

# Može li planiranje „zelenih“ budžetskih fondova biti efikasnije?

Razgovarali smo sa Dejanom Maksimovićem, ekspertom Ekološkog centra „Stanište“ iz Vršca, koji istražuje stanje finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji na lokalnom nivou...

MILISAV PAJEVIĆ

„Zelenom dinaru“ razgovarali smo sa Dejanom Maksimovićem, ekspertom Ekološkog centra „Stanište“ iz Vršca. On od 2010. godine, samostalno ili u partnerstvu sa Centrom za evropske politike iz Beograda, istražuje stanje finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji na lokalnom nivou.

- U periodu od 2015. do 2018. godine porastao je broj lokalnih samouprava koje nemaju Program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, i to sa 13, na početku perioda, na 20 na kraju perioda, uz nekoliko opština i gradova za koje nema pouzdanog podatka o postojanju ovog dokumenta - ističe Maksimović.

Podaci o broju lokalnih samouprava po godinama su dati u Tabeli 1.

Kao razlog zašto nemaju usvojen Program, značajan broj lokalnih samouprava je u propratnom dopisu naveo je da naknade koje su Zakonom o zaštiti životne sredine propisane kao prihodi fonda, više nemaju namenski karakter. Većina lokalnih samouprava koje nemaju Program fonda, ipak imaju prihode od ovih naknada. Tako od 17 lokalnih samouprava koje u 2017. godini nisu imale Program fonda, njih 13 imalo je prihode od naknada, u zbir-

	2015.	2016.	2017.	2018.
Ima program	130	127	125	120
Nema program	13	18	17	20
Nema podatak	2	0	3	5

nom iznosu od oko 81 milion dinara. Na taj iznos treba dodati još oko 130 miliona dinara, koliki su bili zbirni prihodi u tri opštine za koje nema podataka o postojanju fonda.

## Kakav je zbirni iznos rashoda koji se planira u programima budžetskih fondova za zaštitu životne sredine?

- Kada se uporede Programi korišćenja sredstava fondova u svim lokalnim samoupravama, primećuje se značajno smanjenje iznosa sredstava planiranih za korišćenje. Ovo smanjenje najizraženije je bilo 2016. godine, kada je iznosilo oko milijardu dinara (oko 15 odsto), jer je sa 6,45 milijardi dinara, koliko su zbirno sve lokalne samouprave planirale u 2015. godini, iznos smanjen na 5,45 milijardi dinara u 2016. godini. U 2017. godini je planirani iznos bio nešto viši (5,75 milijardi dinara), da bi se smanjenje nastavio u 2018. godini sa 5,34 milijarde dinara, što je za 18 posto niže nego u 2015. godini. (Prikazano u Tabeli 2)

Za ovo smanjenje plana rashoda ne postoji opravdanje, jer su u isto vreme primetno porasli prihodi, kako tekući

	2015.	2016.	2017.	2018.
	6.456.681.172	5.454.720.167	5.753.985.664	5.342.737.095

	Tekući prihodi od naknada u dinarima	Ukupni prihodi (tekući+preneti) u dinarima	Planirani rashodi u programima fonda u dinarima
2015.	4.530.621.775	9.959.271.533	6.456.681.172
2016.	4.955.082.860	11.495.081.785	5.454.720.167
2017.	5.494.706.007	13.407.028.642	5.753.985.664
2018.			5.342.737.095



od naknada, tako i ukupni, sa prenetim sredstvima iz prethodne godine. Jedini razlog smanjenja iznosa planiranih rashoda u Programima fondova vidimo u ukidanju namenskog karaktera sredstvima od naknada za zaštitu životne sredine, koja se sada mogu bez ograničenja koristiti i za druge namene, koje sa životnom sredinom nisu u vezi.

U Tabeli 3. dati su iznosi tekućih prihoda od naknada po godinama, zatim ukupni prihodi (zbir tekućih prihoda i neutrošenih prenetih sredstava iz prethodne godine) i planirani rashodi u programima fondova.

## Kakav ste trend zabeležili kad su u pitanju rashodi?

- Manje iznose planiranih rashoda u 2018. godini od onih u 2015. godini imalo je 49 lokalnih samouprava, a najveća smanjenja iznosa beleže se kod opština i gradova sa najvišim iznosima naplaćenih naknada.

Značajna većina lokalnih samouprava (od 66 do 73 odsto) u programu fonda planira manje rashode od iznosa

ukupnih prihoda, i njihov broj raste, sa 85 u 2015. godini na 91 u 2017. godini. U porastu je broj opština i gradova koji u programu fonda planiraju manje rashode čak i od iznosa tekućih prihoda od naknada, sa 34 u 2015. godini na 44 u 2017. godini. Na kraju, opada broj lokalnih samouprava koje planiraju veće rashode od ukupnih prihoda. (Tabela 4.)

Primećuje se i to da različiti organi lokalne samouprave donose Program fonda. U periodu 2015-2017. godine, u oko 60 opština i gradova programe je usvojilo opštinsko/gradsko veće, u četiri slučaja to je učinio predsednik opštine ili gradonačelnik, u oko 50 njih skupština, a u jedan do četiri slučaja uprava.

## Da li se povećava se broj lokalnih samouprava koje u Programu fonda ne planiraju preneti sredstva iz prethodne godine?

- U 2015. godini, dok su prihodi budžetskog fonda za zaštitu životne sredine još uvek bili namenski, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu postupile su samo 23 lokalne samouprave (15,9 odsto), koje su u programu fonda iskazale preneti sredstva iz prethodne godine u punom iznosu, i povezale ih sa aktivnostima koje nisu

sprovedene u prethodnoj godini. Isti broj lokalnih samouprava je to učinio i u 2016. godini, u kojoj namenski karakter prihoda više nije bio propisan, da bi u 2017. godini taj broj značajno opao u 12 opština i gradova.

Još 24 lokalne samouprave (ili 16,6 posto) u 2015. i 2016. godini, a 20 njih (13,8 odsto) u 2017. godini, u programu fonda su iskazale preneti sredstva, ali u manjem iznosu od stvarnog, dok je šestopština i gradova u 2015. godini, četiri u 2016. i tri u 2017. godini u programu u opštem smislu pomenulo da su i preneti sredstva prihodi fonda, ali bez navođenja iznosa. Kod značajnog broja lokalnih samouprava, ipak je primećeno da se nerealizovane aktivnosti iz prethodne godine ne ponavljaju u programima fonda u narednoj, a sredstva planirana za finansiranje tih aktivnosti, opredeljuje se za druge aktivnosti i projekte.

Najveći problem je što raste broj lokalnih samouprava koje, iako imaju sredstva preneti iz prethodne godine, u programima fonda ova sredstva uopšte ne pominju i ne sabiraju ih sa tekućim prihodima. Tih opština i gradova bilo je 56 (38,6 odsto) u 2015. godini, 50 (34,5 posto) u 2016. godini i 67 (42,6%) u 2017. godini. (Tabela 5.)

## Koje preporuke biste dali kako bi se unapredio rad lokalnih „zelenih“ budžetskih fondova?

- Izmenama Zakona o budžetskom sistemu iz decembra 2015. godine, kojima je ukinut namenski karakter ovim naknadama, samo su podstakle vlasti na svim nivoima da sredstva od naknada za zaštitu životne sredine nastave da troše za aktivnosti i programe koji ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine, u još većim iznosima nego ranije, ali sada ne kršeći Zakon. Takođe, program fonda donose različiti organi – opštinska/gradska skupština, opštinsko/gradsko veće, predsednik opštine/gradonačelnik, opštinska uprava. Izmenama istog zakona propisati da lokalna skupština osniva i donosi program budžetskog fonda, a da nadležnost za izvršenje ima predsednik opštine/gradonačelnik. Time bi se izbegle neujednačenosti, a dobilo bi se na transparentnosti, na kvalitetu odluka, informisanosti (obaveza objavljivanja u lokalnom službenom glasilu, veća medijska pažnja) i učešću javnosti u odlučivanju, kaže Dejan Maksimović. Li naglašava da Zakonom i drugim aktima propisati mere koje će se preduzeti u slučajevima kada lokalne samouprave u programu budžetskog fonda za zaštitu životne sredine planiraju ili izvrše manje rashoda od iznosa namenskih prihoda iz naknada.

Planiranje nižih iznosa rashoda čak i od iznosa tekućih prihoda od naknada je veoma rašireno među lokalnim samoupravama. Kako bi se sprečile ovakve pojave, nadležno Ministarstvo može usloviti učešće lokalnim samoupravama na konkursima, ili tražiti od Ministarstva finansija privremenu obustavu transfera, itd.

U skladu sa Članom 100. Zakona o zaštiti životne sredine, Ministar propisuje obrazac programa korišćenja sredstava budžetskog fonda, što do sada nije učinjeno. Zbog velike raznolikosti formi koje lokalne samouprave sada koriste, programi su često nedovoljno transparentni (uopšten opis aktivnosti koje se planiraju, nejasna veza sa životnom sredinom), ne sadrže određene informacije (npr. iznos prenetih sredstava), a postoje i nedoumice da li su određene aktivnosti u vezi sa životnom sredinom. Ujednačenje forme smanjilo bi sve navedene negativne pojave. ■

	2015.	2016.	2017.
Broj lokalnih samouprava koje:			
U programu fonda planiraju manje rashoda od ukupnih prihoda (tekući + preneti)	85	91	91
U programu fonda planiraju manje rashoda od tekućih prihoda	34	39	44
U programu fonda planiraju više rashoda od ukupnih prihoda (tekući + preneti)	42	31	33
Nemaju Program fonda	13	18	17
Nema podatak	5	5	3

	2015.	2016.	2017.
Da, planiraju se u punom iznosu	23	23	12
Da, ali se navodi manji iznos od stvarnog	24	24	20
Navodi se da ima prenetih sredstava, ali u opštem smislu, bez iznosa	6	4	3
Ne planiraju se preneti sredstva, i ne pominju, iako ih ima	56	50	67
Nema programa fonda, iako ima prenetih sredstava	10	10	11
Nema prenetih sredstava (bez obzira da li postoji program fonda)	22	27	27
Nema podataka ni da li su planirana, ni da li ih ima	4	7	5
Ukupno lokalnih samouprava	145	145	145