

Београд, 1. децембар 2015.

Проф. др Снежана Богосављевић Бошковић, министар
Гђа Стана Божовић, државни секретар
Гдин Александар Весић, помоћник министра
Гдин Зоран Ибровић, начелник Одељења за нормативне послове и хармонизацију
прописа у области животне средине

Достављено:

Министарству пољопривреде и заштите животне средине
Министарству финансија и Управи за трезор
Министарству за државну управу и локалну самоуправу
Одбору за заштиту животне средине Народне скупштине
Делегацији Европске уније у Републици Србији
Сталној конференцији градова и општина
Привредној комори Србије
Медијима и заинтересованој јавности

Предмет: Информација о проблему финансирања заштите животне средине у Републици Србији

Поштовани/е,

Желимо још једном да укажемо на крајње забрињавајуће стање система финансирања заштите животне средине, нарочито на локалном нивоу, док је још увек у току израда нацрта Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине.

Представљамо вам најновије податке о коришћењу средстава локалних буџетских фондова за заштиту животне средине. Податке је прикупио и обрадио тим Еколошког центра „Станиште“ из Вршца, у периоду септембар – новембар 2015. године, на узорку од 123 локалне самоуправе (или 85%, од 145 са подручја централне Србије и АП Војводине).

Анализом докумената и поређењем са ранијим истраживањима (2010 – 2012), утврђене су следеће чињенице:

- 1) У порасту су текући наменски приходи од накнада за супстанце које оштећују озонски омотач, за емисију SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложен отпад, као и посебне локалне накнаде за заштиту и унапређење животне средине. Ово су наменске накнаде, које република и локалне самоуправе наплаћују од привреде и грађана. **У односу на 2013. годину, приходи су у 2014. години били већи за 1,1 милијарду динара и износили 4,11 милијарди динара.**
- 2) Међутим, износ извршених наменских расхода буџетских фондова за заштиту животне средине, значајно је мањи од износа прихода. **У 2014. години био је 2,58 милијарди динара и нижи је него што је био у 2011. и 2012. години.** Иако се ради о подацима за 123 локалне самоуправе, расходи преосталих 22 општина и градова неће променити тренд (углавном мале општине са скромним фондовима). Однос прихода и расхода у периоду 2010 – 2014 можете пратити у табели:

Однос прихода и расхода у периоду 2010 – 2014.

Година	Збирно остварени текући приходи од накнада за све општине у динарима	Збирно извршени расходи буџетских фондова за све општине у динарима
2010	3.430.671.473	1.660.283.300
2011	4.163.808.015	3.234.997.555
2012	2.645.766.582	2.904.759.186
2013	3.016.318.383	2.563.212.498
2014	4.111.880.625	2.580.503.238 (123)

- 3) Непрестано се повећава износ неутрошених средстава, који се преноси у наредну годину. Тако је из 2014. у 2015. годину пренето, збирно за 123 општине, чак 5,35 милијарди динара. И даље је изузетно висок проценат општина које недовољно троше ова наменска средства и преносе их у наредну годину. Када стигну подаци за преостале 22 општине, очекујемо да ће овај износ бити између 5,4 и 5,5 милијарди динара. То је велико и значајно повећање у односу на 2013. годину. У табели је исказано повећање износа пренетих средстава у периоду 2010 – 2014¹.

Повећање износа пренетих средстава за заштиту животне средине у периоду 2010 – 2014.

Година	Укупан износ неутрошених средстава и пренетих у наредну годину за све ЈЛС збирно	Број ЈЛС које су пренеле неутрошена средства у наредну годину	% ЈЛС
2010	2.369.512.317	125	86,2
2011	3.350.720.383	121	83,4
2012	3.330.369.292	111	76,6
2013	4.092.441.008	111	76,6
2014	5.352.934.745*	103*	

Напомињемо да у 2012. години број локалних самоуправа које су пренеле средства није опао са 121, колико је било у 2011. години, на 111 због повећања расхода, већ због укидања накнаде за моторна возила, чиме је трећина општина и градова остала без икаквих, или са врло малим наменским приходима.

¹ Звездицом је означено да у питању није коначан број (без 22 општине)

У тако недовољан износ расхода, урачуната су и ненаменска трошења, која са заштитом животне средине немају никакве или имају врло проблематичне везе. Прегледом завршних рачуна и извештаја о коришћењу средстава буџетског фонда, уочили смо да се у великом броју локалних самоуправа, под заштитом животне средине евидентирају, и средствима буџетског фонда финансирају и – уређење атарских путева, одржавање каналске мреже, противградна служба, изградња спортских објеката, асфалтирање улица, прскање комараца, дератизација, зоо-вртови, хватање паса, казне по решењу судова за уједи паса, зимско одржавање, замена азбестних цеви и одржавање водовода, субвенције за воду, дуг за гас, топлификација, котлови, отклањање последица поплава.

Сви ови програми јесу потребни, али имају своје функционалне класификације у буџету – пољопривреда, водоснабдевање, развој заједнице, безбедност, спорт, култура, итд. Они се, иначе, финансирају из других извора, а не средствима за заштиту животне средине.

Свему треба додати преносе из локалних буџетских фондова ка другим индиректним корисницима буџета, као што су јавна комунална предузећа и месне заједнице, чиме се крши Закон о буџетском систему, или губи наменски карактер средстава.

Када се све сабере, од евидентираних 2,5 милијарди динара расхода, око 1 милијарда односи се на ненаменско трошење на програме који немају везе са заштитом животне средине, и на недопуштене трансфере између корисника буџета.

Посебно забрињава чињеница да ресорно Министарство на овакве програме даје сагласност, али и не контролише садржаје извештаја о утрошку средстава, које су, по Закону, општине и градови дужни да пошаљу. Не постоје јасни критеријуми шта од активности спада у заштиту животне средине. Тако се оставља простор локалним самоуправама, али и ресорном министарству, да случајно или намерно, у програм фонда уврсте, и дају сагласности и за оне пројекте којима се не доприноси заштити животне средине.

Због нетранспарентног система финансирања није могуће утврдити карактер утрошених средстава на републичком нивоу.

Приказани подаци посебно забрињавају ако се узме у обзир стање животне средине у Србији и пројекције о финансијским оптерећењима који ће у наредним годинама уследити због усвајања и примене стандарда Европске уније. У Србији и даље постоји око 120 сметлишта на које локална јавна предузећа одлажу неселектован отпад. Поред тога, отпад се одбацује на више од 3000 дивљих депонија. Према подацима Европске агенције за заштиту животне средине, Србија се налази на претпоследњем месту у Европи, када је у питању квалитет ваздуха. Мерењем нивоа прашкастих материја у неколико градова и општина у Србији уочена су прекорачења која директно утичу на здравље становништва. У Бору, Смедереву, Ужицу и Ваљеву ваздух је у 2014. години оцењен као прекомерно загађен. Извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција за 2015. указује да 7 од 8 урбаних агломерација бележи прелазак толерантних вредности емисија загађујућих материја у ваздух. Енергија се у Србији производи по веома високој цени, па је енергетски интензитет српске привреде скоро двоструко већи у односу на просек у ЕУ. Највећи градови у Србији немају системе за пречишћавање отпадних вода. Истовремено издвајања за заштиту животне средине у Србији не прелазе 0,25% БДП-а годишње. У извештају Европске комисије за 2015. такође се наглашава да је неопходно да Република Србија предузме мере за успостављање делотворног и трајног система финансирања животне средине и климатске политике, укључујући и стабилно финансирање основних потреба, као што је мониторинг стања животне средине.

Желимо да укажемо да описани проблем коинцидира са значајним повећањем уступљених прихода у односу на изворне приходе локалних самоуправа, односно драстично смањење прихода локалних самоуправа. Централизација ствара јаз између републичког и локалног нивоа власти, супродставља интересе локалних заједница централном нивоу власти и доводи у питање остварење права на локалну самоуправу.

Примери лоше праксе

Увидом у документа локалних самоуправа, уочили смо да код значајног броја општина извештај не одговара завршном рачуну буџета, да се одређени програми, случајно или намерно, не наводе, и то управо они који са заштитом животне средине немају никакве везе. Значајан број општина у извештајима уредно евидентира неутрошена средства која се преносе у наредну годину, али се у извештају за следећу годину више не помињу, нити се сабирају са новопреним средствима. Све ово умањује веродостојност извештавања.

Чекајући на сагласност ресорног министарства, службе задужене за заштиту животне средине губе време и пропуштају прилику да ограничена средства наменски употребе.

Тренутно све локалне самоуправе у Србији припремају програме коришћења средстава буџетских фондова за 2016. годину. Сматрамо да ће се све наведене слабости система финансирања заштите животне средине поновити и наредне године, што ће директно утицати на погоршање стања животне средине.

Као пример, наводимо предлог програма буџетског фонда општине Вршац, који је упућен Скупштини општине на усвајање, у петак 4. децембра 2015. године. И овога пута, програмом су предвиђени преноси средстава из фонда ка другим корисницима буџета (дечји вртић, основне и средње школе, јавно комунално предузеће), као и програми који не припадају области заштите животне средине (постављање соларних панела за грејање воде у дечјем базену). Подсећамо да је Министарство одобрило општини Вршац да се у 2015. години изградња дела олимпијског базена финансира средствима фонда за заштиту животне средине, па претпостављамо да се ни овај наставак радова неће довести у питање.

Неопходно је да се овај проблем решава кроз дијалог и сарадњу републичких органа и локалне самоуправе, уз учешће цивилног друштва и привреде. На тај начин доносиоци одлука ће бити у стању да разумеју проблем, уваже потребе и специфичности функционисања локалних самоуправа и обезбеде законодавна решења која ће бити основ за решавање проблема. Без обзира на потребу за јачањем дијалога и међусобним разумевањем **поштовање закона и одговорност носилаца јавних функција** мора бити оквир у коме се решава проблем финансирања заштите животне средине.

Препоруке за успостављање делотворног система финансирања заштите животне средине

Основни циљ политике животне средине требало би да буде **заштита животне средине и спречавање даље деградације животног окружења**. Овај циљ потребно је остварити поштовањем следећих оперативних принципа:

- ефикасно управљање средствима намењеним заштити животне средине – поштовање принципа загађивач плаћа и трошење наменских средстава за потребе заштите животне средине и спречавање деградације;

- транспарентно и партиципативно креирање стратешког и нормативног оквира за заштиту животне средине – учешће јавности у складу са Смерницама које је усвојила Влада, али и важећим обавезујућим прописима, омогућава идентификовање проблема у раној фази, повећану контролу над законодавним процесом и онемогућава поједине интересне групе да утичу на законодавни процес;
- владавина права (**поштовање важећих прописа**, идентификовање најслабијих тачака у примени закона и јачање капацитета кроз сарадњу између локалних актера и између више општина; унапређење хоризонталне и вертикалне сарадње јавних институција – недопустива је пракса да републички органи касне или не достављају мишљење на нацрте прописа које израђују други органи);
- сукцесивно повећање наменских буџетских прихода, али и расхода, а не њихово смањење. Повећања морају бити резултат реалних процена трошкова, али и дијалога између различитих друштвених актера, посебно оних који ће овим повећањем бити директно погођени. Смањење износа средстава која су намењена заштити животне средине, неће довести до привредног раста или јачања економије, већ ће српску привреду учинити неконкурентном на ЕУ тржишту. Одлагање решавања проблема деградације животне средине само ће повећати трошкове у наредним годинама.

Потребно је утврдити области од значаја за финансирање, а то су **заштита ваздуха, управљање отпадом, санација сметлишта које користе локалне самоуправе и унапређење система управљања отпадним водама**. Ово су области које су у финансијском смислу најзахтевније, а представљају највећи узрок деградације животне средине. Финансирање пројеката који не доприносе унапређењу квалитета животне средине (као у горе наведеним примерима) морају бити значајно смањени и заустављени.

Без обзира на законско решење, и без обзира да ли ће Фонд бити посебно правно лице или део Министарства, управљање буџетским средствима за заштиту животне средине мора бити транспарентно. Планирана и утрошена средства морају бити приказана тако да је наменско располагање видљиво. Орган задужен за управљање Фондом, годишње извештаје треба да подноси Народној скупштини, а не ресорном министарству или Влади. Практика јавних слушања и отвореност Одбора за заштиту животне средине Народне скупштине омогућила би појачану контролу над трошењем средстава за заштиту животне средине и допринела бољем располагању ограниченим средствима.

Закон о заштити животне средине треба да омогући остварење основног циља заштите животне средине, које није у сукобу са Законом о буџетском систему, као системским актом.

Потребно је да ресорно министарство, у сарадњи са Министарством финансија и другим одговорним органима и организацијама, предложи правни акт којим се, у складу са дефинисаним циљевима, прописује начин припреме и садржај Програма буџетског фонда за заштиту животне средине на централном и локалном нивоу. Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем треба да буде усклађен са потребама заштите животне средине. Након усвајања наведених прописа, потребно је локалним самоуправама укинути обавезу прибављања сагласности од Министарства на програме буџетског фонда за заштиту животне средине. Локална самоуправа је, пре свега, уставно право грађана. Док до ове промене не дође, неопходно је да надлежни органи уоче и санкционишу ненаменска трошења. Потребно је да се поштују прописи који омогућавају да службеници који одобравају ненаменско трошење средстава, како на централном тако и на локалном нивоу, одговарају за своје поступање, у складу са законом. Да би се ово постигло,

потребно је да у Закону у заштити животне средине буде установљена одговорност за органе, организације и одговорна лица која дају сагласност на програме буџетског фонда локалних самоуправа, као и одговорност за нечињење.

Потребно је успоставити механизам мониторинга и евалуације пројеката који се финансирају средствима намењеним за заштиту животне средине. Ово треба да буде једно од основних задужења органа који управља Фондом за заштиту животне средине. Овде се не мисли на контролу финансијских извештаја (која такође изостаје), већ евалуацију пројеката у погледу циљева и остварених резултата. Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине наводи 23 области које ће се финансирати из буџета за животну средину, што омогућава да се наменским средствима финансирају пројекти који не доприносе остварењу основног циља – **заштите животне средине и спречавања даље деградације**. У програмском буџету Републике Србије и јединица локалне самоуправе треба да буду дефинисани специфични циљеви заштите и индикатори за праћење успеха у реализацији пројеката.

Потребно је дефинисати основне и обавезне услове које локалне самоуправе и други потенцијални корисници средстава Фонда за заштиту животне средине Републике Србије, морају испунити, како би могли да конкуришу за средства:

- наменско располагање сопственим средствима за заштиту животне средине;
- планирање пројеката у складу са стратешким приоритетима, дефинисаним програмским буџетом уз јасно одређене индикаторе;
- транспарентно исказани расходи и приходи извештавани ресорном министарству;
- наменска средства локалног буџетског фонда, која из објективних разлога нису утрошена у претходној години, морају се за исте неизвршене програме одредити и у наредној години. Добрим планирањем ова појава може да се сведе на минимум.
- корисници који не троше средства наменски не могу да се пријаве на конкурсима који се финансирају из буџета.

Да би ове препоруке биле остварене, неопходно је да заштита животне средине **постане приоритет Владе Републике Србије, што у овом тренутку није случај**.

Надамо се да ће овај допис бити предмет разматрања у одговорним институцијама и да ћете препознати добру намеру аутора дописа.

Верујући да се налазимо на истом задатку унапређења квалитета живота грађана Србије, шаљемо срдачне поздраве.

Овај допис су припремили Београдска отворена школа (контакт особа – Мирко Поповић 011 3061372, mpopovic@bos.rs) и Еколошки центар „Станиште“ (контакт – Дејан Максимовић, 065 8443000, staniste@sbb.rs) уз подршку Коалиције за надзор јавних финансија.