

## FINANSIRANJE U OBLASTIMA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA

Poglavlje 27 je finansijski najzahtevnije poglavlje, te je tako pitanje finansiranja ove oblasti i njenog usklađivanja sa tekovinama EU do 2030. godine jedno od najznačajnijih pitanja našeg društva. Nacionalnom Strategijom aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine (2010) troškovi za potpuno usklađivanje do 2030. godine su izračunati i procenjeni na 10,6 milijardi evra. Međutim, najnovije procene, sudeći po izjavama ministra Gorana Trivana, iznosiće 15 milijardi evra.<sup>2</sup>

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine finansiranje zaštite životne sredine vrši se primenom načela „korisnik plaća”, „zagađivač plaća” i načela „odgovornosti”, dok se sredstva za finansiranje zaštite životne sredine obezbeđuju iz sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta Autonomne Pokrajine i jedinica lokalne samouprave, sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova, donacija, poklona, priloga, pomoći i dr.

### Politika životne sredine nije prioritet Vlade Republike Srbije što se vidi i kroz princip finansiranja ove oblasti.

Republika Srbija nije napravila pomak u odnosu na jednu od tri ključne preporuke vezane za oblast životne sredine i klimatskih promena iz poslednjeg godišnjeg izveštaja Evropske komisije za Republiku Srbiju iz 2016,<sup>3</sup> a koja se tiče obezbeđivanja adekvatnih sredstava za novi instrument kojim bi se finansiralo delovanje u oblasti životne sredine (**Zeleni fond**). Uprkos najavama Ministarstva iznesenim u nekoliko prilika, pomenuti fond ostaje budžetska linija sa ograničenim efektom. Vlada Republike Srbije usvojila je Odluku o osnivanju Zelenog fonda 2016. godine,<sup>4</sup> međutim, još uvek nedostaju podzakonski akti koji bi trebalo da regulišu rad ovog fonda. Donošenje ovih podzakonskih akata je preduslov za raspisivanje javnih konkursa za odabir projekata i za izradu plana budžeta. Vlada još uvek nije propisala ni sve uslove koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava: uslove i način raspodele sredstava, kriterijume i merila za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, način praćenja korišćenja sredstava i ostvarivanja ugovorenih prava i obaveza, kao i brojna druga pitanja. Bez obzira na to, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu<sup>5</sup> predviđao je 2,29 milijardi za Zeleni fond. Gotovo sav novac (2,19 milijardi dinara) bio je namenjen za dodelu podsticajnih sredstava reciklažnoj industriji, jer za ovu oblast postoje jasan zakonski okvir, planovi i praksa. Zakon o budžetu za 2018. godinu<sup>6</sup> dodeljuje nešto veća sredstva Zelenom

fond, konkretno 2,99 milijardi dinara. Podsticaji reciklažnoj industriji ponovo iznose 2,19 milijardi dinara, što čini 73% ukupnih sredstava Zelenog fonda. Ukupna sredstva predviđena za Ministarstvo zaštite životne sredine u 2018. godini iznose 5,85 milijardi dinara.

Uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja zaštite životne sredine, posebno na lokalnom nivou, i dalje je daleko od realizacije. Izmene Zakona o budžetskom sistemu<sup>7</sup> stvorile su mogućnosti dodele sredstava od naknada za životnu sredinu drugim korisnicima i drugim nepovezanim aktivnostima na nacionalnom i lokalnom nivou. Ozbiljan nedostatak javnih finansijskih instrumenata ne može se zameniti dodatnim izvorima koji dolaze uglavnom iz fondova EU.

U 2016. godini Republika Srbija izdvojila je manje od 0,5% BDP-a za zaštitu životne sredine, dok se u zemljama Evropske unije u proseku troši 2% BDP-a za iste namene.<sup>8</sup> Prosek prihoda na osnovu naknada za životnu sredinu za 2014. na nivou zemalja članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je 1,56% BDP-a.<sup>9</sup>

Prema Republičkom zavodu za statistiku,<sup>10</sup> prosečan godišnji rast prihoda od poreza u oblasti životne sredine u periodu 2008–2015. godina iznosio je 12,5%. Prosečno godišnje učešće prihoda od poreza u vezi sa životnom sredinom u bruto domaćem proizvodu (BDP) u periodu 2008–2015. iznosilo je 3,4%. Republički zavod za statistiku u prihode od poreza u oblasti životne sredine uračunao je energetske poreze, poreze iz oblasti saobraćaja, poreze na zagađenje i poreze na korišćenje resursa.

Prema podacima iz poslednjeg Izveštaja o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji koji se odnosi na 2016. godinu, „ukupni prihodi budžetskih fondova za životnu sredinu na svim nivoima, od naknada koje se odnose na zaštitu životne sredine, iznosili su 10.883,84 miliona dinara, što čini 0,26% BDP-a”.<sup>11</sup> To je napredak od 8,6% u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi republičkog budžeta od naknada u 2016. godini iznosili su 5,91 milijardu dinara, dok su sredstva prikupljena u budžetskim fondovima za životnu sredinu lokalnih samouprava brojala 4,95 milijardi dinara.<sup>12</sup> Važno je napomenuti i to da ne idu svi prihodi poreza iz oblasti životne sredine u budžetske fondove. Prihodi od energetskih poreza, poreza u oblasti saobraćaja, poreza na zagađenje i poreza na korišćenje prirodnih dobara su zapravo prihodi relevantnih državnih institucija i samo jedan deo tih prihoda završava u budžetskim fondovima za životnu sredinu.<sup>13</sup>

2 Tekst izjave dostupan je na <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/trivan-u-ekologiju-treba-da-ulozimo-15-milijardi-evra/bb8eemv>.

3 Ceo izveštaj dostupan je na [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf).

4 Tekst odluke dostupan je na [http://www.paragraf.rs/izmene\\_i\\_dopune/101116-odluka\\_o\\_osnivanju\\_zelenog\\_fonda\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/101116-odluka_o_osnivanju_zelenog_fonda_republike_srbije.html).

5 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu dostupan je na <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3081-16.pdf>.

6 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu, strana 128. Zakon je dostupan na <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budzetu%202018.pdf>.

7 Tekst zakona dostupan je na <https://www.trezor.gov.rs/uploads/file/Zakoni/Zakon%20o%20budzetskom%20sistemu%2016.12.2016.pdf>.

8 Podaci su dostupni na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:National\\_expenditure\\_on\\_environmental\\_protection\\_EU-28\\_2006%E2%80%9315\\_\(million\\_EUR\\_and\\_%25\\_of\\_GDP\)\\_V2.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:National_expenditure_on_environmental_protection_EU-28_2006%E2%80%9315_(million_EUR_and_%25_of_GDP)_V2.png).

9 <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>

10 <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4378>

11 Agencija za zaštitu životne sredine (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji 2016*. [http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr\\_2016.pdf](http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf).

12 Ibid.

13 Ibid.

Prema istraživanjima Ekološkog udruženja Stanište i Centra za evropske politike,<sup>14</sup> **većina jedinica lokalne samouprave troši manje sredstava za finansiranje životne sredine nego što kroz namenske naknade prihoduje.** Ukupan iznos neutrošenih sredstava u proteklih šest godina dostigao je 6,5 milijardi dinara. Prihodi u lokalnim budžetskim fondovima za zaštitu životne sredine nisu samo usmereni na projekte iz oblasti zaštite životne sredine, iako bi tako trebalo da bude u skladu sa Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. Istraživanje je pokazalo da se u velikom broju lokalnih samouprava sredstva namenjena zaštititi životne sredine koriste i podvode pod domen zaštite životne sredine, a da pritom ne pripadaju tom sektoru, kao što su na primer sredstva za: uređenje atarskih puteva, održavanje kanalske mreže, protivgradnu službu, izgradnju sportskih objekata, asfaltiranje ulica, prskanje komaraca, deratizaciju, zoo-vrtova, hvatanje pasa, kazne po rešenju sudova za ujede pasa, zimsko održavanje, zamenu azbestnih cevi i održavanje vodovoda, zatim, subvencije za vodu, dugovi za gas, toplifikacija, kotlovi, sredstva za otklanjanje posledica poplava.

Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara konačno je stavljen na uvid javnosti u decembru 2017. godine, a javna rasprava je zaključena 5. marta 2018. godine. Koalicija 27 je dostavila svoje komentare i predloge na Nacrt ovog zakona nadležnom ministarstvu tokom javne rasprave. Predloženo zakonsko rešenje treba da na jednom mestu objedini sve naknade umesto da one, kao ranije, budu propisane kroz 13 različitih zakona. **Pomenuti Nacrt zakona potvrđuje ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih od naplate naknada za zaštitu životne sredine čime se omogućava dalje korišćenje sredstava prikupljenih na ime životne sredine u druge namene.**

Prema Postskrinig dokumentu, Srbija je još tokom 2016. godine trebalo da napravi i planski dokument pod nazivom Višegodišnji plan investiranja i finansiranja<sup>15</sup> (na engleskom *Multiannual Investment and Financing Plan*), ali još uvek nema saznanja o tome da li je ovaj dokument završen.

**Imajući u vidu znatna sredstva koja će u narednim godinama i decenijama Srbiji biti potrebna za dostizanje standarda EU u ovoj oblasti, jasno je da ovako postavljen sistem finansiranja zaštite životne sredine neće biti u stanju da ih obezbedi.**

<sup>14</sup> Izveštaj je dostupan na <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/10/Lokalne-finansije-i-%C5%BEivotna-sredina.pdf>.

<sup>15</sup> Ceo dokument je dostupan na <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/07/Status-i-planovi-preno%C5%A1enja-i-sprovo%C4%91enja-pravnih-tekovina-EU-za-poglavlje-27-%C5%BDivotna-sredina-i-klimatske-promene.pdf>.