

Kako smo protraćili pola milijarde evra

Ključni rezultati istraživanja o finansiranju zaštite životne sredine u Srbiji u periodu 2010-2018. godine i glavne preporuke...

Stanje finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji može se sažeti u rečenicu: Naše potrebe su mnogo veće od novca koji prihoduemo od eko-naknada, ali ni to što se prihoduje ne koristi se u potpunosti, jer se planiraju manji rashodi od prihoda, još manje od planiranog se zaista potroši, a i od toga što se potroši dobar deo ide za programe koji ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine.

Da bi primenila evropsko zakonodavstvo iz oblasti zaštite životne sredine, Srbija mora da ispuni, između ostalih, i finansijske uslove. Po proceni iz Strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (2011), za to je potrebno da se uloži 10,5 milijardi evra, najviše u upravljanje otpadnim vodama (5,6 milijardi) i uprav-

ljanje otpadom (2,8 milijardi), dok novije procene (2015) ukazuju na 15 milijardi evra. Po iskustvima ranijih proširenja, država kandidat mora godišnje da uloži 2–3% BDP. Procenjuje se da je Srbija poslednjih deset godina ulagala između 0,25% i 0,7% BDP-a.

Ekološki centar „Stanište” je od 2010. do 2018. godine sproveo sedam istraživanja o stanju sistema finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji, sa posebnim osvrtom na lokalne samouprave, samostalno ili u saradnji sa Centrom za evropske politike (CEP). Metodologija istraživanja bila je analiza dokumenata. Putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, traženi su dokumenti od Uprave za trezor, Ministarstva zaštite životne sredine, i od svih 145 opština i

gradova sa područja centralne Srbije i AP Vojvodine, kao i od gradskih opština grada Beograda).

Nakon analize dokumenata, o tome kakvo je stanje finansiranja zaštite životne sredine na svim nivoima, zaključuje se sledeće:

1. Na svim nivoima vlasti postoji praksa da se deo prihoda od ekoloških naknada koristi nenamenski.

Sredstva od eko-naknada bila su do kraja 2015. godine namenska i morala su se trošiti kroz Zeleni fond Republike Srbije, a na lokalnom nivou kroz budžetski fond za zaštitu životne sredine. Ovo je bilo propisano odredbama više ekoloških zakona – o zaštiti životne sredine, o upravljanju otpadom, o ambalažnom otpadu, o zaštiti prirode, o vodama i o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda.

I pored ove obaveze, značajni iznosi prihoda od eko-naknada su bez posledica trošeni nenamenski, na potrebe koje nisu u vezi sa zaštitom životne sredine!

Od kraja 2015. godine, izmenama Zakona o budžetskom sistemu, ova sredstva više nisu namenska i mogu se koristiti u bilo koju drugu svrhu. Time su obesmišljene odredbe pomenutih ekoloških zakona, kojima se uređuje sistem finansiranja životne sredine. To je vlasti na svim nivoima podstaklo da slobodno, u još većim iznosima, nastave sa prenamenom i zloupotrebom ovih sredstava, ali sada ne kršeći propise.

Od početka perioda, na svim nivoima vlasti zbirni rashodi u fondovima bili su manji od tekućih prihoda od eko-naknada. Ovakva praksa bila je ustaljena i veoma raširena, jer je zabeležena gotovo svake godine, i to u oko 80% opština i gradova. Za devet godina, oko 11,3 milijardi dinara je manje potrošeno kroz fondove, nego što je prihodovano od naknada, zbirno za sve opštine i gradove.

Neurošena sredstva preneti iz prethodnih godina najčešće nisu uključivana

u ukupne prihode za tekuću godinu, iako je tako propisano zakonom. U programima fonda za 2015. i 2016. godinu samo 23 lokalne samouprave su preneti sredstva iskazivale u punom iznosu, dok je samo njih 12 to činilo u 2017. godini. Sa druge strane, broj opština i gradova koji uopšte ne računaju preneti sredstva, niti ih pominju, iako su ih imali, porastao je sa 50 na 67. To ukazuje da su eko-naknade još u fazi planiranja raspoređivane za druge namene, da je prenamenjivanje rađeno namerno i sistematski.

Na republičkom nivou je stanje bilo još nepovoljnije, naročito u periodu posle septembra 2012. godine, kada je ukinut republički Fond za zaštitu životne sredine, koji je obnovljen tek 2017. godine kao Zeleni fond. Za devet godina, prihodi od naknada iznosili su oko 48 milijardi dinara, a rashodi u Fondu samo oko 14 milijardi dinara, tako da je drugu namenu dobilo 34 milijarde dinara.

Računajući u evrima, do kraja 2018. godine, nenamenski i mimo fondova za zaštitu životne sredine potrošeno je zbirno oko 385 miliona evra, i to oko 288 miliona evra u republičkom budžetu, dok u budžetima opština i gradova oko 97 miliona evra.

2. Ono što se potrošilo kroz lokalne fondove, vrlo često se koristilo nenamenski, u svrhe koje nisu u vezi sa životnom sredinom.

Pored novca koji je potrošen mimo fondova, u oko 70% fondova planirani i trošeni su značajni iznosi u svrhe koje nisu u vezi sa zaštitom životne sredine. Tako je od 2010. godine potrošeno oko 100 miliona evra (do 1,5 milijardi dinara godišnje).

Nekoliko primera na šta je trošen novac: subvencije komunalnim preduzećima, asfaltiranje ulica, izgradnja saobraćajnica, zimska služba, čišćenje kanala, saniranje štete od poplava, hvatanje pasa (čak i naknade za ujede pasa i sudske troškove), suzbijanje komaraca i krpelja, zoološki vrtovi, sanacija bunara, izgradnja i rekonstrukcija vodovoda i toplivoda, nabavka autobusa, otpлата duga za gas, javna rasveta, ugradnja stolarije, popravka krovova i druge aktivnosti.

Pravilnik o standardnom klasifikacijom okviru i kontnom planu propisuje

INFO PREPORUKE

■ **Obustaviti dalje zakidanje na zaštiti životne sredine i usmeravanje sredstava namenjenih životnoj sredini na druge oblasti.** Izmene Zakona o budžetskom sistemu iz decembra 2015. godine dovele su do niza pogubnih posledica i gotovo razorile sistem finansiranja zaštite životne sredine na svim nivoima. Zato je prvi i osnovni uslov za poboljšanje stanja – da se što pre vrati namenski karakter prihodima od ekoloških naknada.

■ **Pooštriti i dosledno primeniti mere finansijske discipline.** Privremenu obustava transfernih sredstava iz republičkog budžeta treba proširi i na slučajeve kada organ vlasti planira da izvrši, ili kad izvrši manje rashoda nego što je iznos prihoda od naknada, ili kad ne izvrši obavezu izveštavanja prema Ministarstvu.

■ **Racionalnije rasporediti sredstva od naknada između republičkog i pokrajinskog budžeta.** Izmenama Zakona o upravljanju otpadom, prihodi od naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, a koji su ostvareni na području AP Vojvodine, u celosti ustupiti budžetu Pokrajine. Tako će budžet AP Vojvodine prihodoivati oko 600 miliona dinara više.

■ **Povećati transparentnost korišćenja sredstava fonda, obezbediti suštinsko učešće javnosti u odlučivanju.** Dostavljene programe i izveštaje treba javno objaviti na sajtu Ministarstva, ili Agencije za zaštitu životne sredine. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu (član 64) propisati da lokalna skupština donosi programe i usvaja izveštaje fonda. Izmenama Zakona o zaštiti životne sredine, propisati mere koje će obezbediti suštinsko, a ne samo formalno učešće javnosti u postupku donošenja programa fonda.

■ **Povećati broj lokalnih samouprava koje imaju fond.** Prilikom raspisivanja konkursa, potrebno je da nadležni republički i pokrajinski organi mogućnost prijave lokalnih samouprava uslove postojanjem sopstvenih, lokalnih, usvojenih programa korišćenja sredstava fonda.

■ **Podsticati udruženja građana da nadziru finansiranje zaštite životne sredine.** Osim mera državne kontrole, treba podstaći udruženja građana koja se bave životnom sredinom, ali i ona u čijoj su žiži delovanja vladavina prava, nadzor javnih finansija, kao i istraživačke medije, da nadziru korišćenje sredstava od eko-naknada.

da ove aktivnosti ne pripadaju zaštiti životne sredine, već oblastima kao što su razvoj zajednice, vodosnabdevanje, ulična rasveta, poljoprivreda, energija, višenamenski razvojni projekti, i drugo. Zato se ne mogu sprovođiti kroz Fond za zaštitu životne sredine, i ne mogu se finansirati sredstvima od eko-naknada.

Kada se sve sabere, što mimo fondova za zaštitu životne sredine, a što kroz njih, od 2010. godine je ukupno nenamenski potrošeno oko 485 miliona evra eko-naknada naplaćenih od građana i privrede. Za taj novac moglo se izgraditi 20 regionalnih deponija i tako gotovo rešiti pitanje komunalnog otpada (primera radi, deponija u Subotici je koštala 24 miliona evra, što je u javnosti označeno kao preskupno).

3. Opštine i gradovi sve manje novca planiraju da potroše na zaštitu životne sredine.

Poslednjih godina zapaža se da opštine i gradovi planiraju sve manje rashode u okviru programa fondova za

zaštitu životne sredine. Planirani rashodi su najčešće niži i od ostvarenih tekućih prihoda od naknada.

U 2015. godini su planirani rashodi iznosili 6,45 milijardi dinara, zbirno za sve opštine i gradove. Čim su sredstva od naknada prestala da budu namenska, u 2016. godini planirano je bilo tačno milijardu dinara manje, da bi u 2019. godini bilo planirano samo 4,6 milijardi dinara. Kako su u istom periodu prihodi od naknada porasli sa 4,5 na 6,3 milijarde dinara zbirno, jedini razlog za smanjenje iznosa koji se planira za rashode je da opštine i gradovi koriste mogućnosti za prenamenu, koje su otvorene izmenama Zakona o budžetskom sistemu.

Raste broj lokalnih samouprava koje su ukinule budžetski fond za zaštitu životne sredine. U 2013. godini samo grad Sremska Mitrovica je ukinuo svoj fond, da bi do 2019. godine to isto učinilo ukupno 22 opštine i grada. Kao razlog za zatvaranje fonda najčešće se navodi prestanak namenskog karaktera prihoda od naknada.

DEJAN MAKSIMOVIĆ

INFO VAŽNO JE ISTAĆI I SLEDEĆE NALAZE

■ **Transparentnost programa i izveštaja opada.** Izveštaje fondova najčešće ne usvaja isti organ koji je doneo programe. Više od 90% programa donosi lokalna skupština, opštinsko/gradsko veće, predsednik opštine ili gradonačelnik. Međutim, samo trećinu izveštaja usvaja isti organ koji je doneo program. Izveštaje uglavnom usvaja opštinska ili gradska uprava, bez razmatranja na skupštini ili veću, i bez objavljivanja u službenom glasilu. Da nema zakonom propisane obaveze dostavljanja izveštaja Ministarstvu, pitanje je da li bi oni bili sačinjavani. Vlasti se rado hvale planovima, ali od javnosti kriju informacije o tome šta je od planiranog zaista urađeno i koliko novca je sa to potrošeno. Takođe je visok broj opština i gradova koji u programima i izveštajima ne daju jasne podatke o tome koje aktivnosti su planirane i sprovedene, već to čine dajući uopštene opise, iz kojih se ne može jasno zaključiti o kojim se aktivnostima radi i koliko su one povezane sa životnom sredinom, ili koji ne daju iznose utrošenih sredstava za svaku stavku.

■ **Raspodela prihoda od eko-naknada između republičkog, lokalnih i pokrajinskog budžeta je neracionalna.** Ekološki zakoni (pomenuti kod problema 1) propisuju deset naknada koje su prihodi fondova za zaštitu životne sredine, kao i procenat raspodele ovih naknada između budžeta različitih nivoa vlasti. Dok su prihodi republičkog i lokalnih budžeta iznosili po četiri do osam milijardi dinara godišnje, AP Vojvodina imala je prihode samo od jedne naknade, i to između 10 i 14 miliona dinara godišnje. S obzirom da AP Vojvodina ima značajne nadležnosti u zaštiti životne sredine, rashodi pokrajinskog budžeta za ove namene su od 300 do 500 miliona dinara godišnje. Tako postojeća raspodela prihoda od eko-naknada dovodi do paradoksa, u kome se na republičkom i lokalnom nivou značajni iznosi troše nenamenski, dok se u AP Vojvodini za istu namenu dodaju sredstva iz drugih budžetskih izvora.