

Dejan Maksimović, istraživač, Ekološki centar Stanište
Stefan Šipka, istraživač, Centar za evropske politike

U saradnji sa:



Lokalne finansije i životna sredina

Koji su ključni problemi i moguća rešenja?

Srbija se suočava sa ozbiljnim izazovima u oblasti zaštite životne sredine i usklađivanja sa visokim standardima Evropske unije. Za njihovo prevazilaženje je potrebno izdvojiti najmanje 10 milijardi evra. Srbija u ovom trenutku izdvaja manje od 0,5% BDP-a za zaštitu životne sredine, što je ispod proseka koji se izdvaja u EU i daleko manje od iznosa koji su u procesu pristupanja izdvajale države Centralne i Istočne Evrope. Pre nego što se udeo u BDP-u poveća, važno je da postoji kvalitetan sistem planiranja i korišćenja sredstava za zaštitu životne sredine. To je naročito važno u slučaju opština i gradova, gde sa jedne strane postoji veliki obim nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine, a sa druge nedovoljni kapaciteti, kao i različite prakse.

Srbija, stoga, mora što pre da obezbedi efektivan sistem finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom. To je imperativ ne samo zbog kvaliteta života građana i održivosti privrede, već i zbog uspešnog okončanja procesa pristupanja Evropskoj uniji. Takav sistem mora biti transparentan i mora podrazumevati konsultacije sa predstavnicima državnih ustanova, civilnog društva i privatnog sektora, kako bi se osiguralo informisano i odgovorno donošenje odluka.

Ovaj siže nudi pregled postojećeg stanja u pogledu finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou i preporuke za prevazilaženje identifikovanih problema. Siže je izrađen na osnovu istraživanja u okviru kojeg su analizirani zvanični dokumenati i podaci državnih ustanova i (145) lokalnih samouprava, kao i odgovori na upitnike koje su poslali službenici (92) opštine i grada i predstavnici (97) organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine.

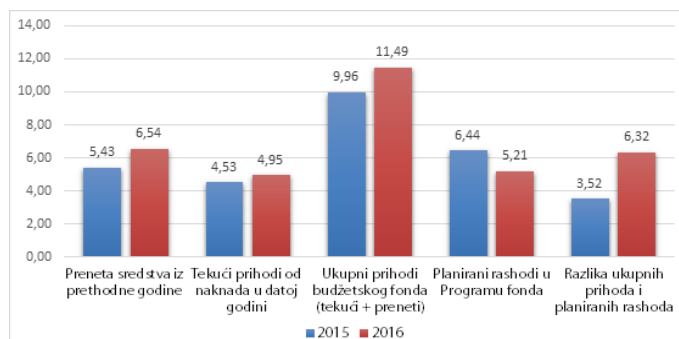
Koji su ključni problemi?

Rezultati istraživanja ukazuju na ozbiljne probleme sa kojima se lokalne samouprave suočavaju u pogledu planiranja i korišćenja sredstava lokalnih fondova za zaštitu životne sredine. Većina lokalnih samouprava preko ovih fondova troši manje sredstava nego što kroz namenske naknade prihoduje. Takvo stanje je zabeleženo u pet od proteklih šest godina. Ukupan iznos neutrošenih sredstava (koji se prenosi iz prethodne godine u narednu) povećava se; u 2016. je dostigao 6,5 milijardi dinara.

Sve je manje opština i lokalnih samouprava koje izrađuju program korišćenja sredstava. Značajno je smanjen i iznos sredstava koje lokalne samouprave planiraju da utroše u okviru

programa korišćenja sredstava fonda zaštitu životne sredine. Ilustracija pokazuje da je ta razlika 2015. iznosila 3,5 milijarde dok je 2016. povećana na čak 6,3 milijarde dinara.

Ilustracija. Planiranje sredstava u programima lokalnih budžetskih fonda za zaštitu životne sredine (u milijardama RSD).



Veliki broj opština (65 u 2015. i 60 u 2016. godini) ne planira pretneta sredstva iz prethodne godine u programima korišćenja fonda za narednu godinu. Ovakav netransparentno postupanje ukazuje na mogućnost da se u nekim lokalnim samoupravama sredstva samo formalno prenose u narednu godinu, dok se u realnosti nenamenski troše.

Lokalne samouprave u proseku troše manje sredstava nego što prihoduju od ekoloških naknada; Razlika između ukupnih prihoda i planiranih rashoda se povećava.

U programima korišćenja i izveštajima o korišćenju sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, kao i u završnim računima većine lokalnih samouprava, može se uočiti finansiranje značajnog broja aktivnosti koje ne pripadaju zaštiti životne sredine, ili čija je pripadnost ovoj oblasti upitna. Tako je u 2015. godini 89, a u 2016. godini 90 lokalnih samouprava, programom fonda, planiralo aktivnosti koje po Pravilniku o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem ne spadaju pod zaštitu životne sredine.

Uvidom u izveštaje o korišćenju sredstava fonda, u 2015. godini, primećuje se da su 53 lokalne samouprave sprovele i sredstvima fonda finansirale aktivnosti koje ne pripadaju životnoj sredini. Primeri nenamenskog korišćenja sredstava su uređenje atarskih puteva, održavanje kanalske mreže, uređenje i opremanje protivgradne službe, izgradnja i održavanje vodovoda¹, izgradnja toplovoda, izgradnja i održavanje putne infrastrukture, sanacija posledica poplava i klizišta, subvencionisanje zooloških vrtova, dezinfekcija, zoohigijena i suzbijanje ambrozije¹.

Veliki broj lokalnih samouprava sredstva od ekoloških naknada troše na aktivnosti koje ne doprinose zaštiti životne sredine.

Programi i izveštaji o korišćenju sredstava fonda za zaštitu životne sredine ne sačinjavaju se prema istoj formi. Analizom sadržine izveštaja uočava se sve slabija preglednost informacija u izveštajima o korišćenju sredstava u protekle tri godine. Odsustvo jedinstvenog obrasca za kreiranje ovakvih dokumenata umanjuje njihovu transparentnost, što otežava praćanje korišćenja sredstava i povećava mogućnost za neodgovorno odlučivanje.

Organ koji je doneo/ usvojio dokument	Program fonda	Izveštaj fonda
Skupština	50	6
Opštinsko/gradsko veće	61	16
Gradonačelnik/ca odnosno predsednik/ca opštine	4	16
Opštinska/gradska uprava	5	60
Ne sadrži podatak ko ga je usvojio	13	/
Nema pravi izveštaj	/	11
Nema usvojen dokument	12	36
Ukupno	145	145

Veliki broj gradova i opština ne sačinjava izveštaj o korišćenju sredstava fonda za zaštitu životne sredine. Za 2015. se pouzdano može tvrditi da 98 lokalnih samouprava (od 145) imaju izveštaj. Pritom, izveštaje retko usvaja isti organ koji je i doneo program korišćenja sredstava fonda za zaštitu životne sredine (pogledati tabelu). Pažnju posebno privlači činjenica da u samo šest od 50 lokalnih samouprava u kojima lokalna skupština donosi program – izveštaj usvaja isti organ. Ovakva praksa ponovo ukazuje na nedovoljan nivo transparentnosti koji povećava šansu da se sredstvima za zaštitu životne sredine neodgovorno upravlja.

Odgovori na upitnike pokazuju da, u proseku, lokalne samouprave raspolažu sa po jedan-dva stručna saradnika i inspektora za zaštitu životne sredine, dok 80% lokalnih samouprava nemaju osobe koje se isključivo bave planiranjem

i korišćenjem fonda za zaštitu životne sredine, što je pokazatelj nedovoljnih kapaciteta na lokalnom nivou. Sa druge strane, većina angažovanih službenika jeste kvalifikovana, tj. uglavnom ima visoko obrazovanje, koje je ili direktno povezano sa životnom sredinom ili je tematski blisko (različite inženjerske struke). Pozitivna praksa jeste i da se u većini opština i gradova (80%) odvijaju konsultacije između predstavnika opštinskog/ gradskog veća i organa lokalne uprave u vezi sa planiranjem korišćenja fonda za zaštitu životne sredine. U 70% lokalnih samouprava, službenici koji se bave planiranjem i korišćenjem fonda konsultuju se sa spoljnim stručnjacima.

Konačno, analiza upitnika koje su popunili predstavnici lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva (OCD) ukazuje na relativno nizak stepen učešća javnosti u procesu planiranja korišćenja sredstava fonda za zaštitu životne sredine. Prema navodima predstavnika organizacija civilnog društva, oko 10-20% OCD učestvuju u planiranju, dok je u pogledu praćenja korišćenja sredstava fonda za zaštitu životne sredine učešće izraženije (43-51%). Prema navodima predstavnika lokalnih samouprava, većina lokalnih samouprava (78%) ne organizuje javne rasprave. Predstavnici oba sektora se slažu da je učešće civilnog društva nedovoljno i da je razlog slaba informisanost o sistemu finansiranja i mogućnostima za učešće u planiranju korišćenja sredstava. Istovremeno su primetne i razlike, jer veliki broj JLS razlog za nedovoljno učešće predstavnika civilnog društva vidi u nezainteresovanosti javnosti, dok predstavnici civilnog društva razloge vide u nedovoljnoj spremnosti lokalnih samouprava da uključe javnost u proces donošenja odluka. To navodi na zaključak da oba razloga potencijalno mogu imati značajan uticaj na nedovoljnu uključenost civilnog društva u procese planiranja i praćenja korišćenja sredstava fonda.

Naredni koraci

Na osnovu rezultata, razmatrane su tri opcije za dalji razvoj sistema finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou:

- Opcija 1 - Unapređenje finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou intervencijama u okviru postojećeg pravnog okvira (opcija nulte zakonodavne intervencije)
- Opcija 2 – Unapređenje finansiranja zaštite životne sredine uz unapređenje pravnog okvira u oblasti, u okvirima postojeće podele nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa (opcija umerene zakonodavne intervencije)
- Opcija 3 - Centralizacija finansiranja zaštite životne sredine realokacijom nadležnosti sa lokalnog na republički, odnosno pokrajinski nivo vlasti (opcija radikalne zakonodavne intervencije)

Uporedna analiza ukazuje da prednost treba dati opciji broj 2, jer bi regulatorne izmene omogućile širok prostor za unapređenje postojećeg stanja, uključujući i mere koje omogućava opcija 1.

1. Ne spada u zaštitu životne sredine prema Pravilniku o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem.

S druge strane, iako bi centralizacija finansiranja zaštite životne sredine mogla dovesti do izgradnje koherentnije politike finansiranja i prevazilaženja problema sa kojima se (neke) opštine i gradovi suočavaju, takav korak bi dodatno opteretio državne i pokrajinske organe i učinio sistem finansiranja previše rigidnim i nedovoljno prilagođenim lokalnim specifičnostima.

Sljedeće preporuke mogu pomoći da se prevaziđu navedeni problemi:

Izmene nacionalnih propisa

- **Izmenama Zakona o budžetskom sistemu vratiti namenski karakter prihoda od naknada za zaštitu životne sredine.** Izmene pomenutog Zakona iz decembra 2015. godine, kojima je ukinut namenski karakter ovim naknadama, samo je legalizovano činjenično stanje da opštine i gradovi sredstva od naknada za zaštitu životne sredine raspoređuju na druge korisnike i ta sredstva planiraju i troše na aktivnosti koje ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine. Vraćanje namenskog karaktera je prvi korak u pravcu izmene ovakve prakse;
 - **Izmenama istog zakona propisati da lokalna skupština osniva budžetski fond za zaštitu životne sredine, donosi program budžetskog fonda i usvaja izveštaj, a odgovornost za njegovo izvršenje ima predsednik/ca opštine odnosno gradonačelnik/ca** (zarad povećanja transparentnosti celokupnog procesa i odgovornosti donosilaca odluka);
 - **Doneti podzakonski akt o načinu pripreme i kriterijumima za utvrđivanje sadržaja programa korišćenja sredstava budžetskog fonda.** Na taj način, doprinelo bi se obustavljanju postojeće prakse neujednačene pripreme programa od strane lokalnih samouprava, koja negativno utiče na transparentnost i uporedivost, a samim tim i na odgovornost u pripremi i korišćenju programa koje opštine i gradovi donose;
 - **Doneti podzakonski akt o načinu pripreme izveštaja o korišćenju sredstava budžetskog fonda i propisanim sadržajem obrasca izveštaja** (u cilju povećanja transparentnosti izveštaja i odgovornosti donosilaca odluka);
 - **Izraditi poseban pravilnik sa kriterijumima za određivanje aktivnosti koje se mogu finansirati u cilju zaštite životne sredine.** Postojeći Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem je identičan metodologiji izveštavanja u UN i EU (Classification of the Functions of Government - COFOG)², Međutim, zarad veće preciznosti tj. izbegavanja različitih tumačenja i nejasnoća u pogledu korišćenja naknada za zaštitu životne sredine, korisno je sačiniti pravilnik sa domaćim klasifikacionim okvirom koji bi se, potom, posebnom metodologijom, usklađivao sa međunarodnom klasifikacijom (što je praksa u nekim državama članicama). Takav pravilnik ne bi detaljno utvrđivao koje aktivnosti mogu da se smatraju aktivnostima koje služe zaštiti životne
- sredine, jer bi takav klasifikacioni okvir bio suviše rigidan i ne bi uzimao u obzir specifičnosti lokalnih zajednica. Ipak, takav okvir bi mogao sadržati jasne kriterijume i indikatore na osnovu kojih bi se moglo utvrditi da li je finansirana aktivnost služila zaštiti životne sredine;
 - **Propisati mere za slučajeve kada lokalne samouprave u programu budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, bez opravdanog razloga, izvrše manje rashoda od iznosa prihoda iz naknada za zaštitu životne sredine** (npr. ograničiti učešće na konkursima nadležnog ministarstva, privremena obustava transfera, itd). U sklopu ovakvih mera treba napraviti razliku između lokalnih samouprava koje imaju obrazloženje za takav prenos sredstava od onih koje ovakvo obrazloženje nemaju. Obrazloženje bi lokalne samouprave morale da navedu u sklopu izveštaja o korišćenju sredstava budžetskog fonda dok bi o valjanosti takvog obrazloženja odlučivalo ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine. Ministarstvo bi proveravalo druge relevantne informacije i podatke, npr. da li je u izveštaju o korišćenju sredstava budžetskog fonda, bez opravdanog razloga (na primer, neuspešni postupci javne nabavke, vremenske prilike, itd.) izvršeno manje rashoda od iznosa namenskih prihoda iz naknada; da li je u izveštaju prikazano da su sredstva korišćena za aktivnosti koje ne pripadaju zaštiti životne sredine ili kada se koriste mimo programa na koji je Ministarstvo dalo saglasnost; i da li su u programu korišćenja sredstava za narednu godinu prikazana preneti sredstva iz prethodne godine;
 - **Uvesti zakonsku obavezu organizovanja konsultativnih sastanaka i drugih oblika učešća javnosti (npr. javni uvid, dostavljanje mišljenja u roku od barem 20 dana) prilikom usvajanja programa budžetskog fonda i odluka o lokalnim naknadama za zaštitu životne sredine.** Lokalni „Zeleni saveti“ mogu biti od velike koristi u pogledu institucionalizovanja takvih oblika saradnje;
 - **Propisati deo sredstava koje lokalne samouprave moraju izdvajati za podršku projektima OCD koji doprinose kvalitetnijoj kontroli javnih finansija u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou, uključujući jačanje kapaciteta OCD za obavljanje takvih aktivnosti;**
 - **Uvesti zakonsku obavezu da lokalne samouprave vode evidenciju OCD koje se bave zaštitom životne sredine na lokalnom nivou i drugih OCD i građana koje su u prethodnom periodu izrazile interesovanje da učestvuju u procesu donošenja odluka u vezi sa finansiranjem zaštite životne sredine. Na osnovu takve evidencije, JLS bi takođe imale obavezu da obaveštavaju zainteresovanu javnost direktnim dopisom po svim relevantnim pitanjima;**

2. Zvanični sajt Odeljenja UN za statistiku: <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

Unapređenje postojećih praksi državnih organa

- Unaprediti procedure u ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine za kontrolu, analizu i upoređivanje izveštaja o korišćenju sredstava lokalnih budžetskih fondova;
- Ekoregistar koji vodi Agencija za zaštitu životne sredine ažurirati programima korišćenja sredstava budžetskog fonda za svaku opštinu i izveštajima o izvršenju ovih programa;
- **Pojačati nadzor nad korišćenjem i praćenje korišćenja sredstava lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine.** U tom smislu, potrebno je jačati kapacitete državnih ustanova za praćenje i nadzor. Naročito je važno dodatno ojačati kapacitete Državne revizorske institucije i budžetske inspekcije Ministarstva finansija kako bi mogle češće i efektivnije da proveravaju korišćenje sredstava lokalnih budžetskih fondova. Službenici pomenutih institucija bi takođe trebalo da budu tematski bliže upućeni u pitanja korišćenja sredstava fondova za zaštitu životne sredine. To se može postići jačanjem saradnje sa institucijama, ekspertima i udruženjima građana koje se bave zaštitom životne sredine, putem intenziviranja međusobne koordinacije u zajedničkim pitanjima kao i održavanjem obuka, radionica i konsultativnih sastanaka;
- **Pojačati saradnju između ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine i Ministarstva finansija, kao i za saradnju sa OCD, u pogledu kontrole sistema finansiranja, sprovođenja politike zaštite životne sredine na lokalnom nivou, razmene informacija, donošenja nove i usaglašavanja postojeće pravne regulative.** Jedan od načina za poboljšanje takve saradnje može biti i uvođenje tematske oblasti kontrole sistema finansiranja iz lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine u konkurse za projekte OCD;

Preporuke koje se posebno odnose na lokalne samouprave i OCD

- **Lokalne samouprave u Srbiji, koje to do sada nisu učinile, treba da razmotre mogućnost uvođenja lokalnih naknada za zaštitu životne sredine kako bi osigurale dovoljno sredstava za finansiranje zaštite životne sredine;**
- **Pojačati saradnju između lokalnih samouprava u smislu tehničke podrške i razmene iskustava u pogledu finansiranja zaštite životne sredine i saradnje sa civilnim i privatnim sektorom** (uz podršku Stalne konferencije gradova i opština);
- **Pojačati saradnju i komunikaciju između lokalnih samouprava i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine u cilju razmene znanja i iskustava od značaja za finansiranje zaštite životne sredine;**
- **Sprovesti mere za podizanje kapaciteta OCD i šire javnosti za učešće u planiranju i praćenju korišćenja sredstava fonda za zaštitu životne sredine** (radionice, treninzi, publikacije, internet prezentacije, TV emisije, kampanje, stručne konsultacije). Za sprovođenje ovih mera odgovornost bi imale lokalne samouprave uz dodatnu stručnu podršku ministarstva i pokrajinskog sekretarijata nadležnog za životnu sredinu;
- **Pojačati saradnju između OCD koje nadziru javne finansije i OCD koje se bave zaštitom životne sredine na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.**

**Stavovi izneti u ovom sižeju politike su isključiva odgovornost njegovih autora.*

U cilju očuvanja životne sredine, ovaj dokument je izrađen od recikliranog papira.

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja zakreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU.

Više o aktivnostima CEP-a možete saznati na internet adresi:
www.cep.org.rs

Ekološki centar „Stanište“ je nevladina, neprofitna organizacija, osnovana u Vršcu 2007. godine, sa misijom unapređenja odnosa lokalnih zajednica prema životnom okruženju. Cilj organizacije je da raspoloživim znanjima, veštinama i voljom, pomogne lokalnim zajednicama širom Srbije u rešavanju ovakvih problema u životnoj sredini.

Više o aktivnostima EP „Stanište“ možete saznati na internet adresi:
www.staniste.org.rs.