



**Finansiranje  
u oblastima  
životne sredine i  
klimatskih promena**

Finansiranje zaštite životne sredine jedan je od elemenata dobrog upravljanja životnom sredinom. Svi akteri, od institucija na nacionalnom nivou, preko privrede i lokalnih samouprava do udruženja građana, imaju bitnu ulogu u planiranju, praćenju i unapređenju sistema finansiranja.

Razmatrajući brojne elemente u finansiranju, **Koalicija 27 zaključila je da je sistem finansiranja u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena u Republici Srbiji, još uvek, daleko od funkcionalnog.** Neki od pokazatelja su: struktura i koordinacija institucija (neadekvatna i neefikasna podela nadležnosti među ministarstvima, komplikovane procedure koje usporavaju rad između ministarstava i lokalnih samouprava, nedovoljan broj stručnih ljudi u institucijama itd.); planiranje i programiranje budžeta (loša realizacija planiranih projekata što uzrokuje ili višak ili manjak u budžetu, neusklađenost planova i programa, donošenje odluka bez uključivanja javnosti); praćenje potrošnje i transparentnost rada (nemogućnost da se dođe do informacija o prihodima i načinu trošenja sredstva iz budžeta lokalnih samouprava, nemogućnost pristupa projektnim dokumentima itd.); zakoni i podzakonska akta (ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih po osnovu naknada za životnu sredinu, neadekvatna zakonska osnova za Zeleni fond, kašnjenje u usvajanju podzakonskih akata ili odluka lokalnih samouprava za korišćenje fondova donatora i slično).

Posebno je zabrinjavajuće finansiranje zaštite životne sredine od strane privrede. Finansijska ulaganja u zaštitu životne sredine i klimatske promene najvećih zagađivača u Srbiji, među kojima je i Elektroprivreda Srbije (EPS), i dalje su nedovoljna. Analiza poslovanja i preporuka za reformu<sup>5</sup> i povećanje investicija EPS-a, koju je uradio Fiskalni savet navodi, između ostalog: „Osnovni problem EPS-a su nedovoljne investicije, zbog čega već nekoliko godina beleži pad u proizvodnji i **najveći je zagađivač životne sredine u Srbiji**“ i „**EPS će morati da**

5 <http://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php>

**investira još gotovo 800 miliona evra do 2027. godine da bi uskladio rad svojih termoelektrana sa ekološkim propisima i sveo zagađivanje na razumnu meru“.**

I na nivou lokalnih samouprava postoji negativan trend u oblasti finansiranja zaštite životne sredine. Udruženje građana Ekološki centar „Stanište“ je, u svom istraživanju o finansiranju zaštite životne sredine u Srbiji za period 2010-2019. godine, naveo:

- **Povećava se broj lokalnih samouprava koje su ukinule svoj budžetski fond** za zaštitu životne sredine (s jedne opštine u 2013. godini na dvadeset i pet u **2019. godini**).
- Poslednjih godina zapaža se da opštine i gradovi planiraju sve manje rashode u programima fonda za zaštitu životne sredine. **Planirani rashodi su najčešće niži i od ostvarenih tekućih prihoda od naknada.** U 2015. godini planirani su rashodi iznosili 6,45 milijardi dinara, zbirno za sve opštine i gradove. Čim su sredstva od naknada prestala da budu namenska, već u 2016. godini planirano je bilo tačno jednu milijardu manje, da bi u 2019. godini bilo planirano samo 4,62 milijarde dinara. Kako su u istom periodu prihodi od naknada porasli sa 4,5 na 6,3 milijarde dinara zbirno, jedini razlog za smanjenje plana rashoda je da opštine i gradovi koriste mogućnosti prenamene koje su otvorene izmenama Zakona o budžetskom sistemu.<sup>6</sup>

Kada se radi o budžetu Ministarstva zaštite životne sredine u 2019. godini, iako je Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu prvobitno planirano 6,8 milijardi dinara, nakon rebalansa i realokacija ovom ministarstvu pripalo je skoro 7,4 milijarde dinara. Od toga, za podršku radu Agencije za zaštitu životne sredine opredeljeno je 345,5 miliona, za Zeleni fond Republike Srbije 3,6 milijardi, dok je za rad Ministarstva u užem smislu izdvojeno 3,4 milijarde dinara. Prema dostupnim podacima o izvršenju budžeta za 2019. godinu, Agencija za zaštitu životne sredine utrošila je 96,07% svog budžeta, iz budžetske glave za Zeleni fond potrošeno je 95,89%, dok je od predviđene sume za Ministarstvo

6 <https://staniste.org.rs/wp-content/uploads/2019/10/Studija-Finansiranje-ZZS.pdf?script=lat>

u užem smislu potrošeno skoro milijardu dinara manje nego što je planirano, odnosno 75,62%. Ukupno izvršenje budžeta Ministarstva, kada se uzmu u obzir sve tri pomenute budžetske glave, iznosi 89,2%.<sup>7,8,9,10</sup> Važno je napomenuti da se sredstva iz Zelenog fonda, koja čine polovinu ukupnog budžeta Ministarstva zaštite životne sredine, dodeljuju kroz konkurse različitim pravnim licima, i da je pristup javnosti dokumentima o realizaciji ovih projekata i utrošku dodeljenih finansijskih sredstava ograničen.

Na nacionalnom nivou, u preporukama Fiskalnog saveta za 2020. godinu, finansiranje zaštite životne sredine zauzima značajno mesto i navodi se niz nedostataka u postojećem, ali i planiranom okviru finansiranja. Između ostalog, navodi se **da je u 2019. godini postojao fiskalni prostor za povećanje investicija u komunalnu infrastrukturu i životnu sredinu, ali da to nije učinjeno.** Prema Fiskalnom savetu, Vlada Republike Srbije bi trebalo transparentno da predvidi neophodna sredstva za ove investicije u budžetu na razdelima nadležnih institucija. Drugi preduslov da se planirani projekti zaista realizuju jeste da Vlada osigura dobru koordinaciju između većeg broja institucija koje su trenutno za to odgovorne (Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Kancelarija za javna ulaganja, organi lokalnih samouprava, javna preduzeća itd.). Fiskalni savet zaključuje da je upravo organizaciona rascepanost u poslovima zaštite životne sredine i bila jedan od razloga zašto su investicije u ovoj oblasti bile potpuno zapostavljene u prethodnom periodu. Bez obzira na podelu nadležnosti, a radi bolje koordinacije i uspešnije realizacije projekata, preporuka je da Ministarstvo zaštite životne sredine, kao centralna i najkompetentnija institucija u ovoj oblasti, sastavi listu svih tekućih i planiranih investicionih projekata, da nadzire i zatim izveštava o napretku u njihovoj realizaciji.<sup>11</sup>

---

7 Svi podaci o raspodeli sredstava za 2019. godinu preuzeti su iz Zakona o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2018/Zakon%20o%20budzetu%20za%202019%20godinu.pdf>

8 Izmene i dopune Zakona o budžetu za 2019. godinu „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2019.

9 <https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/informator/IZVR%20o%20A0ENJE%20BUD%20C5%20BETA%202019.pdf>

10 [http://www.sepa.gov.rs/download/IJZ/INFORMATOR\\_2020.pdf](http://www.sepa.gov.rs/download/IJZ/INFORMATOR_2020.pdf)

11 Fiskalni savet (2019): Strateške preporuke za budžet i fiskalnu politiku u 2020. godini, [http://www.fiskalisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2019/FS\\_%20Strateske\\_preporuke\\_za\\_budzet\\_i\\_fiskalnu\\_politiku\\_u\\_2020\\_%20godini.pdf](http://www.fiskalisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2019/FS_%20Strateske_preporuke_za_budzet_i_fiskalnu_politiku_u_2020_%20godini.pdf)

U januaru 2020. godine objavljena je informacija da je Vlada usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 27<sup>12</sup>, nakon konsultacija s nadležnim odborima u Skupštine Srbije. Zbog zakonskih ograničenja u pristupu informacijama, udruženja građana, a samim tim i Koalicija 27, nažalost, nisu imala mogućnost da pročitaju i analiziraju deo Pregovaračke pozicije koji se odnosi na finansiranje. U saopštenju Ministarstva zaštite životne sredine navodi se da Pregovaračka pozicija, između ostalog, „obrazlaže finansijski okvir za aktivnosti u narednom periodu, kako bi Srbija dostigla standarde Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine“.

U 2019. godini, u oblasti zaštite životne sredine, po raspisanom Javnom konkursu za dodelu sredstava za podršku projektima civilnog društva u oblasti zaštite životne sredine u 2019. godini<sup>13</sup>, objavljenom 28. marta 2019. godine, Ministarstvo zaštite životne sredine sufinansiralo je 85 projekata civilnog društva u ukupnom iznosu od 50.000.000,00 dinara, što je značajan napredak u odnosu na prethodne godine kada je ukupan fond za sufinansiranje projekata iznosio 20 miliona dinara.

---

12 <https://www.ekologija.gov.rs/pregovaracka-pozicija-za-poglavlje-27-zivotna-sredina-i-klimatske-promene-stize-evropskoj-komisiji-u-brisel/>

13 [https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/konkursi/Javni\\_konkurs\\_2019.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/konkursi/Javni_konkurs_2019.pdf)

# Strateški i zakonodavni okvir

U 2019. godini nije bilo rada na unapređenju zakonodavnog okvira za finansiranje zaštite životne sredine i klimatskih promena. U decembru 2019. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je Uredbu o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada, uslovima za njeno umanjeње, kao i o kriterijumima koji su od značaja za uticaj fizičkih lica na životnu sredinu<sup>14</sup> (na osnovu člana 134. stav 2. Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara<sup>15</sup> i člana 42. stav 1. Zakona o Vladi<sup>16</sup>).

Uredba predviđa i naknadu za zaštitu životne sredine za fizička lica. Samo nekoliko dana nakon donošenja uredbe predsednica Vlade Republike Srbije<sup>17</sup> najavila je izmene Uredbe, tj. ukidanje takse za fizička lica.

Neoperativnost Zelenog fonda bila je tema i prethodnih izveštaja Koalicije 27.<sup>18</sup> 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. godine. 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“.

14 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 86/2019 i 89/2019.

15 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 95/18 i 49/19.

16 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon

17 <https://www.kamatnica.com/vest/vlada-promenila-odluku-gradjani-ipak-nece-placati-eko-taksu/60431#>

18 <https://www.koalicija27.org/publikacije/>

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu, za Ministarstvo zaštite životne sredine opredeljeno je 7,9 milijardi dinara, što je skoro dve milijarde više nego za 2019. godinu. Ipak, ova sredstva nisu ni približno dovoljna za uređenje oblasti životne sredine u skladu sa standardima Evropske unije, ako imamo u vidu procenu Fiskalnog saveta da je neophodno godišnje ulaganje od 500 miliona evra u ovu oblast, narednih 10-15 godina.<sup>19</sup> U budžetu za 2020. godinu izostale su kapitalne investicije u komunalnu infrastrukturu i zaštitu životne sredine, koje je, prema procenama, trebalo uvećati za oko 15 milijardi dinara i za koje je bilo prostora u budžetu.<sup>20</sup>

---

19 Fiskalni savet (2018): Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet, dostupno na: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf>

20 Fiskalni savet (2019): Ocena Predloga Zakona o budžetu za 2020. godinu i Revidirane fiskalne strategije za 2020-2022, dostupno na: [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2019/Ocena\\_Predloga\\_zakona\\_o\\_budzetu\\_za\\_2020\\_i\\_Revidirane\\_Fiskalne\\_strategije\\_za\\_2020-2022.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2019/Ocena_Predloga_zakona_o_budzetu_za_2020_i_Revidirane_Fiskalne_strategije_za_2020-2022.pdf)

# Preporuke

- 1.** Doneti podzakonska akta koja će povećati operativnost Zelenog fonda.
- 2.** Izmenama Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara omogućiti naknadama u vezi sa zaštitom životne sredine vraćanje pravno obavezujućeg namenskog karaktera.
- 3.** Značajno povećati godišnja izdvajanja iz budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine, u skladu s preporukama Fiskalnog saveta.
- 4.** Povećati broj zaposlenih na poslovima u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom (sistematizacijom) i potrebama.
- 5.** Osmisliti merljiv i sveobuhvatni sistem praćenja i izveštavanja o ulaganjima (sredstva iz budžeta, fonda IPA, bilateralne donacije) u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.
- 6.** Povećati kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine za procenu potreba i ciljeva rada, kratkoročno i dugoročno planiranje aktivnosti, apsorpciju sredstava iz pretpristupnih fondova i adekvatno sprovođenje projekata.
- 7.** Dodeliti veće nadležnosti Ministarstvu zaštite životne sredine kada se radi o projektima koji pripadaju oblasti delovanja ovog ministarstva, i dodeliti mu koordinatorsku ulogu za investicione projekte koje sprovode drugi organi, a spadaju u oblast delovanja ovog ministarstva.



Preporuke koje je dalo udruženja građana  
**Ekološki centar „Stanište“**, a podržala je Koalicija 27:

- 8.** Izmenama Zakona o zaštiti životne sredine obezbediti suštinsko učešće javnosti u odlučivanju o sadržaju programa zelenih fondova, a izmenama Zakona o upravljanju otpadom dati prihode od naknada i AP Vojvodini.
- 9.** Uspostaviti i primeniti mere finansijske discipline kod onih opština i gradova koji na bilo koji način krše zakon u delu koji se tiče finansiranja.
- 10.** Propisati obrazac programa fonda i izveštaja za lokalne samouprave, kao i da se ovi dokumenti učine javno dostupnim na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine ili Agencije za zaštitu životne sredine.



# FINANSIRANJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA U SRBIJI

## Loša struktura i koordinacija institucija

- komplikovane procedure
- nedovoljan broj stručnih ljudi
- neefikasna podela nadležnosti

## Problematično planiranje i programiranje budžeta

- loša realizacija planiranih projekata
- neusklađenost planova i programa
- donošenje odluka bez uključivanja javnosti

**ZAŠTO  
NE  
FUNKCIONIŠE?**

## Netransparentan rad institucija

- planiranje i realizacija budžeta bez učešća javnosti
- ograničen pristup informacijama o finansiranju projekata i aktivnosti

## Loša zakonska osnova

- nenamenski karakter sredstava prikupljenih po osnovu naknada za životnu sredinu
- neadekvatna zakonska osnova za Zeleni fond
- kasni se sa usvajanjem zakona i podzakonskih akata