



Analiza finansiranja ZŽS u periodu 2014-2023. godine

**Ulaganja u zaštitu
životne sredine
u periodu 2014-2023:
malo para, malo muzike**

Uvod

Početak 2024. godine navršila se decenija od održavanja Prve međuvladine konferencije između Srbije i Evropske unije, na kojoj je Srbija napokon dobila zeleno svetlo da otpočne zvanične pregovore o pridruživanju EU. Premda su brojne pripremne radnje počele još sredinom prve decenije 21. veka, tek od 2014. godine proces evrointegracija podignut je na viši politički nivo, koji je podrazumevao ne samo redovno već i mnogo ozbiljnije praćenje usklađenosti domaćih propisa s pravnim tekovinama EU, razvrstanih u 35 pregovaračkih poglavlja. Zbog kompleksnosti, od početka je bilo jasno da će za uspešno pregovaranje o *Poglavljju 27: Životna sredina i klimatske promene* biti neophodna posebna politička i administrativna pažnja, uključujući i aktivno učešće civilnog društva i šire stručne javnosti. U prilog tome govori činjenica da se čak trećina ukupnog zakonodavstva EU koje zemlje kandidati moraju najpre da transponuju, a zatim i primene, odnosi upravo na Poglavlje 27. Takođe, ovo pregovaračko poglavlje prepoznato je kao jedno od skupljih – za Srbiju potencijalno i više nego inače zbog prilično zapuštene infrastrukture u ovoj oblasti. Naime, zaštita životne sredine (ZŽS) godinama pre dobijanja statusa zemlje kandidata doživljavana kao luksuz koji Srbija ne može sebi priuštiti, zbog čega je na političkoj agendi skoro isključivo bilo mesta samo za probleme ekonomskog razvoja i socijalna pitanja. Sve su ovo razlozi zbog kojih je aproksimacija u oblasti ZŽS po pravilu izazovan i dugotrajan proces. Na primer, zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje su postale članice EU u 2004. i 2007. bilo je potrebno osam do deset godina da ovaj proces privedu kraju. Imajući u vidu da se Srbija sad već punu deceniju nalazi na istom putu, čini se da je ovo pravi trenutak da se postavi pitanje: koliko daleko se odmaklo od 2014. do danas?

Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku,¹ svi dosadašnji izveštaji iz senke Koalicije 27 za Poglavlje 27² i brojne druge analize relevantnih institucija nedvosmisleno ukazuju da je napredak tokom perioda 2014–2023. bio više nego skroman. Nepovoljnu ocenu u izvesnoj meri zaslužuju sve dimenzije procesa aproksimacije – bilo da je reč o očekivanom poboljšanju stanja životne sredine,

1 <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

2 <https://www.koalicija27.org/izvestaji-iz-senke/>

stepenu transpozicije pravnih tekovina EU u domaće zakonodavstvo³ ili osposobljenosti domaćih institucija da obezbede njihovu efikasnu primenu na terenu. Pored očiglednog manjka političke volje da se rešavanje nagomilanih problema u životnoj sredini postavi u vrh liste državnih prioriteta, verovatno glavni krivac za ovako razočaravajuće rezultate je to što su finansijska ulaganja u ZŽS u ovom periodu, uprkos ambicioznim planovima, ipak ostala na konstantno niskom nivou. U fokusu ove analize upravo su ekonomski i finansijski aspekt aproksimacije u ovoj oblasti, a osnovno istraživačko pitanje je: koliko je Srbija trebalo da uloži, a koliko je zaista uložila u ZŽS u proteklih deset godina? Već na samom početku važno je istaći da u Srbiji još uvek nije uspostavljeno sveobuhvatno praćenje finansijskih ulaganja u zaštitu životne sredine na nivou nacionalne ekonomije po metodologiji koju Evrostat primenjuje za zemlje članice EU. Posledično, da bi se odgovorilo na postavljeno pitanje, analizirani su procenjeni troškovi u sektoru životne sredine koje objavljuje Republički zavod za statistiku,⁴ a zatim i rashodi republičkog budžeta za ZŽS od 2014. do 2023. godine.

Pre same analize dosad utrošenih finansijskih sredstava, neophodno je razmotriti koliko je Srbiju uopšte trebalo da košta usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27. Uprkos tome što je u međuvremenu usvojeno nekoliko sektorskih strategija u kojima postoje ažurirane procene potrebnih ulaganja po oblastima životne sredine, u ovoj analizi je kao relevantan uzet finansijski plan iz Nacionalne strategije Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine (NEAS), koja je usvojena u decembru 2011. godine.⁵ Ovaj strateški dokument trebalo je da predstavlja krovni okvir i vodič za usvajanje pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, a predviđao je rokove i konkretne korake za napredak Srbije na tri koloseka istovremeno:

-
- 3 Tačno je da je u delu transpozicije EU propisa u domaće zakonodavstvo Srbija zaista ostvarila značajan napredak u prethodnih deset godina, ali prema prvobitnom planu iz Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine taj proces trebalo je da bude završen još 2014. godine.
 - 4 Podaci o troškovima zaštite životne sredine koje objavljuje Republički zavod za statistiku dobijaju se na osnovu statističkog istraživanja koje obuhvata relativno veliki uzorak privrednih subjekata, ali koje ne pruža potpun uvid u ukupne nacionalne troškove u ovom sektoru u skladu s metodologijom Evrostate. Otuda postoji mogućnost da su ulaganja u ZŽS pojedinih institucionalnih sektora u izvesnoj meri potcenjena, ali postojeći podaci predstavljaju najbolju dostupnu procenu ukupnih troškova ZŽS u Republici Srbiji.
 - 5 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2011_10/t10_0349.htm

1. transpozicija propisa EU u oblasti ZŽS u domaće zakonodavstvo;
2. jačanje institucionalnih kapaciteta za implementaciju, monitoring i primenu propisa EU;
3. izgradnja nedostajuće infrastrukture u sektoru životne sredine, bez koje nije moguće obezbediti poštovanje EU regulative u praksi.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih troškovi aproksimacije iz NAES-a u analitičkom smislu predstavljaju dobru, doduše približnu, meru sredstava koje je Srbija trebalo da uloži u ZŽS od 2014. do danas. Najpre, u ovom dokumentu troškovi su procenjeni na sveobuhvatan i konzistentan način, jasno je prikazana njihova raspodela po glavnim oblastima i vrstama (administrativni, operativni i kapitalni izdaci), pri čemu je tokom većeg dela analiziranog perioda to ujedno i bila najbolja zvanična i javno dostupna procena neophodnih ulaganja u ZŽS. Međutim, posmatrano iz današnje perspektive, procena troškova aproksimacije koja je izrađena krajem 2011. izvesno je konzervativna. Naime, ovaj finansijski plan nije obuhvatio brojne promene politika u oblasti ZŽS u EU koje su se u međuvremenu desile, a koje su automatski postale obaveza i Srbije kao zemlje kandidata. Da je reč o konzervativnoj proceni troškova potvrđuju i podaci koji se mogu pronaći u novijim sektorskim strategijama i specifičnim planovima za implementaciju pojedinačnih direktiva (DSIP), uključujući i procene koje su date u Strategiji zaštite životne sredine koja je trenutno u pripremi.⁶ Imajući sve to u vidu, finansijski plan iz NAES-a jeste bio veoma ambiciozan i najavljiavao je radikalna zaokret u odnosu na novac koji je Srbija dotad ulagala u ZŽS, ali u najboljem slučaju predstavlja donju granicu ukupnih troškova usvajanja svih pravnih tekovina EU u ovoj oblasti i konačna suma sad je već izvesno veća.

Polazeći od zatečenog stanja infrastrukture u životnoj sredini i ekstrapolacije iskustava uporedivih zemalja CIE koje su prethodno već postale članice EU, u NAES-u je procenjeno da bi ukupni troškovi Srbije za ispunjavanje zahteva u okviru Poglavlja 27 mogli da iznose oko 10,6 milijardi evra do 2030. godine. Nešto više od polovine ovog iznosa odnosilo se na kapitalne izdatke za izgradnju nedostajuće infrastrukture (oko 5,5 milijardi evra), dok su administrativni

6 Prema još uvek preliminarnim procenama iz Nacrta, za sprovođenje aktivnosti planiranih Strategijom zaštite životne sredine biće potrebno gotovo 20 milijardi evra u periodu od 2024. do 2033. godine.

i operativni troškovi aproksimacije zbirno procenjeni na 5,1 milijardu evra.⁷ Posmatrano po pojedinačnim sektorima, ubedljivo najveća finansijska sredstva trebalo je odvojiti za kvalitet voda – oko 5,5 milijardi evra, što je činilo 53% ukupnih troškova aproksimacije. Nešto više od četvrtine procenjenih finansijskih sredstava bilo je predviđeno za sektor otpada (2,8 milijardi evra), oko 15% za rešavanje industrijskog zagađenja (1,3 milijarde evra) i približno 6% ukupnog iznosa za ostale sektore – kvalitet vazduha i klimatske promene, zaštitu prirode i hemikalije i GMO. Na osnovu podataka datih u NAES-u obračunat je deo procenjenih iznosa koji se odnosi na period 2014–2023, pri čemu je za sprovođenje ove komparativne analize neophodno izvršiti dve metodološke korekcije podataka koje su ukratko obrazložene u nastavku.

- *Prikazani troškovi aproksimacije u oblasti ZŽS od 10,6 milijardi evra predstavljaju neto sadašnju vrednost novčanih tokova do 2030. godine i potrebno ih je prevesti u nominalne iznose. Neto sadašnja vrednost (NSV) je koncept koji se standardno koristi u finansijama za izražavanje vrednosti budućih novčanih tokova, kako bi se ublažile distorzije koje se javljaju zbog promene vrednosti novca tokom vremena (npr. kupovna moć evra ili dinara s vremenom opada zbog inflacije). Svođenje na sadašnju vrednost podrazumeva diskontovanje višegodišnjih novčanih tokova po određenoj stopi (u NAES-u je izabrana godišnja stopa otpisa od 5% po uzoru na tadašnju praksu u EU), zbog čega je NSV budućih troškova u opštem slučaju manja od njihovog nominalnog iznosa. Na konkretnom primeru procenjenih troškova aproksimacije do 2030. godine, njihova NSV od 10,6 milijardi evra zapravo bi odgovarala nominalnim plaćanjima od skoro 18 milijardi evra. Kad je reč o periodu 2014–2023, koji je u fokusu ove analize, ovako preračunata nominalna vrednost troškova aproksimacije iz NAES-a iznosi oko 11,4 milijardi evra – i to je zapravo iznos koji je trebalo da*

7 Administrativni troškovi procenjeni su na nešto preko 500 miliona evra, a uključuju rashode zbog planiranog povećanja broja zaposlenih na poslovima ZŽS (poput plata, doprinosa za socijalno osiguranje ili dodatnih obuka), ali i druge povezane izdatke kao što su obezbeđivanje dodatnog kancelarijskog prostora, opreme, laboratorija i dr. Operativni troškovi (oko 4,6 milijardi evra) predstavljaju ukupne tekuće izdatke u vezi sa sprovođenjem novih propisa, uključujući i sredstva potrebna za održavanje novoizgrađene infrastrukture.

bude uložen u ZŽS da je proces aproksimacije tekao u skladu s prvobitnim planom.

- *Troškovi aproksimacije u oblasti ZŽS trebalo je da budu veći deo, ali nisu jednaki ukupnim očekivanim izdacima za ovaj sektor od 2014. do danas.* Predviđene troškove za aproksimaciju Srbije u oblasti ZŽS trebalo bi razlikovati od ukupnih izdataka u ovom sektoru, zbog toga što je jedan deo novca bio potreban za finansiranje postojećih nacionalnih politika. Drugim rečima, ukupni troškovi za ZŽS u periodu 2014–2023. predstavljaju zbir iznosa koji je Srbija izdvajala za ovaj resor pre formalnog početka usvajanja pravnih tekovina EU i dodatnih finansijskih napora potrebnih za njihovu punu implementaciju. Na osnovu analize izdataka za ZŽS od 2009. do 2011. u NAES-u je procenjeno da ta „nacionalna komponenta“ troškova u ovom sektoru iznosi oko 0,4% BDP-a godišnje. Približno polovina procenjenog iznosa odnosila se na domaće politike u sektoru otpada, oko 20% je odlazilo za kvalitet voda i oko 30% novca bilo je potrebno za sprovođenje nacionalnih propisa u ostalim sektorima. To praktično znači da bi Srbija tokom perioda 2014–2023. najverovatnije uložila barem 1,8 milijardi evra u sektor ZŽS i bez dodatnog usklađivanja s propisima EU.

Analiza troškova zaštite životne sredine za period od 2014. do 2023. godine

Troškovi zaštite životne sredine u Republici Srbiji su, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (RZS), dostigli iznos od nešto preko 4 milijarde evra u periodu 2014–2023.⁸ Od toga, skoro dve trećine (2,6 milijardi evra) odnosi se na tekuće izdatke koji obuhvataju operativne i administrativne troškove, dok su investicije u sektoru životne sredine kumulativno iznosile oko 1,4 milijarde evra. Posmatrano po pojedinačnim oblastima, ubedljivo najveći

8 Konačni podaci o troškovima ZŽS u 2023. godini još uvek nisu dostupni, a prema kalendaru RZS biće javno objavljeni 15. novembra 2024. Za potrebe ove analize nezavisno je projektovan nivo troškova ZŽS u 2023. na osnovu rastućeg trenda iz prethodnih nekoliko godina, uzimajući u obzir i druge povezane izvore podataka, poput državnih rashoda u ovom sektoru iz završnog računa budžeta Republike Srbije za 2023. godinu. Podaci za period od 2014. do 2022. godine preuzeti su sa sajta RZS (<https://www.stat.gov.rs/oblasti/zivotna-sredina/>).

deo sredstava izdvojen je za upravljanje otpadom, preko 2,2 milijarde evra, što je dominantno bilo posledica relativno visokih tekućih izdataka u ovom sektoru (oko 1,8 milijardi evra). Za zaštitu vazduha od zagađenja Srbija je, u posmatranom periodu, potrošila blizu 750 miliona evra, dok je za zaštitu voda od zagađivanja izdvojeno nešto preko pola milijarde evra. Troškovi u preostalim sektorima životne sredine zbirno su dostigli iznos od nepunih 500 miliona evra.⁹

Dostupni podaci sugerišu da je Srbija u proteklih deset godina za zaštitu životne sredine potrošila tek oko 30% sredstava u odnosu na okvirni finansijski plan iz NAES-a. Kao što je istaknuto u uvodnom delu, za finansiranje domaćih politika u periodu 2014-2023. trebalo je izdvojiti oko 1,8 milijardi evra, a za dosledno sprovođenje plana aproksimacije iz NAES-a još 11,4 milijarde evra – odakle sledi da su bila potrebna ukupna ulaganja u iznosu od oko 13,2 milijarde evra. S obzirom na to da su dosadašnji izdaci za ZŽS iznosili nešto preko 4 milijarde evra, posmatrano iz finansijskog ugla može se zaključiti da Srbija za deset godina još uvek nije prešla ni trećinu puta do pune primene pravnih tekovina EU u ovom sektoru. Pritom, ova ocena je po svemu sudeći optimistična, budući da je sam plan iz NAES-a prilično konzervativan i da su troškovi aproksimacije Srbije u međuvremenu dodatno porasli zbog razvoja novih politika u EU.

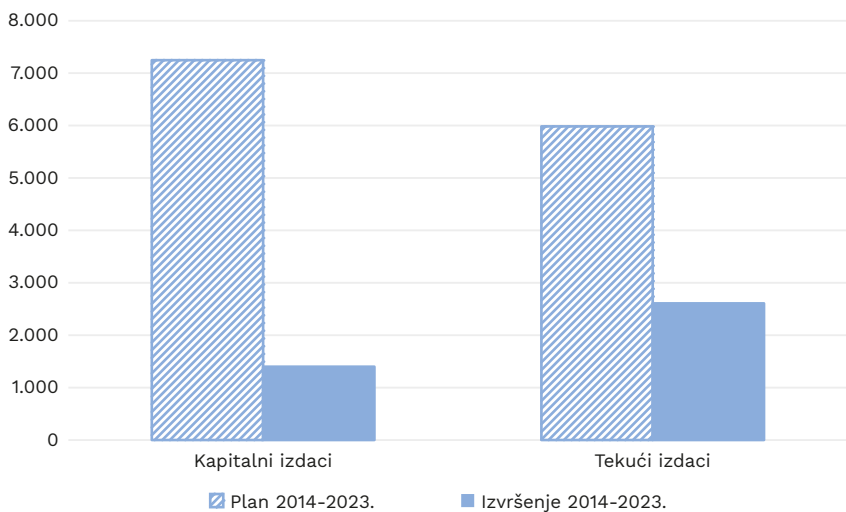
Naročito veliko podbacivanje u odnosu na prvobitni plan beleži se kod kapitalnih izdataka, koji su bili neophodni za izgradnju nedostajuće infrastrukture u sektoru životne sredine. Naime, zbog prilično loše početne pozicije Srbije finansijski plan iz NAES-a opravdano je predviđao znatna sredstva za investicije u infrastrukturu – do 2023. godine kumulativno oko 7,2 milijarde evra. Međutim, ukupni kapitalni izdaci iznosili su svega oko 1,4 milijarde evra, što znači da je u posmatranom periodu izvršeno tek oko 20% potrebnih investicija (**Grafikon 1**). Posledično, Srbija i danas poražavajuće zaostaje po kvalitetu i dostupnosti osnovne infrastrukture u sektoru životne sredine, ne samo u odnosu na razvijene zemlje EU već i u poređenju s nama bližim zemljama CIE.¹⁰ Zbog hronično

9 Za Zaštitu prirode izdvojeno je oko 160 miliona evra, za Zaštitu od buke i vibracije oko devet miliona evra, dok je za ostale aktivnosti u oblasti ZŽS potrošeno u zbiru oko 320 miliona evra.

10 Postoje brojni pokazatelji koji potvrđuju iznetu ocenu: u Srbiji priključak na javnu kanalizacionu mrežu ima oko 2/3 stanovnika (u CIE preko 85%), svega 16% stanovnika je obuhvaćeno barem nekim vidom preradom otpadnih voda (u CIE oko 85% a u EU preko 90%), samo 15% komunalnih otpadnih voda prečišćava se barem sekundarnim tretmanom (u CIE oko 70%, u EU oko 80%), čak 95% komunalnog i industrijskog otpada odlaže se na deponije bez bilo kakvog tretmana (u CIE i EU 30%-40%) i dr.

niskih investicija u upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, izgradnju kanalizacione mreže, smanjenje zagađenja vazduha i druge mere za zaštitu životne sredine, i posle deset godina od formalnog početka aproksimacije, u ovoj oblasti Srbija je po mnogim pokazateljima jedna od najzagađenijih zemalja u Evropi. Podbacivanje u odnosu na plan kod tekućih izdataka za ZŽS nije bilo tako dramatično izraženo kao kod kapitalnih, ali je svakako bilo veliko. U periodu 2014–2023. ukupni tekući izdaci iznosili su oko 2,6 milijardi evra, a doslednim sprovođenjem plana iz NAES-a moglo se očekivati da će narasti na gotovo šest milijardi evra – što znači da je procenat izvršenja bio blizu 45%. Međutim, u odsustvu većih novih infrastrukturnih ulaganja značajan deo tekućih izdataka zapravo predstavlja troškove funkcionisanja postojećih kapaciteta u sektoru komunalnih usluga, zbog čega se dosadašnja potrošena sredstva dobrim delom mogu pripisati finansiranju domaćih politika u sektoru ZŽS.

Grafikon 1: Kapitalni i tekući izdaci za ZŽS, 2014–2023, plan vs. izvršenje (u milionima evra)



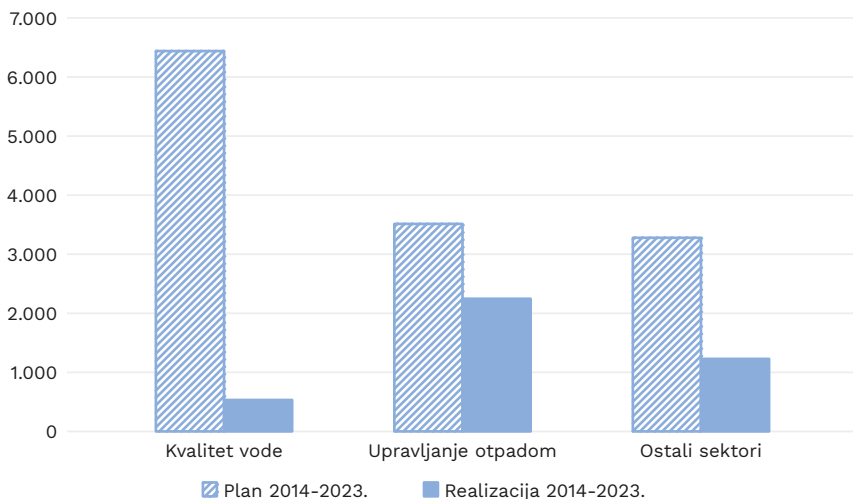
Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

Upravljanje vodama, a posebno zaštita voda od zagađivanja, donedavno je bila prilično neuređena oblast u Srbiji. Tek u prethodnih nekoliko godina zaokružen je strateški okvir u ovoj oblasti, koji je u većoj meri usklađen sa zahtevima EU i principima Okvirne direktive o vodama. Najpre je 2018. usvojena Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike Srbije do 2034. godine, a tek prošle godine usvojen je i Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2027. godine. Otuda nije iznenađenje što je upravo u ovom sektoru, koji je inače ocenjen kao finansijski najzahtevniji, zabeleženo najveće podbacivanje u ulaganjima (**Grafikon 2**). Naime, prema finansijskom planu iz NAES-a, za poboljšanje kvaliteta voda trebalo je uložiti blizu 6,5 milijardi evra u periodu 2014–2023, a izvršeno je tek nešto preko pola milijarde, dakle, ni 10%.

Kod **upravljanja otpadom** procenat realizacije bio je dosta veći (oko 65%), budući da su stvarni troškovi iznosili oko 2,2 milijarde evra od ukupno planiranih 3,5 milijardi evra. Međutim, problem u ovom sektoru je to što jaz u ulaganjima velikim delom potiče od nedovoljnih kapitalnih izdataka, zbog čega Srbija uprkos značajnim troškovima još uvek nije ni blizu uspostavljanja efikasnog sistema za upravljanje otpadom koji bi počivao na principima cirkularne ekonomije. Iako su u protekloj deceniji ostvarena određena unapređenja u sektoru otpada, glavni izazovi još uvek nisu rešeni: svega polovina prikupljenog i deponovanog otpada završi na deponijama koje zadovoljavaju sanitarne zahteve, od planiranih 26 regionalnih deponija u upotrebi je samo deset,¹¹ broj divljih deponija polako se smanjuje, ali je i dalje ogroman (prema podacima AZŽS oko 2.700 u 2022. godini), sistem za ponovnu upotrebu otpada jedva je i tek mestimično razvijen i dr. Troškovi u ostalim sektorima ZŽS zbirno su dostigli približno trećinu iznosa koji je bio predviđen u NAES-u: oko 1,2 milijarde od planiranih 3,3 milijarde evra.

11 Uz dve opštinske deponije koje ispunjavaju propisane standarde dolazi se do svega 12 sanitarnih deponija u Srbiji. Pritom, i one funkcionišu uz brojne probleme i često predstavljaju rizik po životnu sredinu i zdravlje stanovništva, a poslednji veliki ekološki incident bio je požar na regionalnoj deponiji „Duboko” kod Užica tokom maja 2024. godine.

Grafikon 2: Izdaci za ZŽS po sektorima, 2014–2023, plan vs. izvršenje (u milionima evra)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

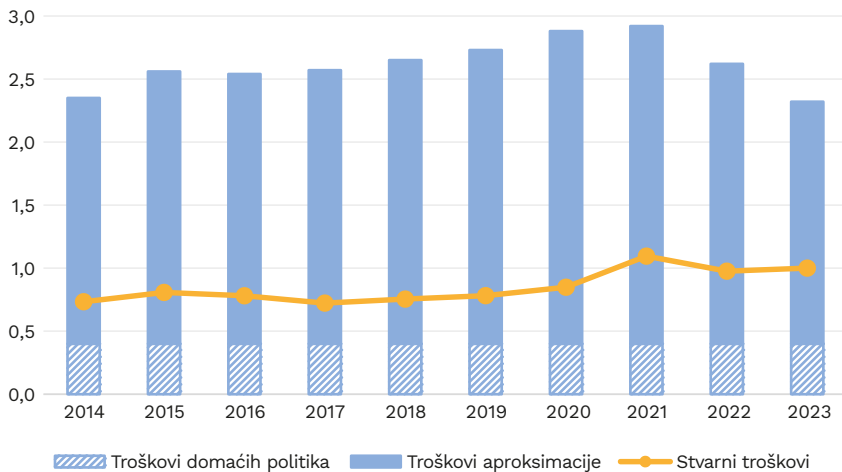
Napomena: Skoro trećina procenjenih troškova za sektor upravljanja vodama u finansijskom planu u NAES-u odnosila se na poboljšanje kvaliteta vode za piće, što RZS ne uključuje u račun troškova ZŽS, tako da u ovom slučaju prikazani iznosi nisu sasvim uporedivi. Međutim, čak i ako korigujemo plan i isključimo procenjene troškove aproksimacije koji se odnose na poboljšanje kvaliteta vode za piće, može se zaključiti da je procenat realizacije troškova u ovom sektoru bio svega oko 12%.

Godišnji izdaci za ZŽS blago su porasli u periodu 2014–2023. i nominalno i kao procenat BDP-a, ali je to povećanje bilo znatno manje od potrebnog da bi se Srbija značajnije približila ispunjavanju zahteva EU u ovoj oblasti. Nominalni troškovi za ZŽS povećani su od 2014. godine više nego dvostruko – sa 260 miliona evra na procenjenih oko 640 miliona evra u 2023. godini.¹² S druge strane, njihov relativni rast u odnosu na BDP očekivano je bio manje izražen: nakon prilično stabilnog nivoa izdataka za ZŽS od 0,7%–0,8% BDP-a u periodu 2014–2020, od 2021. godine došlo je do njihovog skoka na oko 1% BDP-a godišnje. Premda je

¹² Za 2023. godinu je pretpostavljeno povećanje ukupnih ulaganja u ZŽS za oko 50 miliona evra u odnosu na 2022. godinu, u kojoj su troškovi ZŽS iznosili blizu 590 miliona evra.

to svakako korak u dobrom smeru, **Grafikon 3** potvrđuje da je to daleko ispod nivoa ulaganja koji bi omogućio приметnu aproksimaciju Srbije u sektoru životne sredine. Naime, pod pretpostavkom doslednog sprovođenja mera planiranih u NAES-u, godišnji izdaci za ZŽS tokom perioda 2014–2023. trebalo je da se kreću u rasponu 2%–3% BDP-a. Iz pozicije trenutnog nivoa ulaganja Srbije u ovaj sektor, plan iz NAES-a možda se čini i kao preterano ambiciozan, ali važno je naglasiti da je to već duže vreme uobičajen nivo troškova ZŽS u uporedivim zemljama CIE (u periodu 2014–2022. prosečno oko 2% BDP-a).¹³ Srbija vidno zaostaje po dostupnosti bazične infrastrukture u odnosu na region CIE i da bi se taj jaz smanjio, potrebno je da godišnja ulaganja u ZŽS u određenom periodu budu nešto iznad proseka ovih zemalja. Međutim, to se ni izbliza nije desilo – u svim posmatranim godinama stvarni izdaci za ZŽS dostizali su tek trećinu ili blizu polovine iznosa (2023. godina) koji je u NAES-u procenjen kao potreban za usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27.

Grafikon 3: Stvarni i procena potrebnih troškova ZŽS u periodu 2014–2023. (u % BDP)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

13 Većina zemalja CIE je u periodu 2014–2023. za životnu sredinu izdvajala nešto iznad 2% BDP-a godišnje. Najmanje troškove ZŽS imale su Letonija (prosečno 1,2% godišnje) i Mađarska (1,5% BDP-a), dok je najveće izdatke ostvarila Češka (prosečno čak 3% BDP-a).

Napomena: U skladu s metodologijom koja je primenjena u NAES-u, troškovi domaćih politika zadržani su na nivou od 0,4% BDP-a tokom čitavog analiziranog perioda.

Realizacija ambicioznog plana troškova iz NAES-a zahtevala je sprovođenje čitavog niza reformskih mera za ekonomsku aproksimaciju u oblasti ZŽS, koje su u suštini bile preduslov za mobilizaciju značajnijih finansijskih resursa i održivo povećanje ulaganja u ovom sektoru. U prvom redu prepoznata je neophodnost snažnog jačanja administrativnih, planskih i finansijskih kapaciteta u resornom ministarstvu i drugim državnim organima u čijoj nadležnosti su poslovi zaštite životne sredine. Takođe, NAES je predviđao dalje restrukturiranje Fonda za zaštitu životne sredine (SEPF) u smeru jačanja implementacije principa „zagađivač plaća“, tj. optimizacije sistema za nadoknadu troškova od krajnjih zagađivača kroz naknade i druge ekonomske instrumente. Na lokalnom nivou glavnu ulogu u procesu aproksimacije trebalo je da imaju javna komunalna preduzeća (JKP). Uz planirano povećanje obima njihovih aktivnosti, proširenje i modernizaciju njihovih usluga, JKP je trebalo da budu glavni kanal za nadoknadu dela troškova aproksimacije od potrošača. Na kraju, i pored svih predviđenih strukturnih mera, postojala je finansijska praznina za realizaciju planiranih aktivnosti koja je trebalo da padne na teret državnog budžeta – i to je upravo deo finansiranja koji će biti obrađen u sledećem odeljku. Detaljna analiza postignutih rezultata u ostalim aspektima ekonomske aproksimacije prevazilazi okvire ove analize, međutim, kao opšta ocena nameće se stav da je napredak u svim pomenutim reformskim oblastima bio vrlo ograničen tokom perioda 2014–2023.

Institucionalni kapaciteti na centralnom i lokalnom nivou vlasti za upravljanje i nadzor u životnoj sredini i dalje su slabi. Jedna od ocena u izveštajima Evropske komisije o napretku koja se ponavljala iz godine u godinu jeste da bi Srbija trebalo značajno da ojača administrativne kapacitete u sektoru ZŽS na svim nivoima vlasti, uključujući inspekcije i pravosudne organe.¹⁴ Postoji veći broj nezavisnih procena o tome koliko zaposlenih na poslovima ZŽS nedostaje Srbiji

14 Ova ocena stoji i u poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku za 2023. godinu. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf

– npr. Fiskalni savet je u svom izveštaju iz 2018. godine¹⁵ procenio da je još tada postojala urgentna potreba za zapošljavanjem barem nekoliko stotina radnika za obavljanje administrativnih i inspeksijskih poslova, pripremu i realizaciju projekata i transpoziciju evropskih direktiva u domaće zakonodavstvo. Postoji više nezavisnih izvora koji potvrđuju da ovakve preporuke za povećanje broja zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine još uvek ni izbliza nisu sprovedene u praksi, što potvrđuju i podaci o kretanju broja zaposlenih u manjem uzorku državnih organa na centralnom nivou vlasti (Ministarstvo ZŽS, Agencija za ZŽS, Zavod za zaštitu prirode Srbije i Republički hidrometeorološki zavod). Prema podacima CROSO u **Tabeli 1**, u periodu 2018–2023. broj zaposlenih u ovim državnim organima povećan je za svega 4%. Pritom, i taj skroman rast dobrim delom bio je rezultat povećanja broja zaposlenih na određeno vreme, a ne radnika sa stalnim zaposlenjem, što može dovesti u pitanje jačanje institucionalnih kapaciteta u dužem roku.

Tabela 1: Broj zaposlenih u izabranim državnim organima u sektoru ZŽS, 2018–2023

DRŽAVNI ORGAN	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MZŽS	294	282	272	317	326	353
AZŽS	92	92	86	88	88	96
Zavod za zaštitu prirode Srbije	76	74	70	76	85	90
RHMZ	565	555	566	535	521	531
UKUPNO	1027	1003	994	1016	1020	1070

Izvor: Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO)

Umesto planiranog jačanja Fonda za zaštitu životne sredine, ova institucija je ukinuta 2012. godine i uprkos brojnim najavama, suštinski nije ponovo uspostavljena. Fond za zaštitu životne sredine (SEPF) osnovan je 2009. godine kao nezavisno telo Vlade radi obezbeđivanja finansijskih resursa za razvoj i zaštitu životne sredine u skladu s principom „zagađivač plaća“. Međutim, iako je NAES ovu instituciju prepoznala kao važan izvor finansiranja politika u ovoj

15 Fiskalni savet (2018): Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet, jun 2018. godine. <https://www.fiskalnissavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf>

oblasti, ona je posebnim zakonom ugašena 2012. godine. Ovom odlukom ukinut je namenski karakter naknada koje se naplaćuju od zagađivača i ta sredstva postala su opšti javni prihod, što je u velikoj meri smanjilo transparentnost i onemogućilo praćenje na koji način država troši sredstva koje je naplatila po ovom osnovu. To je, po svemu sudeći, smanjilo i podsticaj za dalju reformu sistema taksi i naknada, što je prema NAES-u trebalo da bude jedna od poluga za generisanje dodatnih finansijskih sredstava. Analiza naplaćenih iznosa od taksi i naknada koje su izvorno predstavljale prihode ugašenog SEPF pokazuje da su oni u čitavom periodu 2014–2023. ostali približno konstantni i iznosili su oko 100 miliona evra godišnje (**Tabela 2**). Posle više najava i kontinuiranih preporuka Evropske komisije da bi Srbija trebalo da operacionalizuje fond za zaštitu životne sredine, nije se stiglo dalje od definisanja posebne budžetske linije Zeleni fond u 2018. godini (preimenovana u Zelena agenda od 2021. godine). Rashodi sa ove budžetske linije finansiraju se iz opštih prihoda budžeta, zbog čega i dalje nije moguće uspostaviti direktnu vezu između naplaćenih naknada za zagađivanje životne sredine i budžetskih izdataka u ovom sektoru.

Tabela 2: Projektovani prihodi ugašenog SEPF
u periodu od 2014. do 2023. godine (u milionima evra)

NAZIV NAKNADE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	UKUPNO
Naknada za sakupljanje, korišćenje i promet zaštićenih vrsta divlje flore, faune i gljiva	0,9	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	1	0,8	1,1	0,9	7,6
Naknada za supstance koje oštećuju ozonski omotač i naknada za plastične polietilenske kese	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,3
Naknade za emisije CO ₂ , NO ₂ , praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad	41,3	25,3	33,5	47,8	50,7	53,2	27,5	28,1	24,0	16,4	347,9
Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine	24,6	27,4	26,8	30,6	33,6	15,1	19,2	30,3	29,6	32,3	269,4

NAZIV NAKNADE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	UKUPNO
Naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	22,9	24,3	27,0	30,1	34,1	37,2	36,6	44,8	43,0	48,9	349,0
Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod koji posle upotrebe postaje ambalažni otpad	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	1,2
UKUPNO	90,1	77,8	88,1	09,4	119,6	106,4	84,6	104,1	98,0	98,6	976,5

Izvor: Uprava za trezor, Ministarstvo finansija Republike Srbije

Sveobuhvatna reforma JKP je izostala, kao i strukturna promena tarifne politike u oblasti komunalnih usluga. NAES je kao jednu od većih prepreka za uspešnu ekonomsku aproksimaciju u oblasti ZŽS istakao neefikasno poslovanje JKP, delom i zbog nerealno niskih socijalnih cena komunalnih usluga. Njihov rast je godinama bio ograničen stopom inflacije, što znači da su u realnom iznosu ostajale konstantne ili se čak smanjivale. Zaključak ovog strateškog dokumenta jeste da bi stvaranje ekonomski i finansijski održivih JKP trebalo da bude jedan od glavnih prioriteta Vlade u kratkom i srednjem roku. Međutim, Izveštaj Fiskalnog saveta iz 2017. godine¹⁶ sugeriše da je prolazno vreme u sprovođenju ove reforme bilo izuzetno slabo – godišnji gubici JKP iznosili su oko 200 miliona evra godišnje (koji su morali da se pokrivaju subvencijama iz lokalnih budžeta), a kao glavni uzroci lošeg poslovanja identifikovani su višak zaposlenih, niska naplata potraživanja, tehnički gubici i neekonomske cene. Ozbiljnija reforma JKP izostala je i u periodu posle 2017. godine, a podaci o kretanju indeksa potrošačkih cena sugerišu da nije bilo ni strukturnih promena u politici cena komunalnih usluga. Naime, u periodu 2014–2023. kumulativna stopa inflacije u Srbiji iznosila je oko 50%, dok su cene komunalnih usluga porasle u rasponu 45%–60%. To znači da su cene komunalnih usluga u realnom iznosu ostale gotovo nepromenjene u odnosu na nivo od pre desetak godina, što svakako nije bilo dovoljno za nadoknadu troškova aproksimacije od krajnjih potrošača u meri u kojoj je to bilo predviđeno u NAES-u.

16 Fiskalni savet: Lokalne javne finansije: problemi, rizici i preporuke, jun 2017. godine. [https://www.fiskalnisanet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20Rizici%20i%20Preporuke%20\(2017\).pdf](https://www.fiskalnisanet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20Rizici%20i%20Preporuke%20(2017).pdf)

Analiza budžetskih izdataka za životnu sredinu za period od 2014. do 2023. godine

Finansijski plan koji je predstavljen u NAES-u predviđao je da će za usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27 biti neophodna znatna sredstva iz državnog budžeta u periodu 2014–2023, čak i pod pretpostavkom da se ostali ekonomski aspekti aproksimacije realizuju po planu, uključujući i efikasno povlačenje sredstava iz pretpristupnih EU fondova. Naime, prema prvobitnom planu očekivalo se da Srbija neće moći da dostigne punu nadoknadu troškova funkcionisanja sektora životne sredine iz naknada koje naplaćuje od potrošača i donacija pre 2024. godine, a taj jaz u finansiranju trebalo je popuniti novcem iz državnog budžeta (iz opštih prihoda ili zaduživanja). Budžetski troškovi aproksimacije procenjeni su na nivou od 200 do 400 miliona evra godišnje, odnosno na nešto preko 2,8 milijardi evra ukoliko se posmatra ceo period 2014–2023. Međutim, slično kao u analizi procenjenih troškova ZŽS na nivou čitave ekonomije, i u ovom slučaju postoji tzv. nacionalna komponenta izdataka koja se odnosi na finansiranje postojećih politika u ovom sektoru bez bilo kakvog dodatnog prilagođavanja standardima EU. Zvanične procene troškova domaćih politika koje se finansiraju iz budžeta Republike ne postoje, ali na osnovu analize budžetskih izdataka za životnu sredinu u periodu 2009–2011. (dakle, pre usvajanja NAES-a) može se zaključiti da su oni iznosili barem 30–40 miliona evra godišnje. Čak i uz pretpostavku da su stvarni troškovi domaćih politika bliže donjoj granici procenjenog intervala, prema planu iz NAES-a budžetski izdaci za ZŽS trebalo je da premaše tri milijarde evra u analiziranom periodu.

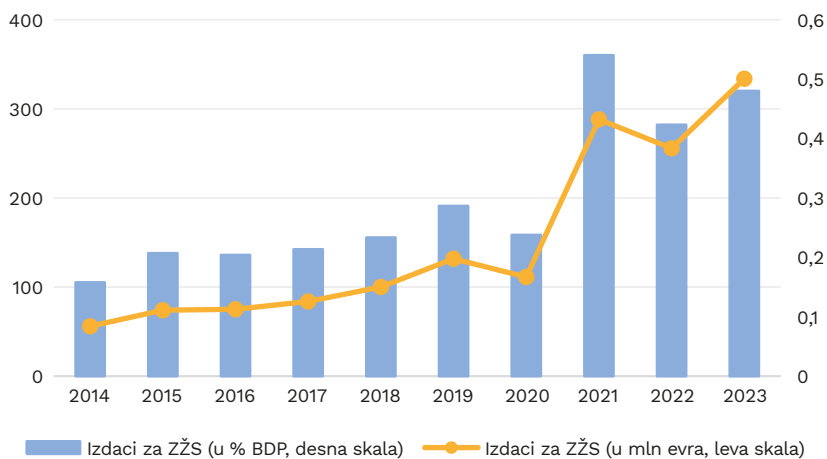
Analiza budžetskih izdataka za ZŽS sprovedena je na javno dostupnim podacima iz Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije od 2014. do 2023. godine. Otežavajuća okolnost u ovoj analizi je to što Srbija još uvek nema dovoljno razvijenu i detaljnu klasifikaciju budžetskih rashoda po funkcijama države, na osnovu koje bi bilo relativno lako identifikovati ukupne izdatke za ZŽS i razvrstati ih po oblastima. Naime, u republičkom budžetu trenutno su obično samo rashodi u nadležnosti resornog ministarstva i Agencije za zaštitu

životne sredine konzistentno klasifikovani kao da pripadaju ovom sektoru,¹⁷ dok se troškovi drugih budžetskih korisnika najčešće svrstavaju u druge oblasti, iako suštinski pripadaju životnoj sredini. Na primer, u poslednjih nekoliko godina Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) bilo je nadležno za realizaciju više projekata u sektoru životne sredine, ali su svi oni po funkcionalnoj klasifikaciji svrstani u sektor saobraćaja. Nezavisnom analizom razdela pojedinačnih budžetskih korisnika, programa i projektnih aktivnosti proširen je obim javnih rashoda koji se može dovesti u direktnu vezu sa zaštitom životne sredine, a za potvrdu krajnje namene finansijskih sredstava korišćene su informacije uz obrazloženja programskog dela budžeta. Dobijene procene iz objektivnih razloga ne mogu biti potpuno precizne, ali su dovoljno indikativne i pogodne za analizu višegodišnjih trendova troškova ZŽS.

Ukupni rashodi budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine u periodu 2014–2023. dostigli su iznos od blizu 180 milijardi dinara ili oko 1,5 milijardi evra. Posmatrano na godišnjem nivou, izdaci za ZŽS u nominalnom iznosu višestruko su porasli – s nepunih 60 miliona evra na nešto preko 330 miliona evra u 2023. godini. Međutim, kao što se može videti na **Grafikonu 4**, taj rast nije bio toliko izražen ukoliko se posmatra u odnosu na kretanje BDP-a Srbije. Budžetski izdaci za ZŽS u periodu 2014–2020. bili su stabilno niski i iznosili su tek nešto preko 0,2% BDP-a godišnje, a njihovo osetnije povećanje desilo se tek od 2021. godine, do prosečnog nivoa od blizu 0,5% BDP-a. Ovde je interesantno primetiti da su ukupni budžetski izdaci za ZŽS (tekući i kapitalni) sve do 2019. godine bili osetno manji od prihoda koje je država ubirala od naplate naknada za zagađivanje životne sredine, a koji su izvorno činili sredstva ugašenog SEPF (videti **Tabelu 2**).

17 Doduše, i u ovom slučaju koristi se samo generička odrednica „560 – Zaštita životne sredine neklasifikovana na drugom mestu“, koja ne govori mnogo o konkretnoj nameni budžetskih sredstava.

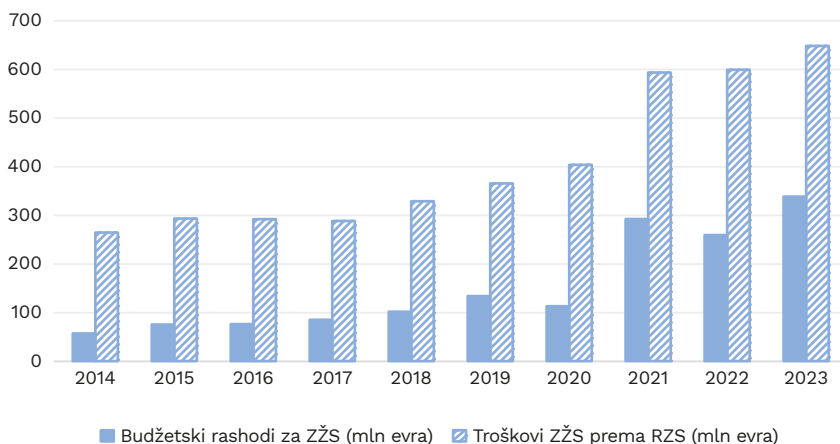
Grafikon 4: Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, 2014–2023.



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike Srbije

Analiza strukture ukupnih rashoda republičkog budžeta sugerise da je u čitavom periodu 2014–2023. udeo troškova za finansiranje politika u sektoru životne sredine bio relativno nizak – činili su u proseku 1,2% godišnjeg budžeta Republike. Ponovo postoji jasna razlika između dva perioda: od 2014. do 2020. godine Vlada je prosečno svega 0,9% rashoda usmeravala u ZŽS, da bi u poslednje tri godine (2021–2023) njihov udeo u ukupnim republičkim rashodima bio gotovo udvostručen (1,7%). Međutim, ono što se izdvaja kao jasan trend jeste da se Srbija sve više oslanja na sredstva republičkog budžeta za finansiranje ZŽS. U 2014. budžetski izdaci bili su na nivou od oko 20% nacionalnih troškova u sektoru zaštite životne sredine, dok su u 2023. godini najverovatnije premašili 50%. Na **Grafikonu 5** jasno se može videti da iza povećanja ukupnih ulaganja u ovom sektoru u proteklih nekoliko godina uglavnom stoje upravo veći izdaci republičkog budžeta, dok je rast ulaganja iz ostalih izvora finansiranja (privatni sektor, JKP, budžeti lokalnih samouprava i dr.) po svemu sudeći bio manje izražen. Činjenica da ostali sektori po rastu ulaganja u ZŽS primetno zaostaju za državnim budžetom iz finansijskog ugla potvrđuje prethodnu ocenu da Srbija jeste ostvarila napredak u transponovanju zahteva EU u domaću regulativu, ali da značajno kasni s njihovom primenom u praksi.

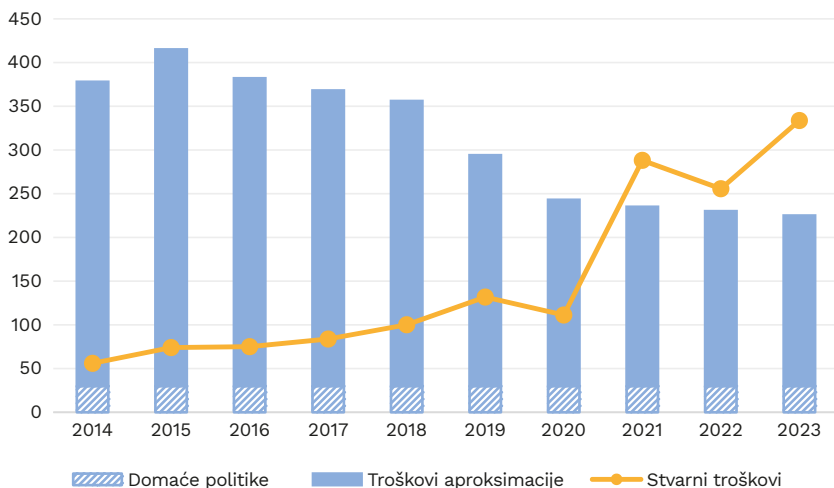
Grafikon 5: Rashodi republičkog budžeta vs. procena nacionalnih troškova ZŽS, 2014-2023.



Izvor: Završni računi budžeta Republike i RZS, procena autora za nacionalne troškove ZŽS u 2023. godini

U kontekstu procenjenih troškova aproksimacije koje je trebalo finansirati iz državnog budžeta, evidentno je da su budžetski rashodi za zaštitu životne sredine u periodu 2014-2023. bili znatno manji od očekivanih. Već je istaknuto da je dosledno sprovođenje finansijskog plana iz NAES-a zahtevalo sredstva iz državnog budžeta u iznosu od barem tri milijarde evra, dok su stvarni izdaci bili upola manji – oko 1,5 milijardi evra. Godišnji budžetski izdaci su se tek od 2021. zapravo približili nivou koji je bio planiran tokom čitavog analiziranog perioda (**Grafikon 6**). Međutim, trebalo bi imati u vidu da je procena potrebnih budžetskih sredstava iz NAES-a počivala na pretpostavci da su uspešno realizovani svi drugi aspekti ekonomske aproksimacije o kojima je bilo reči u prethodnom odeljku – što se ni izbliza nije desilo. Bez snažnije mobilizacije sredstava iz drugih izvora finansiranja, trenutni (i u istorijskoj perspektivi relativno visoki) budžetski rashodi za ZŽS morali bi biti još veći ukoliko se u razumnom roku želi postići implementacija pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27.

Grafikon 6: Stvarni i potrebni budžetski izdaci po NAES-u, 2014–2023. (u milionima evra)



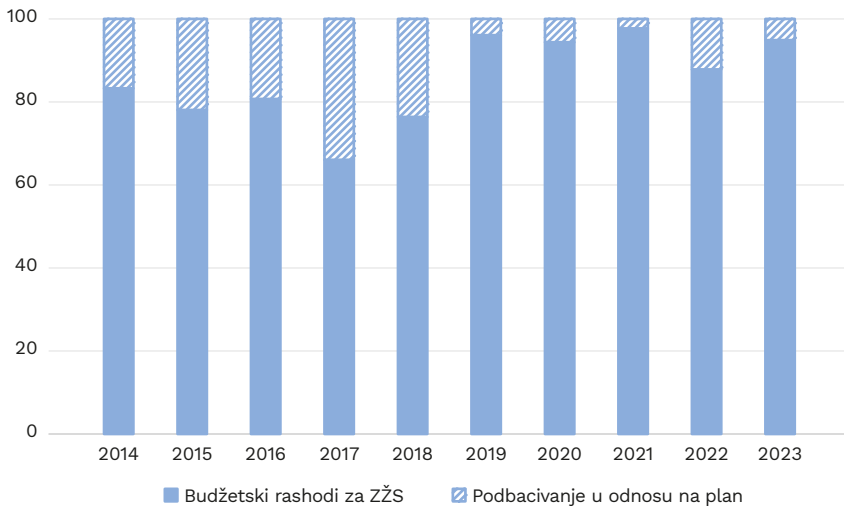
Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike i NAES-a

Pored toga što su budžetski izdaci za ZŽS bili niski, u prvoy polovini analiziranog perioda dodatni problem bio je to što, inače skromni, budžetski planovi nisu efikasno izvršavani. Naime, u periodu 2014–2018. procenat realizacije budžeta za zaštitu životne sredine iznosio je u proseku svega oko 75% (**Grafikon 7**), što znači da nadležni budžetski korisnici nisu uspevali da potroše približno četvrtinu novca koji su imali na raspolaganju.¹⁸ Tipična obrazloženja koja su se mogla čuti u javnosti, da su niska ulaganja u ZŽS bila posledica nezavidne situacije u javnim finansijama Srbije i sprovođenja fiskalne konsolidacije u periodu 2015–2017, najverovatnije su samo delimično tačna. Sprovedene analize sugerišu da je to dobrim delom bio rezultat nemogućnosti nadležnih institucija da efikasno izvrše sve budžetom planirane aktivnosti. Posebno je upečatljiv primer 2017. godine, u kojoj su konačni izdaci bili za trećinu manji od inicijalno planiranih, a kod čak dvadeset projekata za koje su sredstva bila

18 Podaci o planiranim budžetskim izdacima predstavljaju iznose koji su bili predviđeni u prvobitnom godišnjem budžetu, odnosno u poslednjem rebalansu ukoliko je tokom godine bilo zvaničnih izmena i dopuna inicijalnog Zakona o budžetu.

budžetirana nije potrošen ni dinar.¹⁹ Takođe, jedino ambicioznije popunjavanje radnih mesta na poslovima administracije, upravljanja i inspekcijiskog nadzora u životnoj sredini u prethodnih deset godina, prema budžetskim podacima, bilo je planirano upravo u 2017. godini, ali su nova zapošljavanja izostala i na kraju polovina (uvećanih) budžetskih sredstava na stavci troškova za zaposlene nije ni potrošena.

Grafikon 7: Planirani vs. izvršeni budžetski rashodi za ZŽS, 2014-2023. (u %)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike

U prilog tvrdnji da fiskalna konsolidacija u periodu 2015-2017. godine nije bila osnovni razlog za tadašnja preniska ulaganja u ZŽS govori i činjenica da ovi rashodi isprva nisu povećani ni nakon što je situacija u republičkom budžetu stabilizovana u 2018. godini. Do značajnijeg porasta ulaganja u ZŽS došlo je tek od 2021. godine, međutim, najverovatnije je i to samo delimično rezultat osposobljavanja budžetskih korisnika za efikasno upravljanje većim obimom

19 Kao ilustracija može poslužiti nekoliko većih projekata: Projekat vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbije (oko 2,5 milijardi dinara), Projekat trajnog zbrinjavanja opasnog otpada (205 miliona dinara), projekat proširenja sistema za sakupljanje otpadnih voda u Kuli (150 miliona dinara), Projekat izgradnje glavnog kolektora za PPOV Leskovac (60 miliona dinara), sredstva za uspostavljanje ekološke mreže i Natura 2000 budžetirana su tri godine uzastopno (2016-2018), ali nisu potrošena i dr.

rashoda. Naime, skoro polovina zabeleženog povećanja ulaganja u ZŽS (preko 200 miliona evra u tri godine) ostvareno je kroz realizaciju projekta „Čista Srbija”,²⁰ koji je formalno u nadležnosti MGSI, a zapravo je deo grupe projekata koji su *lex specialis*-om iz 2020. godine proglašeni „infrastrukturnim projektima od značaja”. Javno dostupne informacije o ovom programu su vrlo oskudne – nije precizirano šta sve tačno obuhvata i koji su rokovi za završetak radova, niti se njegova realizacija prikazuje dovoljno transparentno da bi se mogla detaljnije pratiti u realnom vremenu.²¹ Na osnovu javno dostupnih informacija čini se da je izgradnja kanalizacione infrastrukture i dodatnih kapaciteta za odlaganje čvrstog komunalnog otpada većim delom poverena kineskim partnerima, dok se sa budžetske linije na razdelu MGSI Realizacija infrastrukturnih projekata od značaja za Republiku Srbiju samo isplaćuju sredstva za izvršene radove. S obzirom na to da je realizacija ovog i sličnih projekata delimično ili potpuno izuzeta iz opšte zakonske regulative u oblasti javnih nabavki, eksproprijacije, planiranja i izgradnje, jasno je da ovaj vaninstitucionalni deo povećanja budžetskih izdataka za ZŽS od 2021. nije došao kao rezultat razvoja domaćih kapaciteta.

Jedna od pretpostavki na kojoj je počivao plan iz NAES-a bila je pretvaranje ministarstva nadležnog za životnu sredinu (u tom trenutku to je bilo Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja) u glavnu operativnu strukturu za aproksimaciju Srbije u ovom sektoru. Međunarodna iskustva ukazuju da je jačanje kapaciteta i određeni stepen centralizacije nadležnosti u resornom ministarstvu bio presudan korak za bolju koordinaciju aktivnosti i povećanje ulaganja u multisektorskoj oblasti kao što je ZŽS. Sudeći po tome da jedna od preporuka Evropske komisije, koja se već godinama ponavlja, jeste da je potrebno uspostaviti koordiniranu institucionalnu strukturu za obezbeđivanje investicija veličine i kvaliteta koji su Srbiji neophodni,²² evidentno je da tokom prethodnih desetak godina nije bilo zadovoljavajućeg napretka u ovom delu reforme.

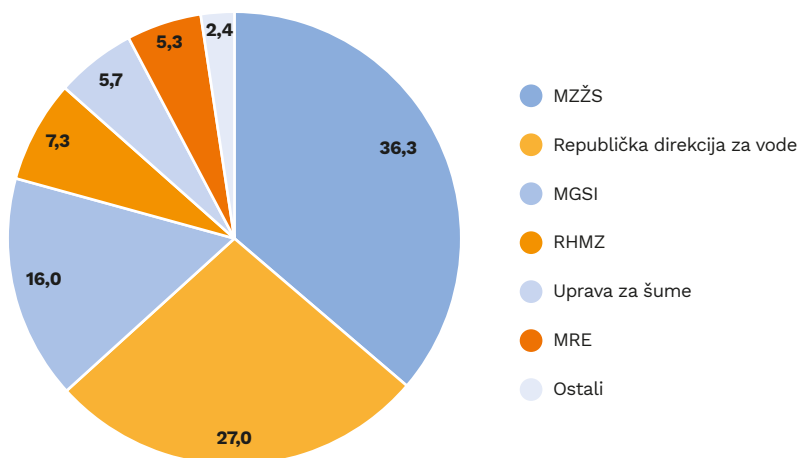
20 O projektu – Projekat „Čista Srbija”. <https://www.cistasrbija.rs>

21 Redak primer zvaničnih informacija o realizaciji projekta „Čista Srbija” predstavlja nedavno objavljena brošura „100 dana rada MGSI” koja se može pronaći na sajtu ovog ministarstva. Kako je navedeno, trenutno je započeta druga faza ovog projekta čija je ukupna vrednost procenjena na 216 miliona evra (bez PDV-a), dok dosadašnji procenat realizacije prve faze, čija je ukupna procenjena vrednost oko 337 miliona evra (bez PDV), iznosi 73%.

22 Videti Radni dokument Komisije: Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu, oktobar 2022. godine. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf

Analiza budžetskih izdataka u periodu 2014-2023. potvrđuje ocenu da su nadležnosti u sektoru životne sredine u Srbiji verovatno isuviše rascepkane, što otežava koordinaciju aktivnosti između različitih državnih organa i umanjuje mogućnost njihove specijalizacije za poslove u ovoj oblasti. Naime, troškovi ZŽS u posmatranom periodu finansirani su s razdela čak pet različitih ministarstava i još nekoliko direktnih budžetskih korisnika od kojih je RHMZ raspolagao najvećim resursima. Kao što se može videti na **Grafikonu 8**, najveći deo rashoda (oko 550 miliona evra) finansiran je s razdela MZŽS, uključujući AZŽS i ustanove u oblasti ZŽS (npr. Zavod za zaštitu prirode Srbije), ali su ta sredstva predstavljala tek nešto preko trećine (36,3%) od ukupnih rashoda republičkog budžeta za ovu namenu. Posredstvom Republičke direkcije za vode i Uprave za šume, s razdela Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede isplaćeno je zbirno oko 500 miliona evra (33%). Već je pomenuto da MGSI ima sve važniju ulogu kad je reč o ulaganjima u ZŽS, tako da je s razdela ovog ministarstva potrošeno skoro 250 miliona evra za ovu namenu – najvećim delom u poslednje tri godine. RHMZ kao referentna ustanova za meteorološka, klimatska i hidrološka osmatranja i analize utrošio je od 2014. godine nešto preko 110 miliona evra, što je predstavljalo 7,3% ukupnih budžetskih rashoda za životnu sredinu. U prethodnih nekoliko godina beleži se rast izdataka koji se mogu dovesti u direktnu vezu sa životnom sredinom i klimatskim promenama s razdela Ministarstva rudarstva i energetike (MRE) – kumulativno nešto preko 80 miliona evra za deset godina (5,3%). Rashodi za životnu sredinu svih drugih budžetskih korisnika u zbiru su dostigli blizu 40 miliona evra (2,4%), a najveći deo odnosi se na Ministarstvo (ranije Kancelariju) za javna ulaganja.

Grafikon 8: Raspodela rashoda za ZŽS
po budžetskim korisnicima, 2014-2023. (u %)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike

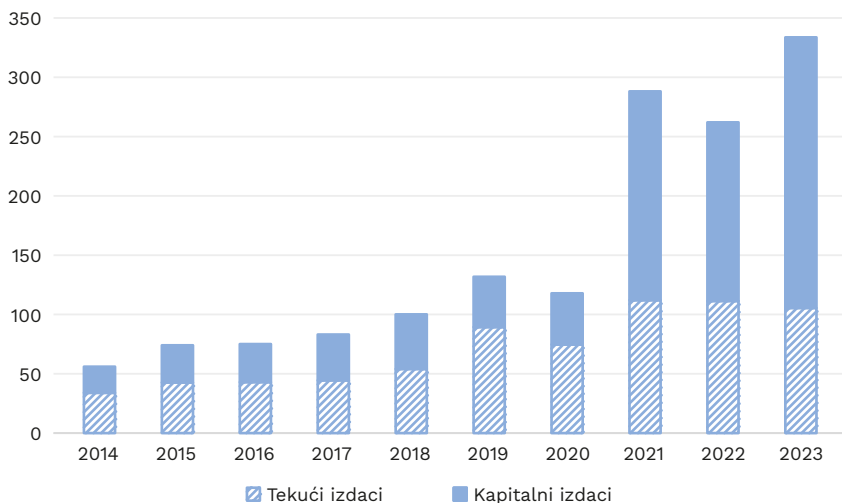
Napomena: Republičkoj direkciji za vode pripisani su troškovi koji su finansirani iz Budžetskog fonda za vode Republike Srbije koji je postojao do 2020. godine, a Upravi za šume izdaci bivših Fondova za šume i razvoj lovstva Republike Srbije (takođe postojali do 2020. godine).

Ekonomska struktura budžetskih rashoda za ZŽS u periodu 2014-2023. ne može se oceniti naročito povoljno, pre svega zbog niskih infrastrukturnih ulaganja. Naime, od ukupnih budžetskih rashoda za ZŽS u posmatranom periodu skoro polovina (47% ili preko 700 miliona evra) odnosi na tekuće izdatke u ovom sektoru – plate zaposlenih i pripadajuće doprinose, sve operativne troškove (npr. materijal i tekuće održavanje) i različite podsticaje i transfere za podršku funkcionisanja postojećih kapaciteta u sektoru životne sredine. Skoro isto toliko sredstava (nešto preko 800 miliona evra ili 53% ukupnog budžeta za životnu sredinu) otišlo je za kapitalne izdatke i transfere za izgradnju nedostajuće infrastrukture u ovoj oblasti. Imajući u vidu veoma lošu početnu poziciju Srbije, što je prepoznato još u NAES-u, i činjenicu da je izgradnja komunalne infrastrukture uglavnom u nadležnosti javnog sektora, za vidljiv napredak u primeni pravnih

tekovina EU u okviru Poglavlja 27 bilo je neophodno da investicije u ZŽS budu barem dvostruko veće od tekućih budžetskih izdataka za ovaj sektor.

Na **Grafikonu 9** prikazana je ekonomska struktura budžetskih rashoda po pojedinačnim godinama i tu se može primetiti poboljšanje od 2021. godine – tj. Srbija se približila ekonomskoj strukturi budžetskih izdataka kojoj je trebalo da teži tokom čitavog perioda 2014–2023. Iako je to svakako korak u dobrom smeru, zbog činjenice da je to dobrim delom posledica realizacije projekta „Čista Srbija“, o kojem postoji malo zvaničnih informacija i koji se sprovodi bez transparentnih i rigoroznih tenderskih procedura, još uvek nije moguće dati pouzdanu ocenu o kvalitetu ovih javnih ulaganja. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku za 2022. godinu takođe ukazala na manjak informacija o ovom programu, zbog čega je teško nezavisno proceniti u kojoj meri su ovi investicioni projekti države u skladu s najvišim standardima EU u oblasti životne sredine.

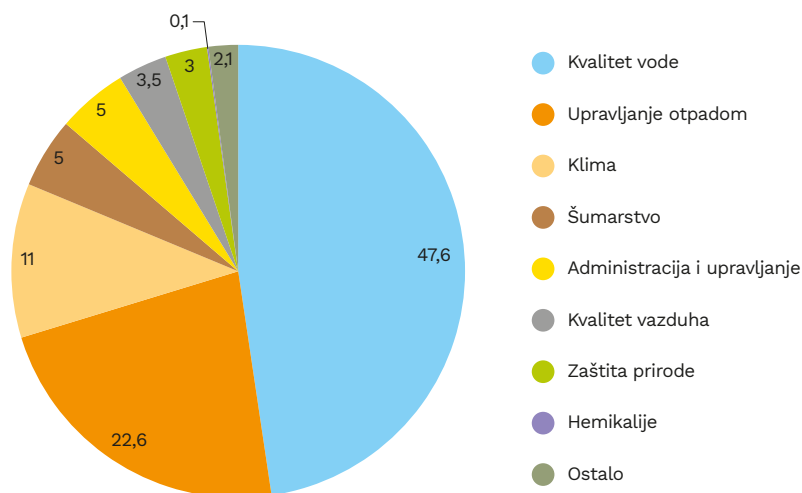
Grafikon 9: Ekonomska struktura budžetskih rashoda za ZŽS, 2014–2023.



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike

Analiza budžetskih rashoda po oblastima zaštite životne sredine u periodu 2014–2023. otkriva sličnu strukturu kao na nivou nacionalne ekonomije – oko 70% sredstava bilo je usmereno u sektore upravljanja vodama i otpadom, a približno 30% za sve druge oblasti ZŽS. Kao što se može videti na **Grafikonu 10**, skoro polovina budžetskih sredstava potrošena je za upravljanje kvalitetom voda, tj. 725 miliona evra ili 47,6% ukupnog budžeta za životnu sredinu u analiziranom periodu. Ovde je važno napomenuti da dobijeni iznos predstavlja troškove integralnog upravljanja vodama pa, za razliku od podataka RZS koji su korišćeni u prvom delu analize, obuhvata i oblast vodosnabdevanja, pored zaštite voda od zagađivanja. Budžetski izdaci za sektor otpada iznosili su oko 345 miliona evra u prethodnih deset godina, što predstavlja blizu četvrtine svih rashoda Republike za ZŽS (22,6%). Udeo ostalih oblasti životne sredine u ukupnim budžetskim izdacima bio je srazmerno znatno manji: klima (11%, oko 170 miliona evra), šumarstvo i administracija i upravljanje (po 5%, tj. po oko 75 miliona evra), kvalitet vazduha (3,5% ili nešto preko 50 miliona evra), zaštita prirode (3% odnosno 45 miliona evra), upravljanje hemikalijama (0,1% ili oko 1,7 miliona evra), dok je za ostale aktivnosti ZŽS zbirno izdvojeno nešto preko 30 miliona evra ili 2,1% zelenog budžeta. Pored raspodele ukupnih budžetskih rashoda, detaljnije je analizirana konkretna namena ovih sredstava po oblastima ZŽS i u nastavku sledi sumarni pregled dobijenih rezultata.

Grafikon 10: Budžetski rashodi po oblastima ZŽS, 2014-2023. (u %)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike

Napomena: U preostalim sektorima životne sredine koji su deo Poglavlja 27 i koji su redovno obrađivani u Izveštajima iz senke Koalicije 27 (industrijsko zagađenje i zaštita od buke) nije bilo programa i projekata koji su eksplicitno finansirani iz republičkog budžeta u analiziranom periodu.

Godišnji izdaci budžeta Republike u oblasti Kvalitet voda porasli su sa svega oko 20 miliona evra u 2014. na 180 miliona evra u 2023. godini, dakle povećani su čak devet puta, a u analiziranom desetogodišnjem periodu kumulativno su dostigli iznos od oko 725 miliona evra. Ova procena predstavlja sumu svih vrsta budžetskih rashoda u sektoru za upravljanje vodama – administraciju i upravljanje, nadzor, tekuće održavanje, investicije i kapitalne transfere drugim nivoima vlasti za infrastrukturne projekte. Analize pokazuju da je od ukupnih ulaganja u ovom sektoru oko 315 miliona evra ili 45% iskorišćeno za zaštitu voda od zagađivanja, dok je preostalih 410 miliona evra (55%) potrošeno za druge namene u ovom sektoru – snabdevanje vodom za piće, uređenje vodotoka i navodnjavanje. Najveći deo rashoda u periodu 2014-2023. izvršen je s razdela Republičke direkcije za vode (oko 410 miliona evra), zatim Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (oko 225 miliona evra), dok je iz budžeta MZŽS izvršeno nepunih 70 miliona evra. Kad je reč o raspodeli nadležnosti između ovih državnih organa, troškovi MGSI i MZŽS praktično se u celosti

odnose na upravljanje otpadnim vodama i zaštitu od zagađivanja, dok su Direkciji za vode povereni ostali poslovi u upravljanju vodama (izuzev jednog manjeg projekta koji se odnosi na zaštitu voda od zagađivanja, čija je vrednost oko 100.000 evra godišnje).

Bilansno ubedljivo najveći projekat u oblasti zaštite voda od zagađivanja i najambiciozniji infrastrukturni poduhvat u sektoru životne sredine koji je u Srbiji pokrenut u periodu 2014–2023. bez sumnje predstavlja projekat „Čista Srbija“, u okviru kojeg je već potrošeno oko 250 miliona evra budžetskih sredstava. Cilj ovog programa, čija je ukupna vrednost procenjena na oko 3,5 milijardi evra, podrazumeva izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 gradova i opština, odnosno na ukupno 89 lokacija. Njegovom realizacijom Srbija bi trebalo da dobije 157 PPOV i oko 5,2 miliona km novih kanalizacionih cevi, što približno odgovara polovini procenjenih potreba zemlje. Pored ovog sveobuhvatnog programa, iz republičkog budžeta finansiran je i niz pojedinačnih projekata (npr. za izgradnju PPOV u Leskovcu iz budžeta je dato oko četiri miliona evra u periodu 2018–2021), uključujući i budžetske linije za sufinansiranje projekata na lokalnom nivou vlasti i transfer sredstava iz IPA fondova. Nakon dve godine, tokom kojih se u budžetu pojavljivao projekat sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda, ali nije bilo povlačenja sredstava, u 2023. radovi su izgleda napokon krenuli i iz budžeta Republike isplaćeno je 7,2 miliona evra. Posle više od decenije mirovanja i neispunjenih obećanja,²³ ovo bi mogla biti najava početka uklanjanja neslavne etikete s Beograda kao jedinog milionskog grada u Evropi koji uopšte nema rešeno pitanje prerade komunalnih otpadnih voda.

Takođe, evidentno je da se projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja često godinama pojavljuju u budžetu pre nego što zaista počne njihova realizacija. Pored pomenutog beogradskog primera, isto važi i za budžetske linije koje su

23 U prethodnih desetak godina bilo je više zvaničnih najava i planova za početak izgradnje PPOV i nedostajuće kanalizacione mreže u Beogradu. Na primer, krajem 2015. iz gradske uprave stizale su najave da će se ovaj problem trajno rešiti izgradnjom pet PPOV do 2020. godine. Nakon toga, broj planiranih postrojenja povećao se na čak 14, ali bez konkretnih pomaka na terenu. Zaključno sa 2020. godinom stiglo se samo do potpisivanja sporazuma o saradnji između Grada Beograda i kineske kompanije *China Machinery Engineering Corporation* u vezi sa finansiranjem istražnih i projektantskih radova za sakupljanje i prečišćavanje otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema.

namenjene za kreditnu podršku u okviru Programa vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji III, V, VI – koje su se pojavljivale u budžetu u periodu 2019–2023, ali analiza završnih računa pokazuje da sa njih uopšte nije bilo isplate sredstava. Sličan primer je i Projekat izgradnje mulja na postrojenju za prečišćavanje otpadnih voda Grada Šapca – pojavljivao se u budžetu u periodu 2016–2018, ali završni računi budžeta Republike pokazuju da planirana sredstva na kraju nisu izvršena. Ovakve pojave po svemu sudeći predstavljaju simptom sistemskih slabosti u planiranju, administraciji i upravljanju projektima, a dosadašnje iskustvo pokazuje da to što se neki projekat nađe u republičkom budžetu ne znači nužno da će njegova realizacija zaista početi u toj fiskalnoj godini.

Godišnji budžetski izdaci Republike u oblasti Upravljanje otpadom narasli su sa 13 miliona evra u 2014. na 80 miliona evra u 2023. godini, a u čitavom posmatranom periodu dostigli su iznos od skoro 350 miliona evra. Za razliku od sektora upravljanja vodama, kod kojeg postoji više budžetskih korisnika nadležnih za izvršenje značajnog dela rashoda, u sektoru otpada ubedljivo najveći deo budžetskih sredstava isplaćivan je s razdela MZŽS. Međutim, detaljnija analiza otkriva da se gotovo 70% republičkih rashoda za upravljanje otpadom (oko 240 miliona evra) u periodu 2014–2023. odnosilo samo na jedan projekat: Podsticaji za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada kao sekundarne sirovine. Bitno je istaći da je program subvencionisanja razvoja domaće reciklažne industrije prvobitno bio zamišljen kao privremena mera, koja je trebalo da predstavlja važan deo finansiranja privatnog sektora do očekivanog uspostavljanja održivog sistema za upravljanje otpadom u skladu s principima cirkularne ekonomije (efikasna organizacija prikupljanja otpada, uspostavljena primarna separacija, izgradnja novih kapaciteta za reciklažu i dr). S obzirom na to da deset godina kasnije Srbija nije ni blizu takvog sistema za upravljanje otpadom, uprkos značajnim budžetskim sredstvima koja su dosad isplaćena za subvencionisanje reciklažne industrije, postignuti su skromni rezultati. Naime, prema poslednjim podacima AZŽS u Srbiji se trenutno reciklira svega 18% čvrstog komunalnog otpada (poređenja radi, u CIE je to preko 50%), i to uz značajan doprinos neformalnog sektora u sakupljanju sekundarnih sirovina,

dok se ponovo upotrebljava samo 5% ukupnog stvorenog otpada (u CIE i EU preko 70%).

Tek od 2021. godine usledilo je sistematsko i приметno povećanje budžetskog novca za koji se može reći da je suštinski namenjen za poboljšanje stanja u sektoru upravljanja otpadom. Pet najznačajnijih projekata za koje je u periodu 2021–2023. potrošeno najviše budžetskih sredstava su:

- 1.** Sanacija i zatvaranje nesanitarnih deponija – oko deset miliona evra;
- 2.** Realizacija projekta izgradnje sistema upravljanja otpadom – 8,6 miliona evra;
- 3.** Nabavka opreme za sakupljanje otpada i reciklažu – 9,3 miliona evra;
- 4.** Prevencija nelegalnog odlaganja i uklanjanje otpada – 3,1 milion evra; i
- 5.** Usluga izmeštanja i trajnog zbrinjavanja opasnog otpada na teritoriji Republike Srbije – 16,1 milion evra.

Budžetski izdaci u oblasti Klimatske promene na godišnjem nivou porasli su sa sedam miliona evra u 2014. na oko 25 miliona evra u 2023. godini, dosti-gavši iznos od skoro 170 miliona evra u analiziranom periodu. Srbija se tek u prethodnih nekoliko godina aktivnije uključila u borbu protiv klimatskih promena i tranziciju ka čistijoj energiji, o čemu svedoči intenziviranje napora za izradu regulatornog i strateškog okvira u ovoj oblasti. Najpre je usvojen Zakon o klimatskim promenama u junu 2021. godine,²⁴ zatim je sredinom 2023. godine Vlada usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. godine s projekcijama do 2050. godine, da bi ove godine bio usvojen i Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) koji pokriva isti period. Dostizanje postavljenih ciljeva u pogledu dekarbonizacije, smanjenja

24 Donošenje Zakona o klimatskim promenama kasnilo je tri godine, ali je na kraju ipak usvojen u martu 2021. godine. Međutim, Zakon još uvek nije moguće sprovesti u praksi zbog toga što se kasni sa usvajanjem podzakonskih akata kojima bi se bliže uredile njegove odredbe.

emisija gasova sa efektom staklene bašte, povećanja udela obnovljivih izvora u proizvodnji i potrošnji energije, energetske efikasnosti i dr. zahtevaće ogromna ulaganja javnog sektora u narednim godinama – procenjuje se blizu 11 milijardi evra do 2030. godine.

Međutim, u odsustvu odgovarajućeg institucionalnog i strateškog okvira, budžetski izdaci u ovoj oblasti tokom perioda 2014-2023. bili su na izuzetno niskom nivou. Štaviše, čak dve trećine sredstava koje su u analizi dodeljene ovoj oblasti zapravo se odnosi na troškove rada i projekte u nadležnosti RHMZ, budući da je to referentna ustanova za klimatska i hidrološka merenja i analize. To, zapravo, znači da se zbirno svega oko 60 miliona evra može pripisati merama i politikama koje se u užem smislu odnose na klimatske promene i zelenu tranziciju. Pojedinačno gledano, najveći budžetski izdatak koji se može tako definisati jesu podsticaji za unapređenje energetske efikasnosti, za šta je od 2014. potrošeno oko 25 miliona evra, a isplaćuju se preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti (ranije Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti). Takođe, od 2021. godine s razdela Ministarstva rudarstva i energetike finansira se nekoliko projekata u oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti,²⁵ za koje je u periodu 2021-2023. isplaćeno ukupno nešto preko 20 miliona evra. Koliko su dosad to bila mala budžetska sredstva, najbolje pokazuje činjenica da je INEKP-om planirano da ulaganja javnog sektora u energetska efikasnost do 2030. godine iznose čak osam milijardi evra – dakle, 150-200 puta više sredstava od budžetskih izdvajanja u prethodnih deset godina.

Godišnji budžetski izdaci za Šumarstvo porasli su sa oko četiri miliona evra u 2014. na oko 11 miliona evra u 2023. godini, pri čemu su kumulativno dostigli iznos od nešto preko 75 miliona evra. Svi republički rashodi u ovoj oblasti trenutno su u nadležnosti Uprave za šume, nakon što je u 2020. godini ukinut Budžetski fond za šume Republike Srbije. U osnovi postoje tri glavna programa preko kojih su se u periodu 2014-2023. trošila budžetska sredstva za šumarstvo: 1) Upravljanje u šumarstvu (oko 20 miliona evra); 2) Nadzor u šumarstvu (3,8

25 Reč je o sledećim projektima: Energetska efikasnost i upravljanje energijom u opštinama u Srbiji, Energetska efikasnost u zgradama centralne vlasti, Energetska efikasnost u javnim zgradama i obnovljivi izvori energije u sektoru daljinskog grejanja, Čista energija i energetska efikasnost za građane, Program podsticanja obnovljive energije – razvoj tržišta biomase (KfW).

miliona evra); i 3) Održivi razvoj i unapređenje šumarstva, preko kojeg je u proteklih deset godina isplaćeno 52,5 miliona evra subvencija javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama koje posluju u ovom sektoru.

Budžetska izdvajanja za Administraciju i upravljanje u oblasti ZŽS porasla su sa oko četiri miliona evra u 2014. na nešto preko deset miliona evra u 2023. godini, a za čitav period 2014–2023. iznosila su oko 75 miliona evra. Ovom analitički heterogenom grupom budžetskih rashoda obuhvaćene su stavke koje se odnose na opšte poslove u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine (uređenje politike zaštite životne sredine, inspeksijski nadzor, administracija), kao i ukupan budžet Agencije za zaštitu životne sredine koja je zadužena za monitoring, kontrolu kvaliteta i izveštavanje o stanju životne sredine u Republici Srbiji. Takođe, ovde su svrstane i sve specifične projektne aktivnosti koje se u određenoj meri mogu dovesti u vezu s horizontalnim sektorom i jačanjem institucionalnih kapaciteta za usvajanje pravnih tekovina EU u sektoru životne sredine. To su, npr. projekti: Koordinacija usklađivanja sa ciljevima EU unutar zelene agende, digitalne transformacije i održivosti i UN Agende 2030 (Ministarstvo za evropske integracije); Podsticanje realizacije obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija i projekata u oblasti zaštite životne sredine (MZŽS); Razvoj lokalne infrastrukture i institucionalno jačanje lokalnih samouprava (MGSI); Podrška evropskim integracijama i priprema projekata za period 2014–2020 (IPA 2014, MZŽS) i dr.

Budžetski izdaci za oblast Kvalitet vazduha iznosili su nešto preko 50 miliona evra u periodu 2014–2023. U analizi su ovoj oblasti pripisane sve projektne aktivnosti koje, u širem smislu, mogu doprineti poboljšanju kvaliteta vazduha u gradovima i opštinama Republike Srbije. Imajući to u vidu, pojedinačno najveći budžetski rashod predstavljaju sredstva koja su uložena u rehabilitaciju sistema daljinskog grejanja, koja su u prethodnih deset godina iznosila ukupno 38 miliona evra.²⁶ Sve do 2019. godine ovo su, zapravo, bili jedini projekti finansirani iz republičkog budžeta koji se mogu dovesti u vezu s merama za poboljšanje kvaliteta vazduha. Počev od 2020. godine Srbija je uvela podsticaje za kupovinu ekološki prihvatljivih vozila, za koje je dosad iz republičkog budžeta

26 Pojedinačno najveći projekat odnosio se na rehabilitaciju sistema daljinskog grejanja u Kragujevcu, za šta je iz budžeta isplaćeno 12,5 miliona evra.

potrošeno oko 7,5 miliona evra. Od 2021. godine otvorena je budžetska linija za smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih ložišta, a dosad je lokalnim samoupravama koje su dobile sredstva na konkursima koje je raspisivalo MZZS prebačeno za ovu namenu skoro tri miliona evra. Na kraju, za nabavku, zamenu, rekonstrukciju i sanaciju kotlarnica za grejanje potrošeno je 4,3 miliona evra u prethodne dve godine.

Zaštita prirode je oblast u koju je tokom perioda 2014–2023. uloženo kumulativno oko 45 miliona evra. U 2014. godini iz republičkog budžeta isplaćeno je za zaštitu prirode svega oko dva miliona evra, dok je godišnji iznos u međuvremenu narastao na 7,2 miliona evra u 2023. godini. U analiziranom periodu nije bilo značajnijih promena politici u ovoj oblasti, tako da se ukupni budžetski izdaci mogu razvrstati na nekoliko glavnih projekata: 1) Uređenje i unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanja biodiverziteta (4,6 miliona evra); 2) Podrška radu Zavoda za zaštitu prirode (blizu 11 miliona evra); 3) Pošumljavanje u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta (3,4 miliona evra); 4) Očuvanje i zaštita zemljišta kao prirodnog resursa (6,6 miliona evra);²⁷ 5) Zaštita i očuvanje strogo zaštićenih vrsta i zaštićenih migratornih vrsta (0,1 milion evra). Pojedinačno najveći rashod republičkog budžeta za zaštitu prirode zapravo su podsticaji za sufinansiranje programa upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima od nacionalnog značaja, za koje je tokom prethodnih deset godina isplaćeno ukupno oko 20 miliona evra.

Međutim, iako je za sufinansiranje upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima dosad isplaćeno najviše budžetskog novca, hronični manjak sredstava i generalno neuređen sistem za njihovo finansiranje jedan je od gorućih problema u sektoru zaštite prirode. Naime, još je u NAES-u bilo prepoznato da bi u srednjem i dugom roku apsolutni prioritet Vlade trebalo da bude razvoj ekonomskih instrumenata koji bi omogućili održivo povećanje sredstava za očuvanje prirode i zaštitu biodiverziteta, pri čemu je tom prilikom preporučeno da se u međuvremenu zaštićena područja mahom finansiraju direktno iz budžeta. Međutim, tokom čitavog perioda 2014–2023. budžetske dotacije bile su dovoljne da pokriju tek

27 Ovaj iznos uključuje i budžetske izdatke za sanaciju, zatvaranje i rekultivaciju deponije jalovine iz topionice Zajača (2,7 miliona evra), kao i z remedijaciju i rekultivaciju na lokalitetu fabrike FAM Kruševac (0,6 miliona evra).

manji deo finansijskih potreba za efikasno upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima, dok je sveobuhvatna reforma drugih potencijalnih izvora finansiranja izostala. Nominalno povećanje sredstava koja se izdvajaju iz budžeta za ovu namenu za oko 75% tokom posmatranog perioda (sa oko 200 miliona dinara u 2014. na oko 350 miliona dinara u prošloj godini) samo na prvi pogled mogu navesti na zaključak da se situacija popravlja. Ukoliko se uzme u obzir da su cene u Srbiji istovremeno porasle za oko 50%, da su troškovi rada skoro udvostručeni, kao i činjenicu da je površina pod zaštitom države tokom analiziranog perioda povećana za oko 205.000 hektara,²⁸ lako bi se moglo ispostaviti da su budžetske dotacije u realnom iznosu i po jedinici površine zaštićenih područja efektivno u najboljem slučaju ostale iste ili su čak smanjene.

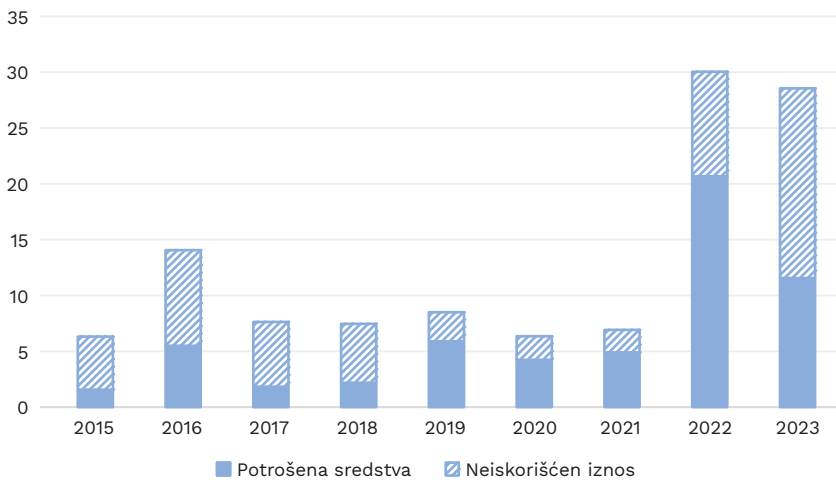
Budžetski izdaci za oblast Upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima beležili su konstantan rast tokom analiziranog perioda – sa oko 0,1 milion evra u 2016. na blizu 0,4 miliona evra u 2023. godini. Posmatrano kumulativno, republički izdaci za ovu oblast iznosili su oko 1,7 miliona evra i činili su svega 0,1% ukupnih budžetskih rashoda za zaštitu životne sredine u periodu 2014–2023. Glavni program koji se finansira iz republičkog budžeta odnosi se na uređenje sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, za koji je i utrošen najveći deo sredstava (oko 85%). Za projekat Jačanje sinergija između Bazelske, Roterdamske, Stokholmske i Minamata konvencije na nacionalnom nivou je iz republičkog budžeta tokom 2018. i 2019. godine isplaćeno oko 23 miliona dinara. Na kraju, počev od 2023. MZŽS je pokrenulo novi projekat „Dalje jačanje kapaciteta za procenu rizika opasnih supstanci kroz njihov ceo ciklus kruženja u životnoj sredini“, koji je u prošloj godini koštao budžet skoro devet miliona dinara. Reč je o projektu koji bi trebalo da traje tri godine i da se realizuje uz finansijsku podršku UNEP-a, pri čemu je ukupna vrednost donacije 250.000 dolara.

Bez obzira o kojoj oblasti ZŽS se radi, sprovedena analiza pokazuje da je Srbija bila prilično neuspešna u povlačenju bespovratnih sredstava EU u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć namenjenih ovom sektoru. Poređenjem

28 Pregled zaštićenih područja u Republici Srbije koji objavljuje Zavod za zaštitu prirode sugeriše da je u periodu 2014–2023. uspostavljeno šest parkova prirode (88.860 hektara), 13 predela izuzetnih odlika (91.105 hektara) i četiri rezervata prirode (25.254 hektara).

budžetiranih i stvarno izvršenih rashoda koji su se finansirali iz IPA fondova, može se zaključiti da je njihov prosečan stepen realizacije iznosio tek oko 50% u periodu 2015–2023. Kao što se može videti na **Grafikonu 11**, u periodu 2015–2021. Srbija nije uspevala da potroši ni relativno skromne budžetirane iznose reda veličine oko deset miliona evra godišnje, pri čemu je u nekoliko godina procenat izvršenja bio čak ispod 30% (2015, 2017. i 2018. godina). U prethodne dve godine došlo je do značajnog povećanja planiranog obima budžetskih rashoda koji se finansiraju iz IPA fondova, na oko 30 miliona evra godišnje, ali je procenat realizacije i dalje relativno slab – u 2022. nepunih 70%, odnosno svega oko 40% u 2023. godini.

Grafikon 11: Finansiranje ZŽS sredstvima iz IPA fondova, 2015–2023. (u milionima evra)



Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike

