

ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ



КЉУЧНЕ ПОРУКЕ:

Чак 127 локалних самоуправа (87,6%) је у 2011. години утрошило мање новца од законског минимума и пренела обавезу у наредну годину.

У 2011. години накнада за моторна возила чинила је две трећине свих наменских прихода за заштиту животне средине у 52 локалне самоуправе (или 35,9%), док у 67 општина (или 46,2%), ова накнада чини више од половине прихода.

У свајање стратегија јесте први, али недовољан корак за суштинску реформу политике заштите животне средине. Без спровођења стратегије кроз програме рада 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 новца за програме из акционог плана. Зато је стварање ефикасних економских инструмената следећи важан корак у реформи.

Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“ број 135/2004) 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. У мају 2009. године усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, 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, међународне помоћи, страних улагања намењених за заштиту животне средине, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација.

Обавезни јавни приходи и расходи за заштиту животне средине на локалном нивоу

1) Републичке накнаде које се деле као приход буџета Републике Србије и локалне самоуправе са које су наплаћене као приход локалног буџета у односу 60% : 40%. Постоје три врсте накнада – за загађивање животне средине (коришћење моторних возила), за супстанце које оштећују озонски омотач и накнаде од емисије SO_2 , NO_2 , прашкастих материја и одложен отпад. Од 1. јануара 2006. године, свака општина у Србији добија одређен износ новца на основу процента од републичких накнада.

2) Локалне накнаде које се доносе у скупштинама општина и 100% су приход буџета јединице локалне самоуправе.

Овим накнадама обезбеђује се новац који користе Фонд за заштиту животне средине Републике Србије и локални буџетски фондови у општинама и градовима, у складу са програмима коришћења средстава. Средства се морају наменски користити за заштиту и унапређивање животне средине, а збирни приход од локалних и 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. Закон предвиђа оснивање републичког и локалних фондова за



заштиту и унапређивање животне средине, као инструмената економског обезбеђивања спровођења политике заштите животне средине. 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 Закону 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 расправља.

ЦИЉЕВИ, МЕТОДЕ И РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Циљ 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.

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 остварење ових задатака, користили смо више метода – анкета локалних самоуправа, захтев за приступ информацијама надлежном министарству и Управи за трезор. На основу одговора које смо примили од ових установа, утврдили смо резултате истраживања:

1) Фондови – Само још две локалне самоуправе немају отворен буџетски фонд – град Јагодина и општина Сремски Карловци.

2) Локалне накнаде – До краја 2012. Године постојало је 27 локалних самоуправа које поуздано још увек немају локалну накнаду за заштиту животне средине. Осталих 118 општина и градова (81,4%) има уведене локалне накнаде.

3) Укупни јавни приходи за заштиту и унапређивање животне средине – Укупни приходи свих локалних самоуправа у Србији били су око 2,74 милијарди динара (око 25 милиона евра) у 2010. години и око 3,04 милијарде (27 милиона евра) у 2011. години. То је просечно око 21 милион динара (200.000 евра) по јединици локалне самоуправе, што није на нивоу ЕУ, али за домаће прилике није безначајан. Постоји тренд повећања удела локалних накнада у укупној суми прихода (у 2010 – 55,9%, у 2011 – 66,5%).

4) Укупни јавни расходи за заштиту и унапређивање животне средине – 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 ло-

Само 18 општина и градова реализовало барем једнако или више него што је приходовало од накнада.

калне фондове, за програме заштите животне средине. Остало је за ту намену неутрошено око 1,8 милијарди динара. 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 приходovalo од накнада. 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 средстава – 3,5 милијарди динара (укључујући град Београд).

УКИДАЊЕ НАКНАДЕ ЗА КОРИШЋЕЊЕ МОТОРНИХ ВОЗИЛА

У циљу смањења непореских и парафискалних облика, Народна скупштина Србије је донела законе којима је од 1. октобра 2012. године, између осталих, укинута и накнада за загађивање животне средине за возила на моторни погон (шифра 714547), а која је била на 15. месту по издашности међу свим парафискалним формама. Да ли је то била добра одлука и какве су њене последице, анализирали смо у уделу и структури ове накнаде у укупним наменским буџетским приходима за програме заштите животне средине у свакој локалној самоуправи у Србији.

Од власника моторних возила, током 2011. године наплаћено је

укупно 1,35 милијарди динара. 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. Постоји велики број општина у којима ова накнада доминира у укупним наменским приходима локалног буџета за програме заштите животне средине. У 2011. години ова накнада чинила је две трећине свих наменских прихода за заштиту животне средине у 52 локалне самоуправе (или 35,9%), док у 67 општина (или 46,2%), ова накнада чини више од половине прихода. Чак 23 општине које припадају IV групи најнеразвијенијих (или 50% од 46 колико их има), 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.

Уважавајући ове чињенице и податке, поставља се питање како ће и којим новцем локалне самоуправе да испуне законске обавезе и програме заштите животне средине проистекле из тих обавеза? Да ли ће општине и градови повећати постојеће локалне накнаде? Ако ће се то догодити, поставља се питање смисла укидања једног парафискалног намета, ако ће то неминовно произвести повећање неког другог. 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?

Постоји оправдан и врло висок ризик да ће укидање накнаде за моторна возила и последично смањење локалних буџета, довести до повећања других накнада, лиа увећини општина до смањења активности и обима програма за заштиту животне

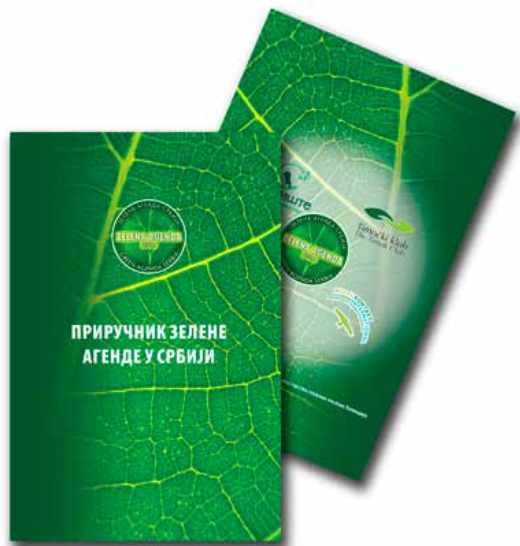
Програми заштите животне средине се не могу реализовати без обезбеђивања новца за програме из акционог плана. Зато је стварање ефикасних економских инструмената следећи важан корак у реформи.



средине, 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 фискални систем (режим пореза), увођењу скале односа расподеле новца између републичког и локалних буџета, у зависности од развијености подручја, већој финансијској дисциплини и ефикаснијем коришћењу постојећих средстава.

ПРЕДЛОЗИ И МЕРЕ

	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 обустава 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 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 парафискалних 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 добијања података и веће контроле 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.



European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

- Европски фонд за Балкан – European Fund for the Balkans
Envisioning Europe Programme Strand "THINK AND LINK" - Regional Policy Programme