

FINANSIRANJE U OBLASTIMA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA

PREGLED

Finansiranje u oblastima zaštite životne sredine i klimatskih promena je u nekoliko strateških dokumenata Republike Srbije označeno kao jedno od najvažnijih pitanja u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine, a potreba da se sistem finansiranja unapredi prepoznata je od strane svih relevantnih aktera u društvu, uključujući Vlastine institucije i organizacije civilnog društva.

Od osnivanja Ministarstva zaštite životne sredine jedna od prioritarnih tema, zajedno sa EU integracijama i poglavljem 27, jeste finansiranje. Međutim, gotovo da je neprimetan napredak koji je postignut u ovoj oblasti tokom 2018. godine.

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu¹ za Ministarstvo zaštite životne sredine opredeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 5.858.551.000 dinara. Od toga 2.995.000.000 opredeljeno je za Zeleni fond, a 2.863.551.000 za Ministarstvo. Naknadnim realokacijama budžeta ukupan iznos sredstava za rad Ministarstva zaštite životne sredine povećan je na 5.991.865.067 dinara – 2.688.400.000 za Zeleni fond i 3.303.465.067 za ostale budžetske linije Ministarstva.

Imajući u vidu stanje životne sredine, kao i projektovane ciljeve u vezi sa evropskim integracijama i najavljenim otvaranjem poglavlja 27, prezentovani podaci su **vrlo zabrinjavajući i alarmantni**, i ukazuju na činjenicu da životna sredina (i dalje) nije prioritet Vlade Republike Srbije, kao i da je sistem finansiranja u oblastima zaštite životne sredine i klimatskih promena daleko od funkcionalnog. Osnovni problemi koji uzrokuju nefunkcionalnost tog sistema finansiranja su: neoperativan Zeleni fond, ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih na osnovu naknada za zaštitu životne sredine i nedovoljno izdvajanje sredstava iz budžeta Republike Srbije.

Prema podacima o izvršenju budžeta objavljenim u *Informatoru o radu Ministarstva zaštite životne sredine*² iz budžeta Zelenog fonda potrošeno je 2.411.308.914, što je oko 89,69% sredstava planiranih za ovu stavku – od čega je 81,32% dato kao podsticaj reciklažnoj industriji. **Ministarstvo zaštite životne sredine je utrošilo 1.738.118.295 dinara, odnosno 52,62% planiranog budžeta za ovu godinu.** S obzirom na to da je realizacija ukupno opredeljenih sredstava značajno manja i od one prvobitno planirane Zakonom o budžetu za 2018. godinu, ostaje nejasno zašto su vršene neke realokacije, a posebno zašto je uvećan ukupni budžet Ministarstva.

Izloženi podaci ukazuju na očigledan nedostatak kapaciteta za dugoročno planiranje i sprovođenje politika i projekata, kao i apsorpciju raspoloživih sredstava, jer Ministarstvo nije ni ovaj, po procenama mnogih nedovoljan budžet, utrošilo na preko potrebne mere i projekte zaštite životne sredine.

1 „Službeni glasnik RS”, broj 113/17.

2 http://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/informator/IZVR%C5%A0ENJE_BUD%C5%BDETA.pdf.

U oblasti **finansiranja aktivnosti (projekata) organizacija civilnog društva** u 2018. godini postignut je značajan napredak u procesu planiranja i diverzifikacije tematskih oblasti za sufinansiranje projekata. Takođe, postoji napredak u iznosu sredstava koje Ministarstvo zaštite životne sredine opredeljuje za civilno društvo. Zakonom o budžetu Republike Srbije 2018. godine za podršku projektima civilnog društva u oblasti zaštite životne sredine opredeljeno je 35 miliona dinara, dok je za 2019. godinu ova suma uvećana na 50 miliona dinara. Ova sredstva se dodeljuju iz budžetske glave za Zeleni fond. Ipak, na osnovu liste dodeljenih grantova stiče se utisak da se i dalje sredstva opredeljuju tako da što više organizacija dobije podršku (puno projekata sa malim budžetima), što se može smatrati i rasipanjem resursa bez mnogo efekata. Pored toga, procedura raspisivanja konkursa i dodele sredstava je izuzetno duga, zbog čega je vremenski okvir za sprovođenje projekata ograničen na nekoliko meseci. U slučaju kompleksnijih projekata ovakva dinamika značajno komplikuje sprovođenje, a neretko i onemogućava realizaciju.

U junu 2018. godine nezavisan državni organ – Fiskalni savet, objavio je dokument *Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet*³. U ovom dokumentu Fiskalni savet **ocenjuje da je snažno povećanje ulaganja u zaštitu životne sredine budžetski prioritet u 2019. i narednim godinama**. Procenjeno potrebno godišnje povećanje izdvajanja iz budžeta za zaštitu životne sredine iznosi između 1,2–1,4% BDP-a (oko 500 miliona evra). Prema proceni Fiskalnog saveta, pored povećanja budžetskih izdvajanja, potrebna je i reforma lokalnih javnih finansija i lokalnih javnih preduzeća. Republička javna preduzeća, a naročito EPS, takođe bi morala snažno da povećaju investicije u zaštitu životne sredine, a za tako nešto su neophodne njihove reforme. Uprkos preporuci Fiskalnog saveta, da se za zaštitu životne sredine u 2019. godini izdvoji 14,4 milijarde dinara za investicije, budžetom za 2019. godinu predviđeno je višestruko manje novca, tj. nešto preko milijardu dinara (1,3 milijarde).⁴

Nedostatak kapaciteta za dugoročno planiranje i sprovođenje politika i projekata je u direktnoj vezi sa nedostatkom zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, bilo da se radi o administrativnim, inspeksijskim, inženjerskim ili ekonomsko-planerskim poslovima. Uprkos novoj sistematizaciji radnih mesta, donetoj nakon formiranja Ministarstva zaštite životne sredine 2017. godine, koja predviđa povećanje broja zaposlenih, to u 2018. godini nije realizovano.

Tema finansiranja zaštite sredine i klimatskih promena je postala, nakon promocije izveštaja iz senke Koalicije 27 u maju 2018. i objave dokumenta Fiskalnog saveta u junu 2018. godine, aktuelna medijska i dnevno politička tema. Nažalost, pažnja koja je skrenuta na ovaj problem i sve analize i preporuke nisu imale veliki uticaj na odluke Vlade Srbije, niti na unapređenje operativnosti Ministarstva zaštite životne sredine. Veliki broj odluka vezanih za finansiranje u oblastima zaštita životne sredine i klimatske promene se donosi na nedovoljno transparentan način.

3 <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf>.

4 Fiskalni savet: *Ocena predloga Zakona o budžetu 2019*, strana 38; <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/Ocena-Predloga-zakona-o-budzetu-za-2019-godinu.pdf>.

ZAKONODAVNI OKVIR

Neoperativnost Zelenog fonda bila je tema i naših prethodnih izveštaja.⁵ Od trenutka njegovog uspostavljanja 2016. godine do sada postignut je minimalni napredak.

Ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih po osnovu naknada za zaštitu životne sredine rezultat je Zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije iz 2015. godine. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara koji uključuje i naknade za zaštitu životne sredine usvojen je u decembru 2018.⁶ Pomenuti Zakon je potvrdio ukidanje namenskog karaktera ovih sredstava i omogućio da se sredstva od naplate naknada za zaštitu životne sredine koriste u neke druge svrhe, što za posledicu ima i potpuno obesmišljavanje ovog ekonomskog instrumenta baziranog na principu „zagađivač plaća”.

Izmene i dopune Zakona o zaštiti životne sredine⁷ iz oktobra 2018. godine nisu donele značajan napredak u oblasti finansiranja. Zeleni fond i dalje ostaje neoperativan zbog nepostojanja podzakonskih akata, ali menja se opis aktivnosti koje se finansiraju iz Zelenog fonda, odnosno uključuju se aktivnosti iz oblasti poljoprivrede koje mogu potencijalno imati negativan uticaj na životnu sredinu i uvode se obaveze korisnika IPARD sredstava da ispune odgovarajuće uslove zaštite životne sredine. S obzirom na to da se u obrazloženju Zakona navodi da njegova primena neće iziskivati dodatna finansijska sredstva, pitanje je kako će se vršiti nadzor nad sprovođenjem propisanih uslova korisnika IPARD sredstava, kada se, i inače skromni, kapaciteti inspekcije neće pojačati. Takođe, unete su izmene koje se odnose na sufinansiranje IPA projekata iz Zelenog fonda:

21) pripremu i sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz pretpristupne pomoći Evropske unije u skladu sa članom 89, st. 3 i 4 ovog zakona, kao i nepredviđenih troškova vezanih za realizaciju tih projekata;

21a) sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz međunarodne razvojne pomoći i drugih finansijskih izvora koji zahtevaju sufinansiranje;

Sredstva fondova Evropske unije iz stava 2 ovog člana koriste se za finansiranje projekata u skladu sa akreditovanim sistemom upravljanja fondovima Evropske unije.

Finansiranje infrastrukturnih projekata vrši se na osnovu jedinstvene liste prioriternih projekata, a u skladu sa metodologijom za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata.

Ovo praktično znači da će se sredstva za sufinansiranje ovih projekata dodeljivati iz Zelenog fonda bez konkursa i nedovoljno transparentno.

5 Koalicija 27 (2017): Poglavlje 27 u Srbiji: Još uvek u pripremi; Koalicija 27 (2018): Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku.

6 „Službeni glasnik RS”, broj 95/2018.

7 „Službeni glasnik RS”, broj 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018 i 95/2018 - dr. zakon.

PREPORUKE

- Doneti podzakonska akta koja će povećati operativnost Zelenog fonda.
- Omogućiti vraćanje pravno obavezujućeg namenskog karaktera naknadama u vezi sa zaštitom životne sredine izmenama Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.
- Povećati izdvajanja iz budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine.
- Povećati broj zaposlenih na poslovima u oblasti zaštite životne sredine u skladu sa Zakonom (sistematizacijom) i potrebama.
- Osmisliti merljiv i sveobuhvatan sistem praćenja i izveštavanja o ulaganjima (sredstva iz budžeta, fonda, IPA, bilateralne donacije) u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.
- Povećati kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine za procenu potreba i ciljeva rada, kratkoročno i dugoročno planiranje aktivnosti, apsorpciju sredstava iz pretprijetnih fondova i adekvatno sprovođenje projekata.

FINASIRANJE U OBLASTIMA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA

Prema procenama i preporukama Fiskalnog saveta potrebno godišnje povećanje izdvajanja iz budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine iznosi **oko 1,2-1,4% BDP-a** (oko 59.500.000.000 dinara).



Na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu za Ministarstvo zaštite životne sredine opredeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 5.991.865.067 dinara. Od toga 2.688.400.000 za Zeleni fond i 3.303.465.067 za ostale budžetske linije Ministarstva.

Prema podacima o izvršenju budžeta objavljenim u Informatoru o radu u 2018. godini Ministarstvo zaštite životne sredine je utrošilo **52,62% planiranog budžeta.**



Iz budžeta Zelenog fonda potrošeno je **89,69%** sredstava planiranih za ovu stavku, od čega **81,32%** dato za podsticaj reciklažnoj industriji.