

Dejan Maksimović  
Stefan Šipka

U saradnji sa:



## Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou

### Planiranje budžetskih fondova

*Napomena: Siže politike je nastavak šireg istraživanja na temu finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou.*

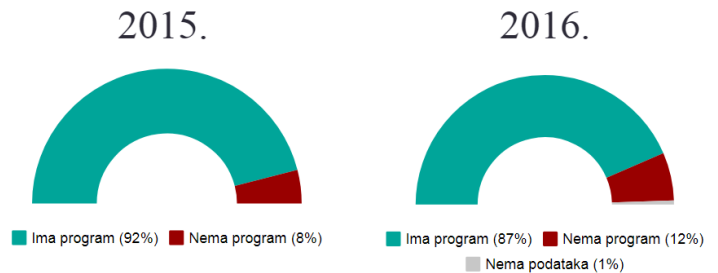
Lokalne samouprave u Srbiji se već duže vreme suočavaju sa značajnim problemima<sup>1</sup> u oblasti finansiranja zaštite životne sredine. Opštine i gradovi preko svojih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine rashoduju manje novca nego što kroz (ionako niske) naknade za zaštitu životne sredine prihoduju od zagađivača i građana. Ovakvo stanje ponavljalo se gotovo svake godine u periodu 2010-2015. godine. Pomenuta praksa predstavlja dodatni razlog za zabrinutost, naročito usled velikog obima nadležnosti na lokalnom nivou, i obaveza koje Srbija ima u pogledu usklađivanja sa (visokim) standardima Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, u kontekstu pristupnih pregovora.

U ovom sižeu, prikazana je analiza programa korišćenja sredstava lokalnih budžetskih fondova za 2015. i 2016. godinu, kao i pregled saglasnosti koje je nadležno ministarstvo dalo na pomenute programe na osnovu prikupljenih zvaničnih dokumenata.<sup>2</sup> Na taj način, biće dodatno pojašnjen odnos između postojeće prakse korišćenja sredstava iz budžetskih fondova i faze planiranja korišćenja tih sredstava.<sup>3</sup> Podaci se odnose na protekle dve godine i biće uporedno analizirani posebno u kontekstu izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu iz 2015. godine kojim su naknade izgubile namenski karakter.<sup>4</sup>

### Koji su ključni problemi?

Iz Ilustracije 1 može se videti da je broj opština i gradova koji su usvojili program budžetskog fonda opao sa 133 u 2015. godini, na 126 u 2016. godini. Istovremeno se povećao broj lokalnih samouprava koje ovaj dokument nemaju (sa 12 na 19).<sup>5</sup>

*Ilustracija 1. Procenat lokalnih samouprava koje imaju program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine.*



*Smanjio se broj lokalnih samouprava koje imaju program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine.*

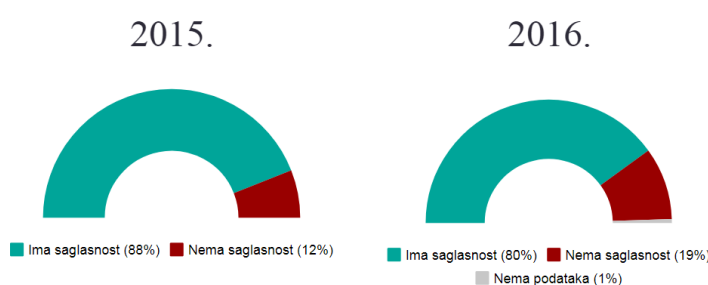
- Maksimović D, Šipka S. Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou: Odnos prihoda i rashoda, 2017. Siže politike. Centar za evropske politike (CEP) i Ekološki centar „Stanište“, 2017.
- Lokalnim samoupravama u centralnoj Srbiji i Vojvodini (ukupno 145) poslali su u novembru 2016. godine zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja i zatražene kopije pomenutih dokumenata. U cilju unakrsne provere, saglasnosti na programe za 2015. i 2016. zatražene su i dobijene i od nadležnog Ministarstva.
- Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine 2009. propisana je obaveza uspostavljanja budžetskih fondova za zaštitu životne sredine lokalnih samouprava. Zbir prihoda od naknada za zaštitu životne sredine je iznos koji lokalne samouprave moraju namenski da utroše preko budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, na osnovu godišnjeg programa, na koji se mora pribaviti saglasnost Ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine (u skladu sa čl. 85, 87 i 100. istog Zakona). Ukoliko se u budžetskom fondu u tekućoj godini ne potroše sva sredstva, neiskorišćeni iznos se, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, prenosi u narednu godinu.
- U decembru 2015. godine naknade su izgubile namenski karakter s obzirom da se, izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni list RS“ broj 103/2015), kao namenski prihodi propisuju se prihodi od donacija, kredita i samodoprinosu, ali ne i prihodi od naknada za zaštitu životne sredine. Ova izmena omogućila je da se sredstva od naknada za zaštitu životne sredine više ne moraju koristiti kroz fondove i na programe zaštite životne sredine, već se mogu rasporediti na druge korisnike, odnosno za druge namene.
- Postojanje dokumenta može se potvrditi onda kada ga lokalna samouprava pošalje, po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. U određenim slučajevima, postojanje dokumenta utvrđena je posredno. Naime, nekoliko lokalnih samouprava nije odgovorilo na zahtev, dok neke od njih jesu odgovorile, ali nisu poslale program fonda, ni pojašnjenje u vezi sa postojanjem traženog dokumenta. U tim slučajevima, postojanje programa fonda može se utvrditi ako postoji saglasnost Ministarstva na program (koje je poslalo Ministarstvo, odnosno, lokalna samouprava). Sa druge strane, za lokalne samouprave koje su u odgovoru na zahtev obrazložile da nemaju program, odnosno, za lokalne samouprave koje nisu poslale ni program, ni obrazloženje, ni saglasnost (niti je nadležno ministarstvo poslalo saglasnost) istraživački tim smatra da nemaju program (osnovana pretpostavka).

Od 12 lokalnih samouprava koliko u 2015. godini nije imalo program budžetskog fonda, njih osam je u pratećem dopisu potvrdilo da nisu usvojile ovaj dokument (četiri to nije pomenulo). Od 19 lokalnih samouprava u 2016. godini, njih 13 je u pratećem dopisu potvrdilo da nisu usvojile program fonda (četiri to nije pomenulo, dok dve nisu odgovorile na ovaj deo zahteva). Obrazloženja lokalnih samouprava zašto programi nisu pripremljeni su: lokalne samouprave nisu naplaćivale lokalnu naknadu za zaštitu životne sredine, odluka o naknadama je stavljena van snage, sredstva od naknada više nisu namenska i nije bilo namenskih prihoda.

*Smanjio se broj lokalnih samouprava koje su od nadležnog ministarstva pribavile saglasnost na program fonda za zaštitu životne sredine.*

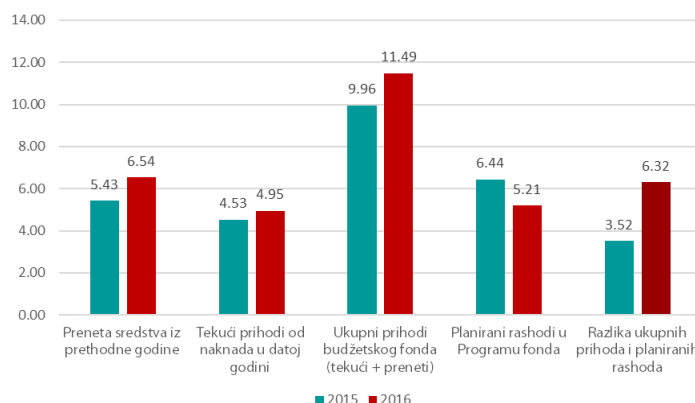
Smanjenje broja lokalnih samouprava koje imaju program budžetskog fonda odrazilo se i na smanjenje broja pribavljenih saglasnosti od ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine (Ilustracija 2). Sa 128 opština i gradova koliko je saglasnost imalo u 2015. godini, broj se u 2016. godini smanjio na 116. U isto vreme, povećao se broj lokalnih samouprava koje ovaj dokument pouzdano nemaju, sa 17 na 27.<sup>6</sup> Upoređivanjem podataka iz Ilustracije 1 i 2 može se zaključiti da pored povećanja broja opština i gradova koje nemaju program fonda, raste i broj lokalnih samouprava koje imaju program, ali nisu pribavile saglasnost nadležnog ministarstva.

*Ilustracija 2. Procenat lokalnih samouprava koje imaju saglasnost nadležnog ministarstva na program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine.*



*Značajno je smanjen iznos sredstava koje lokalne samouprave planiraju da utroše u okviru programa lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine što se može povezati sa skorašnjim izmenama Zakona o budžetskom sistemu.*

*Ilustracija 3. Planiranje sredstava u programima lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine (u milijardama RSD).*



U Ilustraciji 3 je prikazano planiranje sredstava u programima lokalnih 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. Smanjenje iznosi oko 20%, jer je sa 6,44 milijardi dinara, koliko su zbirno sve lokalne samouprave planirale u 2015. godini, iznos smanjen na 5,21 milijardi dinara u 2016. godini.

Za ovakvo smanjenje plana rashoda ne može se pronaći ekonomsko opravdanje, jer su u isto vreme primetno porasli prihodi, kako tekući od naknada, tako i od sredstava prenetih iz prethodne godine. Osnovano je stoga pretpostaviti da razlog za smanjenje planiranih rashoda u programima fondova ukidanje namenskog karaktera sredstvima<sup>7</sup> od naknada za zaštitu životne sredine, koja se sada mogu koristiti i za druge namene. Osim toga, lokalne samouprave se ni u prethodnom periodu nisu u potpunosti pridržavale zakonske obaveze namenskog korišćenja novca od naknada za zaštitu životnu sredine, s obzirom da su planirale i koristile manje sredstava nego što su bili ukupni prihodi od naknada. U 2015. godini, kada su sredstva još uvek bila namenska, opštine i gradovi su još u fazi planiranja „prenamenili“ 3,5 milijardi dinara, a u 2016. godini, prvoj godini u kojoj namenski karakter sredstava više nije na snazi, razlika je uvećana na 6,3 milijarde.

Kada se uporede samo tekući prihodi (bez prenetih) sa rashodima, primećuje se da su se u 2016. godini njihovi iznosi gotovo izjednačili (4,95 milijardi dinara prema 5,21 milijardi). U 2015. godini je 46 opština i gradova programima fonda planiralo manje rashoda čak i od tekućih prihoda (dok je već u 2016. godini taj iznos bio 54). Lokalne samouprave su brzo počele da koriste zakonsku mogućnost korišćenja sredstava za druge namene i tako dodatno smanjile planiranje rashoda za životnu sredinu. Takav odnos ukazuje da u lokalnim samoupravama finansiranje zaštite životne sredine dobija sve manji značaj.

6. Za dve lokalne samouprave istraživački tim nije imao pristup podacima o postojanju ovog dokumenta u 2016. godini.  
7. Izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz 2015. godine.

## Veliki broj lokalnih samouprava u programima fonda ne planira preneti sredstva iz prethodne godine.

Pritom, kada se u programima fondova posmatraju iznosi sredstava koje lokalne samouprave planiraju za rashode i uporede sa sredstvima od ukupnih prihoda (Tabela 1), može se primetiti da je broj lokalnih samouprava koje planiraju manje rashode od prihoda bio visok u 2015. godini (85 opština i gradova ili 58,6%), ali da je u 2016. godini još porastao (89 ili 61,4%). Istovremeno se značajno smanjio broj lokalnih samouprava koje su planirale u rashodima više sredstava, nego što su bili ukupni prihodi (sa 42 u 2015. na 32 u 2016. godini).

Tabela 1. Broj lokalnih samouprava koje u programu fonda prikazuju više odnosno manje rashode u odnosu na prihode.

| Praksa lokalnih samouprava                        | Broj lokalnih samouprava |       |
|---|--------------------------|-------|
|   | 2015.                    | 2016. |
| Planira manje od zbira tekućih i prenetih prihoda | 85                       | 89    |
| Planira više od zbira tekućih i prenetih prihoda  | 42                       | 32    |
| Nema program fonda                                | 12                       | 17    |
| Nema podataka <sup>8</sup>                        | 6                        | 7     |

Tabela 2. Prikaz planiranja prenetih sredstava u programima lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine.

| Status planiranja prenetih sredstava                                | Broj lokalnih samouprava |            |
|---|--------------------------|------------|
|   | 2015                     | 2016       |
| Sredstva su planirana u punom iznosu                                | 23                       | 23         |
| Sredstva su planirana, ali je naveden manji iznos od stvarnog       | 24                       | 24         |
| U programu je navedeno je da ima prenetih sredstava, ali bez iznosa | 6                        | 4          |
| Nisu planirana preneti sredstva, iako ih ima                        | 65                       | 60         |
| Nema prenetih sredstava   | 22                       | 27         |
| Nema podataka ni da li su planirana, ni da li ih ima                | 5                        | 7          |
| <b>Ukupan broj lokalnih samouprava</b>                              | <b>145</b>               | <b>145</b> |

Po Zakonu o budžetskom sistemu, neutrošena namenska sredstva se prenose u narednu godinu zajedno sa aktivnostima za koje su namenjena.<sup>9</sup>

Međutim, kada se posmatraju programi koje su lokalne samouprave dostavile (Tabela 2), može se zaključiti da je u obe godine samo 23 lokalne samouprave (15,9%) iskazalo preneti sredstva u punom iznosu i povežalo ih sa sredstvima i nerealizovanim aktivnostima u prethodnoj godini. Još 24 lokalne samouprave (16,6%) su u obe godine u programu fonda iskazale preneti sredstva, ali u manjem iznosu od stvarnog, dok je šest opština i gradova u 2015. godini i četiri u 2016. godini u programu fonda pomenulo da preneti sredstva postoje, ali bez navođenja iznosa. Kod značajnog broja lokalnih samouprava, ipak je primećeno da se aktivnosti koje nisu realizovane iz prethodne godine ne ponavljaju u programima fonda u narednoj, a sredstva planirana za finansiranje tih aktivnosti, opredeljuje se za druge aktivnosti i projekte.

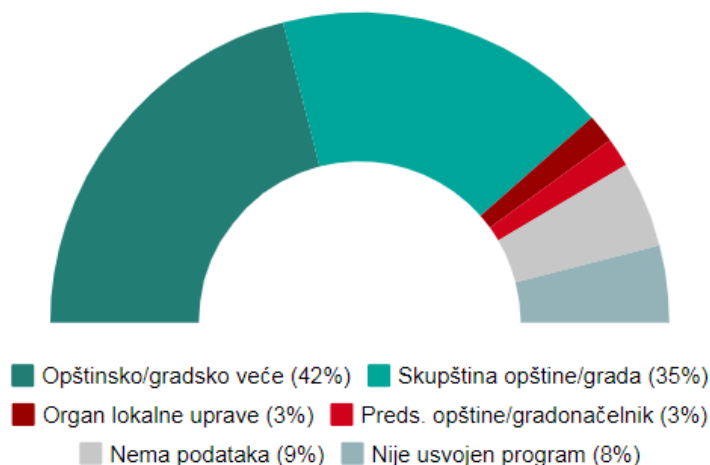
Najveći problem je svakako to što 65 lokalnih samouprava (ili 44,8%) u 2015. godini i 60 (ili 41,4%) u 2016. godini, iako imaju sredstva preneti iz prethodne godine, u programima fonda ova sredstva uopšte ne pominju i ne sabiraju ih sa tekućim sredstvima. Usled ukidanja namenskog karaktera naknada za zaštitu životne sredine, na sredstva budžetskog fonda više se ne odnosi obaveza prenošenja neizvršenih obaveza u narednu godinu.

*Postojeća podela nadležnosti ne garantuje dovoljan stepen transparentnosti i odgovornosti u procesu donošenja i upravljanjem programima korišćenja budžetskog fonda za zaštitu životne sredine.*

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu<sup>10</sup>, budžetski fond se otvara odlukom nadležnog izvršnog organa lokalne vlasti<sup>11</sup> a njime upravlja nadležni lokalni organ uprave.

- U ovu kategoriju svrstane su lokalne samouprave koje nisu odgovorile na zahtev, tako da istraživački tim ne poseduje dokumente (program fonda, odluku o završnom računu budžeta), u kojima se može videti iznos planiranih rashoda, kao i one opštine koje su poslale program fonda, ali u kojem nije naveden iznos planiranih rashoda, a završni račun budžeta nije poslat.
- Član 54, stav 10, Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“ broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr. 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015 i 99/2016), propisuje da „obaveze preuzete u skladu sa odobrenim aproprijacijama, a neizvršene u toku godine, prenose se i imaju status preuzetih obaveza i u narednoj budžetskoj godini izvršavaju se na teret odobrenih aproprijacija za tu budžetsku godinu“.
- Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“ broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr. 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015 i 99/2016), član 64, stav 1 i član 66, stav 1.
- Opštinsko/gradsko veće odnosno predsednik/ca opštine ili gradonačelnik/ca.

Ilustracija 4. Organi lokalne samouprave koji donose program korišćenja sredstava fonda za zaštitu životne sredine i njihova zastupljenost u odnosu na ukupan broj lokalnih samouprava.



Pregledom programa fondova (Ilustracija 4), može se primetiti da u većini slučajeva (61 lokalna samouprava) program fonda donosi opštinsko/gradsko veće, s tim što u značajnom broju (50 lokalnih samouprava) ovaj dokument donosi lokalna skupština.

### *Način pripreme programa fondova za zaštitu životne sredine nije ujednačen i tj. razlikuje se među lokalnim samoupravama.*

Postojeći zakonski okvir odnosno praksa da opštinsko/gradsko veće uglavnom otvara budžetski fond i usvaja program ne obezbeđuje visok nivo transparentnosti odnosno može umanjiti stepen odgovornog i informisanog donošenja odluka.<sup>12</sup> Pritom, usvojeni program sprovodi lokalni organ uprave, što može dovesti do dodatnih poteškoća<sup>13</sup> s obzirom da program donosi drugi organ, po pravilu opštinsko/gradsko veće. Koraci u pravcu prevazilaženja pomenutih problema mogli bi da obuhvate i sprovođenje regulatornih izmena prema kojima bi program fonda morala da donese skupština opštine/grada, dok bi odgovornost za izvršenje programa imao/la predsednik/ca opštine odnosno gradonačelnik/ca.

Konačno, Zakonom nije propisan način pripreme i sadržaj programa fonda za zaštitu životne sredine, tako da postoji njihova velika raznovrsnost i neujednačenost u pogledu forme dokumenta. Usled toga se umanjuje transparentnost planiranja korišćenja sredstava iz naknada i otežava uporedna analiza (s obzirom da obim dostupnih informacija i način prikazivanja varira), u šta se istraživački tim uverio tokom istraživanja. Osim

toga, nedostatak takve regulative otvara i mogućnost da se sredstvima fonda finansiraju i aktivnosti koje ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine. Iako je namera predlagača izmena Zakona o zaštiti životne sredine iz 2009. godine bila da nenamenske rashode spreči uvođenjem saglasnosti na program fonda, konačni učinak je suštinski izostao, i to sa potencijalnim suprotnim efektom, s obzirom da je u proteklom periodu saglasnost davana i na aktivnosti koje ne pripadaju životnoj sredini, ili čija je pripadnost ovoj oblasti upitna.

### *Naredni koraci*

Analiza programa lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine pokazuje je da se problem manjih rashoda za zaštitu životne sredine od iznosa ukupnih prihoda stvara još na nivou planiranja. To se može zaključiti na osnovu činjenice da je već u programima fondova vidljivo da opštine i gradovi planiraju da rashoduju manje sredstava u odnosu na ostvarene prihode. U 2015. godini su lokalne samouprave planirale manje rashode od iznosa ukupnih prihoda i na taj način su deo sredstava, koja su po zakonu morale da imaju na raspolaganju i planiraju u programu fonda, rasporedile na druge korisnike budžeta i za druge namene. U najvećem broju slučajeva, u programima fondova, lokalne samouprave nisu planirale sredstva preneti iz prethodne godine. Već u 2016. godini lokalne samouprave su značajno smanjile planirane iznose finansijskih sredstava u budžetskim fondovima u odnosu na 2015. godinu, koristeći zakonsku mogućnost koja im je pružena ukidanjem namenskog karaktera naknadama za zaštitu životne sredine. Iz navedene analize može se zaključiti da manje rashodovanje za zaštitu životne sredine u odnosu na prihode u okviru budžetskog fonda za zaštitu životne sredine ima snažan pravno-institucionalni kontekst. Ovakvo stanje svakako ne može pozitivno uticati na rešenje brojnih problema u sektoru zaštite životne sredine za koje lokalne samouprave imaju veliki opseg nadležnosti. Time se istovremeno produbljuju finansijske poteškoće Republike Srbije u pogledu usklađivanja sa standardima EU u sklopu Pregovaračkog poglavlja 27 i nastavlja negativna praksa.

12. Sednice lokalne skupštine lokalni mediji uglavnom prenose, dok sednice veća veoma retko, tako da je lokalna javnost značajno bolje informisana o radu i odlukama skupštine. U raspravu na sednici skupštine uključeni su i predstavnici opozicije, koji mogu bolje nadzirati odlučivanje i dati predloge (amandmane) za poboljšanje odluka, dok na sednici veća odlučuju isključivo predstavnici pozicije.

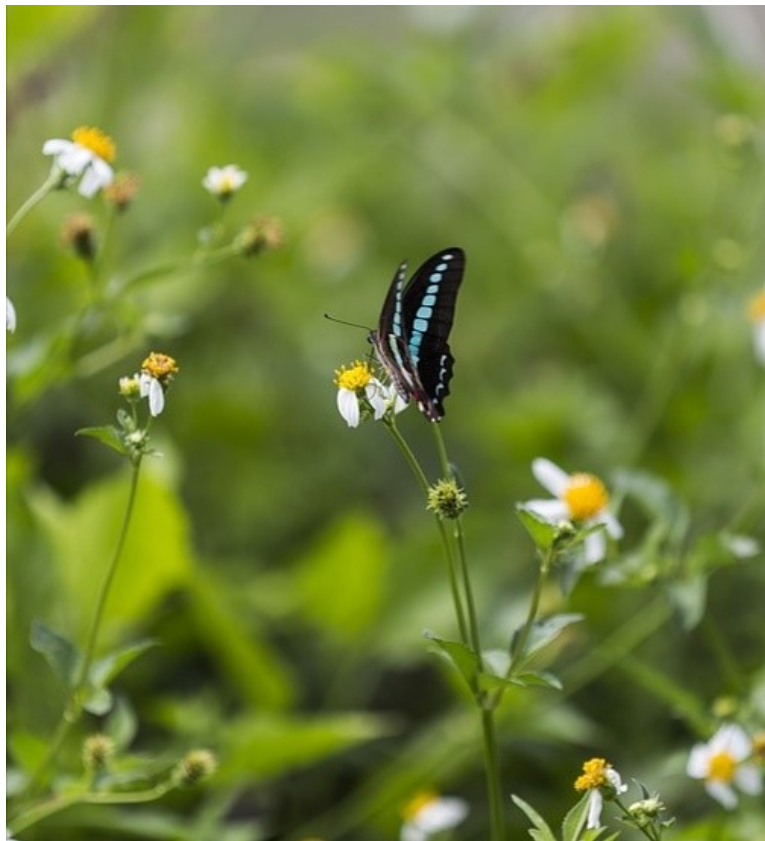
13. Nekoliko predstavnika lokalnih uprava (načelnici uprave, načelnici odeljenja za budžet i finansije i za zaštitu životne sredine) su u razgovoru sa predstavnicima istraživačkog tima ukazali na praksu da zaposleni u organima lokalne uprave ne utiču u dovoljnoj meri na odlučivanje o sadržaju fonda, dok, sa druge strane, kao finansijski nalogodavci, imaju obavezu sprovođenja aktivnosti i njihovog finansiranja.



Imajući sve navedeno u vidu, potrebno je preduzeti korake u sledećem pravcu:

- **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 troše na aktivnosti i programe koji ne pripadaju oblasti zaštite životne sredine. Vraćanje namenskog karaktera je prvi korak u pravcu izmene ovakve prakse, koji svakako mora biti praćen pojačanim nadzorom u pogledu poštovanja propisa koji važe u sektoru zaštite životne sredine i javnih finansija;
- **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);
- **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 prihoda iz naknada za zaštitu životne sredine** (npr. ograničiti učešće na konkursima nadležnog ministarstva, privremena obustava transfera, itd).

- **Doneti podzakonski akt o načinu pripreme i kriterijumima za utvrđivanje sadržaja programa korišćenja sredstava budžetskog fonda.** Na taj način bi se doprinelo 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.



Izrada sižeja politike se realizuje uz podršku programa CSOconnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu (REC). Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).