

Dejan Maksimović
Stefan Šipka

U saradnji sa:



Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou: odnos prihoda i rashoda

*Siže politike je deo serijala analiza na temu finansiranja zaštite životne sredine.

Predstojeća finansijska ulaganja od barem 10 milijardi evra za zaštitu životne sredine podrazumevaju uspostavljanje delotvornog sistema finansiranja životne sredine, naročito na lokalnom nivou.

Životna sredina, finansije i lokalna samouprava

Finansijska ulaganja u zaštitu životne sredine, jedan su od najvećih izazova za Republiku Srbiju u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Zvanične procene iz 2011. godine¹ ukazuju da će do 2030. godine troškovi primene prava iz Poglavlja 27 (zaštita životne sredine), dostići 10,6 milijardi evra, i to najviše za zaštitu voda od zagađenja (5,6 milijardi evra), za upravljanje otpadom (2,8 milijardi evra) i za industrijsko zagađenje (1,3 milijade evra). Po novijim procenama² potrebna ulaganja su, takođe, oko 10 milijardi evra, s tim što je ovde reč samo o investicionim (kapitalnim) ulaganjima tako da je, sa operativnim ulaganjima (troškovi održavanja infrastrukture), ukupan iznos još i veći. Iako će se

tek sprovesti temeljne analize u pogledu iznosa koje je potrebno uložiti u oblast zaštite životne sredine, postojeće procene, svakako, već pokazuju da je reč o ogromnim ulaganjima koja predstoje.

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 27 i godišnji izveštaji Evropske komisije³ pokazuju da EU takođe prepoznaje značaj obezbeđenja odgovarajućih finansijskih kapaciteta, odnosno, delotvornog sistema finansiranja. U cilju prevazilaženja problema, neophodno je što pre obezbediti efikasan, efektivan i transparentan sistem finansiranja životne sredine, na svim nivoima vlasti. Finansiranje životne sredine na lokalnom nivou zaslužuje posebnu pažnju s obzirom na obim nadležnosti koji lokalne samouprave imaju na osnovu domaćih propisa⁴ (i sa time povezanim finansijskim obavezama⁵), nedovoljne kapacitete kao i različite prakse (imajući u vidu brojnost i raznolikost opština i gradova).

S obzirom na procene da se za životnu sredinu u Srbiji izdvaja 0,4% (2011)⁶ odnosno 0,25% (2014)⁷ BDP-a a da su države koje su 2004. i 2007. godine pristupile Evropskoj uniji za ovu svrhu izdvajale 1,5 – 2,5% BDP godišnje⁸, jasno je da se nedovoljno finansijskih sredstava alocira na životnu sredinu u ovom trenutku⁹. Međutim, pre nego što se povećaju

1. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne („Sl. glasnik RS“ 80/2011). Uvod, strana 3.
2. Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene (Post-skrining dokument), septembar 2015.
3. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu, Poglavlje 27, strana 88, srpski prevod.
4. Posebno treba istaći Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 – dr. Zakon i 101/2016 – dr. zakon) i Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016) koji nadležnosti u oblasti prečišćavanja otpadnih voda, snabdevanja pijaćom vodom i upravljanja komunalnim otpadom daju jedinicama lokalne samouprave.
5. Iskustva drugih država bivše Jugoslavije, takođe, ukazuju da lokalne samouprave imaju važnu ulogu i podnose 35 – 60% nacionalnih troškova u ovoj oblasti. Izvor: Prezentacija „Uloga lokalnih vlasti u evropskim integracijama u oblasti zaštite životne sredine“, Siniša Mitrović, savetnik predsednika Privredne komore Srbije, 2011.
6. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine („Sl. glasnik RS“ 80/2011). Uvod, strana 46.
7. Prema okvirnim procenama eksperata Privredne komore Srbije.
8. Prezentacija „Uloga lokalnih vlasti u evropskim integracijama u oblasti zaštite životne sredine“, Siniša Mitrović, savetnik predsednika Privredne komore Srbije, 2011.
9. Prema podacima, prikupljenim za potrebe analize, ukupni tekući prihodi budžeta lokalnih samouprava (LS), naplaćeni u protekle tri godine od naknada za zaštitu životne sredine iznosili su: 4.770.221.000 (u 2014. godini), 4.530.784.541 (2015) i 4.955.082.860 (2016) dinara.

prihodi namenjeni zaštiti životne sredine (problem sa prihodovne strane), potrebno je obezbediti da se sredstva namenski troše (problem sa rashodovne strane), kao preduslov za efektivno korišćenje kako postojećih, tako i budućih sredstava opredeliti na zaštitu životne sredine na lokalnom nivou.

U ovom sižeju politike fokus je na identifikaciji rashoda evidentiranih na računu lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine¹⁰, odnosu pomenutih rashoda i lokalnih prihoda od naknada za zaštitu životne sredine i potencijalnim razlozima za takav odnos. Za tu svrhu su prikupljeni i obrađeni podaci dobijenih od Uprave za trezor i na osnovu dokumenta 145¹¹ lokalnih samouprava¹². U narednim sižeima¹³ biće obrađene druge relevantne teme, uključujući i pitanje da li i u kojoj meri se sredstvima budžetskog fonda finansiraju i programi koji ne pripadaju zaštiti životne sredine, sa daljim preporukama u ovim oblastima.

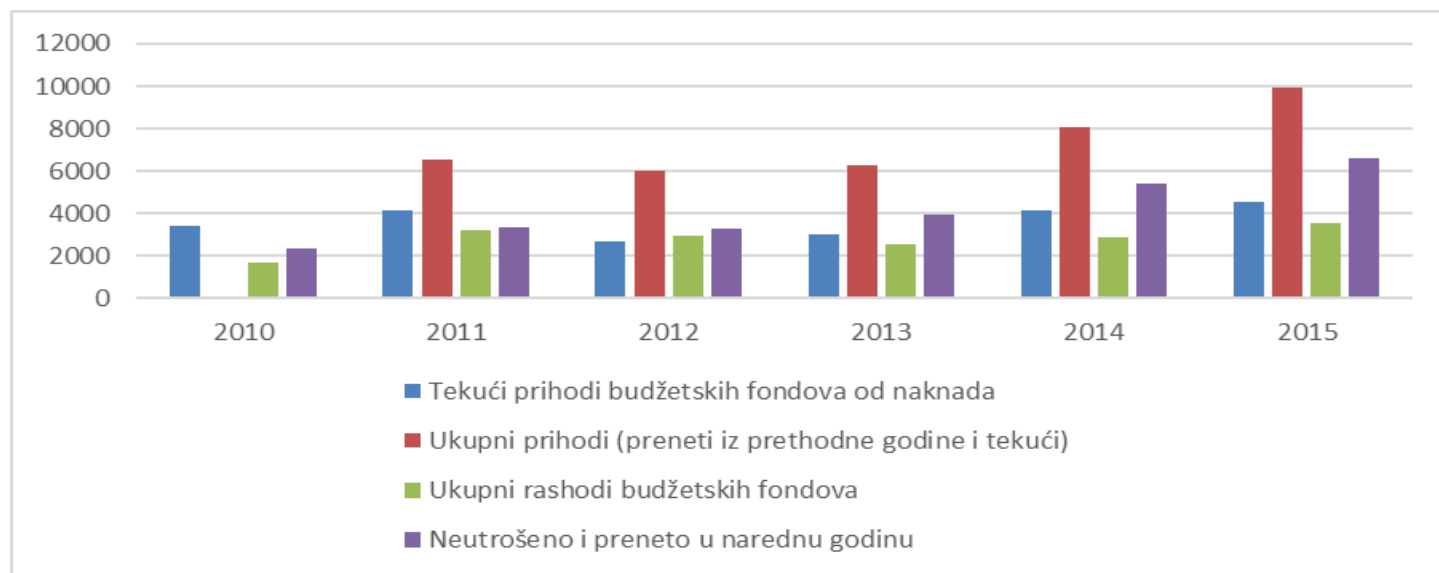
Koji su ključni problemi?

Grafikon ukazuje na kontinuitet kretanja prihoda i rashoda lokalnih samouprava u poslednjih šest godina kako bi se mogla steći generalna slika o njihovom odnosu. Na osnovu grafikona već se može uočiti tendencija da prihodi

Lokalne samouprave, preko budžetskih fondova za zaštitu životne sredine, koriste manje novca nego što se kroz namenske naknade naplati.

prevazilaze rashode i da iznos neutrošenih sredstava raste iz godine u godinu. Ova dinamika prihoda i rashoda će u nastavku biti detaljnije objašnjena.

Grafikon. Odnos ukupnih namenskih prihoda i rashoda u okviru lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine, zbirno



- Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“ 135/2004, 36/2009 i 14/2016) u članu 100, stav 1. i 3. propisuje da se sredstva budžetskog fonda koriste za finansiranje zaštite i unapređivanje životne sredine, na osnovu utvrđenog programa korišćenja sredstava budžetskog fonda koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Ministarstva o nameni korišćenja sredstava. Član 100, stav 4. propisuje da Izveštaj o korišćenju sredstava budžetskog fonda lokalne samouprave dostavljaju Ministarstvu najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.
- Reč je o svim lokalnim samoupravama sa prostora Centralne Srbije i AP Vojvodine u skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji („Sl. glasnik RS“ broj 129/2007).
- Podaci o prihodima dobijeni su od Uprave za trezor za period 2010–2015. Podaci o rashodima dobijeni su, pre svega, uvidom u završne račune budžeta lokalnih samouprava za period 2010–2015 (u slučaju 2015. godine radi se o 139 lokalnih samouprava), a u manjoj meri (kod 15 lokalnih samouprava) uvidom u izveštaje o korišćenju sredstava budžetskih fondova, odnosno, Plana i izvršenja rashoda za period 2013–2015, za lokalne samouprave kod kojih nije bilo moguće pristupiti podacima uvidom u završne račune.
- U sklopu istog serijala sižeja na temu finansiranja životne sredine na lokalnom nivou.
- Obaveze finansiranja zaštite životne sredine na republičkom i lokalnom nivou, propisane su još 2004. godine, ali tek posle izmena Zakona o zaštiti životne sredine iz 2009. godine i uvođenja obaveze otvaranja budžetskog fonda, počela je široka primena Zakona. Zbog toga narednu 2010. godinu smatramo polaznom tačkom od koje možemo uporedno pratiti kretanja i trendove. Iznos rashoda za 2015. i prenetih sredstava u 2016. urađen je na osnovu podataka iz 142 lokalne samouprave, za koje imamo dokumente (zaključno sa 15. martom 2017. godine).

Iz Tabele 1 se takođe može uočiti da su u pet od poslednjih šest godina zabeleženi manji rashodi od tekućih prihoda¹⁵. Tabela 2 pokazuje da je u periodu 2010-2015, veliki broj opština i gradova koji su kroz budžetske fondove trošili manje novca nego što su od naknada naplaćivali.

Tabela 1. Ukupni tekući prihodi i rashodi u okviru lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine.

Godina	Tekući prihodi od naknada, za sve lokalne samouprave zbirno (RSD)	Rashodi budžetskih fondova za sve lokalne samouprave zbirno (RSD)
2010	3.430.671.473	1.660.283.300
2011	4.163.808.015	3.234.997.555
2012	2.645.766.582	2.971.895.586
2013	3.016.318.383	2.563.212.498
2014	4.111.880.625	2.881.001.790
2015	4.530.621.775	3.552.265.989

Tabela 2. Broj i procenat lokalnih samouprava koje su u datoj godini za zaštitu životne sredine imale manje rashode od iznosa tekućih prihoda od naknada.

Godina	Broj lokalnih samouprava	Procenat ukupnog broja LS
2010	127	87,6%
2011	121	83,5%
2012	85	58,6%
2013	75	51,7%
2014	97	66,9%
2015	89	62,7% ¹⁷

Na početku pomenutog perioda, to je bio slučaj u više od 120 lokalnih samouprava. Zatim sledi pad broja u godinama kada su bili smanjeni namenski prihodi, tako da je „granica” za većinu opština i gradova bila niža i dostižnija i sa manje izvršenih rashoda¹⁶. U tom periodu je većina lokalnih samouprava koristila prenetu sredstva iz prethodnih godina, ili je

opredeljivala sredstva iz drugih, nenamenskih prihoda. Na kraju perioda ponovo raste broj lokalnih samouprava koje više prihoduju nego što rashoduju, zbog postepenog povećanja iznosa naplaćenog kroz

Raste ukupan iznos neutrošenih sredstava za zaštitu životne sredine koja se na računu lokalnih budžetskih fondova prenose u narednu godinu.

posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine, (koju propisuju skupštine opština i gradova a koja je 100% prihod lokalnog budžeta) kao i povećanja broja opština i gradova koje imaju ovu naknadu.

Tabela 3 pokazuje da u protekle tri godine raste iznos neutrošenih sredstava koja bi po zakonu morala da se prenesu u narednu godinu, kako bi se njima finansirale aktivnosti i projekti koji su u prethodnoj godini ostali nesprovedeni. Broj lokalnih samouprava koje imaju neutrošena sredstva je vrlo visok i u pojedinim godinama prelazi 80%.

Tabela 3. Lokalne samouprave koje su prenele neutrošena

Godina	Broj lokalnih samouprava	Procenat od ukupnog broja	Ukupan iznos prenetih sredstava
2013	111	76,5%	3.956.824.037
2014	123	84,8%	5.428.649.758
2015	116	81,7% ¹⁸	6.520.070.456

15. Jedino su u 2012. godini rashodi bili veći od prihoda, ali ne zbog povećanih rashoda, već zbog smanjenja prihoda – ukidanja naknade za motorna vozila i obustave prihoda od naknade za emisiju zagađujućih materija u tri lokalne samouprave sa najvećim prihodima po ovoj naknadi.

16. Ukidanje naknade za motorna vozila izazvalo je značajne promene u strukturi prihoda. Ova naknada je u 2011. godini činila 70–100% svih prihoda za zaštitu životne sredine u 52 lokalne samouprave. Njenim ukidanjem, veliki broj opština praktično je ostao bez ikakvih namenskih prihoda, te su i najmanji rashodi u budžetskom fondu bili dovoljni da se potroši celokupan iznos prihoda. Upravo to je razlog pada broja opština i gradova koji troše više novca za zaštitu životne sredine, nego što prihoduju.

17. Za 142 jedinice lokalne samouprave.

18. Za 142 jedinice lokalne samouprave.

Ukupan iznos neutrošenih sredstava koje su sve lokalne samouprave zbirno morale da prenesu u 2016. godinu dostigao je 6,5 milijardi dinara. Sve do 2016. godine, alokacija naknada za zaštitu životne sredine na druge korisnike bila je u suprotnosti sa zakonom. Međutim, prema izmenama Zakona o budžetskom sistemu¹⁹, od 2016. godine sredstva od naknada za zaštitu životne sredine prestala su da imaju namenski karakter. Od te godine, ova sredstva se mogu bez pravnih ograničenja planirati za druge namene i mogu ih, pored budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, koristiti i drugi korisnici budžeta. Umesto da se pooštrenom kontrolom obezbedi namensko korišćenje sredstava, propisi su izmenjeni tako da korišćenje sredstava od naknada za zaštitu životne sredine za druge namene više nije suprotno zakonu. S obzirom na višegodišnju praksu da se, suprotno tadašnjim zakonskim obavezama, za zaštitu životne sredine koristi manje sredstava od iznosa

Izmenе Zakona o budžetskom sistemu 2015. godine „ozakonile“ su mogućnost da lokalne samouprave sredstva od naknada za zaštitu životne sredine raspoređuju na druge korisnike i troše na druge namene.

prihoda od naknada, ne postoji značajan razlog da opštine i gradovi sada to isto ne čine, nakon ukidanja namenskog karaktera naknada. Stoga je pomenutim izmenama samo legalizovana mogućnost da lokalne samouprave sredstva od naknada za zaštitu životne sredine raspoređuju na druge korisnike i troše za aktivnosti i programe koji ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine. Sledeći primeri pokazuju šta se u narednom periodu može dogoditi sa lokalnim budžetskim fondovima i lokalnim finansiranjem

zaštite životne sredine usled pomenutih izmena Zakona o budžetskom sistemu:

* **Izmenе budžeta – na račun životne sredine:** U gradu Vršcu, po Odluci o budžetu za 2016. godinu²⁰, planirano je 70 miliona dinara rashoda u budžetskom Fondu za zaštitu životne sredine. Međutim, u Odluci o drugom rebalansu budžeta²¹ za 2016. godinu, za istu namenu planirano je samo 11,8 miliona dinara²². Pritom, Odlukom o budžetu za 2017. godinu, u Fondu za zaštitu životne sredine je planirano samo 12 miliona dinara, što ukazuje na mogući kontinuitet pomenute prakse.

* **Bez novca – bez fonda:** Gradsko veće grada Sremska Mitrovica je u novembru 2013. godine stavilo van snage Zaključak o osnivanju budžetskog Fonda za zaštitu životne sredine. U obrazloženju stoji da je razlog za ovakav potez to što su prestali da postoje izvori finansiranja. Grad Sremska Mitrovica nema usvojenu lokalnu odluku o naknadama za zaštitu životne sredine, pa po tom osnovu nema ni prihoda. Nenamenska sredstva iz drugih izvora nisu alocirana za potrebe Fonda, a prihodi od republičkih naknada su u 2014. i 2015. godini bili oko 600.000 dinara godišnje. Sremska Mitrovica je stoga prva i za sada jedina lokalna samouprava u Srbiji, koja je zbog nedostatka sredstava, formalno ukinula svoj budžetski Fond za zaštitu životne sredine.

* **Nema novca – nema ni programa:** Tokom istraživanja uočeno je da se u 2016. godini pojavilo još nekoliko opština (Bogatić, Veliko Gradište i Lučani) koje su u pratećem dopisu navele da zbog nepostojanja izvora finansiranja nisu izradile ni usvojile program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine.

Kako su izmenе Zakona o budžetskom sistemu i ukidanje namenskog karaktera naknada za zaštitu

19. Izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik“ 103/2015), član 2, tačka 15, u namenska sredstva spadaju samo donacije, krediti i samodoprinos.

20. Objavljena u „Službenom listu grada Vršca“ broj 16/2015, strana 28, funkcija 500.

21. Objavljena u „Službenom listu grada Vršca“ broj 18/2016, strana 22, funkcija 500.

22. Treba pomenuti i to da su u 2016. godini za budžetski fond na raspolaganju bila sredstva u iznosu od 83,4 miliona dinara, i to 22,2 miliona dinara prenetih iz 2015. godine i 61,2 miliona dinara tekućih prihoda u 2016. godini, očigledno je da je grad Vršac brzo iskoristio mogućnost i prenamenio više od 70 miliona dinara prvobitno namenjenih za zaštitu životne sredine.

Kontinuirana praksa da se više sredstava prikuplja nego što se koristi, može se smatrati ne samo nekorektnim odnosom prema građanima i privredi, već i propustom da se sredstva namenski upotrebe za zaštitu životne sredine.

životne sredine uticale na lokalne budžetske fondove, da li su opštine iskoristile mogućnost i smanjile iznose u fondovima, da li ima još opština i gradova koje su ukinule svoje fondove, biće poznato nakon 15. juna 2017. godine, do kada lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu da usvoje završni račun budžeta za 2016. godinu. Sudeći po navedenim primerima, teško je imati optimistična očekivanja po ovim pitanjima.

Naredni koraci

Na osnovu prikazanih podataka i njihove analize može se govoriti o postojanju kontinuirane loše prakse da se više sredstva prikuplja nego što se koristi za zaštitu životne sredine.

Pritom, postojeći budžetski prihodi svih nivoa vlasti su nedovoljni da se odgovori na potrebe, probleme i zahteve zaštite životne sredine, s obzirom na finansijske projekcije potrebnih ulaganja u narednom periodu (pogledati uvodno poglavlje).

Postojanje mogućnosti da se i tako nedovoljni prihodi koriste nenamenski čini sistem finansiranja zaštite životne sredine nedovoljno efektivnim u pogledu očuvanja i unapređenja uslova u životnoj sredini, odnosno, umanjuje mogućnosti Srbije da obezbedi finansijska sredstva neophodna za uspešno usaglašavanje sa standardima EU. Uvidom u završne račune, uočava se značajan broj lokalnih samouprava koje rashode budžetskih fondova planiraju samo na osnovu očekivanih tekućih prihoda od naknada, ne dodajući na njih i prenetu sredstva iz prethodne godine. Ovakva praksa ukazuje na značajnu mogućnost da su sredstva

namenjena zaštiti životne sredine nenamenski korišćena iste godine kada su i ostvarena kao prihod, na aktivnosti i na korisnike koji nemaju veze sa zaštitom životne sredine.²³

Stoga, imajući u vidu predstavljene podatke i analizu sprovedenu u ovom trenutku mogu se dati sledeće ključne preporuke:

• **Jasno je da efektivno i održivo finansiranje aktivnosti koje se tiču zaštite životne sredine povezano sa namenskim korišćenjem sredstava od naknada za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou. Stoga je važno da se izmenama Zakona o budžetskom sistemu vrati namenski karakter prihoda od naknada za zaštitu životne sredine.**

• **Potrebno je propisati mere koje će se preduzeti u slučajevima kada lokalne samouprave za programe zaštite životne sredine izvrše manje rashoda od iznosa namenskih prihoda iz naknada. Neka od mogućih rešenja jesu ograničavanje učešća na konkursima nadležnog ministarstva, kao i privremena obustava finansijskih transfera.**



23. U narednim sižeima, programi korišćenja sredstava budžetskih fondova i izveštaji o korišćenju sredstava biće predmet temeljne analize i tada će ovo pitanje biti detaljno obrađeno.

Korišćena literatura:

- * Izveštaji o korišćenju sredstava budžetskih fondova lokalnih samouprava 2013-2015.
- * Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2016. godinu.
- * Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju „Službeni glasnik RS“ 80/2011.
- * Planovi izvršenja rashoda lokalnih samouprava.
- * Pravilnik o kompenzacijskim merama (20/2010).
- * Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa („Službeni glasnik RS“ broj 107/2016).
- * Prezentacija „Uloga lokalnih vlasti u evropskim integracijama u oblasti zaštite životne sredine“, Siniša Mitrović, savetnik predsednika Privredne komore Srbije, 2011.
- * Podaci dobijeni od Uprave za trezor: pregled naplaćenih i raspoređenih prihoda budžeta Republike Srbije, budžeta AP Vojvodine i budžeta svih lokalnih samouprava od svih naknada za zaštitu životne sredine za period 2010-2016.
- * Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene (Post-skrining dokument), septembar 2015.
- * Završni računi budžeta lokalnih samouprava za period: 2010-2015.
- * Zakon o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS“ 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 105/2015 i 99/2016).
- * Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (36/2009).
- * Zakon o zaštiti životne sredine (135/2004, 36/2009, 43/2011 odluka US, 14/2016).
- * Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda (128/2014).
- * Zakon o zaštiti prirode (36/2009, 88/2010, 14/2016).
- * Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016).
- * Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 – dr. Zakon i 101/2016 – dr. zakon).
- * Zakon o teritorijalnoj organizaciji („Sl. glasnik RS“ broj 129/2007).
- * Zakon o upravljanju otpadom (36/2009, 88/2010 i 14/2016).
- * Evropska komisija. Izveštaj o skriningu - Srbija. Poglavlje 27 – životna sredina. Jun 2016.
- * Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade (113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012, 30/2013, 25/2015).
- * Uredba o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod, oslobađanje od plaćanja obveznicima plaćanja, načinu obračunavanja i plaćanja (8/2010).
- * Uredba o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu (109/2009 i 8/2010).
- * Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja izveštaja, obveznicima plaćanja naknade (54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013, 3/2014).
- * Uredba o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune (22/2007, 38/2008, 9/2010).



Izrada sižea politike se realizuje uz podršku programa CSOconnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC). Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).