који је без образложења уклоњен са сајта 2009.

године и од тада није више доступан, без обзира на негодовања локалних еколошких организација. Зелена агенда никада није ни постављена на сајт, тако да грађани Вршца не могу ниједну стратегију да погледају и користе путем интернета.

Табела 2 – Локалне самоуправе које су документ усвојиле – број службеног листа у коме је објављено усвајање стратегије, изабрана методологија израде документа и да ли је документ доступан на интернет презентацији локалне самоуправе.

Општина / Град	Број општинског/градског или регионалног Службеног листа/ гласника у коме је објављена одлука о усвајању стратегије	Методологија	Стратегија доступна на интернет презентацији општине
Алексинач	5/2006	ЛЕАП	Не
Бачка Топола	6/2005	ЛЕАП	Не
Бела Црква	7/2009	Зелена агенда	Да
Бечеј	7/2005	ЛЕАП	Не
Блаце	1/2007	ЛЕАП	Не
Бољевац	2006	ЛЕАП	Да
Бор	Јуни 2003	ЛЕАП	Не
Ваљево	8/2010	ЛЕАП	Да
Велика Плана	2010	ЛЕАП	Да
Врбас	2005	ЛЕАП	Да
Врњачка Бања	11/2010	ЛЕАП	Да
Вршац	Од 2. априла 2008. и 2/2010	ЛЕАП и ЗА	Не
Димитровград	1/2006	ЛЕАП	Не
Зрењанин	8/2003	ЛЕАП	Да
Ивањица	мај 2012	ЛЕАП	Не
Кикинда	14/2005	ЛЕАП	Не
Књажевац	9/2010	Зелена агенда	Не
Ковин	12/2011	Зелена агенда	Не

Општина / Град	Број општинског/градског или регионалног Службеног листа/ гласника у коме је објављена одлука о усвајању стратегије	Методологија	Стратегија доступна на интернет презентацији општине
Крагујевац	23/2010	ЛЕАП	Да
Краљево	8/2005	ЛЕАП	Да
Лајковац	6/2006	ЛЕАП	Да
Лесковац	12/2005	ЛЕАП	Да
Лозница	10/2011	ЛЕАП	Да
Мајданпек	2006	ЛЕАП	Не
Ниш	55/2001	ЛЕАП	Да
Нови Кнежевац	10/2011	Зелена агенда	Не
Осечина	2/2007	ЛЕАП	Не
Панчево	Од 7. маја 2004	ЛЕАП	Да
Пландиште	11/2009	Зелена агенда	Да
Прибој	1/2008	ЛЕАП	Не
Свилајнац	4/2007	ЛЕАП	Не
Сечањ	4/2008	ЛЕАП	Не
Сокобања	5/2005	ЛЕАП	Не
Сремска Митровица	3/2010	Зелена агенда	Не
Суботица	22/2003 и 45а/2003	ЛЕАП	Да
Сурдулица	11/2007	ЛЕАП	Не
Трстеник	2/2010	ЛЕАП	Не
Ђуприја	7/2010	ЛЕАП	Да
Ужице	21/2011	ЛЕАП	Да
Чајетина	7/2008	ЛЕАП	Не
Чачак	2/2005	ЛЕАП	Не
Чока		Зелена агенда	Не
Шабац	13/2011	ЛЕАП	Да
43		36 ЛЕАП : 8 ЗА	19 ДА : 24 НЕ



Град Београд и град Ниш

По члану 188. Устава, јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Постоје градови у чијем су саставу градске општине – Београд (17 општина), Ниш и Крагујевац (по 5 општина) и Нови Сад (2 општине⁶). Градске општине немају статус локалне самоуправе, већ су статутима градова уређене као органи градова. По Статуту града Београда (члан 25, став 1, тачка 13) – „град Београд стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно акционе и санационе планове за територију Града, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине“. У послове градске општине спада и да „градска општина прати стање и предузима мере за заштиту и унапређење

⁶ Формално-правно, по Статуту града Новог Сада који је усвојен у септембру 2008. године, у саставу града постоји и градска општина Петроварадин, која суштински још није заживела.

животне средине на свом подручју, доноси и спроводи акционе и санационе планове од значаја за заштиту животне средине на свом подручју, у складу са актима Града и стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима“ (члан 77, став 1, тачка 12, Статута Београда).

За потребе истраживања, у жељи за пунијом и што вернијом сликом стања, послали смо допис и захтев за приступ информацијама и свим градским општинама, како бисмо проверили дешавања на том нивоу. У одговору на захтев, већина градских општина је дала образложење да нису надлежне за израду стратешких планова, међутим, поуздани знамо (доступно је на интернету) да најмање 4 градске општине (Обреновац, Лазаревац, Земун и Палилула) имају усвојене Локалне еколошке акционе планове. Овим документима нисмо могли да повећамо укупан број стратегија у Србији, јер општине које су из усвојиле немају статус јединице локалне самоуправе, али је вредно поменути их и знати за њихово постојање.

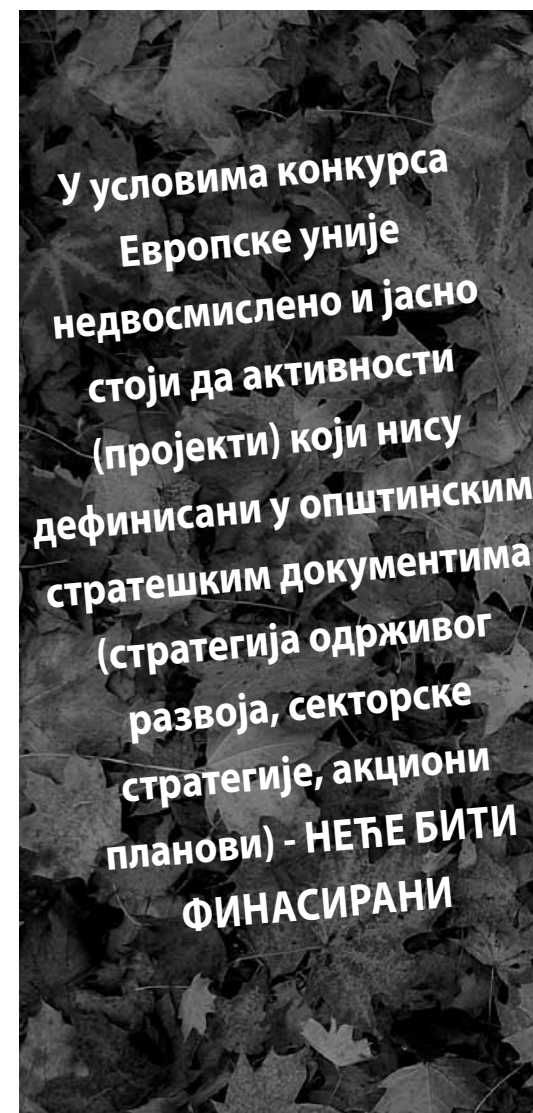
У Нишу је у 2001. години тадашња општина Ниш усвојила ЛЕАП, који није обухватао Нишку Бању, тадашњу другу градску општину. У 2002. години дошло је до реорганизације града, бивша општина Ниш подељена је на 4 нове, што уз Нишку Бању чини данашњих 5 градских општина. Исте године је град Ниш донео одлуку о изради новог ЛЕАП-а, али до њене реализације никада није дошло. У садашњој административно-територијалној подели има више смисла да свака градска општина изради свој документ или изрази потребе које би се уградиле у нови ЛЕАП, уколико би Град донео такву одлуку.

ЗАКЉУЧЦИ

1) Број локалних самоуправа са усвојеним стратегијама заштите животне средине у Републици Србији је релативно низак – Само 43 општине и градова или 29,65%, имају недвосмислено и верификовано усвојену стратегију заштите животне средине по некој од прихваћених методологија. Постоји одређени број локалних самоуправа (око 10) које су започеле израду стратегије, али документ није усвојен, или није завршен, дужи низ година је процес у застоју у некој фази, или се од њега одустало.

2) У локалним самоуправама које имају усвојену стратегију, документи нису довољно доступни јавности – Само 19 докумената је доступно на интернет презентацијама општина и градова, што чини 44,2% свих стратегија. У АП Војводини је 6 од 15 стратегија доступно на интернету (40%). У централној Србији, 13 стратегија је доступно од 27 колико их има, што је 48,1%. Колико су грађани стварно информисани о постојању стратегија у својим општинама, колико су упознати са разлозима постојања стратегија, користима од њих, постављеним циљевима, одредбама акционог плана и нивоом спровођења, може бити тема неке будуће анализе.

3) Стратешко планирање заштите животне средине на локалном нивоу је недовољно развијено – Велики број општина у којима процес стратешког планирања није ни започет и проблеми у заједницама у којима је процес до сада бар једном спроведен, указују да је потребно предложити и спровести законске, институционалне и подстицајне мере које ће стање побољшати. Поставља се питање какве програме заштите животне средине доносе и спровode општине и градови који немају усвојене стратегије и по којим су критеријумима одређивани ти програми.



	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Законом утврдити обавезу израде, усвајања и спровођења локалних стратегија и акционих планова заштите животне средине и временски рок до када локалне самоуправе морају да испуне ову обавезу. - Законом, подзаконским актима и другом правном регулативом утврдити мере које ће се предузети уколико локалне самоуправе не спроведу законске обавезе у прописаном року (нпр. – привремено обустављање трансферних средстава, или услов да се на државним конкурсима не могу пријавити општине које нису испуниле законске обавезе). 	<ul style="list-style-type: none"> - Доношење одлуке на нивоу општинског/ градског већа о покретању процеса израде локалне стратегије и акционог плана заштите животне средине у оним локалним самоуправама које до сада такве документе нису урадиле и усвојиле.
Институционални оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Приликом давања сагласности на годишњи програм локалних буџетских фондова за заштиту животне средине, пожељно је да надлежно Министарство поред постојећих критеријума, утврди усклађеност предложених програма са локалним стратешким акционим плановима заштите животне средине. - Постојећим програмом државних конкурса подстицати израду локалних стратешких планова заштите животне средине*, суфинансирањем таквих пројеката, нарочито у економски неразвијеним подручјима, као и иницијативе НВО. - Обука локалних доносилаца одлука и радника управе о значају стратешког планирања, покретању процеса и методологији планирања. 	<ul style="list-style-type: none"> - За израду стратегије одабрати партиципативне методологије, које подстичу широко учешће грађана од почетка израде таквог документа до његовог усвајања и имплементације. - У општинама које су усвојиле стратегију заштите животне средине, одредбе и предлоге из акционих планова уврстити у програме локалних буџетских Фондова за заштиту животне средине.
НВО	<ul style="list-style-type: none"> - Јавно заговарање са циљем израде и спровођења стратегија заштите животне средине, кампање за промовисање значаја стратешког планирања. - Техничка помоћ локалним самоуправама и еколошким НВО (обуке и јачање капацитета у вези са стратешким планирањем – значај планирања, покретање процеса, методологија, спровођење). 	<ul style="list-style-type: none"> - Планирање и спровођење пројеката локалних еколошких НВО у циљу промовисања значаја, покретања стратешког планирања, као и друге активности које доприносе заштити животне средине и развоју еколошке свести.

* Пример таквог решења постоји - по Закону о младима („Сл. гласник РС“, 50/2011), из буџета Републике Србије, програми и пројекти могу се финансирати, суфинансирати и спроводити под условима: ако су носиоци програма и пројеката локалне самоуправе, морају да имају основану канцеларију за младе (члан 22), а активности Канцеларије реализују се у складу са Стратегијом и локалним акционим плановима за младе (члан 18).

1 – STRATEGIC PLANNING OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL

Strategic planning is the first step and the basis for all future plans and activities in the reform of local environmental policy. In a democratic society that aims to achieve sustainable development, it is necessary to create a social milieu in which the needs and interests of all three sectors (civil, public and economic) could be met. If the development occurs so that the interests of one sector are met at the expense of other sectors, such a development is not sustainable. Strategic planning just allows democratic and sustainable development of a community.

LEGAL FRAMEWORK FOR STRATEGIC PLANNING

Local Agenda 21, adopted in 1992 at the UN Conference in Rio de Janeiro, makes an initial legal framework for strategic planning at the local level. Chapter 28 (an initiative of local authorities to support Agenda 21) is especially important, where it is proposed that “Local authorities participate in the dialogue with citizens, local bodies and private enterprises to adopt the Local Agenda 21. Through a process of consultation and agreement, local authorities learn from citizens and other local bodies, and get the information they need to produce the best strategy. The consultation process raises the level of public awareness of sustainable development issues. Strategies can also be used to support the proposals for regional or international funding.”

Local strategy, which includes all documents and action plans necessary for the process of European integration and obligations of all parties, “Serbian National Strategy for Accession of Serbia and Montenegro to the EU”, was adopted in 2005. In this document, section 3.3.6. – Protection of the environment – it is said (quote): “To strengthen the administrative and human capacities for strategic planning in the field of environmental protection.”

In October 2008, the government has adopted the “National Programme for Integration of Serbia into the European Union” as a new document for the period up to the end of 2012. According to this program, the European integration process consists of three key elements (quote):

- Transfer of of EU legislation into national legislation and its effective implementation;
- Establishment of appropriate administrative and institutional capacities at all levels to ensure the correct transfer and implementation of EU legislation;
- Provision of funds and economic instruments.

In December 2009, the government adopted “Amended National Programme for Integration of Serbia into the European Union.” In this new document (section 3.27. – Environment), the earlier definition of the need to strengthen the capacity for strategic planning in the field of environmental protection is omitted (quote): “It is necessary to strengthen and build institutional and administrative capacity through staff training in jobs of supervision, monitoring (air, water, land, non-ionizing radiation and research), issuing the licenses for air, water, waste and chemicals management, impact and accident assessments, conservation and environmen-

tal protection, project management, as well as the other professional activities in the field of environmental environment, especially at the local level, where currently there are not enough officers to perform the duties of environmental protection.”

According to the Article 68 of the Law on Environmental Protection (“Off. Gazette of the Republic of Serbia”, No. 135/2004 and 36/2009), an unclear obligation of making strategic plans is determined as (quote): “The Autonomous province and local self-governments adopt a program of environmental protection in their territories, or local action and recovery plans, according to the National Program.” From this, it comes that each municipality is required to adopt a program of environmental protection and, therefore, the Local Action Plan for Environmental Protection (LEAP). However, the wording is not completely accurate; it also remained unclear which actions should be taken if the local government fails to fulfill this obligation.

In the program EXCHANGE, which is funded by the EU, in the terms of the contest, it is unambiguously and clearly stated what types of projects will not be funded (quote): “The activities (projects) that are not defined in municipal strategic documents (strategy of sustainable development, sector strategies, action plans and etc).” This means that a local self-government, which has no policy document, will not be able even to apply for the contest and the one that has no documents pertaining to the field of environmental protection, will not be able to compete for projects that can solve some environmental problems.

National Alliance for Local Economic Development (NALED) also encourages local governments to develop their local environmental action plans. In the process of certification of municipalities with positive business environ-

ment, NALED prescribed 12 conditions which the municipality (the applicant) has to meet in order to obtain this certification. One of those conditions is (quote): “The municipality has developed environmental standards and included them in the municipal development plans, in accordance with the standards of the Republic of Serbia and the EU directives.”

Although development and adoption of strategic documents in the field of environmental protection is not only a need but an obligation according to both international and domestic regulations, and although there is a completely clear EU requirement for applying for its funds, there is the assumption that the current state of this element of the reform is neither sufficient, nor in accordance with the obligations and expectations.

CURRENT STATUS OF STRATEGIC PLANNING IN SERBIA

In Serbia, on the topic of strategic planning of environmental policy, it has been spoken and written since 2001, Bor and Niš were among the first municipalities that adopted Local Environmental Action Plan (LEAP). Also, there were some CSO projects; our organization was among them, which has implemented the Green Agenda methodology in 6 municipalities. After the first years, the interest in LEAP adoption began to wane, and at present there are very few communities that are still active in this process.

To examine this element of the reform, we started from the assumption that Serbia has a small number of municipalities that have adopted local environmental protection strategic documents, by any methodology. In this part of the research, we opted for a primary partition on the criterion of “yes – no”. For the determination of the status, we set two objectives:

- 1) To identify all municipalities and cities in Serbia that already adopted local environmental policies (or that are in the process of their development) and to determine their number.
- 2) To determine the “age” of adopted documents - how much time has passed since the adoption.

Selected test method was the survey, which was sent to all municipalities and cities in Serbia (145 local self-government units from central Serbia and Vojvodina, without Kosovo and Metohija). In the survey, two questions were asked:

- 1) Does your municipality/city have a strategic document environment - Local Environmental Action Plan (LEAP) or the Green Agenda adopted?
- 2) If yes, specify the issue of municipal/city Official Journal in which a decision on approval was published.

Based on the responses received and subsequent verification, it was found that in the Republic of Serbia, only 43 local governments (out of 145 municipalities and cities, or 29.6%) have adopted local strategy and action plan for the protection of the environment. These are: Aleksinac, Bačka Topola, Bela Crkva, Bečej, Blace, Boljevac, Bor, Valjevo, Velika Plana, Vrbas, Vrnjačka Banja, Vršac, Dimitrovgrad, Zrenjanin, Ivanjica, Kikinda, Knjaževac, Kovin, Kragujevac, Kraljevo, Lajkovac, Leskovac, Loznica, Majdanpek, Niš, Novi Kneževac, Osečina, Pančevo, Plandište, Priboj, Svilajnac, Sečanj, Sokobanja, Sremska Mitrovica, Subotica, Surdulica, Trstenik, Čuprija, Užice, Čajetina, Čačak, Čoka, Šabac. As many as 103 (or 70.4%) municipalities/cities did not adopt such documents. Among those who do not have a strategy, there are Belgrade and Novi Sad, two largest cities in Serbia.

Only 19 local governments published the documents on their websites. There is a very interesting case of the Municipality of Vršac, which has adopted two documents - LEAP (2008) and the Green Agenda (2010). However, LEAP is removed from municipal presentation in 2009 and it is no longer available. On the other hand, the Green agenda has never been set, so the citizens of Vršac cannot use any strategy via the Internet.

CONCLUSIONS

- 1) The number of local governments with adopted strategy for environmental protection in the Republic of Serbia is relatively low** - only 43 municipalities and cities, or 29.65%, have clearly adopted and verified environmental strategy by some of the accepted methodologies. There is a number of local governments (about 10) who started making their strategies, but the documents have not been approved, or have not been completed; for many years the process has stalled at some stage, or it is dropped.
- 2) In local governments that have adopted the strategy, the documents are not available to the public** - only 19 documents are available on the websites of municipalities and cities, representing 44.2% of all strategies. In AP Vojvodina, 6 of 15 strategies are available on the Internet (40%). In central Serbia, 13 strategies are available from 28, which is 46.4%. How many people are really informed about the existence of strategies in their municipalities, or how much are they familiar with the reasons for the existence of the strategies, with their benefits, goals, provisions of the action plan and the level of implementation, can be the subject of a future analysis.

3) Strategic planning for environmental protection at the local level is under-developed - The questions are: what kind of environmental programs were made and implemented by municipalities that

have not adopted the strategies, and according to which criteria these programs were determined? A big number of municipalities, where the strategic planning process has not even started, indicate the urge for legal, institutional and incentive measures.

PROPOSALS AND MEASURES

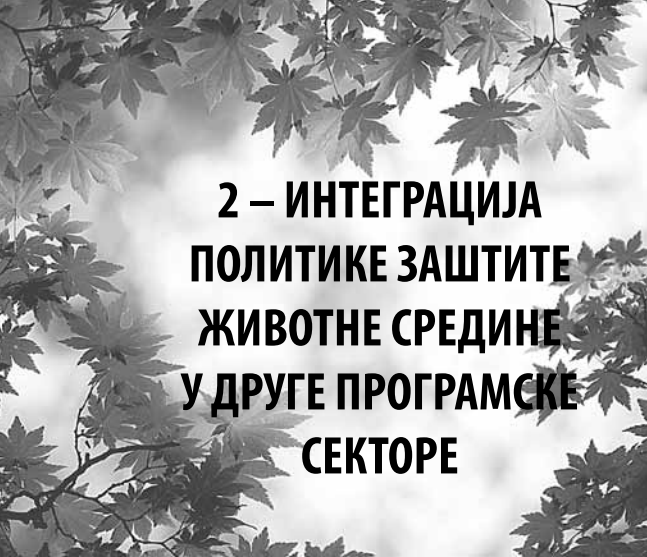
	State level	Local level
Legal framework	<ul style="list-style-type: none"> - To define the legal obligation of development, adoption and implementation of local strategies and action plans for the protection of the environment and the deadline by which local governments have to fulfill this obligation. - By laws, by-laws and other legal regulations, the measures to be taken if local self-governments do not fulfill legal obligations in a timely manner should be defined (i.e. – temporary suspension of fund transfers, or a requirement that the municipalities, which did not fulfill their legal obligations, cannot apply to national contests). 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption of a decision at the level of municipal/city council to initiate the process of developing a local strategy and action plan for the protection of the environment in those local governments that have not adopted such documents.
Institutional framework	<ul style="list-style-type: none"> - When approving the annual program of local budget funds for environmental protection, it would be desirable if the competent Ministry, in addition to existing criteria, determines compliance of the proposed program with local strategic action plans for environmental protection. - Encourage the development of local strategic plans for environmental protection and co-financing of such projects* (especially in economically underdeveloped areas), as well as NGO initiatives by existing national contest program. - Perform the training of local decision-makers and government employees on the importance of strategic planning, initiating the process and methodology. 	<ul style="list-style-type: none"> - To develop a strategy, choose participatory methodologies that encourage broad participation of citizens, from the beginning of the process of making such a document to its adoption and implementation - In municipalities that have already adopted the strategy of environmental protection, regulations and proposals from the action plans should be included in programs of local budget funds for environmental protection.
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> - Public advocacy for developing and implementing environmental protection strategy; campaigns to promote the importance of strategic planning. - Technical assistance to local governments and environmental NGOs (training and capacity building in relation to strategic planning - the importance of planning, launching the process, methodology, conduction). 	<ul style="list-style-type: none"> - Planning and implementation of projects of local environmental NGOs in order to promote the importance of launching the strategic planning process, as well as the other activities that contribute to environmental protection and the development of environmental awareness.

* - An example of such a solution exists - according to the Law on Youth ("Off. Gazette of RS", 50/2011), programs and projects can be funded and co-financed by the budget of the Republic of Serbia and carried out as well, only under following conditions: if local governments are the applicants, they have to establish Youth offices (Article 22); the activities of the Youth Office are implemented in accordance with the strategy and local action plans for youth (Article 18).



2

ИНТЕГРАЦИЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДРУГЕ ПРОГРАМСКЕ СЕКТОРЕ



2 – ИНТЕГРАЦИЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДРУГЕ ПРОГРАМСКЕ СЕКТОРЕ

Доминација секторског планирања и слаба хоризонтална интеграција политике заштите животне средине у друге секторе, препознати су као важан проблем на нивоу Европске заједнице још 1986. године. Тада се у јединственом европском акту, у поглављу животне средине, уводи и принцип „интеграције“, тј. да захтеви у области животне средине морају бити интегрисани у друге политике Заједнице. У Србији је овај проблем такође заступљен, и то на свим нивоима, што је препознато и у Националном програму за заштиту животне средине („Службени гласник РС“ број 12/2010, поглавље 5.1), где се недовољна хоризонтална координација истиче као једна од могућих претњи у креирању и спровођењу политике заштите животне средине. У истом документу се анализирају утицаји индустрије, рударства, енергетике, пољопривреде, шумарства, ловства и рибарства, транспорта и осталих сектора (урбанизам, просторно планирање и туризам) на животну средину.

Један од показатеља нивоа хоризонталне интеграције је имплементација усвојених локалних стратешких докумената заштите животне средине и укључивање одредби њихових акционих планова у програме

рада одговорних актера из других сектора. Стратешки документ је динамична слика једног дела живота локалне заједнице или друштва у целини и не може бити бесконачно употребљив. Мењају се друштвене, политичке и економске прилике, закони, процедуре, стандарди и стање на терену. Зато свака стратегија има свој век трајања, што је најчешће 4 – 5 година. У том периоду, актери који су означени као одговорни за спровођење стратегије (локална самоуправа, локалне, покрајинске и републичке јавне установе и предузећа, комунална предузећа, фирме, организације грађанског друштва) морају у своје годишње програме рада уврстити одредбе акционог плана стратегије и на тај начин обезбедити његово спровођење. Оснивачи одговорних актера и друга тела која доносе и спроводе одлуке (локалне скупштине, Влада Војводине или Скупштина АП Војводине, Влада Србије или Народна скупштина) морају усвојити одлуке и закон о буџету у којима су предвиђена средства за финансирање спровођења активности из акционих планова стратегија. Након истека 4 – 5 година, процењује се успешност спровођења стратегије и започиње се нов циклус – ради се нова анализа стања, решени проблеми се скидају са листе, а новонастали се уврштају на њу, анализира се зашто су неки проблеми остали нерешени, нуде се нова решења и нове активности у акционом плану, коригују финансијски планови. Тако ревидирану стратегију поново усваја локална скупштина, она поново постаје део званичне локалне политике и обавезујућа, као и свака друга скупштинска одлука.

Подаци о периоду усвајања стратешких докумената, које смо добили током истраживања, на посредан начин упозоравају

да у значајном броју локалних самоуправа постоји проблем недовољног спровођења усвојених стратегија. Чак 18 општина и градова своје стратегије је усвојило у периоду 2001 – 2006, те је њихов рок истекао пре неколико година. Због промене законске регулативе и сасвим извесне промене стања на терену, ове стратегије су застареле. Локалне власти, одговорни актери, грађани и други корисници не могу се више позивати на ове документе, нити се из акционог плана могу бирати активности за садашње пројекте. Непостојање зановљених стратегија може се објаснити тиме што ни старе стратегије нису доживеле примену, одговорни актери нису усагласили своје годишње планове са стратегијом и наставили су рад по устаљеним програмима, одредбе акционих планова нису спроведене, изостали су ефекти постојања документа, изгубило се интересовање за даљи развој процеса стратешког планирања. Када је дошло време за ревизију, суочени са овим чињеницама, локални актери нису видели смисао даљег ангажовања и нису наставили нов циклус.

За анализу степена спровођења стратегија заштите животне средине и повезаности са другим секторима, потребно је оснивање тима за мониторинг у свакој општини која такав документ усвоји. То је захтеван посао који тражи људе и добру организацију, али за који тренутно не постоје услови, јер таквих тимова у локалним заједницама нема. Зато смо се, у оцењивању тренутног стања, одлучили да урадим студију случаја на узорку од 8 општина, у којима је наша организација реализовала, или учествовала у реализацији пројеката израде стратегија заштите животне средине, по методологији Зелене агенде.

Зелена агенда је партиципативан процес који широко укључује људе из локалне заједнице у развој и имплементацију стратегије заштите животне средине. Зелена агенда препознаје важност интегративног приступа и повезивања животног окружења са социјалним, културним и економским наслеђем. У свим досадашњим процесима предложили смо оснивање локалних Тимова за мониторинг заштите животне средине, као оперативних и саветодавних тела у вези праћења спровођења локалних стратегија заштите животне средине, хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе и процеса одлучивања о процени утицаја на животну средину. Ове тимове би чинили представници заинтересованих страна из свих сектора, а састајали би се два пута годишње, најбоље у марту и септембру. Тимови би били потпуно отворени за учешће јавности, тако да би локалне НВО пратиле рад тима и активно учествовале у раду, давале коментаре и предлоге. Током састанака, тим би анализирао резултате процеса – да ли се по питању сваког појединачног дела акционог плана догодио напредак, ако јесте, колики је напредак, ако није, зашто се није догодио. Такође би се анализирано и учешће грађана у процесима одлучивања. Након састанка, тим би саставио извештај о имплементацији стратегије и учешћу јавности, који се јавно објављује. Извештај треба да садржи препоруке одговорним актерима о даљим поступцима. Делимично постојање таквих тимова у општинама у којима смо спровели процес Зелене агенде, искористили смо као могућност да проверимо стање спровођења стратегија, хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе и добијене резултате покушамо да пројектујемо на целу Србију.

Методи и резултати истраживања

Зелена агенда је у периоду 2009 – 2012 усвојена у 8 општина, што је 5,5% укупног броја општина у Републици (без АП Косово и Метохија), али како је само 43 локалне самоуправе усвојило стратегију заштите животне средине, то узорак чини 18,6%. Узорак чине локалне самоуправе различите величине, географског и економског положаја, културног наслеђа и степена развијености. Период који је протекао од усвајања документа до тренутка мониторинга има утицаја на спровођење, те смо општине разделили у 3 групе и то:

- 1) Вршац, Пландиште, Бела Црква, Сремска Митровица и Књажевац – који су Зелену агенду усвојили у периоду децембар 2009 – септембар 2010, те су одредбе акционих планова ових докумената могле укључити у програме одговорних актера од 2011.
- 2) Нови Кнежевац и Ковин, који су Зелену агенду усвојили у децембру 2011. године, тако да је имплементација могла почети тек 2012. године,
- 3) Чока, која је последња усвојила документ (4. априла 2012), тако да се почетак имплементације може очекивати тек од 2013. године.

Овом студијом желимо да анализирамо степен имплементације стратешких докумената заштите животне средине у 7 општина, док је општина Чока изузета из истраживања. Анализа је урађена на основу извештаја који су добијени од мониторинг тимова формираних у свакој општини приликом закључивања израде стратешког документа.

БЕЛА ЦРКВА – Зелена агенда је усвојена 23. децембра 2009. године. Извештај мониторинг тима указује на ове чињенице и запажања:

- Већина означених актера до сада није била укључена у спровођење активности, а посебно је забрињавајући низак проценат спроведених активности које су означене као одговорност локалне самоуправе која је и усвојила овај документ. Туристичка организација и ЈП Воде Војводине, који су кључни актери за велики број активности, до сада нису спровели ниједну. Локална самоуправа, која је у готово свим активностима означена као одговорни или један од одговорних актера, до сада је спровела само израду плана за изградњу марине на Дунаву и донела одлуку о изградњи канализационе мреже на једном од белоцркванских језера, те учествовала у адаптацији простора музеја. Ниједна одредба из сектора пољопривреде и шумарства није спроведена. Носиоци спроведених активности се свде на неколико актера и то су, осим градског музеја, библиотеке и историјског архива, актери са националног нивоа (заводи за заштиту природе и споменика културе) и невладине организације.

- Поред проблема везаних за укључивање различитих сектора у спровођење плана, занимљиво је и да многе активности које још нису ни започете, по плану су већ требале бити завршене, док је спровођење неких започело и пре планираног рока.

- Имајући у виду ове чињенице, може се претпоставити да се спровођење стратегије у Белој Цркви одвија доминантно захваљујући појединачном залагању, а не плански.

- Имплементација стратегије и интеграција у друге секторе је на незадовољавајућем нивоу, уз чињеницу да се спровођење углавном своди на израду планова, студија, предлога пројеката и промоције, док конкретни резултати још нису видљиви.

Колико одредбе заштите животне средине (ни)су интегрисане у друге секторе, видимо на примеру из Беле Цркве. Пре две године уочена је масовна бесправна сеча шуме у приобаљу реке Нере, која угрожава ток реке и околна пољопривредна подручја. Проблем је пријављен општинској управи (одељење за урбанизам, надлежно за ресор екологије), која је обавестила водопривредно предузеће, те су и једни и други констатовали сечу и сачинили записник. Након поновних пријава, општинска управа је констатовала да она нема надлежности у овом случају. Због тога је проблем представљен и полицији, пограничној полицији (јер се сеча догодила у пограничном подручју), надлежним јавним предузећима, Министарству животне средине, Покрајинској инспекцији за шумарство и ловство, те Заводу за заштиту природе. Међутим, не само да се нико није нашао надлежан за решавање овог случаја, већ се није могло ни упутити на надлежне, а они који јесу, упућивали су на локалну самоуправу.

ПЛАНДИШТЕ – Зелену агенду је Скупштина општине усвојила 28. децембра 2009. године. На основу извештаја мониторинг тима, утврдили смо следеће чињенице и запажања:

- Акциони план израђен је за период 2010 – 2014, што ову анализу формално поставља управо у неко „полувреме“.

- Спровођење већине активности је планирано континуирано у току 5 година, а оне чије је извршење планирано за 2010/11 су испуњене, тако да не постоји очигледан изостанак испуњавања одређених одредби плана.

- Иако се може закључити да је имплементација активности одређених акционим планом задовољавајућа, постоје одређени ризици на које би требало обратити пажњу:

- у одређеним секторима није дошло до напретка (квалитет ваздуха и пијаће воде и енергетика), па би се требало проверити узроке тога.

- одговорни актери већине испуњених активности су председник општине и општина, док комунално предузеће није испунило ниједну активност.

ВРШАЦ – Зелена агенда усвојена на седници Скупштине општине 10. маја 2010. године. Из извештаја мониторинг тима, може се закључити да је имплементација одредби документа на веома ниском нивоу и да је незадовољавајућа, пре свега због односа локалних власти према документу и планирању уопште. Објективно посматрајући, вршачка стратегија даје веома добру анализу проблема и предлоге активности у областима заштите природе, културе и људских ресурса, међутим про-

грами и буџети установа које су означене као одговорни актери за спровођење се не доносе по функционално-програмским начелима, нити се приликом њиховог састављања уважавају стратешке одредбе. Уочавају се очигледне неусаглашености програма рада јавних установа са одлуком о буџету, а такође и појава исте активности код два буџетска корисника, што из угла функционалности буџета и системске расподеле надлежности, није допуштено. Одредбе акционог плана које одговорни актери спроводе су веома ретке. Једино се у годишњим програмима буџетског Фонда за заштиту животне средине примећује релативна заступљеност одредби акционог плана стратегије, међутим, главни његови приоритети нису у првом плану. Постоји и добар пример, то је конкурс за суфинансирање еколошких пројеката НВО, који расписује општинска управа. У условима конкурса стоји да ће се за финансирање одабирати само они пројекти који су повезани са неким стратешким приоритетима ЛЕАП-а и Зелене агенде. На овај начин је обезбеђено спровођење одредби акционог плана кроз НВО пројекте.

КЊАЖЕВАЦ – Зелена агенда усвојена у септембру 2010. године. Из извештаја тима за праћење спровођења стратегије, примећено је да тим ради већином на праћењу спровођења стратешких циљева, а не на праћењу спровођења конкретних активности из акционог плана. Гледајући с тог угла, може се закључити да је учињен значајан напредак, међутим активности се у великој мери разликују од предложених акционим планом документа, па остаје нејасно да ли се актери ослањају на овај стратешки документ приликом израде годишњих програма. Занимљиво је приметити

да већина ових активности се у основи не односи на заштиту животне средине, па је логично питање колико се уопште у овом случају може говорити о интеграцији политике животне средине у друге секторе.

СРЕМСКА МИТРОВИЦА – Зелена агенда за Сремску Митровицу је усвојена у априлу 2010 године. Акциони план предвиђа активности у периоду 2010 – 2014 године. У протеклом периоду од две године, активности из акционог плана су спроведене у мањем проценту него што је било очекивано и планирано. Неки од разлога за то су:

- Одговорни актери нису уврстили предложене активности из акционог плана у своје годишње планове и програме.
- Недовољно опредељених финансијских средстава (важно је напоменути да је буџет града за екологију повећан за 100% у односу на 2010. годину када је усвојена Зелена агенда, али је и даље недовољан чак и за минимум годишњих активности).
- На кључним местима у установама су људи који не препознају значај документа.
- Планирање буџета углавном не почива на функционално-програмским начелима.

Носиоци већине реализованих активности (осим из области отпада и инфраструктурних пројеката) биле су невладине организације, док неки одговорни актери уопште нису били укључени у реализацију (Туристичка организација). Реализоване активности већином су промотивно-едукативног карактера. За преостале две године предвиђеног трајања акционог плана било би потребно да се обрати већа пажња на интеграцију одредби и у друге секторе.

НОВИ КНЕЖЕВАЦ – Зелена агенда у Новом Кнежевцу је усвојена 29. децембра 2011. године, са планом имплементације 2012 – 2016. С обзиром да је ова стратегија новијег датума, у извештају који смо добили од мониторинг тима није анализирана реализација активности постављених у акционом плану, већ да ли су одговорни актери уврстили одредбе акционог плана у своје програме за 2012. годину. С обзиром на чињеницу да је стратешки документ био усвојен на самом крају прошле године, уношење одредби у програме актера је задовољавајуће. Наравно, остаје да се на крају године види да ли су предвиђене активности и спроведене по плану. Постоји назнака недовољне координације, јер је уочено да две јавне установе чији је оснивач Скупштина општине имају планиране исте активности. Из угла функционалности буџета и системске расподеле надлежности, није допуштено да се нека активност налази у програмима рада два буџетска корисника, нити да један буџетски корисник реализује програм рада другог.

КОВИН – Зелена Агенда у Ковину је усвојена 22. децембра 2011. године, са планом имплементације 2012 - 2016 године. С обзиром на чињеницу да је стратешки документ, као и у општини Нови Кнежевац, усвојен на самом крају прошле године, изузетно велики број активности је у програмима рада одговорних актера планиран и спроведен већ у првој години (па чак и неке предвиђене за каснији период). Утицај је да је међусекторска координација спровођења одредби акционог плана стратегије веома добра. Остаје да се провери колико ће се од ових планова на крају остварити.

ЗАКЉУЧАК

Спровођење стратегија заштите животне средине важан је показатељ интеграције политике заштите животне средине у друге секторе. У Србији је примећено да након усвајања, наступају проблеми са спровођењем стратегија у великом проценту случајева. Наше искуство и контакти са бројним локалним актерима, указују нам да је разлог томе широко заступљен проблем недовољног схватања суштине постојања стратешког планирања. Наиме, велика већина актера стратешки документ доживљава као списак лепих жеља, које ће се једном можда остварити, ако се буде пронашао неки додатни новац који није из локалног буџета, а до тада ће се буџетски новац трошити као и до сада. Размишљање о стратешком планирању као инструменту за проналажење начина како ће се постојећи буџетски новац трошити на рационалнији начин и како би се економичније и ефикасније решили проблеми грађана, код доносилаца одлука практично не постоји.

У анализи нивоа спровођења стратегија, користили смо методу студије случаја у 8 заједница у којима смо раније били носиоци процеса стратешког планирања по методологији Зелене агенде. Трудиле смо се да у циљу сагледавања сарадње између различитих сектора, реализоване активности одредимо у одређени сектор, мада је реализација већине подразумевала сарадњу више сектора. Од званичних интернет страница ових општина, стратегија Зелене агенде је доступна само на страницама општине Бела Црква и Пландиште. Те две општине спадају међу две најмање од анализираних и имају најмањи број урађених стратегија, па се поставља питање да ли се стратегије са подручја животне средине не узимају једнако

озбиљно као оне које обрађују на пример искључиво економска и социјална питања. Реализација планова се у великој мери заснива на ангажовању невладиних организација и појединаца, тако да је приметно да се у већини заједница најпре спроведу одредбе које се односе на унапређење свести, мада би један од разлога могао бити и то што овакве активности захтевају значајно мање финансијских улагања, те одредбе за чије спровођење се посебно залажу појединци/организације. При изради стратешких докумената, често се понавља грешка да се при планирању временског периода предвиђеног за спровођење акционог плана не узима у обзир време потребно за усвајање плана.

Иако су стратегијама предложени састави тимова као и потреба њиховог редовног састајања у циљу мониторинга спровођења стратегије, примећено је да се мониторинг не обавља у предвиђеном облику. Разлог за то је што одговорни актери захтевање увида у документе тумаче као контролу, или у најбољем случају као беспотребан губитак времена, што указује на чињеницу да се администрација још увек доживљава и поставља као нешто што је изнад, а не у служби грађана.

2 – INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL POLICY INTO THE OTHER PROGRAM SECTORS

The domination of sectoral planning and weak horizontal integration of environmental policy into the other sectors, have been recognized as an important problem in the European Community since 1986. After that, in single European act, the section of the environment introduces the principle of "integration"; i.e. that the requirements in the field of the environment have to be integrated into the other Community policies. In Serbia, this problem is also present, at all levels, which was also recognized by the National Program for the Environmental Protection.

In Amended National Programme for Integration of Serbia into the European Union, in December 2009 (Section 3.27.2 - Horizontal legislation), it is stated: "The area of horizontal legislation is regulated by the Law on Environmental Protection ("Official Gazette of RS" 135/04 and 36/09), Law on Environmental Impact Assessment (135/04, 36/09), Law on Strategic Environmental Impact Assessment (135/04), Law on Free Accession to Information of Public Importance (120/04, 54/07), Law on Ministries (60/08, 36/09) and the Law on State Survey and Cadastre (72/09).

One indicator of the level of horizontal integration is the implementation of adopted local strategic documents in the field of en-

vironmental protection, and the inclusion of the provisions of their action plans into working programs of relevant factors from the other sectors. Each strategy has its own shelf life, which is usually 4 - 5 years. In that period, the subjects that were identified as responsible for the implementation of the strategy, have to include the provisions of the action plan of the strategy into their annual work programs and, thus, to ensure its implementation. The founders of the responsible subjects and the other bodies that make and implement decisions, have to adopt decisions/law on budget funding, providing financial means for the implementation of activities under the action plan. After the expiration of the period, the success of implementing the strategy is estimated and the new cycle is started - a new situation analysis is performed, solved problems are removed from the list and the new ones are included, it is analyzed why some problems remained unresolved, new solutions and new activities in the action plan are offered. Revised strategy is adopted again by the local assembly; it becomes part of the official local policy once again and becomes obligatory, like any other parliamentary decision.

Data on the time of adoption of strategic documents, which we obtained during the survey, indirectly warn that in a significant number of local governments there is a problem of insufficient implementation of the strategies adopted. Even 18 municipalities and cities have adopted their strategy in the period between 2001 and 2006; so their term expired a few years ago. Local authorities, responsible subjects, citizens and the other users can neither rely on these documents any longer, nor the activities for current projects can be chosen from existing action plans. Lack of renewed strategies can be explained by the fact that even the old strategies were

ПРЕДЛОЗИ И МЕРЕ

	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Израда, усвајање и примена подзаконске регулативе којом би била обезбеђена и унапређена хоризонтална интеграција политике заштите животне средине међу другим секторима. - Израда и усвајање републичког програма унапређења хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе. 	<ul style="list-style-type: none"> - Израда и усвајање локалног програма унапређења хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе.
Институционални оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Оснивање републичке комисије за праћење имплементације законске регулативе која уређује хоризонталну интеграцију политике заштите животне средине међу секторима. - Унапређење и коришћење механизма којима се обезбеђује спровођење локалних стратегија и хоризонтална интеграција (подстицајни конкурси на које се општине могу пријавити само ако су испуниле услове спровођења стратегија и хоризонталне интеграције, прописивање сличних услова приликом давања разних сагласности) 	<ul style="list-style-type: none"> - Оснивање локалних тимова за мониторинг заштите животне средине, као оперативних и саветодавних тела у вези праћења спровођења локалних стратегија заштите животне средине, хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе и процеса одлучивања о процени утицаја на животну средину.
НВО	<ul style="list-style-type: none"> - Допринос НВО мрежа раду републичке комисије за праћење имплементације законске регулативе која уређује хоризонталну интеграцију политике заштите животне средине (праћење рада комисије, учешће НВО представника у раду, предлози, коментари и критике). 	<ul style="list-style-type: none"> - Допринос раду локалних тимова за мониторинг заштите животне средине (праћење рада тима, учешће НВО представника у раду, предлози, коментари и критике).

not implemented, as well as the provisions of adjacent action plans; so the effects of the existence of documents are missed. When the time for revision came, faced to mentioned facts, local subjects have not seen the meaning of further engagement, and missed to continue a new cycle.

For analyzing the implementation of environmental protection strategies and relations to the other sectors, it is necessary to establish a local monitoring team. Such teams are absent in local communities. Therefore, we decided to perform a case study on a sample of eight municipalities in which our organization has implemented a project of the development of an environmental protection strategy, according to the methodology of the Green Agenda. Everywhere, we proposed the establishment of local monitoring teams, which will consist of all stakeholders from all sectors. It is scheduled that this body meets twice a year (in March and September) and analyzes the results of the process - whether in terms of each individual part of the action plan a progress occurred, and if so, what progress; if not, why it has not occurred.

Methods and results of research

The Green Agenda was, in the period 2009 – 2012, adopted in 8 municipalities, which makes 5.5% of the total number of municipalities in the Republic of Serbia (without AP Kosovo and Metohija); however, considering that only 43 local governments adopted a strategy to protect the environment, 8 municipalities make 18.6% of the sample. The sample consists of local governments of different sizes, geographic and economic status, cultural heritage and level of development. The period that passed from the adoption of the document to the monitoring time, has an impact on the implementation

process, so we classified the municipalities into three groups, as follows:

- 1) Vršac, Plandište, Bela Crkva, Sremska Mitrovica and Knjaževac – the municipalities that adopted the Green Agenda between December 2009 and September 2010.
- 2) Novi Kneževac and Kovin – that adopted the Green Agenda in December 2011, so the implementation could not take its place before 2012, and
- 3) Čoka – the municipality that adopted the document as late as in April 4th 2012, so the start of the implementation can not be expected before 2013.

BELA CRKVA

- Majority of selected subject has not been involved in the implementation of activities; particularly worrying was low percentage of implemented activities that are in the responsibility of local government, which approved this document. For example, the Tourism Organisation and Public Enterprise “Vode Vojvodine”, who are key subjects in many activities, so far have not conducted any of them. Local government, which is designated as a responsible subject in almost all activities, has conducted so far only designing plans for a marina on the Danube, has brought a decision to build a sewage system, and has participated in the adaptation of the Museum. None of the provisions for the agricultural and forestry sector has been undertaken. Basically, the activity carriers are confined to several subjects only.

- Bearing in mind these facts, it can be assumed that the implementation of the strategy in Bela Crkva takes place through individual efforts predominantly, but not methodically.

- Implementation of strategy and integration into the other sectors is unsatisfactory, along with the fact that the implementation mostly comes down to the development of plans, studies, proposals and promotion; therefore, specific results are not visible yet.

PLANDIŠTE

- The implementation of most of the activities is planned to last continuously for 5 years. Those which have been scheduled for 2010/11 are already implemented, so that there is not an obvious lack of fulfillment of certain provisions of the plan.

- However, although it may be concluded that the implementation of the action plan for particular activities is satisfactory, there are some risks that deserves attention:

- In certain sectors, no progress is observed (the quality of air and drinking water, as well as energetics); it is necessary to check why it happened.

- Responsible subjects who fulfilled the majority of activities were the Mayor and the Municipality, while the public utility enterprise has not fulfilled any of the activities.

VRŠAC

- The Green Agenda was adopted at the session of the Municipal Assembly, May 10th 2010. From the report of the monitoring team, it can be concluded that the implementation of the provisions of the document is at a very low level and that it is unsatisfactory, mainly due to the attitude of local authorities towards the document and the planning, in general. Objectively speaking, Vršac strategy provides a very good analysis of problems and suggestions of

activities in the areas of nature and culture preservation, as well as human resources. However, work programs and budgets of public institutions that are designated as subjects responsible for implementation, are neither made according to the functional programming principles, nor by respecting strategic regulations. The provisions of the action plan which are implemented by responsible subjects are very rare. Only in the annual program budget of the Fund for the Environment Protection, a relative presence of the provisions of the strategy action plan is visible. A good example is the contest for financing NGOs environmental projects. In conditions of the contest, it is emphasized that only those projects that are associated with some of the strategic priorities of LEAP and the Green Agenda would be selected for funding.

KNJAŽEVAC

- The Green Agenda was adopted in September 2010. From the reports of the team for monitoring the implementation of the strategy, it is observed that the team has been working on monitoring the implementation of strategic goals mostly, but not on monitoring the implementation of specific activities from the action plan. It can be concluded that a significant progress was made; however, the activities are very different from those as proposed by the action plan of the document, and it remains unclear whether the subjects rely on this strategic document for the development of annual programs, or not. It is interesting to note that most of these activities are not basically related to environmental protection.

SREMSKA MITROVICA

– The Green Agenda was adopted in April 2010. In the previous period, the action plan activities were carried out in a lower percentage than planned. Some of the reasons for this are:

- Responsible subjects have not included the proposed activities from the action plan to their annual plans and programs.
- Lack of financial resources allocated.
- Key positions in responsible institutions are held by the people who do not recognize the importance of the document.
- Budget planning is not based, generally, on functional programming principles.
- Holders of the majority of implemented activities were NGOs, while some subjects have not been involved in the implementation.

KOVIN

- In Kovin, the Green Agenda was adopted in December 22nd, 2011 and planned to be implemented between 2012 and 2016. Having in mind the fact that the strategic document was adopted at the end of last year, a surprisingly large number of activities in the programs of the relevant subjects is planned in the first year. The impression is that the implementation of the action plan of the strategy runs very well. It remains to be checked how the plans will eventually come true.

NOVI KNEŽEVAC

- In Novi Kneževac, the Green Agenda was adopted in December 29th, 2011, and planned to be implemented between 2012 and 2016. Therefore, the monitoring team did not analyze the implementation of the activities set out in the action plan, but whether the responsible subjects have included the provisions of action programs in their programs for 2012, or not. Having in mind the fact that the strategic document was adopted at the end of last year, inclusion of the provisions into the program subject is satisfactory. Of course, it remains to be seen whether the planned activities are implemented at the end of the year, or not. It was observed that two public institutions that were established by the municipality, have the same planned activities, which is not permitted from the perspective of functionality of the budget and the system of competence allocation.

PROPOSALS AND MEASURES

	State level	Local level
Legal framework	<ul style="list-style-type: none"> - Making, adoption and implementation of by-laws for assurance and improvement of horizontal integration of environmental protection policy into the other sectors. - Making and adoption of national program for improvement of horizontal integration of environmental protection into the other sectors. 	<ul style="list-style-type: none"> - Making and adoption of local program for improvement of the horizontal integration of environmental protection into the other sectors.
Institutional framework	<ul style="list-style-type: none"> - Establishment of a national commission for monitoring the implementation of legislation governing the horizontal integration of environmental policy across the sectors. - Improvement and the use of mechanisms to ensure the implementation of local strategies and horizontal integration (incentive contests where the municipalities can apply only if they have met the requirements for implementing the strategies and horizontal integration, prescribing similar requirements when issuing various approvals). 	<ul style="list-style-type: none"> - Establishment of local teams for environmental monitoring, as operational and advisory bodies on monitoring the implementation of local environmental protection strategies, horizontal integration of environmental protection into other sectors and the decision-making process of assessing the impact on the environment.
NGOs	<p>Contribution of NGO networks to the work of national commission for monitoring the implementation of legislation governing the horizontal integration of environmental policy (monitoring of the commission, participation of the representatives of NGOs in its work, suggestions, comments and criticisms).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution to the work of local teams for environmental monitoring (monitoring the teams, participation of NGO representatives in the work of the team, suggestions, comments).



3

ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

3 – ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Усвајање стратегија јесте први и неопходан корак, али недовољан за суштинску реформу политике заштите животне средине. Без спровођења стратегије кроз планове и програме рада оних институција које су у акционом плану означене као одговорни актери, не може се говорити о суштинском приступу решавању проблема. То се не може урадити без обезбеђивања и планирања новца за одређене програме из акционог плана. Зато је стварање ефикасних економских инструмената следећи важан корак у реформи.

Опште је мишљење да теме у вези заштите животне средине могу наићи само на одобравање, немају противнике, или бар да су евентуални супарници свесни да своје противљење не смеју јавно да изразе. Међутим, искуство еколошки ангажованих ОЦД говори да за ове теме није лако наћи широку подршку јавности, практично је немогуће наметнути их као приоритет у заједници, осим у екстремним случајевима, а противници се користе читавим репертоаром прикривених активности. Наше друштво је у садашњем тренутку оптерећено економским и политичким проблемима, тако да за заштиту животне средине нема недовољно воље и разумевања. Поред тога, ни свест људи о потреби улагања новца у животну средину није нарочито развијена, а нарочито када то захтева и лично ангажовање, промену навика или одрицање од било чега. Не постоји довољно политичке воље да се спроведу закони, проналазе се изговори, а оно јавног новца

што се наплати, иако су у питању наменска средства, доносиоци одлука нерадо троше на заштиту животне средине и бирају друге приоритете.

Измене и допуне Закона усвојене 2009. године, реформишу ову област и обавезују локалне самоуправе да институционално, програмски и наменски троше јавни новац за заштиту животне средине, што јесте помак напред. Колико се ови закони поштују, и какви су ефекти реформе, истраживали смо у овом поглављу. Ради објашњења надлежности и механизма финансирања, као и у циљу објашњења избора методологије истраживања, дајемо кратак преглед законске регулативе за успостављање економских инструмената заштите животне средине, али и неких других закона који су у посредној вези са темом истраживања.

ПРАВНИ ОКВИР ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“ број 135/2004) у члановима 83 – 101. јасно дефинише економске инструменте заштите животне средине. По овом Закону, врсте економских инструмената су накнада за коришћење природних вредности, накнада за загађивање животне средине, средства буџета и међународне финансијске помоћи, Фонд за заштиту животне средине, подстицајне мере, пореске олакшице и пореска ослобађања, субвенције, депозит и његово враћање. Народна скупштина Републике Србије усвојила је у мају 2009. године Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“ број 36/2009), где су члановима 48–57. измењени

и допуњени чланови 83 – 101. Закона из 2004. године. По члану 48. овог Закона, Средства за заштиту животне средине могу се обезбеђивати и путем донација, кредита, средстава међународне помоћи, средстава страних улагања намењених за заштиту животне средине, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација.

Економски инструменти заштите животне средине

Најважније законом дефинисане врсте економских инструмената су:

- 1) Републичке накнаде за коришћење природних вредности, за загађивање животне средине (члан 84. и 85 основног Закона и члан 49 – 51. измена и допуна).
- 2) Локалне накнаде које се доносе у скупштинама општина (члан 87. и члан 52).
- 3) Оснивање републичког (члан 90 – 99 и члан 53 – 56) и локалних фондова за заштиту и унапређивање животне средине (члан 100. и члан 57), као инструментата економског обезбеђивања спровођења политике заштите животне средине.

Треба напоменути да и Закон о буџетском систему (54/2009, 73/2010, 101/2010) дефинише увођење накнада за коришћење добара од општег интереса, међу којима и накнаде за заштиту животне средине (члан 17, тачка 9). Средства остварена од накнада из овог члана, користе се у складу са законом којим се те накнаде уводе.

Јавни приходи намењени за заштиту и унапређивање животне средине

Чланом 84. и 85. Закона утврђене су републичке накнаде, које су приход буџета Републике Србије у висини од 40% и 60% у зависности од врсте, а 60% и 40% се враћају јединици локалне самоуправе са које су наплаћене као приход локалног буџета. Од 1. јануара 2006. године, свака општина у Србији добија одређен износ новца на основу процента од републичких накнада.

У Закону о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, усвојеном 2009. године, члановима 49 – 52. измењени су чланови 84, 85. и 87, утврђени приходи и АП Војводине од накнада и проширена листа за које јединица локалне самоуправе може прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине.

Од подзаконске регулативе којом се одређују врсте загађивања и критеријуми за обрачун накнада за загађивање животне средине, посебно су значајни ови прописи:

Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде

(„Сл. гласник РС“, 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012) – ближе уређује накнаду за загађивање животне средине и накнаду које оштећују озонски омотач. Врсте загађивања, у смислу ове Уредбе, су сва загађивања која потичу од ових извора:

- 1) Емисије појединачних извора загађења (члан 4. и 7. Уредбе):
 - Сумпор-диоксид SO₂ (извори су технолошки процеси, индустријски погони, уређаји и објекти из којих се испушта у ваздух у количини већој од 100 ки-

лограма годишње, у висини од 5.330 динара за једну тону емисије).

- Азот-диоксид NO₂ (у количини већој од 30 килограма годишње плаћа се 4.264 динара за једну тону емисије).
 - Прашкасте материје (у количини већој од 10 килограма годишње, плаћа се 8.528 динара за једну тону емисије, осим асфалтних база, које плаћају 120.000 динара по тони емисије).
- 2) Произведени и одложени отпад (члан 7) – годишња накнада за произведени или одложени отпад износи 181 динар за тону неопасног индустријског отпада, односно 906 динара за тону опасног отпада.
 - 3) Супстанце које оштећују озонски омотач (члан 13) – висина накнаде износи 45 динара за 1 килограм увезене супстанце, обрачунава се тромесечно, на основу издате дозволе за увоз и података из јединствене царинске исправе.
 - 4) Возила на моторни погон (члан 14. и 15) – према врсти мотора, погонског горива, радне запремине и старости возила.
 - 5) Пластичне полиетиленске кесе (члан 16а) – са адитивима 1.000 динара, без адитива 20.000 динара по тони кеса стављених на тржиште Републике Србије.

У складу са чланом 21. ове Уредбе, министар сваке године прописује усклађене износе накнада⁷. Усклађене износе прописује Правилник о утврђивању усклађених износа накнаде за загађивање животне средине („Службени гласник РС“, број 7/2011)

Уредба о одређивању активности чије обављање утиче на животну средину („Службени гласник РС“ 109/2009 и 8/2010) – Ову Уредбу доноси Влада Србије и њоме се

⁷⁾ Накнаде се усклађују годишње са стопом раста цена на мало, према подацима републичке организације надлежне за послове статистике

одређују активности чије обављање утиче на животну средину, а за које јединица локалне самоуправе може прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине.

Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна („Сл. гласник РС“, број 20/2007, 25/2007, 37/2007, 63/2007, 25/2008, 50/2008, 3/2009, 26/2009, 37/2009, 64/2009, 110/2009, 11/2010, 31/2010, 40/2010, 104/2011, 10/2012 и 18/2012) – прописује 5 уплатних рачуна за наведене накнаде. Дајемо листу шифри, опис свих рачуна и целе уплатне бројеве из Плана рачуна за уплату јавних прихода:

Шифра	Назив рачуна	Број уплатног рачуна
714545	Накнада за загађивање природних богатстава ⁸	840 – 714545843 – 34
714547	Накнада за загађивање животне средине	840 – 714547843 – 48
714548	Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач	840 – 714548843 – 55
714549	Накнаде од емисије SO ₂ , NO ₂ , прашкастих материја и одложен отпад	840 – 714549843 – 62
714562	Посебна накнада за заштиту и унапређивање животне средине	840 – 714562843 – 56

Овим накнадама и преко наведених уплатних рачуна обезбеђују се наменска средства за заштиту животне средине, које користе Фонд за заштиту животне средине Републике Србије и локални буџетски фондови у општинама и градовима, у складу са програмима коришћења средстава за заштиту животне средине.

⁸⁾ Овај рачун постоји на основу прописа који се више не примењује и на њему дуже време није било уплата. Рачун би требало угасити изменом Правилника.

Обавезни јавни расходи за заштиту животне средине на локалном нивоу

Средства прикупљена путем накнада морају се наменски користити за заштиту и унапређивање животне средине, а збирни приход од локалних и дела републичких накнада је законски минимум који свака јединица локалне самоуправе у Србији мора да утроши за реализацију локалног Програма коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине.

Ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине, Законом из 2004. године предвиђено је оснивање фонда као правног лица, како на републичком (члан 90 – 99), тако и на локалном нивоу (члан 100), као нове општинске јавне установе. Немамо податак о броју општина које су спровеле ову одредбу и основале фонд, али из контаката са ОЦД можемо рећи да тај број није био значајан. Постојали су проблеми и у малобројним општинама које су основале фонд, јер су локалне власти често то препознале као могућност запошљавања заступних партијских кадрова, па су се средства намењена реализацији програма заштите животне средине трошила на плате запослених у фонду.

Чини се да су у Министарству животне средине и просторног планирања били свесни ових проблема, те је 2009. године донето ново решење. У Закону о изменама и допунама Закона, у члановима 57. и 73. дефинисана обавеза локалних самоуправа да до 31. децембра 2009. године оснују буџетске фондове у складу са Законом о буџетском систему (54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011) и да прибаве сагласност Министарства на програме рада фонда. Такође, локалне

самоуправе су у обавези да Министарству пошаљу извештај о коришћењу средстава остварених по основу накнада најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. По члану 67. Закона о буџетском систему, на крају текуће године неискоришћена средства са рачуна буџетског фонда преносе се у наредну годину. У том случају, законски минимум који се мора утрошити кроз Програм коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине је збир пренетих средстава из претходне године и остварених накнада из текуће године. Измене Закона могу допринети побољшању, али нису дефинисане мере које се примењују уколико локалне самоуправе не изврше обавезе, а још не постоји јасан показатељ да ће и Министарство и локалне самоуправе створити услове да се о програмима фондова јавно распоравља.

ЦИЉЕВИ, ЗАДАЦИ И МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Циљ овог дела истраживања је испитивање тренутног стања економских инструмената спровођења програма заштите животне средине, решавањем ова 4 задатка:

- 1) Одредити број општина и градова које имају основан локални буџетски фонд за заштиту животне средине, са програмом коришћења средстава на који је Министарство животне средине дало сагласност.
- 2) Одредити број општина и градова које имају усвојену посебну локалну накнаду за заштиту животне средине.
- 3) Одредити износ прихода буџета свих локалних самоуправа који се наплати од пореских обвезника укупно од републичких и локалних накнада.

Институција		Документ који садржи тражени податак	Објашњење
Управа за трезор	Приходи	Извештај о бруто наплати јавних прихода	Управа за трезор је надлежна за извршење државног буџета, буџетско рачуноводство и извештавање, послове у вези јавних плаћања, успостављање финансијског информационог система који обухвата директне и индиректне кориснике буџетских средстава, као и систем јавних прихода и расхода (стални информациони систем) и управљање тим системом, и друге послове државних финансија. Управа саставља наведени извештај за све локалне самоуправе у Србији и шаље својим филијалама.
	Расходи	Одлука о завршном рачуну буџета свих ЈЛС у Србији	У складу са чланом 78. Закона о буџетском систему, свака ЈЛС подноси Управи за трезор одлуку о завршном рачуну буџета до 15. јуна текуће године за претходну.
145 ЈЛС на подручју централне Србије и АП Војводине	Приходи	Одлука о завршном рачуну буџета	Одлуку усваја скупштина општине/града, после чега је надлежни орган управе (градски секретаријат или општинско одељење за финансије), у складу са Законом о буџетском систему, подноси Управи за трезор до 15. јуна текуће године за претходну. Одлука садржи преглед прихода и извршења расхода за све функционалне класификације, па и за заштиту животне средине.
	Расходи		
Министарство животне средине	Приходи	Извештај о коришћењу средстава локалних буџетских фондова остварених по основу накнада	Свака ЈЛС дужна је по Закону да пошаље Министарству извештај о утрошку средстава до 31. марта текуће године за претходну. Министарство ове податке обједињује и објављује у облику извештаја.
	Расходи		

4) Одредити износ расхода који се наменски утроши у свакој локалној самоуправи, кроз програме коришћења средстава локалних буџетских фондова за заштиту животне средине и утврдити да ли су ови расходи барем једнаки наменским приходима.

За добијање података, користили смо Захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја који смо упутили на адресе неколико државних институција и свих јединица локалне самоуправе (ЈЛС) у Србији.

ПРИХОДИ БУЏЕТА – Као пример документа који садржи информацију о приходима локалних буџета, дајемо при-

каз дела приходовне стране Одлуке о завршном рачуну буџета општине Вршац за 2011. годину. У редовима 1.4.6, 1.4.7 и 1.4.9, могу се видети приходи од три накнаде, прве две су републичке, са шифрама 714547 и 714549, а трећа је локална, са шифром 714562. У колонама су дати подаци колико је планирано, а колико извршено прихода, са индексом извршења и разликом у динарима. У 2011. години, општина Вршац је приходовала од ових накнада укупно 5.843.531 динар. Овај износ је законски минимум колико је општина Вршац морала да има расхода за програме заштите животне средине.

А) ПРИМАЊА И ИЗДАЦИ БУЏЕТА ОПШТИНЕ		Економска класификација	П Л А Н	ИЗВРШЕЊЕ I-XII 2011	ИНДЕКС	РАЗЛИКА
1		2	3	4	5	6
УКУПНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА ПО ОСНОВУ ПРОДАЈЕ НЕФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ						
ТЕКУЋИ ПРИХОДИ						
1.	Порески приходи	71	1.445.360.000	1.438.282.723	99,51	7.077.277
1.1.	Порез на доходак и добит	711	796.500.000	778.155.270	97,70	18.344.730
1.1.1.	Порез на зараде	711110	470.000.000	467.745.956	99,52	2.254.044
1.1.2.	Порез на прих од самос. делатности	711120	41.000.000	40.690.860	99,25	309.140
1.1.3.	Порез на приходе од имовине	711140	28.500.000	20.425.207	71,67	8.074.793
1.1.4.	Порез на приход од осигурања лица	711160	0	18.165	-	-18.165
1.1.5.	Самодоприноси	711180	178.000.000	172.482.746	96,90	5.517.254
1.1.6.	Порез на друге приходе	711190	79.000.000	76.792.336	97,21	2.207.664
1.2.	Порез на фонд зарада	712	220.000	214.994	97,72	5.006
1.2.1.	Порез на фонд зарада	712110	220.000	214.994	97,72	5.006
1.3.	Порез на имовину	713	166.000.000	173.968.259	104,80	-7.968.259
1.3.1.	Порез на имовину	713120	90.000.000	94.172.174	104,64	-4.172.174
1.3.2.	Порез на наслеђе и поклон	713310	3.000.000	3.024.163	100,81	-24.163
1.3.3.	Порез на капиталне трансакције	713420	73.000.000	76.749.344	105,14	-3.749.344
1.3.4.	Порез на акције на име и уделе	713610	0	22.578	-	-22.578
1.4.	Порез на добра и услуге	714	56.980.000	55.984.595	98,25	995.405
1.4.1.	Комунална такса за коришћење рекламних панова	714430	1.700.000	1.879.623	110,57	-179.623
1.4.2.	Средства за противпожарну заштиту	714440	0	0	-	0
1.4.3.	Комунална такса за држање моторних возила	714513	36.000.000	36.403.617	101,12	-403.617
1.4.4.	Годишња накнада за моторна возила	714514	9.000.000	9.045.418	100,50	-45.418
1.4.5.	Накнада за пром намене обрад. пољ. земљишта	714543	150.000	140.396	93,60	9.604
1.4.6.	Накнада за загађивање животне средине	714547	3.300.000	3.359.178	101,79	-59.178
1.4.7.	Ост. нак. за загађ. животне средине	714549	30.000	25.451	84,84	4.549
1.4.8.	Боравишна такса	714550	3.000.000	2.672.010	89,07	327.990
1.4.9.	Посеб. нак. за зашт. и унапређ. жив. средине	714562	3.800.000	2.458.902	64,71	1.341.098
1.5.	Други порези	716	24.000.000	27.267.078	113,61	-3.267.078
1.5.1.	Комунална такса на фирму	716110	24.000.000	27.267.078	113,61	-3.267.078
2.	Непорески приходи	74	221.610.000	194.363.449	87,71	27.246.551
2.1.	Приходи од имовине	741	131.510.000	94.621.273	71,95	36.888.727
2.1.1.	Приходи од имовине	741150	8.750.000	7.098.226	80,61	1.651.774

РАСХОДИ БУЏЕТА – У жељи да за ову тему заинтересованим ОЦД пружимо што више помоћи у разумевању механизма финансирања заштите животне средине, шта да траже приликом самосталних провера и како то да добију, дајемо објашњење још једног прописа који се тиче буџета и финансија, а не непосредно животне средине.

Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС“, број

103/2011, 10/2012 и 18/2012). Помоћу овог Правилника, припрема се и извршава буџет свих буџетских корисника, па и буџети јединица локалне самоуправе. Применом ове класификације, врло лако се проналазе ставке буџета, прате и групишу подаци. По шеми функционалне класификације, која је саставни део Правилника, категорија заштита животне средине има шифру 5 и дели се на следеће групе и класе:

Категорија	Група	Класа	Опис
5		500	ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
	51	510	Управљање отпадом
	52	520	Управљање отпадним водама
	53	530	Смањење загађености
	54	540	Заштита биљног и животињског света и крајолика
	55	550	Заштита животне средине – истраживање и развој
	56	560	Заштита животне средине неклассификована на другом месту

Одговор на питање „Колико је извршено расхода у оквиру функционалне класификације 500 – Заштита животне средине?“ је непосредан податак о томе колико је локална самоуправа утрошила средстава на програме заштите животне средине. Аналитички опис функционалне класификације 500, њених група и кла-

са, налази се у правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем. Овај део Правилника је веома важан, јер описује које све активности и пројекти могу сачињавати Програм коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине. Напомињемо да у пракси, у буџетима неких општина не постоје или нису посебно издвојене класификације 500, 510, 520, 530, 540 и 550, већ су сви износи збирно подведени под класификацију 560. У тим случајевима износе из класификације 560 треба узети као меродавне, као да је у питању класификација 500.

Као пример, дајемо приказ дела расходне стране Одлуке о завршном рачуну буџета општине Вршац за 2011. годину. У табели видимо да је од планираних 7,4 милиона динара, остварено расхода 6.596.718 динара, или 89,14%. Овај износ је већи од законског минимума (приходи су били 5.843.531 динар) и можемо закључити да је пун износ новца наплаћен од накнада за заштиту и унапређивање животне средине заиста трошен наменски и у складу са Законом. Да ли је то довољно, да ли се могло додати у фонд још средстава од других буџетских прихода и тако реализовати још неки пројекат, политичко је, а не правно питање и тиче се одабира приоритета.

Раздео	Глава	Функција	Позиција	Економска класификација	О П И С	ПЛАН	ИЗВРШЕЊЕ ЈАНУАР-ДЕЦЕМБАР 2011.	ИНДЕКС
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	10				ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ			
	10.1	500			ФОНД ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ			
			116.	424	Специјализоване услуге	7.400.000,00	6.596.718,00	89,14%
			117.	511	Зграде и грађевински објекти			
					Извори финансирања за функцију 500			
				01	Приходи из буџета	7.400.000,00	6.596.718,00	89,14%
					УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 500	7.400.000,00	6.596.718,00	89,14%

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА ТРЕНУТНОГ СТАЊА ЕКОНОМСКИХ ИНСТРУМЕНАТА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ У СРБИЈИ

У претходном поглављу одредили смо четири задатка чији је циљ испитивање тренутног стања економских инструмената спровођења локалних програма заштите животне средине. Ти задаци су, укратко – испитивање постојања локалних фондова, постојања локалних накнада, укупних буџетских наменских прихода и укупних буџетских расхода за програме животне средине.

1) Фондови – Када је у питању постојање и број локалних буџетских фондова за заштиту животне средине, до сада су истраживања спровели и податке поседују Министарство животне средине и наша организација. Прву анализу Министарство је урадило током инспекцијског надзора у пролеће 2010. године. Део извештаја који је објавиљен крајем маја 2010. године на интернет сајту Министарства (цитат): „Од укупно 145 општина и градова, њих 117 има буџетски фонд за заштиту животне средине; програм наменског коришћења средстава има само 50 општина и градова, од чега 34 има сагласност Министарства, десет је послало захтев и чека одговор, или је у процесу усаглашавања са Законом (корекција на основу добијених примедби), док шест њих има усвојен програм, али без сагласности Министарства. Што се тиче програма за заштиту животне средине – има га 48 општина и градова.”

На основу одговорних локалних самоуправа и Извештаја о коришћењу средстава локалних буџетских фондова остварених по основу накнада Министарства животне

средине за 2011. годину, у овом тренутку, скоро три године након истека законског рока, само још две локалне самоуправе немају отворен буџетски фонд – град Јагодина и општина Сремски Карловци. То не значи да ове општине немају расходе на функционалној класификацији 500, нити да све општине које имају фондове имају и расходе на истој класификацији.

2) Локалне накнаде – Локалне накнаде за заштиту и унапређивање животне средине јесу законска могућност, али не и обавеза. Ипак, ове накнаде потребно је увести, како би се код загађивача и инвеститора, али и међу грађанима подстицао одговоран однос према животној средини, обезбедила средства за боље услове и квалитет живота, а нарочито да се избегне неправедна ситуација у којој се „неко трује за плату, а неко за џабе”. По подацима Министарства из маја 2010. године (цитат): „Накнаду за заштиту и унапређивање животне средине има 91 општина и град, од чега 45 има позитивно мишљење Министарства, 6 је након добијеног мишљења изменило своје одлуке, или је у процесу усаглашавања са добијеним сугестијама, или је у поступку добијања мишљења, док чак 41 општина нема мишљење Министарства. Неке општине га нису ни тражиле”. По подацима из нашег истраживања, у мају 2011. године на подручју АП Војводине 30 општина и градова (од 45) имало је усвојену посебну локалну накнаду за заштиту животне средине.

У утврђивању која општина јесте увела локалне накнаде, у новом истраживању 2012. године користили смо три методе – анкету за локалне самоуправе, извештај Министарства животне средине о коришћењу средстава локалног буџетског фонда и по-

датке Управе за трезор о приливу на рачун са шифром 714562. Уколико на овом рачуну има значајног прилива који се мери барем стотинама хиљада динара годишње, свакако да за такве уплате постоји правни основ (локална одлука) који дефинише ко, за шта и колико плаћа, и то је сигуран показатељ постојања локалне одлуке о накнадама, без обзира какав су одговор, можда и нетачан, понудиле општине у анкети. Са друге стране, ако прилива нема, то још увек не значи да одлуке нема. Постоји могућност да је одлука усвојена крајем 2011. године, па у тој години није било уплата, а постоје и случајеви кад локална самоуправа одложи примену одлуке, као што је то због земљотреса учинио град Краљево. На основу ове три методе, саставили смо списак од 27 локалних самоуправа које поуздано још увек немају локалну накнаду за заштиту животне средине. То су – Ариље, Бабушница, Бела Црква, Брус, Бујановац, Власотинце,

Врњачка бања, Горњи Милановац, Инђија, Ириг, Кнић, Мали Иђош, Нови Бечеј, Нови Пазар, Опово, Оџаци, Пожаревац, Пожега, Рача, Рековац, Сјеница, Сремска Митровица, Темерин, Тител, Трстеник, Ужице и Чајетина. Осталих 118 општина и градова (81,4%) има уведене локалне накнаде.

Истраживање је показало да у Србији постоји око 18,6% локалних самоуправа које се још увек нису одлучиле да уведу локалне накнаде за заштиту животне средине. Разлози за такву одлуку могу бити жеља да се малим наметима привуку инвеститори, или да се у времену кризе грађани и привреда растерете, или је то само последица несналажења у прописима.

3) Укупни јавни приходи (расположива средства) за заштиту и унапређивање животне средине на локалном нивоу у Републици Србији.

Беспарица је вечити изговор којим се политичари у Србији радо користе када желе да оправдају недовољно чињење у некој области. Ретко када се одлуке доносе после темељне анализе и провере да ли тврдња да новца нема одговара стварности. Новца за заштиту животне средине ипак има, а износи са којима локалне самоуправе располажу нису безначајни. У овом поглављу одговоримо колики су стварни износи на располагању.

Најпоузданији документ који садржи податак колико је која јединица локалне самоуправе приходовала на овим уплатним рачунима је Извештај о бруто наплати јавних прихода, а може се наћи у Управи за трезор, при Министарству финансија. Обратили смо се Управи са захтевом за приступ информацијама од јавног значаја. У Извештају стоје следећи подаци:



Укупни приходи свих локалних самоуправа у Србији били су око 2,74 милијарди динара у 2010. години и око 3,04 милијарде у 2011. години. То је просечно нешто мало мање од 21 милион динара по јединици локлане самоуправе. Поређења ради, укупан годишњи буџет општине Вршац износи око 1,5 милијарди динара, те су приходи свих локалних самоуправа за заштиту животне средине у реду величине дво-годишњег буџета општине Вршац. У том односу, просечан износ од 21 милион динара имао би удео око 1,4% у односу на годишњи буџет. То нам указује на чињеницу да се ради о износу новца који, истина, није на нивоу развијених држава ЕУ, али за наше прилике није безначајан и далеко је од беспарице. Уочава се тренд повећања удела локалних накнада (714562) у укупној суми прихода (у 2010 – 55,9%, у 2011 – 66,5%), а постоје локалне самоуправе у којима локалне накнаде чине и до 95% од укупних прихода.

4) Укупни јавни расходи (искоришћена средства) за заштиту и унапређивање животне средине на локалном нивоу у Републици Србији

У складу са ставом 5, члана 57. закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да прибави сагласност Министарства животне средине на предлог Програма коришћења средстава буџетског фонда. Док Министарство не одобри овај програм, локална самоуправа не може да користи средства фонда. По подацима Министарства из Извештаја о коришћењу средстава локалних буџетских фондова, у 2010. години, 121 општина и град прибавили су сагласност, а 24 то није учинило – то су општине Аранђеловац,

Ариље, Бачки Петровац, Владимирци, Власотинце, Дољевац, Житорађа, Јагодина, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лучани, Љубовија, Мали Иђош, Медвеђа, Пећинци, Прешево, Свилајнац, Сомбор, Сремски Карловци, Тител, Црна Трава, Чајетина и Шабац. У 2011. години, број општина које су добиле сагласност био је 130, док је број оних које нису добиле сагласност опао на 15 – Алибунар, Бајина Башта, Бач, Блаце, Власотинце, Врање, Јагодина, Ковачица, Коцељева, Љубовија, Опово, Рашка, Рековац, Србобран и Темерин. Разлози зашто сагласност није прибављена су различити – неке општине немају фонд, или немају програм фонда, неке су касно послале програм Министарству (од октобра до децембра за текућу годину), неке програм нису ни послале, или су биле потребне допуне и исправке.

Кључна питања на која смо у истраживању тражили одговор су:

- Колики је укупан износ који је свака локална самоуправа у Србији заиста расходовала на реализацију Програма коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине?

- Какав је однос приходовне и расходне стране? Да ли су расходи у складу са приходима?

Одговор на прво питање добија се увидом у реализацију функционалне класификације 500 – Заштита животне средине, а који се, како смо већ поменули, може наћи у одлукама о завршном рачуну сваке локалне самоуправе у Србији. Упоредивањем ових износа са приходима, можемо одговорити и на друго питање. Преглед резултата истраживања објављујемо у табели 4:

Табела 4 – Укупно остварени приходи збирно за све накнаде и укупни расходи остварени у оквиру програма заштите животне средине за све локалне самоуправе у Србији.

	Град/општина	2010			2011			2010 + 2011
		Остварено	Утрошено	Разлика	Остварено	Утрошено	Разлика	
1	Ада	3.174.984	3.390.513	215.529	8.414.862	9.520.472	1.105.610	1.321.139
2	Александровац	5.803.517	0	-5.803.517	4.899.558	0	-4.899.558	-10.703.075
3	Алексинач	6.712.982	3.684.079	-3.028.903	10.401.933	8.319.288	-2.082.645	-5.111.548
4	Алибунар	1.697.251	446.430	-1.250.821	1.927.626	4.436.286	2.508.660	1.257.839
5	Апатин	8.239.321	4.825.536	-3.413.785	15.631.195	15.460.858	-170.337	-3.584.122
6	Аранђеловац	14.118.336	0	-14.118.336	11.568.503	18.000.000	6.431.497	-7.686.839
7	Ариље	2.061.195	2.060.770	-425	2.232.684	5.394.242	3.161.558	3.161.133
8	Бабушница	567.024	180.764	-386.260	601.385	393.257	-208.128	-594.388
9	Бајина Башта	15.460.015	0	-15.460.015	14.823.028	0	-14.823.028	-30.283.043
10	Баточина	8.032.845	58.000	-7.974.845	3.020.165	0	-3.020.165	-10.995.010
11	Бач	2.750.169	0	-2.750.169	1.613.452	0	-1.613.452	-4.363.621
12	Бачка Паланка	14.187.700	12.995.029	-1.192.671	21.630.291	14.000.000	-7.630.291	-8.822.962
13	Бачка Топола	2.868.982	24.184.083	21.315.101	3.205.623	4.741.678	1.536.055	22.851.156
14	Бачки Петровац	3.777.559	1.859.504	-1.918.055	4.491.768	5.187.248	695.480	-1.222.575
15	Бела Паланка	713.587	0	-713.587	1.925.924	0	-1.925.924	-2.639.511
16	Бела Црква	1.024.672	1.024.572	-100	1.083.708	305.576	-778.132	-778.232
17	Београд	1.462.627.318	512.710.390	-949.916.928	1.134.259.008	663.642.901	-470.616.107	-1.420.533.035
18	Беоцин	40.853.683	19.382.629	-21.471.054	37.426.149	20.962.243	-16.463.906	-37.934.960
19	Бечеј	2.440.435	3.398.700	958.265	7.577.593	3.389.900	-4.187.693	-3.229.428
20	Блаце	1.909.980	0	-1.909.980	1.480.006	0	-1.480.006	-3.389.986
21	Богатић	3.059.751	3.822.445	762.694	2.974.319	1.804.536	-1.169.783	-407.089
22	Бојник	552.762	470.946	-81.816	803.185	1.309.880	506.695	424.879
23	Бољевац	1.385.519	2.228.287	842.768	1.797.514	1.201.661	-595.853	246.915
24	Бор	11.645.877	2.068.190	-9.577.687	44.390.281	18.163.806	-26.226.475	-35.804.162
25	Босилеград	820.864	800.000	-20.864	456.247	454.414	-1.833	-22.697
26	Брус	1.178.834	1.106.674	-72.160	1.267.651	1.484.000	216.349	144.189
27	Бујановац	2.018.449	38.704	-1.979.745	2.220.303	23.600	-2.196.703	-4.176.448
28	Ваљево	19.983.418	2.699.016	-17.284.402	34.447.891	49.291.178	14.843.287	-2.441.115
29	Варварин	3.164.633	2.212.546	-952.087	3.084.109	1.988.009	-1.096.100	-2.048.187
30	Велика Плана	5.535.174	5.217.488	-317.686	7.357.503	7.613.592	256.089	-61.597
31	Велико Градиште	3.850.168	1.398.549	-2.451.619	2.987.505	2.740.403	-247.102	-2.698.721
32	Владимирци	5.556.654	820.908	-4.735.746	4.485.093	4.330.702	-154.391	-4.890.137
33	Владичин Хан	3.441.517	952.925	-2.488.592	1.425.354	500.000	-925.354	-3.413.946
34	Власотинце	2.665.029	2.478.804	-186.225	2.738.801	2.738.000	-801	-187.026
35	Врање	25.419.679	6.830.332	-18.589.347	30.813.897	9.674.124	-21.139.773	-39.729.120
36	Врбас	51.219.939	19.585.600	-31.634.339	50.161.740	26.775.807	-23.385.933	-55.020.272
37	Врњачка Бања	2.295.941	628.515	-1.667.426	2.389.681	999.334	-1.390.347	-3.057.773
38	Вршац	8.367.477	15.017.383	6.649.906	5.843.529	6.596.718	753.189	7.403.095
39	Гаџин Хан	772.905	776.809	3.904	830.531	830.924	393	4.297
40	Голубац	1.693.855	135.543	-1.558.312	2.594.981	2.782.190	187.209	-1.371.103

	Град/општина	2010			2011			2010 + 2011
		Остварено	Утрошено	Разлика	Остварено	Утрошено	Разлика	
125	Срем. Митровица	5.882.147	5.273.360	-608.787	6.274.340	6.056.556	-217.784	-826.571
126	Срем. Карловци	764.698	0	-764.698	1.157.751	549.080	-608.671	-1.373.369
127	Стара Пазова	12.894.773	758.232	-12.136.541	20.310.403	2.434.664	-17.875.739	-30.012.280
128	Суботица	162.892.000	100.529.807	-62.362.193	186.364.031	105.610.891	-80.753.140	-143.115.333
129	Сурдулица	8.761.298	0	-8.761.298	18.209.109	14.993.091	-3.216.018	-11.977.316
130	Темерин	2.208.077	0	-2.208.077	2.339.009	3.670.000	1.330.991	-877.086
131	Тител	953.592	0	-953.592	1.021.230	0	-1.021.230	-1.974.822
132	Топола	12.221.699	17.560.999	5.339.300	14.298.536	13.415.663	-882.873	4.456.427
133	Трговиште	453.759	84.231	-369.528	552.222	40.081	-512.141	-881.669
134	Трстеник	4.297.056	2.056.579	-2.240.477	4.573.910	886.571	-3.687.339	-5.927.816
135	Тутин	3.322.540	568.894	-2.753.646	2.401.880	0	-2.401.880	-5.155.526
136	Ћићевац	704.624	1.300.000	595.376	981.672	1.581.560	599.888	1.195.264
137	Ђуприја	5.475.800	0	-5.475.800	4.949.868	2.282.003	-2.667.865	-8.143.665
138	Уб	10.360.909	7.269.491	-3.091.418	18.865.019	1.753.307	-17.111.712	-20.203.130
139	Ужице	6.716.411	5.461.010	-1.255.401	6.686.347	7.074.867	388.520	-866.881
140	Црна Трава	350.681	0	-350.681	339.347	105.326	-234.021	-584.702
141	Чајетина	1.213.243	333.884	-879.359	1.398.929	0	-1.398.929	-2.278.288
142	Чачак	22.394.440	15.483.791	-6.910.649	26.905.433	27.094.942	189.509	-6.721.140
143	Чока	609.017	34.319	-574.698	801.775	1.497.861	696.086	121.388
144	Шабац	14.607.617	14.802.434	194.817	15.323.676	15423676	100.000	294.817
145	Шид	2.452.427	0	-2.452.427	6.205.944	6.844.585	638.641	-1.813.786
	Укупно	3,422,638,628	1,660,283,300	-1,762,355,328	4,163,808,015	3,234,997,555	-928,810,460	-2,691,165,788

Подаци за пет општина на подручју АП Косово и Метохија

	Град/општина	2010			2011			2010 + 2011
		Остварено	Утрошено	Разлика	Остварено	Утрошено	Разлика	
146	Кос. Митровица	547.262		-547.262	506.243		-506.243	-1.053.505
147	Лепосавић	588.598		-588.598	568.484		-568.484	-1.157.082
148	Звечан	328.980		-328.980	300.292		-300.292	-629.272
149	Зубин Поток	351.298		-351.298	343.929		-343.929	-695.227
150	Штрпце	87.100		-87.100	91.539		-91.539	-178.639
	Укупно	1,903,238	0	-1,903,238	1,810,487	0	-1,810,487	-3,713,725

Иако су 2006. године први пут дефинисане законске обавезе постојања и финансирања програма заштите животне средине, ипак су прави помаци учињени изменама закона из 2009. године. До тада су општине спорадично примењивале регулативу, а тек после измена закона почела је широка примена и државна контрола. Због тога 2010. годину можемо сматрати правом полазном тачком од које можемо упредно и меродавно пратити кретања и трендове. Ипак, обавезе су настале од усвајања Закона, те су у табели са приходовне стране дате вредности не само износа новца који је прикупљен од накнада у 2010. години, већ збирно са неутрошеним средствима заосталим из претходних година од почетка примене Закона, и то код неких локалних самоуправа за које имамо податке (углавном највеће локалне самоуправе).

По расположивим подацима, од средстава која су у 2010. години прикупљена од накнада за загађивање животне средине, само 47,5% (или 1,62 милијарде динара расхода од 3,42 милијарде прихода) је заиста и утрошено, кроз локалне фондове, за програме заштите животне средине. То значи да је остало за ту намену неутрошених око 1,8 милијарди динара. По члану 67. Закона о буџетском систему, овај износ средстава се преноси у 2011. годину и чини део прихода за ту буџетску годину. Чак 127 локалних самоуправа је утрошило мање новца од законског минимума и пренела обавезу у наредну годину, док је само 18 локалних самоуправа реализовало барем једнако или више него што је приходовало од накнада. Када је у питању 2011. година, у табели су дати само приходи по основу накнада и наведени износи нису сабирани са пренетим средствима из прет-

ходне године. И у 2011. години локалне самоуправе су потрошиле мање новца за заштиту животне средине од законског минимума, али је овај тренд у смањењу – од приходованих 4,16 милијарди динара, наменски је утрошено 3,24 милијарди, што је око 78%. Број општина и градова које имају негативан биланс расхода према приходима опао је на 107, а 38 општина је утрошило на програме заштите барем законски минимум средстава. Што се тиче укупног стања за обе године, 21 општина има позитиван биланс, чак 124 општине негативан, док је укупна сума неутрошених, наменски приходованих средстава – 2,71 милијарда динара. Без обзира да ли је новац остао неутрошен, или су локалне самоуправе овај износ утрошиле ненаменски, обавеза наменског трошења остаје.

Највећи градови – Београд, Ниш, Нови Сад

Због организационих посебности, веће економске развијености и величине локалних буџета, велики градови су специфични у односу на знатно мања насеља која бројношћу доминирају Србијом. Вредности за велике градове када се урачунају у просечну вредност са остатком Србије, могу пореметити стварну слику стања, а ту пре свега мислимо на град Београд, као највећу јединицу локалне самоуправе са скоро четвртином становника Србије без АПКМ. Због најјачих стручних и људских капацитета, велики градови би требали да буду пример мањим и слабијим локалним самоуправама како треба организовати све сегменте државне управе, па и финансирање програма заштите животне средине. Највећи градови би требали да

покажу како се закони поштују и тешкоће решавају, а не да драматично доприносе величини проблема. Нажалост, након детаљне анализе, уверили смо се у потоње, нарочито у случају главног града.

Како је објашњено у претходном поглављу, град Београд је једна јединица локалне самоуправе коју чини 17 градских општина. Ипак, приликом доношења Одлуке о буџету града Београда, доноси се и Одлука о обиму средстава за вршење послова града и град-

Анкетни лист са захтевом за приступ информацијама послали смо и граду Београду и свим градским општинама. У одговору града Београда наведени су подаци о извршеним расходима само оног дела који у целини припада граду Београду, будући да градски Секретаријат за заштиту животне средине нема увид и не прати расходе које извршавају оне општине које у целиности располажу својим приходима. Податке видимо у табели 5:

БЕОГРАД			
Година	Приходи	Расходи	Разлика
2006	817.384.097	491.980.047	-325.404.050
2007	869.676.870	637.495.000	-232.181.870
2008	931.756.376	372.644.720	-559.111.656
2009	1.360.138.570	353.939.758	-1.006.198.812
2010	1.462.627.318	512.710.390	-949.916.928
2011	1.134.259.008	663.642.901	-470.616.107
Укупно	6.575.842.239	3.032.412.816	-3.543.429.423

ских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама. По члану 18. последње такве усвојене одлуке („Службени лист града Београда“ број 54/2011), приход од накнада прописаних Законом о заштити животне средине који се оствари на подручју градских општина Вождовац, Врачар, Земун, Звездара, Нови Београд, Палилула, Савски венац, Стари град и Чукарица, у целини припада граду, приходи остварени на подручју градске општине Обреновац дели се између те општине и града у односу 60:40, док приходи остварени на подручју општина Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Раковица, Сопот и Сурчин у целиности припадају тим градским општинама.

Анализом података можемо утврдити да је од почетка примене закона, град Београд сваке године у континуитету, трошио на заштиту животне средине мање новца од законског минимума, а то је за период 2006 – 2011 збирно више него дупло мање (3,03 милијарде динара од законски минималних 6,57 милијарди или 46,3%). Разлика између прихода и расхода највећа је била 2009. године и износила је више од 1 милијарде динара, да би се током 6 година накупила на више од 3,54 милијарде неутрошених средстава за заштиту животне средине. У табели 6 можемо видети износе остварених прихода и расхода за 8 градских општина које самостално располажу својим приходима за 2010. и 2011. годину.

	Градска општина	2010			2011			2010 + 2011
		Остварено	Утрошено	Разлика	Остварено	Утрошено	Разлика	
1	Барајево	8.675.927	4.777.250	-3.898.677	7.645.495	3.355.818	-4.289.677	-8.188.354
2	Гроцка	6.439.400	0	-6.439.400	6.841.037	0	-6.841.037	-13.280.437
3	Лазаревац	123.821.384	21.999.232	-101.822.152	133.806.451	43.187.051	-90.619.400	-192.441.552
4	Младеновац	10.783.806	0	-10.783.806	10.127.324	0	-10.127.324	-20.911.130
5	Обреновац	1.740.099.163	1.308.181.289	-431.917.874	360.911.327	709.288.894	348.377.567	-83.540.307
6	Раковица	5.858.852	0	-5.858.852	4.800.500	0	-4.800.500	-10.659.352
7	Сопот	1.373.243	0	-1.373.243	1.521.964	0	-1.521.964	-2.895.207
8	Сурчин	10.481.358	2.035.196	-8.446.162	12.164.227	1.950.793	-10.213.434	-18.659.596
	Укупно	1.907.533.133	1.336.992.967	-570.540.166	537.818.325	757.782.556	219.964.231	-350.575.935

И у овом случају уочљиво је да општине имају значајно мање расходе за програме животне средине од законског минимума, што у збиру за све претходне године и за све општине износи око 350 милиона динара. Све општине у обе године показују мањак расхода у односу на приходе, са изузетком општине Обреновац, која у обе године има веће расходе од прихода, јер троши неутрошена, нагомилана средства из претходних година (у приходе за 2010. годину урачунат је збир накнада и пренесених средстава из претходних година), које је успела да смањи на 83 милиона динара. Значајни приходи, али слаби расходи су забележени у општини Лазаревац, која у укупном збиру (192 милиона динара) предњачи по износу неутрошених средстава од свих градских општина Београда. Када се саберу износи средстава којим располаже град Београд и којим самостално располаже 8 градских општина, добија се сума од укупно 3,9 милијарди динара разлике између износа који је од грађана путем накнада наплаћен наменски за заштиту животне средине, и онога што је стварно реализовано.

У Извештају о коришћењу средстава локалних буџетских фондова остварених по основу накнада за 2010. годину, Министарство животне средине не препознаје ову специфичност града Београда и поседује само податке о расходима које је извршио град Београд, али не и расходе које је самостално извршило 8 општина. У истом извештају за 2011. годину, поред података за град Београд, Министарство први пут даје податке и за општину Обреновац, али не и за осталих 7 градских општина. Када се погледају висине прихода, нарочито за општине Обреновац и Лазаревац, јасна је неопходност континуираног праћења прихода и расхода и за ове општине, што је наша препорука Министарству животне средине за 2012. и сваку наредну годину.

У Новом Саду и Нишу, поред Београда два највећа града у Србији, стање је повољније него у главном граду. По подацима које смо добили, извршење наменских буџетских расхода за програме заштите животне средине у Нишу је такође готово сваке године испод законског минимума, али ипак на око 69,4% (161,4 милиона динара од минималних 232,7 милиона), док је у Новом

Саду стање још повољније, али и даље испод законског минимума (утрошено је 614,2 милиона динара од 628,9 наменски приходованих, што је 97,6%). Подаци су дати у табели 7:

Када постоји тако велики и стално растући систем непореских плаћања, као што је то случај у Србији, а оптерећења привреде и грађана су све већа, мора се уважити потреба за унапређењем пословног окружења и смањењем ових давања. То је било

Година	НИШ			НОВИ САД		
	Приходи	Расходи	Разлика	Приходи	Расходи	Разлика
2006	19.257.091	22.192.434	2.935.343	45.709.231	40.061.942	-5.647.289
2007	22.039.221	16.868.246	-5.170.975	51.143.588	54.403.626	3.260.038
2008	23.056.181	14.020.055	-9.036.126	52.084.672	50.177.443	-1.907.229
2009	34.676.189	16.929.538	-17.746.651	74.393.756	56.543.605	-17.850.151
2010	65.755.509	47.638.465	-18.117.044	177.256.147	141.078.261	-36.177.886
2011	67.965.750	43.795.811	-24.169.939	228.301.671	272.024.783	43.723.112
Укупно	232.749.941	161.444.549	-71.305.392	628.889.065	614.289.660	-14.599.405

УКИДАЊЕ НАКНАДЕ ЗА КОРИШЋЕЊЕ МОТОРНИХ ВОЗИЛА

Непореске и парафискалне форме су све врсте накнада, такси, дозвола и других издвајања по различитим основама, а обухватају скоро сва плаћања, осим пореза и казни. Такође, то су сва давања која финансијски и административно оптерећују физичка и правна лица, а за која они не добијају никакво право, услугу или добро, или добијају право, услугу или добро чија је објективна вредност значајно мања од износа плаћања по том основу. Од почетка економске кризе, у Србији је примећено значајно повећање и броја и износа парафискалних намета, достигавши укупно 550 таквих давања и износ од 570 евра по запосленом у 2011. години⁹.

⁹ Подаци из студије „Мостови и Њуприје – систем непореских и парафискалних форми у Републици Србији“ – Национална алијанса за локални економски развој (NALED), 2012.

предизборно обећање неких странака које сада учествују у власти, те је у том циљу Народна скупштина донела законе којима је од 1. октобра 2012. године укинута 138 парафискалних намета. Међу укинутима је и накнада за загађивање животне средине за возила на моторни погон (шифра 714547), а која је била на 15. месту по издашности међу парафискалним формама. Такође, донет је и Закон о престанку важења закона о Фонду за заштиту животне средине („Сл. гласник РС“ 93/2012).

Да ли је то била добра одлука или не, установићемо анализом њених ближих и даљих последица на обим и квалитет реализације локалних програма заштите животне средине, затим анализом удела и структуре ове накнаде у укупним наменским буџетским приходима за програме заштите животне средине у свакој локалној самоуправи у Србији, као и анализом законских обавеза које локалне самоуправе имају према грађанима и јавном интересу.

Од физичких и правних лица, власника моторних возила, током 2011. године наплаћено је укупно 1,35 милијарди динара кроз накнаду за возила на моторни погон. Износ је подељен између Републике Србије и свих општина и градова у односу 60:40, те је око 810 милиона динара приходовао републички Фонд за заштиту животне средине, а 540 милиона је припало свим јединицама локалне самоуправе. Износи наплаћених накнада по општинама и градовима, углавном су сразмерни броју становника, с тим што постоји правилност да међу градовима сличне величине, развијенији град има веће приходе, без обзира што има мање становника. Од 540 милиона динара, највеће приходе у 2011. години имали су Београд (108 милиона), Нови Сад (29,2) и Ниш (18,3). Крагујевац, Шабац, Чачак, Лесковац и Суботица приходовали су између 11,1 и 12,5 милиона динара. Највећу групу чине они градови и општине чији су приходи од ове накнаде 1 – 5 милиона динара, а има их укупно 85. Пратећи трендове из ранијих година, било је очекивано да приход од ове накнаде у 2013. години достигне 1,5 милијарди динара (900 милиона републички, 600 милиона локални буџети).

Прихватајући укидање накнаде за возила на моторни погон не као демагошки чин саморекламерства, већ као искрену жељу централних власти да помогне осиромашеној привреди и грађанима растерећујући их једног намета, ипак морамо указати на неке неспорне чињенице које су доносиоци одлука морали да познају и имају у виду приликом одлучивања о даљем постојању ове накнаде. Та чињеница је велики број локалних самоуправа у којима ова накнада доминира у укупним наменским приходима локалног буџета за програме заштите животне средине. Важан индикатор је проценат локалних

самоуправа у којима је овај удео висок, а такође и њихова величина и развијеност.

Накнада за возила на моторни погон чинила је у 2011. години две трећине свих наменских прихода за заштиту животне средине у 52 локалне самоуправе (или 35,9%), док у чак 67 општина (или 46,2%), ова накнада у приходима чини више од половине прихода. Мали је број локалних самоуправа (36 или 24,8%) у којима ова накнада чини испод 20% укупних прихода за заштиту животне средине. Када се анализира састав локалних самоуправа, уочљиво је да само четири града (Сремска Митровица, Нови Пазар, Краљево и Ужице) припадају поменутој групи од 52 општине код којих је удео ове накнаде изнад 2/3 од укупних прихода. Разлог је што ови градови немају усвојену одлуку о локалним накнадама (шифра 714562), осим Краљева у коме је наплата ове накнаде одложена због земљотреса 2010. године. Чак 23 општине које припадају IV групи најнеразвијенијих, налазе се међу ове 52 општине, а чак 31 из исте групе су међу 67 општина са уделом ове накнаде од преко 50% у приходима. Збирни приказ података и детаљнија структура може се погледати у табели 8:

Удео накнаде за моторна возила у укупним локалним наменским приходима за заштиту животне средине	Број локалних самоуправа	Број општина које припадају IV групи најнеразвијенијих
90 – 100%	30	10
66,67 – 90%	22	13
50 – 66,66%	15	8
20 – 50%	42	12
0 – 20%	36	3
Укупно	145	46

Краткорочне користи од укидања накнаде за моторна возила, свакако имају власници возила, који ће приликом продужења регистрације плаћати годишње 500 – 1000 динара мање. Међутим, поставља се питање како ће и којим новцем локалне самоуправе да испуне све веће законске обавезе и програме заштите животне средине проистекле из тих обавеза? Да ли ће држава, због умањених прихода, смањити неке законске надлежности области заштите животне средине? Да ли ће се смањити обим и квалитет активности локалних програма заштите животне средине? Да ли ће општине и градови повећати постојеће локалне накнаде? Или ће увести накнаде тамо где их до сада није било? Ако ће се нешто од тога догодити, онда се поставља питање смисла укидања једног парафискалног намета, ако ће то неминовно произвести повећање неког другог намета, или смањење могућности за испуњење неког јавног интереса или законске обавезе. Да ли ће општине појединачно моћи то и да остваре, јер велики градови могу недостатак новца од једне накнаде релативно лако надоместити повећањем постојећих или увођењем нових локалних накнада, али шта ће бити у малим и економски неразвијеним општинама, која таквих могућности објективно немају?

По мишљењу стручног тима NALED-а (цитат): „Поједине парафискалне форме су легитимне и треба их оставити на снази (на пример, накнаде за загађивање животне средине и коришћење природних богатстава). У тим случајевима, треба размотрити њихово превођење у режим пореза, из разлога транспарентности и правне сигурности”¹⁰.

¹⁰) Студија „Мостови и ћуприје – систем непореских и парафискалних форми у Републици Србији”, NALED, 2012.

МИШЉЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ

Инструменти финансирања програма заштите животне средине на локалном нивоу у Републици Србији нису довољно развијени. У периоду 2006 – 2009, велики број општина није имало основане локалне фондове за заштиту животне средине, у Одлукама о буџету није било програма заштите, па су се остварена и законом намењена средства користила у друге сврхе. После измена и допуна Закона, у 2010. години уочава се значајан помак на боље. Број општина које имају основане локалне фондове је висок, али број општина које су прибавиле сагласност Министарства на програм коришћења средстава је мањи од броја фондова. У испитиваном периоду је стално растао број општина са уведеним локалним накнадама за заштиту животне средине. До краја 2009. године, у већини општина је у структури прихода доминирао део од републичких накнада, да би се у 2010. години у већини општина тај однос променио у корист локалних накнада, које су сада важнији приход буџета за заштиту животне средине.

Сматрамо да свака општина треба да уведе локалне накнаде, јер је заштита животне средине право, али и обавеза сваког члана заједнице. Без обзира што су економске прилике тешке, што велики број грађана тешко обезбеђује основне намирница и средства за живот, сматрамо да криза не сме бити изговор за нечињење и занемаривање било које области јавног живота. Локалне самоуправе често оклевају да ове накнаде уведу, нарочито ако су у питању општине у којима има загађивача који запошљавају значајан број људи. Истраживање показује да у многим

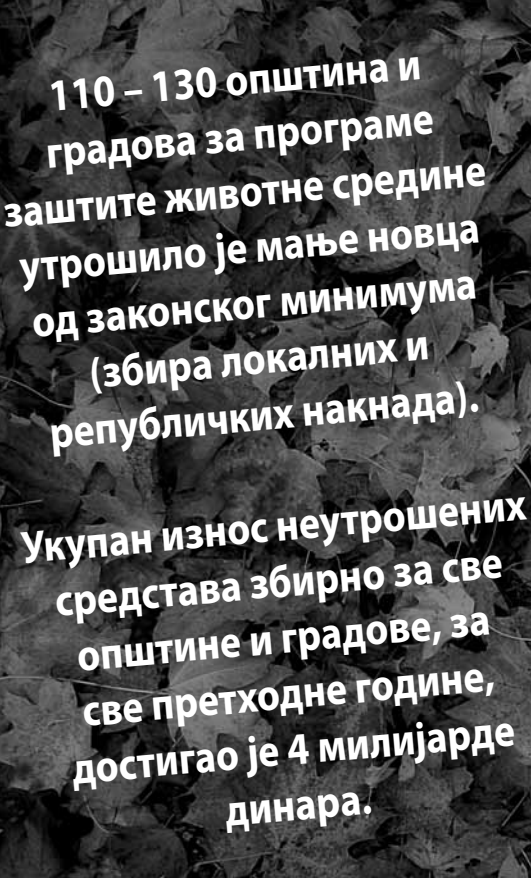
општинама постоји простор за увођењем накнада. Пре тог корака морају се добро припремити одлуке и аргументовано објаснити грађанима, а најбољи начин да одлуке заживе и буду прихваћене јесу правичност и уравнотеженост износа за различите обвезнике плаћања, транспарентност начина трошења и видљиви ефекти након њиховог увођења.

У Србији 70% општина нема усвојене стратегије заштите животне средине, али зато имају основане локалне фондове за заштиту животне средине. Ово је својеврсни парадокс, јер је логичан редослед да се прво уради стратешки план, а затим да се створи инструмент спровођења плана, те остаје нејасно на који начин су доносиоци одлука у већини општина одлучили да у програме фондова предложе одређене програме и активности, а не неке друге, које су критеријуме користили и како процењују ефекте предложених програма. Сматрамо да се са постојећим начином доношења одлука не могу утврдити стварни проблеми грађана, одредити прави приоритети и понудити рационална, остварљива и економична решења.

У зависности од године, 110 – 130 општина и градова (80 – 90%) за програме заштите животне средине утрошило је мање новца од законског минимума (збира наплаћених локалних и републичких накнада), тако да је до краја 2012. године укупан износ наменски приходованих, а неутрошених средстава збирно за све општине и градове, за све претходне године, достигао око 4 милијарде динара.

Постоји оправдан и врло висок ризик да ће укидање накнаде за моторна возила и последично смањење локалних буџета, довести понегде до повећања других

накнада, како би се мањак надоместио, а у већини случајева до смањења могућности локалних самоуправа да спроведу програме заштите животне средине, до смањења активности и обима програма, као и до одустајања од многих пројеката. То је стање у којем дугорочно губи заједница у целини и сви њени чланови, без обзира што ће многи уштедети нешто новца због неплаћања намета. Зато је од укидања појединих накнада боље спровести мере које воде ка превођењу накнада у систем пореза, различитом проценту расподеле између државе и локалних самоуправа у корист недовољно развијених подручја, већој финансијској дисциплини и ефикасности у наменском коришћењу средстава.



110 – 130 општина и градова за програме заштите животне средине утрошило је мање новца од законског минимума (збира локалних и републичких накнада).

Укупан износ неутрошених средстава збирно за све општине и градове, за све претходне године, достигао је 4 милијарде динара.

	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Законом и подзаконским актима утврдити мере које ће се предузети уколико локалне самоуправе на реализацију програма заштите животне средине троше мање новца него што су наменски приходовале (нпр. – привремена обушта трансферних средстава, или услов да се на државним конкурсима не могу пријавити општине које нису испуниле законске обавезе). - Вратити на снагу накнаду за коришћење моторних возила, али умањити њен износ и утврдити скалу односа расподеле новца између републичког и локалних буџета, у зависности од развијености подручја. - Због важности за јавни интерес, размотрити законске могућности превођења локалних накнада за заштиту животне средине из парадоксалних форми у режим пореза. 	<ul style="list-style-type: none"> - Све локалне самоуправе у Србији које то до сада нису учиниле, треба да размотре могућност доношења одлуке о увођењу локалних накнада за заштиту животне средине. При томе треба водити рачуна о начелима правичности и уравнотежености износа накнаде за различите обвезнике плаћања, учешћа грађана у одлучивању, транспарентности трошења и видљивости ефеката након њиховог увођења.
Институционални оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Надлежно Министарство, у циљу веће и ефикасније контроле наменског трошења новца, праћења стања у београдским општинама и добијања података о стању финансијских инструмената спровођења политике заштите животне средине на локалном нивоу, треба тешње сарађивати са другим државним институцијама (нпр. – Управа за трезор). - Приликом давања саласности на годишњи програм локалних буџетских фондова за заштиту животне средине, пожељно је да надлежно Министарство поред постојећих критеријума, утврди и да ли су локалне самоуправе на реализацију програма животне средине трошиле мање новца него што су наменски приходовале. 	
НВО	<ul style="list-style-type: none"> - Формирање националне мреже локалних НВО које ће контролисати јавне финансије у области заштите животне средине у својим локалним самоуправама и подизање капацитета да се могу тиме бавити (обуке, радионице, тренинзи, штампана издања, интернет презентације, ТВ емисије кампање, стручне консултације). - Подршка НВО пројектима који доприносе бољој контроли јавних финансија у области заштите животне средине на локалном нивоу. 	<ul style="list-style-type: none"> - Допринос изради локалних програма буџетског Фонда за заштиту животне средине (учешће НВО у креирању програма фонда, јавне расправе). - Подршка НВО пројектима који доприносе бољој контроли јавних финансија у области заштите животне средине на локалном нивоу.



Adoption of the strategy is the first, but not a sufficient step for a fundamental reform of environmental policy. Without the implementation of the strategy through working programs of the institutions that are identified as responsible subjects in the action plan, we cannot talk about a substantive approach to the problem solving. It cannot be done without providing the funds for the programs in the action plan. That is why the creation of economic instruments is the next important step in the reform.

The Law on Environmental Protection (“Official Gazette of RS” 135/2004), in articles 83 – 101, for the first time clearly defined economic instruments for environmental protection. According to this law, the types of economic instruments are: fees for using natural resources, compensation for environmental pollution, budget funds and international financial assistance, the Fund for Environmental Protection, incentives, tax breaks and tax exemptions, subsidies, as well as deposit and its return. In May 2009, the Law on Amendments and Supplements to the Law on Environmental Protection was adopted, where Articles 83 – 101 in the 2004 Law were amended by Articles 48 - 57. According to the Article 48 of this Law, funds for environmental protection may be provided through grants, loans, international assistance, foreign investment funds for environmental protection, the funds from the instruments, programs and funds of the EU, the UN and international organizations.

Mandatory public revenues and expenditures for environmental protection at the local level

- 1) National fees that are shared as the revenue of the Republic of Serbia and the local government, which were collected as income in the local budget, in 60%: 40% ratio. There are three types of fees - for environmental pollution (use of motor vehicles), for substances that deplete the ozone layer and the compensation for emission of SO₂, NO₂ and powdery substances, as well as for waste disposal. From January 1st, 2006, each municipality in Serbia receives a specific amount of money, based on the percentage of national revenues.
- 2) Local charges, which are brought by municipal assemblies and are 100% revenue of the budget of local governments.

These fees provide the finances to the Fund for Environmental Protection of the Republic of Serbia and local budget funds in municipalities and cities, in accordance with the programs for the funds use. The funds have to be used for the protection and improvement of the environment specifically; the aggregate income from both local and national charges is a statutory minimum that each unit of local government in Serbia has to spend for the implementation of the local program for use of budgetary Fund for Environmental Protection. The Law provides the establishment of national and local funds for the protection and improvement of the environment, as economic instruments for assurance of environmental protection policy implementation. Local governments are required to send a report to competent Ministry on the use of funds generated from fees by March 31st of the current year for the previous

year. According to the Law on the Budget System, at the end of the current year, unused resources of the budget fund shall be transferred to the coming year. In this case, the legal minimum of finances that have to be spent through the Program for the use of budgetary fund for environmental protection is the sum of the assets transferred from the previous year and realized charges in the current year. Law changes may contribute to the improvement; however, the measures that should be applied if local governments do not carry out their obligations are not defined. In addition, there are no clear indications that both the Ministry and local governments will create conditions for public discussion on fund programs.

OBJECTIVES, METHODS AND RESULTS OF THE RESEARCH

The objective of this research is to investigate the current situation in the field of economic instruments for the implementation of programs for environmental protection, by solving following 4 tasks:

- 1) To determine the number of municipalities and cities, where local budgetary fund for environmental protection is already established along with the program for using the assets, approved by the Ministry for Environmental Protection.
- 2) To determine the number of municipalities and cities where a special local fee for environmental protection is adopted.
- 3) To determine the amount of budgetary revenues in all local governments, which are collected from taxpayers (the sum of national and local charges).
- 4) To determine the amount of expenses that are specifically used up in each local government through programs for using

the financial assets of local budgetary funds for environmental protection, as well as to determine whether these expenses are at least equal to earmarked revenues, or not.

To achieve these tasks, we used several methods - surveys of local governments, as well as the request for access to information from relevant Ministry and the Treasury. Based on the responses we received from these institutions, we found out that the results of the research are as follows:

- 1) Funds – Only two local governments still do not have a budgetary fund established: the City of Jagodina and the Municipality of Sremski Karlovci.
- 2) Local fees – At the end of 2012, there are 27 local governments that still do not have a local fee for environmental protection adopted. The remaining 118 municipalities and cities (81.4%) adopted local fees.
- 3) Total public revenues for the protection and improvement of the environment – Total revenues of all local governments in Serbia were around RSD 2.74 billion (approximately EUR 25 million) in 2010, and around RSD 3.04 billion (EUR 27 million) in 2011. That makes an average of around RSD 21 million (or EUR 200,000) per local government unit, which is far from the EU, but also far from being insignificant in local milieu. A trend of increasing the share of local fees in total revenues is observed (2010 – 55.9%; 2011 – 66.5%).
- 4) Total public expenditures for the protection and improvement of the environment – From the funds that were collected in 2010 from pollution of the environment fees, only 47.5% (or RSD 1.62 billion expenditure of RSD 3.42 billion revenue) was actually

spent through local funds for environmental protection programs. The unspent amount is around RSD 1.8 billion applicable. As much as 127 local governments have spent less money than the legal minimum and transferred the liability to the next year, while only 18 local governments implemented at least equal or greater amount than earned from fees. In 2011, local governments have spent less money than the legal minimum for environmental protection too, but this trend is decreasing - from the total revenue of RSD 4.16 billion, an earmarked amount of RSD 3.24 billion was spent, which is about 78%. The number of municipalities and cities with a negative balance of expenditure by income dropped to 107, while 38 municipalities have spent on programs for environmental protection at least the legal minimum of available resources. As for the overall situation for both years, 21 municipalities have a positive balance, even 124 municipalities negative, while the total amount of unspent funds is RSD 3.5 billion (including the City of Belgrade).

Abolishment of remunerations for motor vehicle use

In order to reduce non-tax and para-fiscal forms, the Serbian Parliament passed a set of laws, by which, inter alia, the remunerations for pollution for motor vehicles was abolished, starting 1st October, 2012 (Code 714547), which took the 15th place by yield among all para-fiscal forms. If it was a good decision and what the consequences are, we have analyzed in the proportion and structure of this fee in total earmarked budget revenues for environmental programs in each local government in Serbia.

In 2011, the owners of motor vehicles were charged a total of RSD 1.35 billion. This amount is shared between the Republic of Serbia and all municipalities as 60:40; therefore, around RSD 810 million was the income of National Fund for Environmental Protection, and RSD 540 million was allocated to all local government units. There is a number of municipalities in which this fee is dominant in total earmarked revenues of the local budgets for environmental protection programs. In 2011, this revenue made as much as two-thirds of all earmarked incomes for environmental protection in 52 local government units (or 35.9%), while in 67 municipalities (or 46.2%), this fee represented more than a half of incomes. Even 23 municipalities that belong to the group IV of the least developed (or 50% of the total of 46), are among mentioned 52 municipalities, while as many as 31 of the same group are among the 67 municipalities where this fee makes over 50% of revenues.

Taking into consideration these facts and figures, the key question is how and with what money the local government will meet their legal obligations and will implement environmental protection programs, which are resulting from these obligations? Will the municipalities and cities increase existing local fees? If this happens, the purpose of the abolition of one para-fiscal form is questioned, when it inevitably produces an increase in another. Big cities can relatively easily cover the lack of money by increasing the amount of existing remunerations, or by introducing the new local ones; but what about small and economically weak municipalities, which do not have such opportunities?

There is a reasonable and a very high risk that the abolition of remuneration for motor vehicles and consequent reduction of local

budgets will lead to an increase in the other fees, or, in the most of municipalities, to reduction of the scope of activities and programs for the protection of the environment, as well as the cancellation of many projects. That is a condition in which a community as a whole, as well as all its members, produces long-term losses, regardless of the fact that many will save some money for non-payment of taxes. Therefore, it

is better to implement measures that will lead the charges to flow into the fiscal system (tax regime), to introduce the scale of ratios for income distribution between the national and local budgets (depending on the level of development), to achieve greater financial discipline and to use the existing resources more efficiently, than to simply abolish some remunerations.

SUGGESTIONS AND MEASURES

	State level	Local level
Legal framework	<ul style="list-style-type: none"> - By laws and secondary laws, to establish measures that should be undertaken if local governments spend less money for implementation of environmental protection programs than earmarked amount (i.e. – temporary suspension of fund transfers, or a requirement that the municipalities, which did not fulfill their legal obligations, cannot apply to national contests). - To re-empower the remuneration for motor vehicles use, but reduce amount, and to establish a scale of ratios for income distribution between the national and local budgets (depending on the level of development). - Because of the importance to the public interest, to consider the legal possibilities of transferring local charges for environmental protection from para-fiscal form to tax regime. 	<ul style="list-style-type: none"> - All local governments in Serbia, which have not done that so far, should consider to adopt a decision on implementation of local remunerations for environmental protection. The principles of fairness and balance of fee amounts for different taxpayers, participation of citizens in the process of decision-making, transparency of expenditure and visibility of the effects after their introduction, should be taken into account.
Institutional framework	<ul style="list-style-type: none"> - The competent Ministry, in order to obtain information and greater control of the financial instruments for implementation of environmental policy at the local level, should cooperate more closely with the other state institutions (e.g. – the Treasury). - It is advisably that the competent Ministry, by approving the annual programs for local budgetary funds for environmental protection, in addition to existing criteria, determines whether the local government spends less money than earmarked amount for the implementation of environmental protection. 	
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> - Establishment of a national network of local NGOs to control public finances in the field of environmental protection in their local self-governments, as well as capacity building that will prepare them to deal with that (training, workshops, training programs, printed publications, web sites, TV shows, campaigns, expert consultations). - Support to NGO projects that contribute to better control of public finances in the field of environmental protection at the local level. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution to the development of local programs of the budgetary Fund for Environmental Protection (NGO participation in the creation of the fund program, public debate). - Support to NGO projects that contribute to better control of public finances in the field of environmental protection at the local level.

4

СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

4 – Спровођење Закона о процени утицаја на животну средину и реформа локалне политике заштите животне средине

У децембру 2004. године је у Србији усвојен Закон о процени утицаја на животну средину, доневши новине у раду државних органа на свим нивоима и прилагођавања јавног живота и рада новим правилима и стандардима. Као и код других промена које узрокују нове процедуре, организационе облике и начине рада, и у случају овог закона, врло брзо након усвајања примећене су одређене тешкоће у његовој примени. Како би се ове тешкоће превазишле, у мају 2009. године усвојене су измене и допуне постојећег Закона и читав сет нових. Новом регулативом, неке надлежности су пренете на локални ниво, стварајући обавезе локалним самоуправама да се баве могућим ефектима нових инвестиција на квалитет животне средине. Међутим, видљивији позитиван ефекат ових промена још није приметан, што захтева разматрање разлога који су довели до изостанка потпуне примене Закона.

Појам „хоризонтално“ законодавство односи се на општа питања управљања животном средином. У Измењеном и допуњеном Националном програму за инте-

грацију Републике Србије у Европску унију из децембра 2009. године, у поглављу 3.27.2. (Хоризонтално законодавство) стоји (цитат): „Област хоризонталног законодавства је уређена Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, 135/2004 и 36/2009), Законом о процени утицаја на животну средину (135/2004 и 36/2009), Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину (135/2004), Законом о слободном приступању информацијама од јавног значаја (120/2004 и 54/2007), Законом о министарствима (60/2008 и 36/2009) и Законом о државном премеру и катастру (72/2009). За спровођење прописа из области хоризонталног законодавства надлежно је Министарство животне средине и просторног планирања и Агенција за заштиту животне средине. За спровођење поступака процене утицаја на животну средину, односно стратешке процене утицаја на животну средину, надлежне су и аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, за оне планове и пројекте за које дозволу за изградњу објеката издаје надлежни орган аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе“.

Принципи садржани у овим прописима су потреба за проценом животне средине, у којој јавност има право да учествује пре доношења важних планских одлука, право јавности на приступ подацима о животној средини у поседу јавних органа, инспекцијски надзор над оператерима и њихова одговорност за еколошке штете, систематско прикупљање и обраду података о животној средини како би се обезбедила чврста основа за доношење одлука. Да постоје проблеми са поштовањем ових принципа, потврђује и Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину (цитат): „Мада је

усклађивање са Директивом за процену утицаја на животну средину постигнуто у потпуности, потребно је побољшати спровођење, посебно процес консултација јавности и квалитет дијалога са НВО“.

У контакту са другим организацијама грађанског друштва, представницима стручне јавности и локалних самоуправа, уочили смо и дефинисали више узрока за такво стање. Како бисмо утврдили фактичко стање, током истраживања спровели смо анкету, тражећи од свих локалних самоуправа у Србији одговоре на питања о томе која су њихова запажања, каква је локална пракса и каква су искуства у примени Закона. Питања су била у вези броја захтева везаних за поступак процене утицаја упућених надлежном локалном органу, о начину обавештавања јавности о приспелим захтевима и процесу одлучивања, ангажовању стручњака, нивоу учешћа грађана, изграђености капацитета надлежног органа управљања да се овим пословима бави и о ефикасности рада надлежних судова у случају покретања поступака.

Недовољно спровођење Закона о процени утицаја на животну средину

Питање одговарајућих капацитета за примену регулативе на локалном нивоу, свакако, захтева озбиљну анализу. Више од четвртине локалних самоуправа у Србији не поседују довољно добро организовану службу која би могла квалитетно да се бави радњама сходним законским обавезама. У већини таквих општина нема запосленог стручног сарадника заштите животне средине, чија је функција координација послова везаних за спровођење Закона, од решавања питања потребе за Студијом процене утицаја на животну средину, радњи везаних за

процес одлучивања, до сарадње са другим инстанцама одлучивања, заинтересованом јавношћу, медијима и организовања јавних расправа. У таквим општинама, те послове најчешће обавља инспектор заштите животне средине. То је посебно проблематично, јер је посао инспектора надзор спровођења мера које налаже надлежни орган, те у овом случају иста особа и налаже мере и надзире спровођење истих, што није дозвољено. Има случајева када иста особа, поред контроле угрожености животне средине, обавља и друге инспекторске послове. Други облик истог проблема видљив је у општинама које имају запосленог стручног сарадника заштите животне средине, а немају инспектора, што ствара сличне проблеме, а постоји и пример где ни на једном од ова два места нема запослених. Отворено је и питање да ли ангажовани на овим важним пословима имају одговарајуће образовање? Неповољно стање углавном влада у недовољно развијеним подручјима, и тако доприноси повећању постојећих и стварању нових негативних аспеката неразвијености. Као посебан проблем истиче се могућност злоупотребе изостанка директно одговорних, што даје могућност за настанак различитих облика корупције. Главни проблем изостанка одговарајућег функционисања служби за заштиту животне средине на локалном нивоу је немогућност потпуне примене самог закона, што га у одређеној мери обесмишљава или чини нефункционалним. Скупштинско усвајање овог закона свакако је проистекло из намере да се домаћа регулатива и пракса усагласе са европском и у сектору животне средине, што је изузетно важно и са становишта саме заштите животне средине, али и због процеса приближавања ЕУ.

Учешће јавности у процесу одлучивања

Важан фактор примене Закона о процени утицаја на животну средину јесте учешће грађана у одлучивању. Закон по својој суштини треба да обезбеди транспарентност података и радњи везаних за делатности које би могле негативно утицати на животну средину. Зато је недовољно учешће јавности управо главни проблем у стварању могућности да грађани утичу на одлуке значајне за заједничку еколошку будућност. Када је у питању учешће јавности, искуство представника органа управљања јесте да грађани имају став који наликује на незаинтересованост и инертност. Чак 82% представника локалних самоуправа сматра да је учешће јавности у процесу доношења одлука у вези процене утицаја недовољно. Преосталих 18% није одговорило на ово питање. Изостанак изражавања става може се тумачити на различите начине – да је учешће грађана на довољно високом нивоу, али постоји и могућност да се избегавањем одговора, избегава признање постојања потешкоћа у спровођењу закона. Међутим, прави одговори се крију у разоткривању разлога зашто су грађани привидно незаинтересовани за коришћење својих законских права и могућности. Користећи резултате пројекта „Јачање кредибилитета јавности и животна средина“, у реализацији Еколошког удружења „Авалон“ из Вршца (2011/12), одлучили смо да размотримо какво је реално стање и дефинишемо могуће разлоге за постојање проблема:

а) Облици информисања јавности о захтевима зависе од општине до општине, с тим да могу имати различите и озбиљне

недостатке. Надлежни у општинским управама скоро у потпуности испуњавају законску обавезу обавештавања јавности о пристиглим захтевима нових инвестиција, што потврђује 98% анкетираних, док се 2% односе на заједнице у којима 2011. године није било захтева за процену утицаја.

б) Међу могуће разлоге слабог ангажовања грађана у овом, али и другим облицима доношења одлука, уврстили смо и неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања. Морамо нагласити да овакви облици понашања носилаца политичког живота у локалним заједницама шаљу негативну поруку јавности, и заправо, обесхрабрују заинтересовани део становништва да узме учешћа у процедурама доношења одлука о својој еколошкој будућности, као и о свим другим питањима значајним за заједницу. Овај проблем превазилази питање примене Закона о процени утицаја на животну средину, већ се односи на развој демократије у целини, углед институција и дух демократичности, без којег не само да ће трпети заступљеност идеје равноправности и других хуманистичких принципа, већ се не може остварити напредак о којем год његовом аспекту да се ради.

в) Уочено је често изостајање стратешког деловања локалних самоуправа, односно, изостанак програма анимирања грађанства да учествује у процесу доношења одлука. Оваква пракса на нивоу локалне заједнице је потпуно смислена и постоји у земљама ЕУ (на пример у Шведској). Поред законског минимума обавештавања јавности о зна-

чајним моментима процедура решавања, ова пракса би садржала и обавезу организовања консултација грађана са званичницима и надлежнима, организовање подршке стручњака заинтересованом становништву, организовање интензивнијег и разноврснијег (електронски медији, модерни облици комуникације – друштвене мреже, интернет) информисања јавности, као и помоћ током њихових припрема за јавне расправе, које следе као кључни догађај процеса одлучивања.

Анкетно истраживање које смо предузели пружа занимљиве податке о предмету нашег интересовања. На питање „Колико је захтева везаних за поступак процене утицаја на животну средину добио надлежни орган за заштиту животне средине у вашој општини, током 2011. године“, добили смо одговоре:

Процент локалних самоуправа	Број захтева за процену утицаја на животну средину који је надлежни орган локалне самоуправе примио у 2011. години:
3%	0 захтева
34%	1 – 5 захтева
29%	6 – 10 захтева
24%	11 – 30 захтева
8%	Више од 30 захтева
2%	Није одговорило

Међу онима који нису одговорили је и општина Бор, која је велики индустријски центар, позната као једна од црних еколошких тачака на мапи Србије, па је изостанак одговора о броју примљених оваквих захтева у 2011. години, у најмању руку, необичан. Општи је утисак да у локалне

службе током једне године стигне значајан број захтева везаних за поступак процене утицаја на животну средину, а како они могу извршити битан утицај на квалитет животне средине, односно, на природне ресурсе и здравље људи, заслужују велику пажњу грађана.

Истражујући начине како надлежни органи информишу јавност, испитаницима смо понудили неколико опција: а) путем огласа у локалном или регионалном листу; б) путем огласа у локалним или регионалним електронским медијима; в) слањем дописа еколошким НВО; г) на неки другачији начин (навести који). Око четвртине, или 24% општина, обавештава јавност једино путем огласа у локалном или регионалном листу. У одговорима који поред овог садрже и различите комбинације других, огласи у новинама се наводе у још 52% случаја, што значи да новинско оглашавање користи укупно 74% локалних самоуправа. Једино путем огласа у локалним или регионалним електронским медијима становништво информише 8% општина, с тим да у различитим комбинацијама одговора та варијанта фигурира у још додатних 45%, што укупно износи 53% општина које (засебно или у комбинацији) употребљавају овај начин обавештавања грађана. Нема локалне самоуправе која информише јавност само слањем дописа еколошким НВО, али се овај вид објављивања појављује заједно са другим видовима у 29% заједница, док у 71% случајева нема такве праксе. Само 2% општина не користе ни једну од понуђених опција већ то чини на неки други начин. Још 27% комбинација одговора садрже други начин оглашавања, што укупно износи 29% одговора који садрже другачије видове информисања од

понуђених анкетом. Међу њима највише су навођени дописи државним органима, институцијама и месним заједницама, потомистицање обавештења на општинској огласној табли, као и на веб порталу града. У 4% случајева није наведен начин на који се објављују подаци о процесима доношења оваквих одлука.

На питање „Да ли, осим обавештавања, надлежни органи предузимају и друге мере анимирања заинтересоване јавности за учешће у процесу доношења одлука о захтевима за процену утицаја?“, добијени су одговори по којима је чак 67% општина одговорило негативно. Уз то 4% постојанкета не садрже одговор на ово питање, а само 29% испитаника је одговорило позитивно. Од оних чија је изјава била потврдна, чак 62% по свему судећи није разумело питање, већ су у одговорима додавали облике обавештавања, или су помињали радње које су обавезне током процеса доношења одлука. Појавило се и 4% оних који иако су одговорили потврдно на питање о додатном анимирању, нису дали објашњење на који начин то чине. Од испитаника који су позитивно одговорили, 35% њих је навело неки од облика анимирања грађана који по Закону нису обавезни – најчешће: учествовање представника општинских надлежних служби у програмима локалних електронских медија, сарадњу са организацијама грађанског друштва, као и организовање презентација, трибина, округлих столова, предавања и истраживања. Међутим, гледано укупно целу анкету, локалних самоуправа које заиста врше неки од облика анимирања има само 10% и то уколико претпоставимо да су испитаници били објективни и

искрени. Осталих 90%, осим законском минимума, не чини ништа на додатном анимирању јавности да учествује у процесу одлучивања. Овај изостанак чињења није прекршај, нити кршење Закона, али није у духу добре демократске праксе, те се у овим заједницама не може очекивати успешна примена закона.

Кад је у питању сарадња са стручњацима који имају специфична знања о могућем угрожавању животне средине реализацијом извесног пројекта, чак 88% испитаника наводе да је током процеса одлучивања о њима оваква сарадња постојала током 2011. године. У истом периоду сарадња општинских органа са експертима на овом пољу није остварена у 10% локалних заједница, а 2% испитаника није одговорило на то питање. Тако присутна сарадња са стручњацима је логична последица поштовања законских одредби, које прописују да комисија (чланове именује локална самоуправа) доноси мишљење на основу којег надлежни орган доноси правоснажно решење. Сасвим је смислено да се међу члановима овакве комисије појаве стручњаци чије знање одговара потребама анализе утицаја на животну средину инвестиције о којој се одлучује. Поред других начина, током рада комисије, с којом је неумитно повезана и делатност надлежног органа, долазило је до комуникације и сарадње између ове две инстанце. Добра страна овог званичног контакта је што је у многим случајевима инспирисао продубљивање сарадње на плану процене утицаја на животну средину и у другим формама.

Значајно су другачији одговори на питање: Да ли надлежни орган (ваше општине) покреће иницијативе сарадње

заинтересованих грађана и независних стручњака поводом захтева у вези процене утицаја на животну средину? Овога пута 38% њих дају негативан одговор, 7% постојан испитаника је одабрало да избегне одговор, а 55% је закључило да би овде требало одговорити потврдно. Надлежна општинска служба нема такву законску обавезу, тако да је „не“ у овом случају, гледано са правног становишта, потпуно регуларно, али није у духу добре демократске праксе. У случају позитивних одговора примећујемо извесну контрадикторност. Наиме, 62% испитаника у једном од претходних одговора износи тврдњу да надлежни општински орган не предузима додатне активности анимирања заинтересоване јавности за учешће у процесу доношења одлука. Будући да иницирање сарадње стручњака и јавности представља облика анимирања и иницирања учешћа грађана, ово препознајемо као нелогично и контрадикторно. Постоји могућност да испитаници нису препознали напоре да се оствари сарадња између грађана и стручњака као облик додатног анимирања ангажовања јавности. С друге стране, не треба ни одбацити могућност да је иницирање оваквог облика сарадње недовољно аналитично сагледано. Од позитивних одговора преостаје 38% оних који на оба питања дају потврдан одговор, односно, од укупног броја анкетираних општина тек 21% несумњиво иницира сарадњу заинтересоване јавности и независних стручњака током процене утицаја на животну средину.

Важност учешћа јавности у процесима одлучивања о процени утицаја и проблем изостанка таквог ангажовања препознаје 83% анкетираних. Као разлоге, у анкети смо понудили следеће одговоре: а)

недовољна информисаност грађана о појединим захтевима и њиховим правима да учествују у процесу доношења одлука; б) неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања, што даље обесхрабрује грађане да то чине; в) изостанак програма анимирања јавности да учествује у процесу доношења одлука о захтевима и под г) нешто што није наведено – наведите шта.

Од оних који су увидели проблем недовољне ангажованости јавности одговори под „а“, „б“ и „в“ нису се поклопили са ставовима 29% испитаника, који су искључиво користили „г“ опцију. Поред неке од три понуђене опције „нешто што није наведено“, односно опцију „г“ искористило је још 6%, што је укупно 35% оних који су свесни проблема недовољног ангажовања грађана. Велики број испитаника прибегло је готово лаконској констатацији да су грађани незаинтересовани. Представник једне општине сугерише да је присутна и „недовољна укљученост стручне јавности“ у дате процесе, док један анкетирани тврди да „грађани сматрају да у општини није угрожена животна средина“. Постоје и оцене које карактеришу грађане као несолидарне, будући да реагују једино кад је потенцијално угрожен неки њихов јасно уочљив лични интерес. Уколико постоје случајеви изостанка солидарности, они без сумње могу ослабити мотиве укључивања у процесе одлучивања. Оквир ове студије не предвиђа дубље разматрање разлога постојања вредносних ставова који узрокују појаву несолидарног понашања у нашем друштву, нити начина на који се то може променити. Само одговор под „а“ – недовољна информисаност грађана о појединим захтевима и њиховим правима

да учествују у процесу доношења одлука, заокружило је 30% испитаника. Заједно са још неком опцијом и одговор под „а“ одабрало је још 13%, што значи да 43% сматра да је недовољна информисаност узрок слабог учешћа грађана у одлучивању. Самокритичан став – неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања, као једини одговор заокружило је само 2% испитаника, а заједно са другим одговорима, ту опцију назначило је још 4%, тако да је овај храбар корак предузело 6% анкетираних. Само одговор под „в“ одабрало је 22%, а са другим опцијама још 12% испитаника. То укупно износи 34% оних који изражавају потребу за већом систематичношћу рада општинских служби, односно за програмом анимирања јавности.

Недовољна ефикасност инспекције и спорост судова

На питање: „Колико је прекршајних пријава везаних за заштиту животне средине инспекција за заштиту животне средине у вашој општини/граду упутила надлежном суду током 2011. године?“, одговори су били:

Процент локалних самоуправа	Број прекршајних пријава везаних за заштиту животне средине које је локална инспекција упутила надлежном суду у 2011. години:
55%	0 пријава
17%	1 – 2 пријаве
12%	3 – 6 пријава
7%	7 – 12 пријава
3%	Више од 12 пријава
6%	Није одговорило

Из ових бројки можемо закључити да су носиоци пројеката, инвеститори и предузетници у Србији изузетно дисциплиновани, поштују законе и не чине прекршаје. Међутим, стварни разлог може бити „политика незамерања“, која је широко захватила наше друштво, толико да угрожава ауторитет институција и онемогућава функционисање саме државе. Последица оваквог става је оклевање инспекције да покрене поступке. Узроци су различити и бројни, а ми можемо издвојити неколико – недовољно знање и обученост инспектора заштите животне средине, политички притисци на независност рада инспектора, коруптивни елементи, личне повезаности актера и жеља да се не покваре међуљудски односи, нарочито у мањим заједницама. Посебно је занимљиво да код инспектора, као представника државе, постоји неповерење у друге државне институције, нарочито у судство. Кад се анализира број решења надлежних судова поводом пријава, овај став постаје јасан. Током 2011. године, судска решења по пријави су изостала у 62% локалних самоуправа, по једно решење донето је у 12% општина и градова, у 13% је донето 2 – 6 решења, а само у 5% општина више од 6 решења.

Закључак

Након анализе података, може се закључити да су потврђене претпоставке о томе да примена закона није још заживела на примерен начин. И поред тога што су податке давале саме општинске управе, па се у неким случајевима може посумњати у то да су биле пристрасне, може се уочити да локалне самоуправе углавном немају неке од потребних кадрова, или капацитета

у другим облицима. Надлежни органи у општинама, углавном, испуњавају законске обавезе кад је у питању обавештавање, али је то у великом броју случајева без правог ефекта. Нема праксе слања дописа организацијама грађанског друштва, ни суштинске комуникације са грађанима, а кад су у питању активности анимирања јавности ствари стоје још поразније. Таква пракса није законска обавеза, али очигледно без ње нема ни примереног учешћа јавности у процесима одлучивања. Сваљивање одговорности за такво стање

на грађане, тумачењем да је за то узрок незаинтересованост грађана, показује недостатак свести о значају јавног учешћа, неспремност да се подели моћ одлучивања и одсуство политичке одговорности према демократском развоју заједнице. Ипак велики број испитаника примећује проблем недовољно информисања јавности и изостанка програма њиховог анимирања, што је добра основа за развој свести о неопходности стварања услова потребних да би грађани могли да користе своја демократска права.

Предлози и мере

	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	- Прописати усвајање локалних програма анимирања јавности у процесу одлучивања, као обавезну активност надлежних органа.	- Израда и усвајање локалних програма анимирања јавности у процесу доношења одлука, у циљу већег учешћа јавности.
Институционални оквир	- Интензивирање инспекцијског надзора локалних самоуправа по питању спровођења Закона о процени утицаја, које врши надлежно Министарство. - Састављање и објављивање годишњих извештаја о стању спровођења Закона о процени утицаја у свим локалним самоуправама, по извршеном надзору. - Обуке и размена искуства о практичној примени Закона о процени утицаја за стручне сараднике и инспекторе запослене у локалним самоуправама (мрежа, инфоцентар при Министарству или СКГО)	- Унапређење сарадње надлежних органа са стручњацима и грађанима, као и њихове међусобне сарадње и консултација. - Интензивирање информисања јавности, са знатно разноврснијим облицима приступа грађанству. - Оснивање локалних Тимова за мониторинг заштите животне средине, као оперативних и саветодавних тела у вези праћења спровођења локалних стратегија заштите животне средине, хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе и процеса одлучивања о процени утицаја на животну средину.
НВО	- Формирање мреже НВО посвећених спровођењу Закона о процени утицаја, која ће усаглашавати ставове и заједничке активности чланица мреже. - Пројекти НВО мрежа који доприносе бољем спровођењу закона о процени утицаја (кампање о значају учешћа јавности, интензивирање самог учешћа у процесу доношења одлука, обуке представника јавног сектора и заинтересоване јавности, консултације са стручњацима).	- Допринос изради локалних програма анимирања јавности у процесу доношења одлука у процени утицаја. - Пројекти који доприносе бољем спровођењу закона о процени утицаја (кампање о значају учешћа јавности, интензивирање самог учешћа у процесу доношења одлука, обуке представника заинтересоване јавности и јавног сектора, консултације са стручњацима).

4 - Implementation of the Law on the assessment of environmental impact and the reform of local environmental policy

In December 2004, Serbia adopted the Law on the assessment of environmental impact, passing the innovation in the work of state authorities at all levels and adjustment of public life to the new rules. As with other changes that cause new procedures, organizational forms and ways of working, in the case of this law, some difficulties were observed concerning its application very soon after the adoption. In order to overcome these difficulties, changes and amendments to the existing Law and a new set of laws were adopted in May 2009. By the new regulation, some responsibilities have been transferred to the local level, creating obligations for local governments to deal with the possible effects of new investments on environmental quality. The problems with regards to the regulations are evident, as confirmed by the report of the European Commission on the progress of Serbia in 2012 (quote): "Although a compliance with the Directive for the assessment of environmental impacts is fully achieved, it is necessary to improve enforcement, especially in the public consultation process and the quality of dialogue with NGOs." In order to determine the real situation, we conducted a survey during the research, asking all local governments in Serbia to answer questions about what their observations are, what the local practice and experience in the application of the Law are.

Insufficient implementation of the Law on the assessment of environmental impact - more than 25% of local governments in Serbia do not have well-organized service that could implement its legal obligations properly. In most of these municipalities there is no expert associate of environmental protection employed, whose function is coordination of activities related to the implementation of the law, but these jobs are often performed by the inspector of protection of the environment. This is particularly problematic, because supervising the implementation of measures required by the competent authority is the job of inspectors and in this case, the same person enjoins measures and monitors their implementation. Another form of the same problem is evident in the municipalities that have employed a professional associate of protection of the environment, and do not have the inspector, which creates similar problems, and there is an example where neither of these two places has employees. Unfavorable state dominates mainly in underdeveloped fields, and thus contributes to the increase of existing and creation of new negative aspects of development.

Public participation in decision-making - Law in its essence is to ensure the transparency of data and actions related to activities that could adversely affect the environment. Therefore, insufficient public participation is the main problem in creating opportunities for citizens to influence the decisions relevant to common ecological future. 82% of the interviewed representatives of local governments believe that public participation in the decision-making process regarding the impact assessment is inadequate. Here are some possible reasons for this situation:

- a) Ways of informing the public about the requirement vary from municipality to municipality, but may have different and serious flaws. Competent personnel in municipal administrations almost completely fulfill the legal obligation of informing the public of incoming demands for new investments, as evidenced by 98% of respondents.
- b) The reluctance of local authorities to involve citizens in decision making processes seriously. This problem not only goes beyond the question of the application of Law on the assessment of the environmental impact, but also refers to the development of democracy in general and the institution's reputation.
- c) It has been noticed that there is often a lack of the strategic actions in local governments, i.e., the absence of a program to attract citizens to participate in decision-making. This practice in the local community is fully meaningful and exists in the EU countries (e.g. Sweden).

The question "How many requests regarding procedure of assessment of the environmental impact were given to the competent authority for the protection of the environment in your municipality in 2011", 34% of local governments responded 1-5 requests, 29% answered 6-10 requests, while 24% answered 11-30 requests. The general impression is that the local environmental services in Serbia, receive a significant number of claims related to the impact assessment process during a year.

Exploring the ways how the competent authorities inform the public, several options

were offered to the respondents: a) through advertisements in local or regional newspapers, b) through advertisements in local or regional electronic media, c) by sending a letter to environmental NGOs, d) in a different way (specify which). About 24% of municipalities only inform the public through advertisements in the local newspapers. Taking into account the responses that contain various combinations of the other ways, ads in the newspapers were mentioned by a total of 74% of local governments. Only through advertisements in local or regional electronic media, the population 8% of municipalities was informed; however, in different combinations of answers this variant appears in a total of 53% of municipalities. As much as 71% of municipalities do not inform environmental NGOs at all.

When asked "Do the competent authorities, except notifications, undertake the other measures to animate the interested public to participate in decision-making on applications for environmental impact assessment?" various responses were obtained, according to which as many as 67% of the municipalities responded negatively, while only 29% gave positive answer. Of those whose statement was affirmative, even 62% apparently did not understand the question, adding the ways of notification into the answering sheet, or mentioning the actions that are required during the decision-making process. Only 10% of local governments actually perform some way of animation, taking for granted that the respondents were objective and honest. The other 90%, except for the legal minimum, do not undertake anything extra to animate the public to participate in decision-making. The absence of acting is not, actually, breaking of

the Law, but it is not in the spirit of good democratic practice so the successful application of the Law cannot be anticipated.

When it comes to cooperation with professionals who have specific knowledge about the possible threats to the environment, as much as 88% of respondents stated that such a cooperation existed during the process of decision-making. Significantly different answers to the question of whether the competent authority initiates cooperation of interested citizens and independent experts were obtained. In that case, 38% gave a negative response, 7% percent of the respondents chose to avoid the answer, and 55% found that it should be answered affirmatively. In the case of positive responses, we observed a certain contradiction. Specifically, in one of previous responses, 62% of respondents argues that the municipal authority do not take additional actions to animate the interested public to participate in decision-making. Since the initiation of cooperation between the experts and the public is a way of animation and initiation of the citizens, we recognize this as a contradiction. Of the total respondents, only 21% of municipalities undoubtedly initiate the cooperation of interested public and independent experts.

The importance of public participation in decision-making processes on the impact assessment, as well as the problem of the absence of such engagement, is recognized by 83% of the respondents. A large number of respondents resorted to almost laconic finding that the citizens are uninterested for the decision-making process. There are also reviews that characterize citizens as non-solidar, as they react only when some of their clearly visible personal interests become potentially compromised. Insufficient information about certain demands of the citizens and their

rights to participate in decision-making, was chosen by 30% of respondents. Along with yet another option, the lack of information was selected by 43% of respondents. Self-critical attitude - the unwillingness of local authorities to seriously involve citizens in decision-making processes, was chosen only by 2% of respondents. Together with the other answers, that option was indicated by 4%, so this bold step was taken 6% of respondents. A total of 34% of respondents expressed the need for more systematic way of the work of competent services, or programs to raise public awareness.

Ineffective inspection and slowness of the courts

To the question: "How many charges for misdemeanors related to environmental protection were filed by the inspection in your municipality/city and submitted to the competent court in 2011?" the responses were: 0 charges (55% of respondents), 1 - 2 charges (17%), 3 - 6 charges (12%), and 7 - 12 charges (7%). From these figures, it can be concluded that the project holders, investors and entrepreneurs in Serbia are extremely disciplined and law-abiding. However, the "politics of criticism avoidance" pervades our society so widely and deeply, impairing the authority of the institutions and preventing the functioning of the state itself. The consequence of this attitude is a reluctance of the inspection to initiate prescribed procedures. The causes are various and numerous; we can mention a few - lack of knowledge and training of environmental inspectors, political pressure on the independence of inspectors, corruption, personal connection between the subjects and the desire to avoid ruining them, especially in smaller com-

munities. During 2011, court decisions on the charges remained absent in 62% of local governments; one decision was issued in 12% of municipalities and cities, in 13% there were 2-6 decisions, and only in 5% of the municipalities, there were more than 6 decisions.

Conclusion

Analysis of the data confirmed the hypothesis that the application of the law has not come to life in a proper way yet. The competent authorities in the municipalities mainly meet the legal obligations when it comes to reporting, but without real effects in many

cases. There is no substantive communication with the citizens; when it comes to animating of public activities, the things become even more depressing. Honestly, such a practice is not a legal requirement, but without it, there is no obvious and adequate participation of citizens in decision-making processes. Shifting the responsibility to the citizens along with the interpretation that the main cause is the indifference of the public, shows a lack of awareness of the importance of public participation, unwillingness to share decision-making power and the absence of political responsibility to democratic development of the community.

Proposals and measures

	State level	Local level
Legal framework	- To prescribe the adoption of the local program to animate the public in the decision-making process as a mandatory activity of the competent authorities.	- Preparation and adoption of local programs to animate the public in decision-making process, in order to increase the public participation.
Institutional framework	- Intensification of inspection supervision of local governments regarding the implementation of the Law on Environmental Impact Assessment, carried out by the competent Ministry. - Completion and publication of annual reports on the implementation status of the Law on Environmental Impact Assessment in all local governments, after the completed audit. - Training and exchange of the experiences on practical application of the Law on Environmental Impact Assessment for inspectors and professional associates employed in local government (network, information center of the Ministry, or SCTM).	- Improvement of cooperation of competent authorities with experts and citizens, as well as their cooperation and consultation. - Intensification of public information, with a more diverse ways of accessing the citizenship. - Establishment of local teams for environmental monitoring, as operating and advisory body with regards to monitoring of the implementation of local environmental protection strategies, horizontal integration of environmental protection into the other sectors and the process of assessing the impact on the environment.
NGOs	- Creating a network of NGOs dedicated to the implementation of the Law on Environmental Impact Assessment, which will harmonize positions and joint actions of network members. - Projects that contribute to a better implementation of the Law on Environmental Impact Assessment (campaigns on the importance of public participation, strengthening the participation in decision-making process, training of public sector representatives and interested public, consultations with experts).	- Contribution to the development of local programs for animating the public in decision-making process in environmental impact assessment. - Projects that contribute to a better implementation of the Law on Environmental Impact Assessment (campaigns on the importance of public participation, strengthening the participation in decision-making process, training of public sector representatives and interested public, consultations with experts).

5 – ПРАЋЕЊЕ СТАЊА И КВАЛИТЕТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Квалитет животне средине се (према Закону о заштити животне средине), дефинише као скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, а као стање животне средине које се исказује физичким, хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима. Управо неодговарајући критеријуми и одређени индикатори доводе до проблема неефикасног праћења стања животне средине. Овај проблем је препознат и описан у Националном програму за заштиту животне средине као један од седам општих узрока проблема у животној средини у Србији и важан приоритет у уређивању и усклађивању домаће регулативе и праксе са европском.

Праћење (или мониторинг) стања и квалитета животне средине обухвата низ радњи које као циљ имају добијање поузданих података о стању и загађењу животне средине. Ове радње су мерење присуства загађујућих материја, обрада резултата и извештавање. Мониторинг се врши систематским мерењем, испитивањем и оцењивањем индикатора стања и загађења животне средине које обухвата праћење природних фактора, односно промена стања и карактеристика животне средине, укључујући и прекогранични

мониторинг, и то: ваздуха, воде, земљишта, шума, биодиверзитета, флоре и фауне, елемената климе, озонског омотача, јонизујућег и нејонизујућег зрачења, буке, отпада, рану најаву удеса са праћењем и проценом развоја загађења животне средине, као и преузетих обавеза из међународних уговора.

Постоје веома јасни разлози због којих је потребно организовано и стално праћење стања животне средине. Пре свега, мониторингом се могу идентификовати загађивачи и ниво загађивања који они узрокују, чиме се стварају услови за дефинисање мера заштите, доношење одговарајућих и правовремених одлука и реаговање у акцидентним ситуацијама. Редовни мониторинг обухвата – мониторинг квалитета ваздуха, акватичних екосистема, квалитета земљишта, угрожених биљних и животињских заједница, мониторинг инхалаторних алергена и мониторинг нивоа електромагнетног зрачења. Прикупљени подаци се обрађују и служе за формирање информационог система и извештавање јавности. Податке о квалитету животне средине користе различите стручне службе, чиме се олакшава доношење одлука, правилан избор мера и активности, у области урбанизма, комуналног уређења, планирања и изградње, здравствене заштите људи и животиња, пољопривреде, водопривреде, туризма, образовања итд.

Организовано праћење стања и квалитета животне средине започело је у Србији 2002. године. Прва регулатива усвојена је у децембру 2004. године, кроз Закон о заштити животне средине. Члановима 69 – 73 прописане су обавезе свих нивоа власти – Републике, Аутономних покрајина и локалних самоуправа, да у оквиру своје надлежности, обезбеде

5

ПРАЋЕЊЕ СТАЊА И КВАЛИТЕТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

континуалну контролу и праћење стања животне средине, као и финансирање мониторинга. Истим Законом предвиђене су казнене одредбе за неспровођење мониторинга, а дат је и рок од две године (до краја 2006, члан 124), за доношење програма мониторинга. Први подзаконски акт којим се дефинише део програма мониторинга, Влада Србије је усвојила после годину дана; то је Уредба о утврђивању програма контроле квалитета ваздуха („Сл. гласник РС“ 23/2006) са периодом важења од две године (2006 и 2007). Овом уредбом је утврђена контрола квалитета ваздуха која обухвата систематско мерење имисије (са распоредом и бројем мерних места, и врстама загађујућих материја која ће се на њима мерити), праћење утицаја загађеног ваздуха на здравље људи, животну средину и климу и извештавање о резултатима мерења и праћења утицаја. Уредбе којима би се прописало мерење квалитета водотокова и других основних параметара животне средине, нису донете ни после истека рока од две године.

Наша организација има искуство из тог периода, контактирајући локалне власти и еколошке НВО, да је одредбе Закона ретко која локална самоуправа спроводила. Стање у општини Вршац може послужити као пример укупног стања и дешавања у читавој Србији. Покрајински секретаријат за заштиту животне средине је у периоду јул 2003 – децембар 2005, организовао и финансирао мерна места у више градова АП Војводине, међу њима и у општини Вршац, где су мерене основне загађујуће супстанце на једном мерном месту. Уредбом о утврђивању контроле квалитета ваздуха за 2006. и 2007. годину, прописано је мерење у општини Вршац на два мерна места. Због

непостојања општинског Програма заштите животне средине и недостатка финансијских инструмената његовог спровођења, наступио је прекид у трајању од две године. Тек оснивањем Фонда за заштиту животне средине општине Вршац, усвајањем програма Фонда и увођењем накнада за загађивање, створили су се институционални и финансијски услови за наставак мониторинга, од 1. јануара 2008. године. Извештаји о нивоу загађујућих материја су јавно објављивани у локалним новинама и на интернет презентацији општине, редовно до краја 2008. године, а касније, уз повремене прекиде, само на општинском сајту. У великом броју других општина, нису вршена никаква мерења, што је било значајно неповољније стање.

Доношењем Закона о изменама и допунама закона о заштити животне средине, као и Закона о заштити ваздуха (36/2009), сва ЕУ регулатива сажета у Директиви 2008/50/ЕЦ (On ambient air quality and cleaner air for Europe), преузета је и уврштена у домаће прописе. Тиме су створене формалне обавезе за хармонизацију домаће и ЕУ праксе. У складу са Законом о заштити ваздуха (чл. 11 – 13), основана је државна мрежа аутоматских мерних станица и мерних места за праћење квалитета ваздуха мануелним методама. Влада Србије утврђује критеријуме за одређивање броја и распореда мерних места, обим и учесталост мерења, класификацију појава које се прате, методологију рада и индикаторе загађења животне средине и њиховог праћења, рокове и начин достављања података. Све наведено садржи се у Уредби о утврђивању Програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи (последња усвојена таква Уредба „Сл. гласник РС“ број 58/2011). У

државној мрежи станица¹¹, у надлежности Агенције за заштиту животне средине (СЕПА), врше се мерења концентрација сумпор диоксида (SO₂), азот монооксида (NO) и азот диоксида (NO₂), угљен монооксида (CO₂) и приземног озона (O₃).

Поред државне мреже, Закон о заштити ваздуха (чл. 15) дефинише и постојање локалне мреже мерних станица и мерних места за мониторинг ваздуха. Локална мрежа успоставља се на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и чине је допунске мерне станице и мерна места. На основу мерења или поступака процене за зоне за које нема података о нивоу загађујућих материја из државне мреже, надлежни органи покрајине и локалне самоуправе, у складу са својим потребама и могућностима, могу одредити ова допунска мерна места. Мониторинг ваздуха у локалној мрежи обавља се према програму који за територију аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе доноси надлежни покрајински и локални орган. Овај програм мора бити усклађен са програмом државне мреже и мора добити сагласност надлежног Министарства. Средства за реализацију програма контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи обезбеђују се из буџета аутономне покрајине и буџета локалне самоуправе. Надлежни покрајински и локални органи дужни су да податке о резултатима мониторинга квалитета ваздуха јавно објаве и доставе Агенцији за заштиту животне средине.

¹¹ Националну мрежу за аутоматски мониторинг чине мерна места: Кикинда, Нови Сад (Дневник и Лиман), Беочин, Сремска Митровица, Панчево, Београд (Стари град, Панчевачки мост, Нови Београд, Мостар, Врачар, Зелено брдо), Шабац, Костолац, Обреновац, Смедерево (Центар, Царина, Радинац, Раља), Лозница, Ваљево, Бор (Брезоник, Градски парк, Институт РИМ), Крагујевац, Зајечар, Чачак, Параћин, Ужице, Краљево, Крушевци, Каменички Вис, Ниш (ОШ Свети Сава и ИЗЈЗ), Копаоник и Врање.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, у поглављу 4.27. (Животна средина и климатске промене) стоји (цитат): „Одређени напредак се може забележити у погледу квалитета ваздуха. Праћење квалитета ваздуха је додатно побољшано тиме што је национална лабораторија за калибрацију надлежна за праћење квалитета ваздуха, а аналитичка лабораторија за загађиваче ваздуха при СЕПА. Међутим, капацитети и буџет СЕПА само за послове који су у вези са квалитетом ваздуха су у великој мери недовољни. Одређени напредак може се забележити у области квалитета воде. Србија је усагласила своје законодавство са правним тековинама ЕУ о граничним вредностима емисије (ГВЕ) за загађиваче воде и рокове за њихово усклађивање, као и о параметрима еколошког и хемијског стања површинских вода и хемијског и квантитативног стања подземних вода. Није остварен напредак у области буке док се чека оснивање надлежних органа, идентификовање подручја за стратешко мапирање буке и израђивање одговарајућих акционих планова“.

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА И ТУМАЧЕЊА

Током истраживања, користили смо методу анкетања свих 145 општина које се налазе на подручју централне Србије и АП Војводине (без подручја АП Косово и Метохија). На анкетним листовима, између осталих, било је и једно питање у вези мониторинга – „Да ли ваша локална самоуправа спроводи локални програм праћења параметара животне средине (мониторинг квалитета амбијенталног ваздуха и нивоа

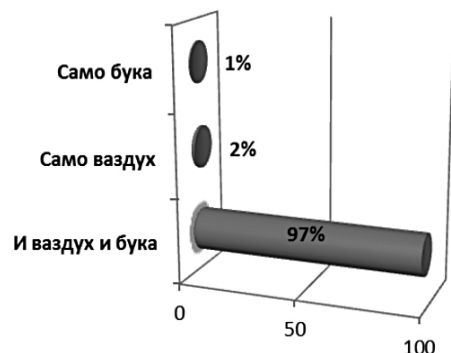
буке)?". Такође, тражено је од надлежних локалних органа да доставе копију извештаја о спровођењу Програма праћења стања животне средине (мониторинг квалитета ваздуха и заштита од буке) за 2010. и 2011. годину, уколико локална самоуправа усваја, спроводи и финансира такав програм. Прегледом одговора у анкетним листићима, утврђено је да само око 28% локалних самоуправа редовно спроводи програм праћења стања животне средине. Ова мерна места не спадају у програм државне мреже, већ у локалну мрежу мерних места. Следећи дијаграм нам даје прецизне податке какво је стање на локалном нивоу када се ради о питању праћења стања животне средине.

Када се ради о врстама мониторинга (посматрајући само 28% локалних самоуправа у којима се врше мерења), утврдили смо да се у 97% општина и градова мониторинг спроводи у целости, дакле и квалитет ваздуха и ниво буке, а само 3% програм спроводи делимично (само мерења квалитета ваздуха или само мерење буке).

Програм праћења стања животне средине



Која се мерења спроводе



ПРАЋЕЊЕ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА У ЛОКАЛНОЈ МРЕЖИ

Праћење квалитета ваздуха врши се систематским мерењем, оцењивањем и давањем стручног закључка и предлога мера. Мерења и контрола квалитета ваздуха се врши за 4 групе загађујућих материја – 1) Сумпордиоксид, чађ, приземни озон, угљенмоноксид и азотдиоксид, 2) Укупне таложне материје и тешки метали, 3) Суспендоване честице и 4) Алергени полен. Побољшање квалитета ваздуха у урбаним срединама који је оптерећен комуналним и индустријским загађењем један је од важних еколошких захтева. Као последица аерозагађења долази до значајних климатских промена, које утичу на здравље људи и стање животне средине (повећање средње годишње температуре који прати ефекат глобалног загревања, стварање смога и киселих киша, угрожавање озонског омотача).

Законски оквир – Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, 135/2004 и 36/2009), Закон о заштити ваздуха (36/2009), Правилник о граничним вредностима, методама мерења имисије, кри-

теријума за успостављање мерних места и евиденцију података (54/92, 30/99 и 19/2006), Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитет ваздуха (11/2010 и 75/2010), Правилник о методологији за израду Националног и локалног извора загађивања, као и методологијом за врсте, начине и рокове прикупљања података (91/2010), Уредба о граничним вредностима емисије (71/2010). Локална самоуправа, у оквиру своје надлежности, обезбеђује процену, праћење и контролу квалитета ваздуха у животној средини.

Спровођење систематског мерења и граничне вредности имисије¹² (ГВИ) загађења – За управљање квалитетом ваздуха значајно је располагати подацима о нивоима загађујућих материја у ваздуху који су добијени мерењима, као и подацима о емисијама загађујућих материја у ваздух услед којих долази до загађивања ваздуха. Подаци о емисијама значајних извора загађења и загађујућих материја су једна од основа за утврђивање потенцијално угрожених области у смислу квалитета ваздуха, а тиме и полазиште за дефинисање планова и програма заштите ваздуха. Још један подједнако важан разлог за обезбеђење поузданих података о емисијама загађујућих материја у ваздуху је и то, што поред метеоролошких параметара, представљају основ за коришћење технике моделирања за оцену нивоа квалитета ваздуха која може бити употребљена сама или у комбинацији са резултатима мерења. На основу података о систематским мерењима имисије обезбеђује се:

¹² ЕМИСИЈА је испуштање загађујућих материја или енергије из индивидуалних и/или дифузних извора у животну средину и њене медијуме, а ИМИСИЈА је концентрација загађујућих материја и ниво енергије у животној средини којом се изражава квалитет животне средине у одређеном времену и простору

- 1) Редовна контрола ваздуха и поређење са граничним вредностима имисије (стално праћење загађености ваздуха),
- 2) Детекција повећаних концентрација загађујућих материја,
- 3) Утврђивање тренда загађујућих материја,
- 4) Транспорт загађујућих материја,
- 5) Анализа утицаја одређених извора загађивања ваздуха на квалитет ваздуха,
- 6) Анализа просторне и временске расподеле загађености ваздуха,
- 7) Процена оптерећености подручја или појединих локација загађујућим материјама,
- 8) Анализа хемијских реакција у атмосфери,
- 9) Калибрисање модела дисперзије загађујућих материја у атмосфери,
- 10) Утврђивање ефеката предузетих мера на квалитет ваздуха и
- 11) Истраживање утицаја загађеног ваздуха на здравље људи и животну средину.

Систематско мерење имисије се спроводи на сваком мерном месту у државној мрежи мерних места и траје најмање годину дана. Мерења имисије која се спроводе на мерним местима која нису у државној мрежи мерних места систематског мерења имисије спроводе се у трајању од најмање шест месеци. Иситивање загађености ваздуха мерењем ради добијања одређених података о имисији може трајати краће од шест месеци. Мерења се врше ради праћења загађености ваздуха у близини појединачног извора, у близини оптерећених саобраћајница и у случају разбацаних високих и ниских извора загађивања по читавој површини.

- 1) ГВИ за угљендиоксид – 125 µg/m³/дан
- 2) ГВИ за чађ – 50 µg/m³/дан
- 3) ГВИ за азотдиоксид – 85 µg/m³/дан
- 4) ГВИ за УТМ (укупне таложне материје – 450 mg/m²/дан или за период усредњавања од годину дана износи 200 mg/m²/дан
- 5) ГВИ за олово (у УТМ) – 250 µg/m²/дан
- 6) ГВИ за кадмијум (у УТМ) – 5 µg/m²/дан
- 7) ГВИ за цинк (у УТМ) – 400 µg/m²/дан
- 8) ГВИ за суспендоване честице – 120 µg/m³/дан или за период усредњавања од годину дана износи - 70 µg/m³/дан
- 9) ГВИ за полен дрвећа, трава и корова је 30 поленових зрна по m³ ваздуха, док је за полен амброзије 15 поленових зрна по m³ ваздуха

ПРАЋЕЊЕ КОМУНАЛНЕ БУКЕ

Мониторинг буке врши се систематским мерењем, оцењивањем и прорачуном одређеног индикатора буке у складу са Законом о заштити од буке у животној средини (36/2009) и Правилником о дозвољеном нивоу буке у животној средини (54/92). Изложеност буци има акумулативни карактер, делује као да нема непосредан утицај на здравље људи, а штетни утицај се уочава тек након дужег времена. Манифестује се пре свега као лоше расположење, умор, несаница, главобоља и губитак концентрације, што узрокује смањену радну способност, а код неких особа и трајно оштећење слуха.

Законски оквир – Закон о заштити животне средине (135/2004, 36/2009, 72/2009), Закон о заштити од буке у животној средини (36/2009 и 88/2010), Правилник о дозвољеном нивоу буке у животној средини (54/92), Правилник о методама мерења буке, садржини и обиму озвештаја о мерењу буке

(72/2010). Локална самоуправа, у оквиру своје надлежности, обезбеђује процену, праћење и контролу нивоа буке у животној средини. Важно је напоменути да је рок за доношење прописа на основу Закона о заштити од буке у животној средини, изменама и допунама овог закона, био до 30. јуна 2011. године. До тада је требало да се усвоји сет уредби и правилника који ће дефинисати област заштите од буке на основу актуелних директива ЕУ.

Извори буке на отвореном простору – Типови буке, у зависности од карактера у временском домену:

Непроменљива бука – релативно константног нивоа са променама до 5 децибела (dB).

Променљива бука – бука променљивог нивоа са променама преко 5 dB, потребно мерење у дужем временском периоду.

Испрекидана бука – извор који ради у циклусима, ниво буке веома брзо расте и опада.

Импулсна бука – удар или експлозија, код које се појављује један или више брзо растућих врхова чије је трајање мање од 1 секунде.

Извори буке у животној средини:

- 1) Саобраћај (друмски, железнички, авионски),
- 2) Грађевинске машине и возила која се користе при извођењу јавних радова,
- 3) Индустрија (металопрерада, текстилна индустрија, индустрија грађевинских материјала),
- 4) Машины за кућну употребу (косачица, моторна тестера и др),
- 5) Машины и возила за комунално одржавање,
- 6) Спортске активности, концерти, забавни паркови, аларми,
- 7) Угоститељски и туристички објекти,
- 8) Сервисни уређаји везани уз зграде (вен-

тилациони системи и клима уређаји, пумпне станице, трафостанице и др),

9) Природна бука (грмљавина, удар грома, пљусак),

10) Људи и животиње.

Територија и период извођења мерења буке – Подручје на којем је спроведено систематско мерење може бити – 1) Урбана зона града и 2) Градска, приградска и сеоска насеља.

Методологија мерења – Мерење се врши на мерним местима у оквиру мерних интервала (по три дневна и два ноћна за свако мерно место). При мерењу се

користе акустични калибратор, фонометар и кондензацијски микрофон, одговарајућег произвођача. Мерење се врши на висини од 1,2 – 1,5 метра од површине терена и најмање 3,5 метра од зидова објеката, односно 1 – 2 метра од фасаде стамбене зграде. На отвореном простору одређена је и учесталост проласка лаких и тешких возила. Резултати мерења се приказују у децибелима (dB), одређивањем меродавног нивоа спољашње буке (L_{req}). Меродавни ниво спољашње буке тумачи се према стандарду SRPS ISO 1996/1 и SRPS ISO 1996/2.

Мерна места – одређују се на основу 6 категорија мерења. У следећој табели је дат пример како је то уређено у граду Ужицу:

Мерна места по зонама (на основу градске Одлуке о мерама за заштиту од буке)				
Акустичне зоне са граничним вредностима нивоа буке (дан / ноћ)		бр.	Мерно место	Интервал мерења
I	50 dB / 40 dB ПОДРУЧЈЕ ЗА ОДМОР И РЕКРЕАЦИЈУ, БОЛНИЧКЕ ЗОНЕ И ОПОРАВИЛИШТА, КУЛТУРНО-ИСТОРИЈСКИ ЛОКАЛИТЕТИ, ВЕЛИКИ ПАРКОВИ Круг градске болнице, Трг Светог Саве, подручја за одмор и рекреацију и посебним прописима заштићена подручја, Велики парк, градска плажа (од Бањице до бране)	1	Трг Светог Саве	01 – 02.10.2010.
		2	Порта цркве Светог Марка	01 – 02.10.2010.
		3	Велики парк	05 – 06.10.2010.
		4	Болница	05 – 06.10.2010.
II	50 dB / 45 dB ТУРИСТИЧКА ПОДРУЧЈА, МАЛА И СЕОСКА НАСЕЉА, КАМПОВИ И ШКОЛСКЕ ЗОНЕ Подручје Старог града, градско гробље „Доварје“, градско гробље „Сарића осоје“, приградска, периферијска и сеоска насеља, школска дворишта (не рачунајући буку коју стварају ђаци)	5	Бела Земља, пошта	05 – 06.10.2010.
		6	Пут ка депонији „Дубоко“	05 – 06.10.2010.
		7	Амбуланта, Севојно	12 – 13.10.2010.
		8	Улица Цара Душана, Севојно	12 – 13.10.2010.
		9	Медицинска школа, двориште	01 – 02.10.2010.
		10	Стари град	28 – 29.09.2010.
III	55 dB / 45 dB ЧИСТО СТАМБЕНА ПОДРУЧЈА Улица Димитрија Туцовића од пијаце до раскрснице са улицом Страхињића Бана у времену од 16 до 23 часа радним даном и од петка у 16 часова до недеље у 23 часа, простор оивичен улицама Омладинска, Страхињића Бана, Димитрија Туцовића и Обилићевом	11	Плато испред Робне куће „Београд“	28 – 29.09.2010.
		12	Трг партизана, плато	01 – 02.10.2010.

Мерна места по зонама (на основу градске Одлуке о мерама за заштиту од буке)				
Акустичне зоне са граничним вредностима нивоа буке (дан / ноћ)		бр.	Мерно место	Интервал мерења
IV	60 dB / 50 dB ПОСЛОВНО-СТАМБЕНА ПОДРУЧЈА, ТРГОВАЧКО-СТАМБЕНА ПОДРУЧЈА И ДЕЧИЈА ИГРАЛИШТА Градско подручје које није обухваћено III зоном	13.	Слануша, плато код чесме	28 – 29.09.2010.
		14.	Дечије игралиште уз Трг	01 – 02.10.2010.
		15.	Игралиште на Сењаку	12 – 13.10.2010.
		16.	Раскрсница улица М. М. Магазиновић и Београдске	28 – 29.09.2010.
		17.	„4 куле“ на Росуљама	28 – 29.09.2010.
		18.	Царински мост	01 – 02.10.2010.
		19.	Улица Карађорђева, Крчагово	05 – 06.10.2010.
V	65 dB / 55 dB ГРАДСКИ ЦЕНТАР, ЗАНАТСКА, ТРГОВАЧКА, АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВНА ЗОНА СА СТАНОВИМА, ЗОНЕ ДУЖ АУТОПУТЕВА, МАГИСТРАЛНИХ И ГРАДСКИХ САОБРАЋАЈНИЦА Простор изложен директној буци са магистралних и градских саобраћајница	20.	Алексића мост	28 – 29.09.2010.
		21.	Мокра Гора	22 – 23.09.2010.
		22.	Теразије, пумпа	28 – 29.09.2010.
		23.	Раскрсница код Прве ОШ	28 – 29.09.2010.
		24.	ПИО фонд	01 – 02.10.2010.
		25.	Народни музеј	01 – 02.10.2010.
		26.	Магистрала Севојно „Ваљаонички парк“	12 – 13.10.2010.
		27.	Севојно Л зона	12 – 13.10.2010.
28.	Плато између аутобуске и железничке станице	01 – 02.10.2010.		
VI	Граничне вредности индикатора буке не смеју прелазити дозвољени ниво буке у зони са којом се граничи ИНДУСТРИЈСКА, СКЛАДИШНА И СЕРВИСНА ПОДРУЧЈА И ТРАНСПОРТНИ ТЕРМИНАЛИ БЕЗ СТАМБЕНИХ ЗГРАДА Индустријска зона Крчагово (простор оивичен улицама Бањичка, Крчагово и Милоша Обреновића), индустријска зона Севојно – комплекс Ваљаоница бакра и алуминијума, „Фротекс“ – Ужице са својим погонима, „Партизанка“ – фабрика коже Ужице, „Котроман“ Мокра Гора, простор аутобуске и железничке станице.			

ПРЕДЛОЗИ И МЕРЕ

	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Израда, усвајање и примена подзаконске регулативе којом би била обезбеђена и унапређена регулатива која је хармонизирана у потпуности са ЕУ. - Усвојити сет уредби и правилника који ће дефинисати област заштите од буке на основу актуелних директива ЕУ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Израда и усвајање локалних програма праћења стања животне средине.
Институционални оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Утврдити и обезбедити реална буџетска средства у републичком буџету за праћење стања квалитета ваздуха, воде и буке. - Уложити додатне напоре како би остварили напредак у области буке, завршити оснивање предвиђених надлежних органа, идентификовати подручја за стратешко мапирање буке и израдити одговарајуће акционе планове. - Унапредити систем извештавања и обавештавања јавности о стању квалитета животне средине. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ојачати локалне мреже за праћење стања квалитета животне средине. Повећати број локалних мерних места за праћење стања квалитета животне средине. Организовати програме усавања за подизање квалитета људских ресурса у локалним мрежама. - Утврдити и обезбедити реална буџетска средства у општинским буџетима за праћење стања квалитета ваздуха, воде и буке. - Израда одговарајућих програма и локалних акционих планова из области праћења стања квалитета животне средине.
НВО	<ul style="list-style-type: none"> - Допринос НВО-а, мрежа, појединаца кроз јавну расправу на националном нивоу о стању квалитета животне средине, механизмима и инструментима праћења стања, спровођењу закона, достизању потребних стандарда у процесу хармонизацији домаћих и ЕУ регулатива и њиховом спровођењу. 	<ul style="list-style-type: none"> - Програми повећања свести становништва о питањима која су важна за квалитет животне средине - Програми партнерства и сарадње цивилног сектора и сектора институција на унапређењу праћења стања квалитета животне средине - Допринос НВО-а, мрежа, појединаца кроз јавну расправу на локалном нивоу о стању квалитета животне средине, механизмима и инструментима праћења стања, спровођењу закона

5 – MONITORING THE SITUATION AND ENVIRONMENTAL QUALITY

Environmental quality is defined as a set of natural and created values whose complex interrelationships make the environment, or space and living circumstance, as a condition that is expressed through physical, chemical, biological, aesthetic and other indicators. Inappropriate criteria and indicators themselves lead to the problem of inefficient environmental monitoring. This problem has been recognized and described in the National Programme for the Protection of the Environment as one of seven general causes of environmental problems in Serbia, and an important priority in regulating and harmonizing national legislation and practice with the European one.

Monitoring the environmental situation and the quality involves a series of actions, whose purpose is to obtain reliable data on the status and environmental pollution. These actions include measuring the presence of pollutants, data processing and reporting. Monitoring is conducted through systematic measuring, testing and evaluating the situation and indicators of environmental pollution, which include paying continued close attention to the natural factors and changes in the condition and characteristics of the environment, including cross-border monitoring of, namely, air, water, land, forests, biodiversity, flora and fauna, elements of climate, ozone depletion, ionizing and non-ionizing radiation, noise,

waste, accidents with early warning watching and evaluation of the development of environmental pollution, as well as obligations under international agreements.

There are very clear reasons why paying an organized and continuous watching of the environment is necessary. First of all, the pollutants and the level of pollution that they cause can be identified by monitoring, thus creating the conditions for establishing a set of protection measures, making appropriate and timely decisions and response in emergency. Regular monitoring includes watching the quality of air, aquatic ecosystems and soil, as well as close and continuous attention to endangered plant and animal associations, air-dispersed allergens and levels of electromagnetic radiation. Collected data is analyzed and used for establishment of an information system and public reporting. The facts on the environmental quality are used by a variety of professional services, thus facilitating the decision-making process, proper selection of measures and activities in the field of urban and municipal planning, design and construction, human and animal health care, agriculture, water management, tourism, education, etc.

In Serbia, organized monitoring of environmental quality started in 2002. The first legal regulation was adopted in December 2004. By the Law on Environmental Protection (Articles 69-73) duties and responsibilities of all levels of government – the Republic, autonomous provinces and local self-governments – are prescribed, to provide continuous control and environmental monitoring, within their jurisdiction, as well as to provide the funding. The same Law provides the penalties for non-implementation of the monitoring, and gives a two-years period (until the end of 2006, Article 124) for adopting the monitoring

program. The first bylaw that defines a part of the monitoring program was adopted by the Government of Serbia a year later – Regulation on the Air Quality Control Program (“Off. Gazette” 23/2006) – valid through a period of two years (2006 and 2007). This regulation has established the air quality control system, which includes a systematic measurement of imission (with the schedule and the number of measurement locations, as well as the types of pollutants to be measured), watching the effects of air pollution on human health, environment and climate, as well as reporting on the results of measurements and impact assessment. Regulations that would proscribe the measurements of watercourses quality and the other basic parameters of the environment, have not been made yet, in spite of the fact that a two-year period has been expired.

Our organization has an experience from this period, accumulated by contacting the local authorities and environmental NGOs, that the Law provisions were rarely enforced by local governments. The situation in the Municipality of Vršac can serve as an example of the general situation and developments in the whole Serbia. In the period between July 2003 and December 2005, the Provincial Secretariat for Environmental Protection organized and financed the measuring locations in several cities in AP Vojvodina, including the Municipality of Vršac, where the basic pollutants were measured at one location. By the Regulation on Determining the Air Quality Control for 2006 and 2007, in the Municipality of Vršac, the measurements were prescribed at two measuring points. Due to the absence of municipal Programme for Environmental Protection and the lack of financial instruments for its implementation, a two-years break occurred. As late as by the establishment of the Fund for

Environmental Protection of the Municipality of Vršac, adoption of the Fund working program and the establishment of compensation fees for pollution, the institutional and financial conditions for continuation of monitoring have been created in January 1st, 2008. The reports on the level of pollutants were periodically issued both in local newspapers and on the website of the Municipality of Vršac, in a regular way by the end of 2008; later, with occasional interruptions, at the municipal website only. In a number of the other municipalities, no measurements have been performed ever, indicating a much worse condition.

By the adoption of the Law on Amendments and Supplements to the Law on Environmental Protection, as well as the Law on Air Protection (36/2009), all EU regulations summarized in Directive 2008/50/EC (On ambient air quality and cleaner air for Europe), have been incorporated again to local regulations. This created formal obligations for harmonization of national and EU practices. In accordance with the Law on Air Protection (Art. 11 - 13), a national network of automated measuring systems and measuring points for air quality monitoring by manual methods was established. The government of Serbia established criteria for determining the number and distribution of measuring points, the volume and frequency of measurements, the classification of phenomena that are monitored, the methodology and indicators of environmental pollution and tracking, as well as deadlines and methods of data submission. All of the above is contained in the Regulation on the Air Quality Control Program in the National Network (last adopted regulation was published by the “Off. Gazette” 58/2011). In the national network station, which is under the jurisdiction of the Agency for the Environmental Pro-

tection (SEPA), the concentrations of sulfur dioxide (SO₂), nitrogen monoxide (NO) and nitrogen dioxide (NO₂), carbon monoxide (CO) and ground-level ozone (O₃) is measured.

In addition to the national network, the Law on Air Protection (Art. 15) defines the existence of a local network of measuring stations and points for air monitoring. The local network is set up at the level of the Province and local self-government units, and consists of supplementary monitoring stations and measuring points. Based on measurements, or assessment procedures, for areas for which no data on the level of pollutants is available from the national network, the competent authorities of the Province and local governments, in accordance with their needs and abilities, can specify supplementary measuring points. In the local network, the air monitoring is performed according to the program that is adopted, for the territory of the autonomous province and local self-government, by competent provincial and local authorities. This program has to be consistent with the program of the national network and has to get the approval from the competent Ministry. Funds for implementation of air quality monitoring in the local network are provided by both the budget of the Autonomous Province and local government budgets. Competent provincial and local authorities are required to announce in public the results of air quality monitoring, and to submit the data to the Agency for Environmental Protection.

The EC Progress Report for Serbia for 2012, in chapter 4.27. (Environment and Climate Change) says (quote): "Some progress can be reported with regard to air quality. ... Air quality monitoring was further enhanced with the commissioning of a national calibration laboratory for air monitors and an analytical laboratory for air pollutants at SEPA. However,

SEPA's capacity and budget for air quality-related work alone is largely insufficient. ... Some progress can be reported in the area of water quality. Serbia has aligned its legislation with EU acquis on emission limit values (ELVs) for water pollutants and deadlines for complying with them, as well as on parameters of ecological and chemical status of surface and of chemical and quantitative status of ground waters. ... There is no progress to report in the area of noise pending the designation of competent authorities, the identification of areas for strategic noise mapping and the drawing-up of corresponding action plans."

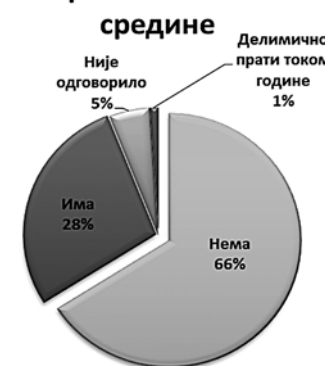
RESULTS OF THE RESEARCH AND INTERPRETATIONS

For the purpose of the research, we surveyed all 145 municipalities located in central Serbia and Vojvodina (without Kosovo and Metohija). In the questionnaire, among the others, there was one question about the monitoring – "Is your local government implementing a local program of monitoring the environmental parameters (ambient air quality and noise levels)?" Also, it is sought from competent local authorities to supply a copy of the report on implementation of the Program for Environmental Monitoring (monitoring of air quality and noise protection) in 2010 and 2011, if a local government adopted, implemented and funded such a program. By a review of responses to the survey, it was found that only 28% of local governments conducts the program of monitoring environmental conditions regularly. Mentioned measuring points are not included in the program of the national network, but in local network of measuring points. The following diagram gives us precise information what the situation at the local level is when it comes to the issue of environmental monitoring.

We have established (observing 28% of local governments only, where the measurements are performed regularly), that the monitoring of both the air quality and the

noise level is conducted in 97% of municipalities and cities, and that only 3% partially implemented the program (the air quality or the noise level measurements).

Програм праћења стања животне средине



Program praćenja stanja životne sredine – Environmental state monitoring program
 Има – There is
 Нема – There is not
 Делимично прати током године – Partially monitors during the year
 Није одговорило – Did not answer

Proposals and measures

	State level	Local level
Legal framework	<ul style="list-style-type: none"> - Development, adoption and implementation of by-law regulations that would assure and promote full harmonization of national legislation with the EU. - To adopt a set of regulations that will define the area of noise protection, on the basis of current EU directives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Development and adoption of local environmental monitoring programs.
Institutional framework	<ul style="list-style-type: none"> - To establish and provide realistic funds in the national budget for monitoring the quality of air, water and noise. - To make additional efforts to achieve progress in the areas of noise protection, to complete the establishment of predicted competent authorities, to identify areas for strategic noise mapping and to develop appropriate action plans. - To improve the system of reporting and informing the public on the situation in the field of environmental quality. 	<ul style="list-style-type: none"> - To reinforce local networks for monitoring environmental quality. To increase the number of local measurement points for monitoring environmental quality. To organize training programs for improving the quality of human resources in local area networks. - To establish and provide realistic funds in municipal budgets for monitoring the quality of air, water and noise. - To develop appropriate action plans for monitoring the situation in the field of environmental quality.
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution of NGOs, networks, and individuals through public debate at the national level on the situation in the fields of environmental quality, monitoring mechanisms and instruments, law enforcement, achieving the required standards in the process of harmonization of national and EU regulations and their enforcement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programs to increase public awareness on issues that are important to the quality of the environment. - Programs of cooperation and partnership between the civil and institutional sectors to improve the monitoring of environmental quality. - Contribution of NGOs, networks, and individuals through public debate at the local level on the situation in the fields of environmental quality, monitoring mechanisms and instruments and law enforcement.

АДРЕСАР ОПШТИНА И ГРАДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ЦЕНТРАЛНА СРБИЈА				
РБ	Општина	Пошта	Адреса	Телефон
1	Александровац	37230	Трг Ослобођења 7	037 3553 275
2	Алексинач	18220	Књаза Милоша 169	018 809 001
3	Аранђеловац	34300	Венац слободе 10	034 711 311
4	Ариље	31230	Светог Ахилија 53	031 891 171
5	Бабушница	18330	Ратка Павловића 1	010 385 112
6	Бајина Башта	31250	Душана Вишића 28	031 865 280
7	Баточина	34227	Краља Петра Првог 37	034 6842 118
8	Бела Паланка	18310	Карађорђева 28	018 855 023
9	Београд	11000	Трг Николе Пашића 6 (градска управа)	011 3229 678
10	Блаце	18420	Карађорђева 4	027 371 110
11	Богатић	15350	Мике Витомировића 1	015 7786 126
12	Бојник	16205	Трг Слободе 2 – 4	016 821 214
13	Бољевац	19370	Краља Александра 24	030 634 12
14	Бор	19210	Моше Пијаде 3	030 423 255
15	Босилеград	17540	Георги Димитров 82	017 878 845
16	Брус	37220	Краља Петра Првог 120	037 826 966
17	Бујановац	17520	Карађорђа Петровића 115	017 651 103
18	Ваљево	14000	Карађорђева 64	014 294 900
19	Варварин	37260	Трг Мирка Томића 5	037 787 171
20	Велика Плана	11320	Милоша Великог 30	026 522 216
21	Велико Градиште	12220	Житни трг 1	012 622 122
22	Владимирци	15225	Светог Саве 34	015 513 141
23	Владичин Хан	17510	Светосавска 1	017 473 073
24	Власотинце	16210	Трг ослобођења 12	016 875 122
25	Врање	17500	Пети конгрес 1	017 402 300
26	Врњачка Бања	36210	Крушевачка 17	036 611 300
27	Гаџин Хан	18240	Милоша Обилића 66	018 860 112
28	Голубац	12223	Цара Лазара 15	012 687 128
29	Горњи Милановац	32300	Таковска 2	032 718 102
30	Деспотовац	35213	Мирослава Здравковића Ресавца 4	035 611 117
31	Димитровград	18320	Балканска 2	010 361 100
32	Дољевац	18410	Краља Александра 66	018 810 054
33	Жабари	12374	Кнеза Милоша 103	012 250 130
34	Жагубица	12320	Трг ослобођења 1	012 443 153
35	Житорађа	18412	Топличких хероја 53	027 8362 211
36	Зајечар	19000	Трг ослобођења 1	019 421 597
37	Ивањица	32250	Венијамина Маринковића 1	032 664 760
38	Јагодина	35000	Краља Петра Првог 6	035 224 636
39	Кладово	19320	Краља Александра 35	019 801 450

40	Кнић	34240		034 510 113
41	Књажевац	19350	Милоша Обилића 1	019 731 623
42	Косјерић	31260	Олге Грбић 10	031 781 460
43	Коцељева	15220	Немањина 74	015 556 355
44	Крагујевац	34000	Трг слободе 3	034 335 324
45	Краљево	36000	Трг Јована Сарића 1	036 306 000
46	Крупањ	15314	Маршала Тита 1	015 681 101
47	Крушевац	37000	Газиместанска 1	037 414 700
48	Куршумлија	18430	Пролетерских бригада бб	027 381 383
49	Кучево	12240	Светог Саве 76	012 852 178
50	Лајковац	14224	Омладински трг 1	014 731 09
51	Лапово	34220	Његошева 18	034 853 159
52	Лебане	16230	Цара Душана 116	016 843 710
53	Лесковац	16000	Пана Ђукића 9 – 11	016 246 111
54	Лозница	15300	Карађорђева 2	015 879 200
55	Лучани	32240	Југословенске армије 5	032 817 333
56	Љиг	14240	Карађорђева 8	014 850 44
57	Љубовија	15320	Војводе Мишића 45	015 661 611
58	Мајданпек	19250	Светог Саве бб	030 581 240
59	Мали Зворник	15318	Краља Петра Првог 38	015 471 300
60	Мало Црниће	12311	Маршала Тита 80	012 280 009
61	Медвеђа	16240	Јабланичка 48	016 891 138
62	Мерошина	18252	Цара Лазара 17	018 892 034
63	Мионица	14242	Војводе Мишића 38	014 34220 202
64	Неготин	19300	Трг Стевана Мокрањца 1	019 544 000
65	Ниш	18000	7. Јули 2	018 504 411
66	Нова Варош	31320	Карађорђева 32	033 621 40
67	Нови Пазар	36300	Стевана Немање 2	020 313 644
68	Осечина	14255	Карађорђева 78	014 451 130
69	Параћин	35250	Томе Живановића 10	035 563 007
70	Петровац на Млави	12300	Српских Владара 165	012 331 280
71	Пирот	18300	Српских Владара 82	010 305 500
72	Пожаревац	12000	Дринска 2	012 223 344
73	Пожега	31210	Трг Слободе 9	031 816 401
74	Прешево	17523	Маршала Тита 36	017 660 320
75	Прибој на Лиму	31330	12. Јануара 108	033 2445 648
76	Пријепоље	31300	Трг братства и јединства 1	033 712 328
77	Прокупље	18400	Никодија Стојановића Татка 2	027 324 550
78	Ражањ	37215	Партизанска бб	037 841 275
79	Рача	34210	Карађорђева 48	034 751 175
80	Рашка	36350	Ибарска 2	036 736 244
81	Рековац	35260	Светозара Марковића 2	035 711 004
82	Свилајнац	35210	Светог Саве 102	035 312 010

83	Сврљиг	18360	Радетова 31	018 821 018
84	Сјеница	36310	Краља Петра Првог 6б	020 741 216
85	Смедерево	11300	Омладинска 1	026 221 724
86	Смедеревска Паланка	11420	Вука Караџића 25	026 321 122
87	Сокобања	18230	Светог Саве 23	018 830 173
88	Сурдулица	17530	Краља Петра Првог 1	017 815 217
89	Топола	34310	Булевар Краља Александра 1.9	034 811 771
90	Трговиште	17525	Краља Петра Првог Карађорђевића 4	017 452 207
91	Трстеник	37240	Књегиње Милице 5	037 771 040
92	Тутин	36320	Хусеин-бега Градашчевића 7	020 811 123
93	Ћићевац	37210	Карађорђева 10б	037 811 260
94	Ћуприја	35230	13. Октобар 7	035 470 248
95	Уб	14210	3. Октобра 4	014 411 622
96	Ужице	31000	Димитрија Туцовића 52	031 590 190
97	Црна Трава	16215		016 811 118
98	Чајетина	31310	Краља Александра Првог 28	031 831 151
99	Чачак	32000	Жупана Страцимира 2	032 309 099
100	Шабац	15000	Господар Јевремова 6	015 364 100

АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА

РБ	Општина	Пошта	Адреса	Телефон
101	Ада	24430	Трг Ослобођења 1	024 852 106
102	Алибунар	26310	Трг Слободе 4	013 641 031
103	Апатин	25260	Српских владара 29	025 772 122
104	Бач	21420	Трг Зорана Ђинђића 2	021 770 075
105	Бачка Паланка	21400	Краља Петра првог 16	021 7559 192
106	Бачка Топола	24300	Маршала Тита 30	024 715 310
107	Бачки Петровац	21470	Коларова 6	021 780 378
108	Бела Црква	26340	Милетићева 2	013 853 346
109	Беочин	21300	Светосавска 25	021 870 260
110	Бечеј	21220	Трг Ослобођења 2	021 6811 888
111	Врбас	21460	Маршала Тита 89	021 706 306
112	Вршац	26300	Трг Победе 1	013 800 500
113	Жабалъ	21230	Николе Тесле 45	021 831 068
114	Житиште	23210	Цара Душана 15	023 821 050
115	Зрењанин	23000	Трг Слободе 10	023 566 020
116	Инђија	22320	Цара Душана 1	022 561 322
117	Ириг	22406	Војводе Путника 1	022 400 600
118	Кањижа	24420	Главни трг 1	024 875 166
119	Кикинда	23300	Трг Српских добровољаца 12	0230 410 100
120	Ковачица	26210	Маршала Тита 50	013 661 122
121	Ковин	26220	ЈНА 5	013 742 114
122	Кула	25230	Лењинова 11	025 722 220
123	Мали Иђош	24321	Главна 32	024 730 010

124	Нова Црња	23218	ЈНА 110	023 815 030
125	Нови Бечеј	23272	Жарка Зрењанина 8	023 771 135
126	Нови Кнежевац	23330	Краља Петра Првог Карађорђевића 1	0230 82 055
127	Нови Сад	21000	Трг Слободе 1	021 420 066
128	Опово	26204	Бориса Кидрича 10	013 681 030
129	Оџаци	25250	Кнез Михајлова 24	025 542 411
130	Панчево	26000	Трг Краља Петра првог 2-4	013 308 830
131	Пећинци	22410	Слободана Бајића 5	022 400 700
132	Пландиште	26360	Војводе Путника 38	013 861 033
133	Рума	22400	Главна 155	022 478 314
134	Сента	24400	Главни трг 1	024 813 574
135	Сечањ	23240	Вожд Карађорђа 57	023 841 111
136	Сомбор	25000	Трг Цара Уроша 1	025 468 111
137	Србобран	21480	Трг Слободе 2	021 730 020
138	Сремска Митровица	22000	Светог Димитрија 13	022 610 566
139	Сремски Карловци	21205	Трг Бранка Радичевића 1	021 685 3001
140	Стара Пазова	22300	Светосавска 11	022 310 170
141	Суботица	24000	Трг Слободе 1	024 666 666
142	Темерин	21235	Новосадска 32б	021 843 888
143	Тител	21240	Главна 1	021 860 186
144	Чока	23320	Потиска 20	0230 71 000
145	Шид	22240	Карађорђева 2	022 712 122

АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА КОСОВО И МЕТОХИЈА

РБ	Општина	Пошта	Адреса	Телефон
146	Звечан	38227	Краља Милутина 6б	028 664 726
147	Зубин Поток	38228	Колашинских кнежева 27	028 460 068
148	Косовска Митровица	38220	Ослобођења 6б	028 424 468
149	Лепосавић	38218	Војске Југославије 6б	028 83 860
150	Штрпце	38236		
151	Витина	38257		
152	Вучитрн	38214		
153	Глоговац	38313		
154	Ѓџилане	38250		
155	Гора			
156	Дечани			
157	Ђаковица			
158	Исток	38335		
159	Качаник	38237		
160	Клина	38317		
161	Косово Поље	38210		
162	Косовска Каменица	38260		
163	Липљан	38232		

164	Ново Брдо	38255		
165	Обилић	38212		
166	Ораховац	38430		
167	Пећ	38300		
168	Подујево	38240		
169	Призрен	38400		
170	Приштина	38000		
171	Србица	38338		
172	Сува Река	38410		
173	Урошевац	38230		
174	Штимље	38412		
ГРАД БЕОГРАД – ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ				
РБ	Градска општина	Пошта	Адреса	Телефон
1	Барајево	11460	Светосавска 2	011 8302 115
2	Вождовац	11010	Устаничка 53	011 2440 059
3	Врачар	11000	Његошева 77	011 3081 432
4	Гроцка	11306	Булевар ослобођења 39	011 8501 312
5	Звездара	11050	Булевар Краља Александра 77	011 2422 122
6	Земун	11080	Магистратски пут 1	011 2610 404
7	Лазаревац	11550	Карађорђева 42	011 8123 191
8	Младеновац	11400	Јанка Катића 6	011 8241 600
9	Нови Београд	11070	Булевар Михајла Пупина 167	011 3106 700
10	Обреновац	11500	Вука Караџића 74	011 8726 400
11	Палилула	11060	Таковска 12	011 3236 221
12	Раковица	11090	Мишка Крањца 12	011 3051 788
13	Савски Венац	11000	Кнеза Милоша 69	011 2061 700
14	Сопот	11450	Космајски пут 5	011 8251 211
15	Стари Град	11000	Македонска 42	011 3220 721
16	Сурчин	11271	Војвођанска 79	011 8442 111
17	Чукарица	11030	Шумадијски трг 2	011 3052 111
ГРАД НИШ – ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ				
РБ	Градска општина	Пошта	Адреса	Телефон
1	Медијана	18000	Париске комуне 66	018 532 992
2	Нишка Бања	18205	Синђелићева 3	018 4548 108
3	Палилула	18000	Бранка Радичевића 1	018 290 600
4	Пантелеј	18103	Гутенбергова 4а	018 201 240
5	Црвени Крст	18000	Булевар 12. фебруар 89	018 583 700

СТРАНА	САДРЖАЈ
2	РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ
11	REFORM OF LOCAL ENVIRONMENTAL POLICY IN SERBIA AND EUROPEAN INTEGRATIONS
19	СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ
31	STRATEGIC PLANNING OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL
35	ИНТЕГРАЦИЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДРУГЕ ПРОГРАМСКЕ СЕКТОРЕ
43	INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL POLICY INTO THE OTHER PROGRAM SECTORS
48	ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
75	FUNDING OF PROGRAMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
79	СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
88	IMPLEMENTATION OF THE LAW ON THE ASSESSMENT OF ENVIRONMENTAL IMPACT AND THE REFORM OF LOCAL ENVIRONMENTAL POLICY
92	ПРАЋЕЊЕ СТАЊА И КВАЛИТЕТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
102	MONITORING THE SITUATION AND ENVIRONMENTAL QUALITY
106	АДРЕСАР ОПШТИНА И ГРАДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
111	САДРЖАЈ

РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Издавач:

ЕКОЛОШКИ ЦЕНТАР „СТАНИШТЕ“

Поштански фах 16, 26300 Вршац

013 838 525, 065 844 3000

www.staniste.org.rs

staniste@sbb.rs

Уредник издања:

Дејан Максимовић

Аутори текстова:

Маја Билбија

Будимир Бабић

Ненад Рикало

Дејан Максимовић

Превод на енглески језик: **Рада Илић**

Дизајн и припрема: **Горан Димитријевић**

Штампа: **Штампарија „Тули“**

Тираж: **500 примерака**

Вршац, 2013.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

Израду и штампање ове студије финансијски су помогли:
Европски фонд за Балкан – European Fund for the Balkans
Покрајински секретаријат за међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу