

Како смо протраћили пола милијарде евра

Децембар 2019.

Наше потребе за улагањима у заштиту животне средине су много веће од новца који приходимо од еко-наклада, али ни то што се приходје не користи се у потпуности, јер се планирају мањи расходи од прихода, још мање од планираног се заиста потроши, а и од тога што се потроши добар део иде за програме који нису у вези са заштитом животне средине.

Да би применила ЕУ законодавство из области заштите животне средине, Србија мора да уложи значајна средства. По старијим проценама (2011), потребно је уложити 10,6 милијарди евра, највише у управљање отпадним водама (5,6 милијарди) и управљање отпадом (2,8 милијарди). Новије процене (2015) су око 15 милијарди евра. По искуствима ранијих проширења, држава кандидат мора годишње да уложи 2–3% БДП-а. Процењује се да је Србија последњих 9 година улагала између 0,25% и 0,7% БДП-а.

Еколошки центар „Станиште“ је од 2010. до 2019. године спровео седам истраживања о стању система финансирања заштите животне средине у Србији, са посебним освртом на локалне самоуправе, самостално или у сарадњи са Центром за европске политике (ЦЕП). Методологија истраживања била је анализа докумената. Путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја, тражени су документи од Управе за трезор, Министарства заштите животне средине, и свих 145 општина и градова са подручја централне Србије и АП Војводине, као и градских општина града Београда. Након анализе, о стању финансирања животне средине могу се извести ови **закључци:**

(I) На свим нивоима власти постоји пракса да се део прихода од еколошких наклада користи ненаменски.

Средства од еко-наклада била су до краја 2015. године наменска и морала су се трошити кроз Зелени фонд Републике Србије, а на локалном нивоу кроз буџетски фонд за заштиту животне средине. Ово је било прописано одредбама више еколошких закона – о заштити животне средине, о управљању отпадом, о амбалажном отпаду, о заштити природе, о водама и о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда.

И поред ове обавезе, значајни износи прихода од еко-наклада су без последица трошени ненаменски, на потребе које нису у вези са заштитом животне средине!

Од краја 2015. године, изменама Закона о буџетском систему, ова средства више нису наменска и могу се користити у било коју другу сврху. То је озбиљно угрозило систем фи-

нансирања заштите животне средине. Обесмишљене су одредбе еколошких закона, а власти на свим нивоима подстакнуте су да слободно, у још већим износима, наставе са пренаменом ових средстава, али сада не кршећи прописе.

Од почетка периода, на свим нивоима власти збирни расходи у фондовима били су мањи од текућих прихода од еко-наклада. Оваква пракса била је забележена готово сваке године, и то у око 80% општина и градова. За 9 година, око 11,5 милијарди динара је збирно мање потрошено кроз фондове, него што је приходовано од наклада.

Неутрошена средства пренета из претходних година најчешће нису укључивана у укупне приходе за текућу годину, иако је тако прописано законом. У програмима фонда за 2015. и 2016. годину само 23 локалне самоуправе су пренета средства исказивале у пуном износу, док је само њих 7, односно 8 то чинило у 2018. и 2019. години. Са друге стране, број





У Србији се у заштиту животне средине улаже знатно мање новца него што је потребно, по проценама између 0,25% и 0,7% БДП-а годишње. Са тако ниским улагањима, уз високе износе ненаменског трошења, није могуће испунити ни потребе грађана, ни обавезе из Поглавља 27.

општина и градова који уопште не рачунају пренета средства, иако су их имали, порастао је са 50 на 70. То указује да су еко-накнаде још у фази планирања свесно и систематски распоређиване за друге намене.

На републичком нивоу је стање још неповољније, нарочито после укидања Фонда за заштиту животне средине у септембру 2012. године (обновљен тек 2017. године као Зелени фонд). За 9 година, приходи су били око 48 милијарди динара, а расходи Фонда само око 14 милијарди динара, тако да је другу намену добило 34 милијарде динара.

Рачунајући у еврима, до краја 2018. године, ненаменски и мимо фондова за заштиту животне средине потрошено је збирно око 387 милиона евра, и то око 288 милиона евра у републичком буџету, док у буџетима општина и градова око 99 милиона евра.

(II) Оно што се потрошило кроз локалне фондове, врло често се користило ненаменски, у сврхе које нису у вези са животном средином.

Поред новца који је потрошен мимо фондова, у око 60% фондова планирани и трошени су значајни износи у сврхе које нису у вези са заштитом животне средине. На тај начин је од 2010. године потрошено још око 100 милиона евра (до 1,5 милијарди динара годишње).

Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану прописује да ове активности не припадају заштити животне средине, већ областима као што су развој заједнице, водоснабдевање, улична расвета, пољопривреда, енергија, вишенаменски развојни пројекти, и друго. Зато се не могу спроводити кроз фонд за заштиту животне средине, и не могу се финансирати из еко-накнада.

Када се све сабере, што мимо фондова, а што кроз њих, од 2010. године је укупно је изгубљено око 487 милиона евра наплаћених од грађана и привреде. За тај новац, примера ради, могло се изградити 20 регионалних депонија и тако битно унапредити управљање отпадом (депонија у Суботици је коштала 24 милиона евра, што је у јавности означено као прескупо).

Примери на шта је ненаменски трошен новац из локалних фондова: субвенције комуналним предузећима, асфалтирање улица, реконструкција мостова, изградња саобраћајница, зимска служба, чишћење канала, санирање штете од поплава, хватање паса (чак и накнаде за уједе паса и судске трошкове), сузбијање комараца и крпеља, санација бунара, изградња и реконструкција водовода, набавка аутобуса, плаћање дуга за гас, јавна расвета, уградња столарије, поправка кровова и друго.



(III) На локалу се све мање новца планира за заштиту животне средине.

Последњих година запажа се да општине и градови планирају све мање расходе у програмима фонда за заштиту животне средине. Планирани расходи су најчешће нижи и од остварених текућих прихода од накнада. У 2015. години су планирани расходи износили 6,45 милијарди динара, збирно за све општине и градове. Чим су средства од накнада престала да буду наменска, већ у 2016. години планирано је било тачно једну милијарду мање, да би у 2019. години било планирано само 4,6 милијарди динара. Како су у том периоду приходи од накнада порасли са 4,5 на 6,3 милијарде динара збирно, једини разлог за смањење плана расхода је да општине и градови користе могућности за пренамену које су отворене изменама Закона о буџетском систему.

Расте број локалних самоуправа које су укинуле буџетски фонд за заштиту животне средине. У 2013. години само град Сремска Митровица је укинуо фонд, да би до 2019. године то исто учинило укупно 22 општине и града. Као разлог за затварање фонда најчешће се наводи престанак наменског карактера прихода од накнада.

(IV) Поред главних закључака и проблема, важно је истаћи и следеће налазе:

Транспарентност програма и извештаја опада.

Извештаје фондова најчешће не усваја исти орган који је донео програме. Више од 90% програма доноси локална скупштина, веће, председник општине или градоначелник. Међутим, само трећину извештаја усваја исти орган који је донео програм. Извештаје углавном усваја општинска/градска управа, без објаве у службеном гласилу. Да нема обавезе достављања извештаја Министарству, питање је да ли би се они уопште сачињавали. Власти радо објављују планове, али очито од јавности крију податке шта је од планираног заиста урађено и колико новца је потрошено. Висок је и број општина и гра-

Све мање новца се планира да се уложи у животну средину. Новац од еколошких накнада се распоређује за друге сврхе намерно и систематски, још у фази планирања. То се дешава сваке године, у око 80% локалних самоуправа.

дова који у документима не дају јасне податке о томе које активности су планиране и спроведене, већ то чине дајући уопштене описе, из којих се не може јасно закључити о којим се активностима ради и колико су оне повезане са животном средином, или који не садрже утрошене износе за сваку ставку. Најчешће се ради о најскупљим ставкама.

Расподела прихода од еко-накнада између републичког, локалних и покрајинског буџета је нерационална.

Закони прописују 10 накнада које су приходи фондова за заштиту животне средине и проценат њихове расподеле између различитих нивоа власти. Док су републички и локални буџети имали приходе по 4 до 8 милијарди динара годишње, АП Војводина је приходовала само од једне накнаде, и то између 10 и 14 милиона динара. С обзиром да АП Војводина има надлежности у заштити животне средине, расходи покрајинског буџета за ту намену су од 300 до 500 милиона динара годишње. Тако постојећа расподела прихода води до парадокса, у коме се на републичком и локалном нивоу значајни износи троше ненаменски, док се у АП Војводини за исту намену додају средства из других буџетских извора.

У периоду 2010-2018. године, у Србији је на свим нивоима власти ненаменски потрошено укупно 487 милиона евра наплаћених од привреде и грађана на име еколошких накнада. За тај новац могло је да се изгради 20 регионалних депонија и тако битно унапреди управљање комуналним отпадом. Да би се стање поправило неопходно је вратити наменски карактер накнадама, поштрити мере финансијске дисциплине, повећати транспарентност и учешће јавности у одлучивању.



ПРЕПОРУКЕ:

Обуставити даље закидање на заштити животне средине и усмеравање средстава намењених животnoj средини за друге сврхе.

Измене Закона о буџетском систему из децембра 2015. године довеле су до низа погубних последица и готово разориле систем финансирања заштите животне средине на свим нивоима. Зато је први и основни услов за побољшање стања – да се што пре врати наменски карактер приходима од еколошких накнада.

Пооштрити и доследно применити мере финансијске дисциплине.

Имајући у виду искуство ненаменског трошења и онда када су еко-накнаде биле наменске, потребно је да се привремена обустава трансферних средстава из републичког буџета прошири и на случајеве када орган власти планира да изврши, или кад изврши мање расхода него што је износ прихода од накнада, или кад не достави извештај Министарству. Обуставе преноса треба заиста и спровести.

Рационалније распоредити средства од накнада између републичког и покрајинског буџета.

Изменама Закона о управљању отпадом, приходе од накнаде за производе који после употребе постају посебни токови отпада, а који су остварени на подручју АП Војводине, у целости уступити буџету Покрајине. Тако ће буџет АП Војводине годишње бити већи за око 600 милиона динара.

Повећати транспарентност коришћења средстава фонда, обезбедити суштинско учешће јавности у одлучивању.

У складу са чланом 100. Закона о заштити животне средине, Министар треба да пропише образац годишњих програма коришћења средстава и извештаја о утрошку средстава локалних и покрајинског фонда. Достављене програме и извештаје треба јавно објавити на сајту Министарства, или Агенције за заштиту животне средине. Изменама Закона о буџетском систему (члан 64) прописати да локална скупштина доноси програме, али и усваја извештаје фонда. Изменама Закона о заштити животне средине прописати мере које ће обезбедити суштинско, а не само формално учешће јавности у поступку доношења програма фонда.

Повећати број локалних самоуправа које имају фонд.

Приликом расписивања конкурса, потребно је да републички и покрајински органи могућност пријаве локалних самоуправа услове постојањем сопствених, локалних, усвојених програма коришћења средстава фонда.

Подстицати удружења грађана да надзиру финансирање заштите животне средине.

Проблеми у финансирању животне средине постоје на свим нивоима. Зато се не може очекивати да Република успешно надзире примену прописа у општинама, када и сама недовољно примењује те исте прописе. Зато је, осим државне контроле, потребно подстаћи удружења грађана која у жижи деловања имају животну средину, али и владавину права, јавне финансије и слично, као и истраживачке медије, да надзиру коришћење средстава од еко-накнада.

Све више општина и градова укида свој Фонд за заштиту животне средине, уз објашњење да накнаде више нису наменске. У 2019. години Фонд је укинуло укупно 22 локалне самоуправе.

Највише ненаменски потрошеног новца имају оне локалне самоуправе које имају и највише приходе од накнада, дакле, које имају највише загађивача. Уместо да троше новац на санирање последица загађења, оне га троше у друге сврхе (у динарима):

1) Београд	3.157.405.014
2) Пожаревац	1.413.480.608
3) Бор	605.090.692
4) Панчево	551.408.398
5) Уб	336.307.924
6) Лајковац	325.790.632
7) Пећинци	304.777.463



Министарство заштите животне средине



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA



www.staniste.org.rs

Мишљења и ставови изражени у овој публикацији искључива су одговорност аутора и не представљају нужно званичан став Министарства заштите животне средине.

Кључни резултати истраживања о финансирању заштите животне средине у Србији у периоду 2010-2018. године и главне препоруке