



**Finansiranje u
oblasti zaštite
životne sredine
i klimatskih
promena**

Uspostavljanje održivog finansiranja u oblastima životne sredine i klimatskih promena predstavlja jedno od najvažnijih pitanja i najurgentnijih reformskih zadataka u celokupnom sistemu zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Naime, Poglavlje 27 – *Životna sredina i klimatske promene* važi za jedno od tehnički najkompleksnijih i finansijski najintenzivnijih u procesu evrointegracija, budući da podrazumeva ne samo prenošenje obimnog evropskog zakonodavstva već i njegovu potpunu implementaciju – što u oblastima: upravljanje vodama i otpadom, klimatske promene, industrijsko zagađenje i dr. zahteva ogromna finansijska sredstva. Svi ključni strateški dokumenti Republike Srbije prepoznaju ovu potrebu, naglašavajući da su za rešavanje nagomilanih problema u životnoj sredini neophodna znatno veća ulaganja svih aktera – države, privrede, ali i građana. Ilustracije radi, prema nacrtu Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju,¹ čije se usvajanje očekuje, procenjena potrebna sredstva u periodu 2024–2033. iznose preko 27 milijardi evra.² Ukoliko se ne obezbede adekvatni, stabilni i dugoročni mehanizmi finansiranja, biće ugroženo ne samo dostizanje postavljenih strateških ciljeva i ispunjavanje međunarodnih obaveza (pre svega prema EU) već i sama zaštita zdravlja građana i građanki i mogućnost iskorišćavanja ekonomskih potencijala zelene tranzicije.

Uprkos tome što je od početka pregovora o članstvu u EU prošlo više od deset godina, Srbija suštinski još uvek ne primenjuje osnovni finansijski postulat modernog evropskog ekološkog prava – princip „zagađivač plaća“. Ovaj princip nalaže uspostavljanje sistema u kojem troškove prevencije i sanacije zagađenja snose oni koji ga uzrokuju, što u praksi zahteva postojanje robusnog pravnog i institucionalnog okvira koji može da generiše, prikupi i namenski usmeri značajna finansijska sredstva u zaštitu životne sredine. Nerazvijeni mehanizmi

1 <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucesce-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>

2 Okvirni troškovi za ostvarivanje ciljeva Strategije dati su u konstantnim cenama iz 2024. godine, što znači da nije uračunata očekivana inflacija u periodu do 2033. godine.

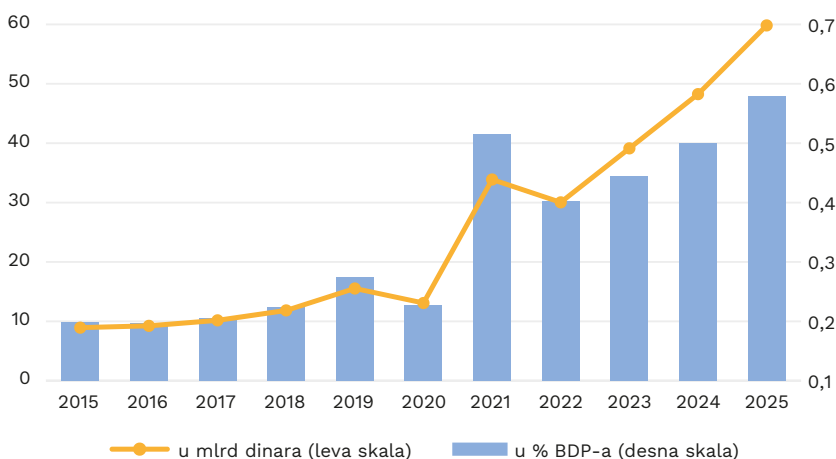
naplate i trošenja sredstava, praćeni manjkom političke volje, o čemu svedoče nedovoljna izdvajanja iz državnog budžeta, rezultirali su izuzetno niskim ulaganjima u zaštitu životne sredine u prethodnoj deceniji. Preciznije rečeno, analiza predstavljena u prethodnom izveštaju Koalicije 27³ pokazala je da je Srbija u periodu 2014–2023. izdvojila približno tek trećinu iznosa koji je prema Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine⁴ trebalo da uloži da bi bila na dobrom putu da ispuni, tada aktuelne, zahteve u okviru Poglavlja 27 do 2030. Premda postoji nekoliko razloga koji su uslovili ovako niska ulaganja u zaštitu životne sredine u analiziranom periodu, neadekvatan sistem finansiranja verovatno je predstavljao jedno od glavnih „uskih grla“ koje je kočilo rešavanje svih ostalih problema u ovom sektoru.

Ipak, u prethodnih nekoliko godina primetan je i jedan ohrabrujući trend. Najvažnija pozitivna promena od 2021. godine jeste osetno povećanje finansijskih sredstava koje država izdvaja za zaštitu životne sredine. Taj trend je nastavljen u 2024. i, prema planovima Vlade, isto se može očekivati i u 2025. godini (Grafikon 1). Ovakav razvoj je u skladu sa više puta ponovljenim preporukama Evropske komisije, civilnog društva i nezavisnih tela poput Fiskalnog saveta, i daje nadu da bi se Srbija u dogleđnoj budućnosti mogla približiti poželjnom nivou budžetskih rashoda za ovu oblast. Međutim, senku na napredak baca činjenica da rast nije rezultat fiskalne i institucionalne reforme, već pretežno počiva na eksternim izvorima finansiranja: pretpristupnim fondovima EU, bilateralnim donacijama, kreditima međunarodnih finansijskih institucija i, sve više, na međudržavnim kreditnim aranžmanima. Velika zavisnost od eksternih izvora finansiranja može dovesti u pitanje dugoročnu održivost ekoloških politika Srbije i sistemskih ulaganja u životnu sredinu i klimatske promene. Zabrinutost produbljuje to što se istovremeno nedovoljno pažnje posvećuje strukturnim reformama koje su preduslov za razvoj domaćeg sistema finansiranja, na kojima insistira i Evropska komisija iz godine u godinu: poput uspostavljanja operativnog i resursno obezbeđenog Zelenog fonda, dosledne namenske potrošnje prikupljenih sredstava od ekoloških taksi i naknada, jačanja institucionalnih kapaciteta i transparentnog upravljanja javnim infrastrukturnim projektima.

3 <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2024/11/Izvestaj-iz-senke-2024.pdf>

4 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/80/1/reg>

Grafikon 1: Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, 2015–2025. (u mlrd dinara i % BDP-a)



Izvor: Obračun na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike Srbije i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

Napomena: Podatak za 2025. predstavlja planirane izdatke za zaštitu životne sredine u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu, dok je za ranije godine prikazano njihovo krajnje izvršenje.

Pregled finansiranja u oblasti životne sredine i klimatskih promena u 2024. i 2025. godini

Prema podacima o izvršenju budžeta Republike Srbije ukupni rashodi za zaštitu životne sredine i klimatske promene u 2024. godini iznosili su blizu 48,3 milijarde dinara, što čini oko 0,5% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Kao što se može videti na Grafikonu 1, u prošloj godini dostignut je istorijski maksimum

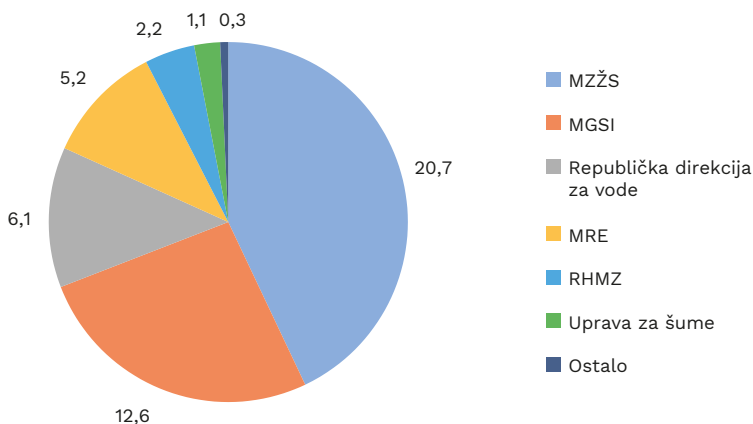
u apsolutnom iznosu, dok je posmatrano u odnosu na BDP to drugi najviši nivo izdvajanja za zaštitu životne sredine od kad se prati ovaj podatak (odmah iza 2021. godine). Posebno je interesantno to što je prvi put izvršenje budžeta zapravo premašilo planirane vrednosti – naime, realizovani rashodi bili su za oko dve milijarde dinara (4,4%) viši od iznosa predviđenog rebalansom budžeta iz septembra 2024. godine.⁵ To predstavlja fundamentalan zaokret u odnosu na lošu praksu tokom većeg dela druge decenije 21. veka, kad nadležne institucije najčešće nisu uspevale da iskoriste svoje (inače skromne) budžete. U poređenju sa 2023. godinom, rashodi za zaštitu životne sredine uvećani su za značajnih 9,1 milijardu dinara, odnosno za oko 23%. Ipak, i pored ovog ohrabrujućeg rasta, važno je ove iznose staviti u širu perspektivu: izdaci za zaštitu životne sredine i dalje čine relativno skromnih 2% ukupnih rashoda budžeta Republike.

Kada se rashodi za zaštitu životne sredine analiziraju po budžetskim korisnicima, struktura potrošnje u 2024. godini pokazuje jasnu koncentraciju nadležnosti u okviru nekoliko ključnih institucija (Grafikon 2). Očekivano, najveći deo sredstava realizovan je sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS), koje je, uključujući budžete Agencije za zaštitu životne sredine i drugih nadležnih ustanova, utrošilo 20,7 milijardi dinara, odnosno 43% svih rashoda u ovom sektoru. Važno je napomenuti da je budžet resornog ministarstva uvećan za približno 7,5 milijardi dinara u odnosu na 2023. godinu, što je i generisalo najveći deo porasta ukupnih rashoda za životnu sredinu u 2024. Odmah iza resornog ministarstva po visini izdataka sledi Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) sa realizovanih 12,6 milijardi dinara (26,2%). Visok udeo ovog ministarstva posledica je toga što se sa njegovog razdela finansira pojedinačno najveći infrastrukturni projekat u oblasti životne sredine – „Čista Srbija“. Značajna sredstva usmerena su i preko Republičke direkcije za vode (6,1 milijarda dinara ili 12,6%), prvenstveno za oblast upravljanja vodama, kao i Ministarstva rudarstva i energetike (5,2 milijarde dinara ili 10,7%), čija su sredstva dominantno bila namenjena za projekte energetske efikasnosti i obnovljive izvore energije. Svi ostali budžetski korisnici zajedno su utrošili preostalih 3,6

5 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/14_saziv/2183-24%20rebalans%20spojeno%20za%20sajt.pdf

milijardi dinara na različite aktivnosti povezane sa zaštitom životne sredine i klimatskim promenama.

Grafikon 2: Struktura rashoda za životnu sredinu i klimatske promene po budžetskim korisnicima, 2024. (u mlrd RSD)



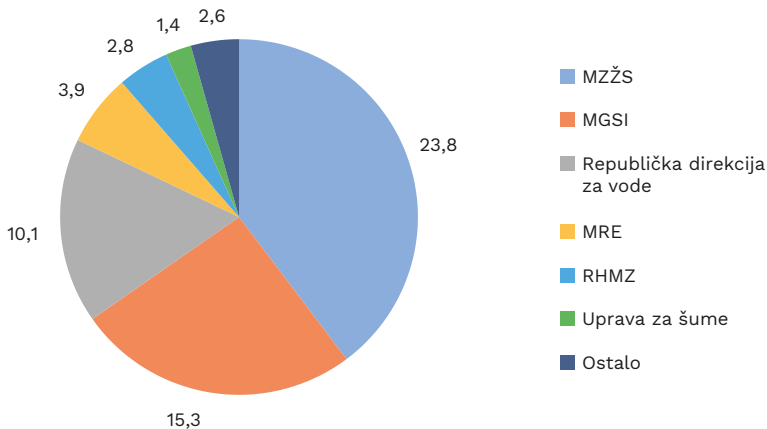
Izvor: Obračun na osnovu podataka o izvršenju budžeta Republike u 2024. godini

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu⁶ najavljuje nastavak pozitivnog trenda, signalizirajući dalji rast ulaganja u zaštitu životne sredine i klimatske promene. Naime, ukupni izdaci u ovom sektoru planirani su na nivou od gotovo 60 milijardi dinara, što bi, prema trenutnim projekcijama, trebalo da čini skoro 0,6% procenjenog BDP-a u tekućoj godini. Ukoliko realizacija bude u skladu sa planom, to bi predstavljao novi rekordan nivo godišnjih ulaganja u zaštitu životne sredine iz republičkog budžeta, čineći 2,2% svih rashoda Republike. U odnosu na izvršenje u 2024. godini, Vlada je planirala povećanje za 11,5 milijardi dinara, odnosno za oko 24%. Time bi 2025. postala druga godina zaredom u kojoj se izdaci republičkog budžeta za zaštitu životne sredine povećavaju za skoro četvrtinu, potvrđujući pomenuti zaokret kad je reč o obimu javnih sredstava koji se izdvaja za ovu namenu.

6 <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-942024>

Planirani rast rashoda za životnu sredinu i klimatske promene u 2025. godini raspoređen je na gotovo sve ključne budžetske korisnike, a njihova struktura je prikazana na Grafikonu 3. Budžet Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS) planiran je na 23,8 milijardi dinara, što je za oko tri milijarde više nego prethodne godine i čini skoro 40% ukupnog budžeta za ovaj sektor. Sledi ga Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) sa planiranih 15,3 milijarde dinara (rast od 2,7 milijardi), čime zadržava udeo od preko jedne četvrtine u ukupnim izdvajanjima. Najveći apsolutni rast planiran je kod Republičke direkcije za vode, čiji bi budžet trebalo da poraste za četiri milijarde dinara i dostigne 10,1 milijardu, zauzimajući tako oko 17% ukupnog budžeta za zaštitu životne sredine. Od ostalih korisnika, posebno se izdvaja Ministarstvo za javna ulaganja, za koje je predviđen veliki skok sa izvršenih 320 miliona dinara u 2024. na skoro 2,5 milijarde dinara u tekućoj godini. Imajući u vidu slabu realizaciju ovog ministarstva u prethodnoj godini, upitno je da li su otklonjene prepreke za efikasnije sprovođenje projekata, što je preduslov za izvršenje znatno ambicioznijeg budžetskog plana u 2025. Na drugoj strani, jedini budžetski korisnik kod kojeg je predviđeno smanjenje izdataka je Ministarstvo rudarstva i energetike, i to za 1,3 milijarde dinara.

Grafikon 3: Struktura rashoda za životnu sredinu i klimatske promene po budžetskim korisnicima, 2025. (u mlrd RSD)



Izvor: Obračun na osnovu podataka iz Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

Pored rasta ukupnih iznosa, ohrabruje i ekonomska struktura ovih ulaganja u 2024. godini, koji su dominantno bili usmereni na investicije (Grafikon 4). Naime, skoro tri četvrtine svih rashoda (36,1 milijarda dinara) činili su kapitalni izdaci, odnosno ulaganja u izgradnju nedostajuće komunalne infrastrukture (postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, kanalizaciona mreža, sistemi za upravljanje otpadom), nabavku opreme za monitoring, pošumljavanje, obnovu ekosistema i dr. Ovo predstavlja značajno povećanje kapitalnih ulaganja od oko deset milijardi dinara u odnosu na 2023. S druge strane, operativni ili tekući troškovi (npr. održavanje opreme, sprovođenje monitoringa, subvencije) iznosili su blizu devet milijardi dinara (18,2%), dok je približno 3,4 milijarde dinara (7%) utrošeno na administrativne troškove, kao što su plate i naknade za zaposlene, troškovi inspekcijuskog nadzora i međunarodna saradnja.

Budžet za 2025. godinu predviđa sličnu strukturu ulaganja, uz osetno povećanje u sve tri ekonomske kategorije u odnosu na njihovu realizaciju u 2024. Planiran je dalji rast kapitalnih ulaganja za 7,3 milijarde dinara (za oko 20%) i operativnih troškova za 3,4 milijarde (za 38%), dok bi administrativni izdaci trebalo da se povećaju za oko 900 miliona dinara (za 27%). Dakle, i pored različite dinamike rasta po kategorijama, u 2025. godini se zadržava povoljna struktura budžeta u kojoj dominiraju infrastrukturna ulaganja, što je važan preduslov za unapređenje stanja životne sredine u Srbiji.

Grafikon 4: Ekonomska struktura ulaganja u zaštitu životne sredine, 2024 vs. 2025 (u mlrd RSD)

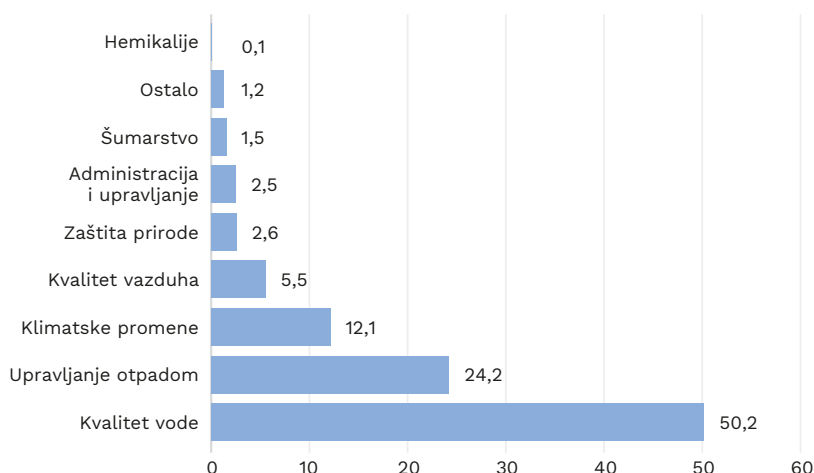


Izvor: Obračun na osnovu podataka o izvršenju budžeta za 2024. godinu i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

Sektorska struktura rashoda za zaštitu životne sredine u 2024. i 2025. godini

Analiza izvršenih rashoda po sektorima u 2024. godini otkriva da je najveći deo sredstava bio usmeren u dve oblasti, koje zajedno čine gotovo tri četvrtine ukupnog budžeta za zaštitu životne sredine (Grafikon 5). Apsolutno dominantan sektor bila je zaštita i kvalitet voda, na koji je utrošeno 24,2 milijarde dinara, odnosno tačno polovina svih sredstava. Na drugom mestu, sa 11,7 milijardi dinara (24,2%), nalazi se sektor upravljanja otpadom. Ova dva sektora, koji inače zahtevaju najveća infrastrukturna ulaganja, logično apsorbuju najveći deo raspoloživog budžetskog novca. Značajno iza njih slede ulaganja u oblast klimatskih promena sa 5,9 milijardi dinara (12,1%), kao i u smanjenje zagađenja vazduha, za koje je izdvojeno 2,7 milijardi dinara (5,5%). Daleko manja sredstva opredeljena su za zaštitu prirode (1,2 milijarde dinara), poslove administracije i nadzora (1,2 milijarde dinara) i šumarstvo (740 miliona dinara). Gotovo simboličan iznos od 42 miliona dinara (0,1%) utrošen je za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima, dok je ostatak od oko 600 miliona dinara (1,2%) obuhvatio srodne oblasti poput lovstva, nuklearne bezbednosti i seizmološkog praćenja.

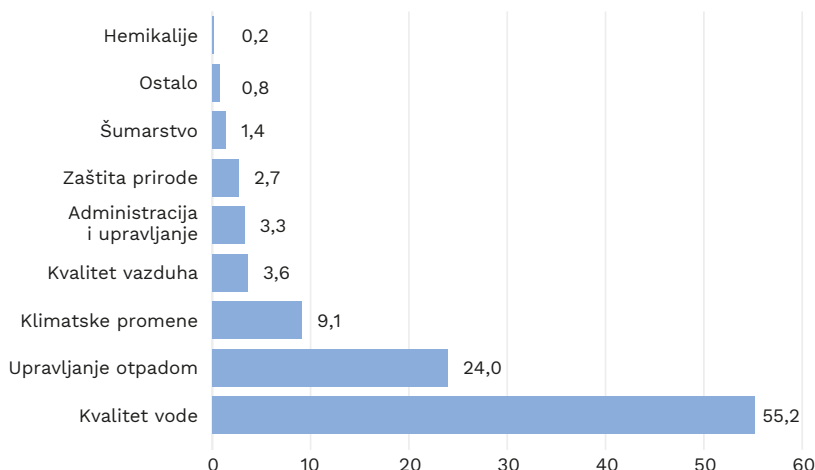
Grafikon 5: Struktura budžetskih rashoda po sektorima, 2024 (u %)



Izvor: Obračun na osnovu podataka o izvršenju budžeta Republike Srbije u 2024. godini

Planirani budžet za 2025. godinu ukazuje na zadržavanje istih sektorskih prioriteta, te je posledično i struktura rashoda veoma slična onoj iz 2024. godine (Grafikon 6). Dve infrastrukturno najzahtevnije oblasti – upravljanje vodama i otpadom – i dalje će apsorbovati skoro 80% svih sredstava za zaštitu životne sredine. Najveće pojedinačno povećanje, od preko devet milijardi dinara, planirano je upravo u sektoru kvaliteta i zaštite voda, čime bi njegov budžet dostigao 33,4 milijarde dinara ili čak 56% ukupnih ekoloških izdataka. Za upravljanje otpadom namenjeno je 13,8 milijardi dinara, što čini oko 23% planiranih sredstava. Promene u ostalim sektorima su manje izražene i raznolike. S jedne strane, planirana su nešto manja ulaganja u oblastima klimatskih promena i zaštite vazduha, koje bi, zajedno sa ostalim aktivnostima, trebalo da dobiju zbirno oko 1,1 milijardu dinara manje nego u 2024. godini. S druge strane, za sektore zaštite prirode, administracije, šumarstva i upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima predviđeno je povećanje od oko 1,3 milijarde dinara. Dakle, zbirni iznos sredstava namenjen ostalim sektorima životne sredine pretrpeće minimalne promene, uz blago preraspodeljivanje novca između pojedinih budžetskih stavki.

Grafikon 6: Struktura budžetskih rashoda po sektorima, 2025 (u %)



Izvor: Obračun na osnovu podataka iz Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

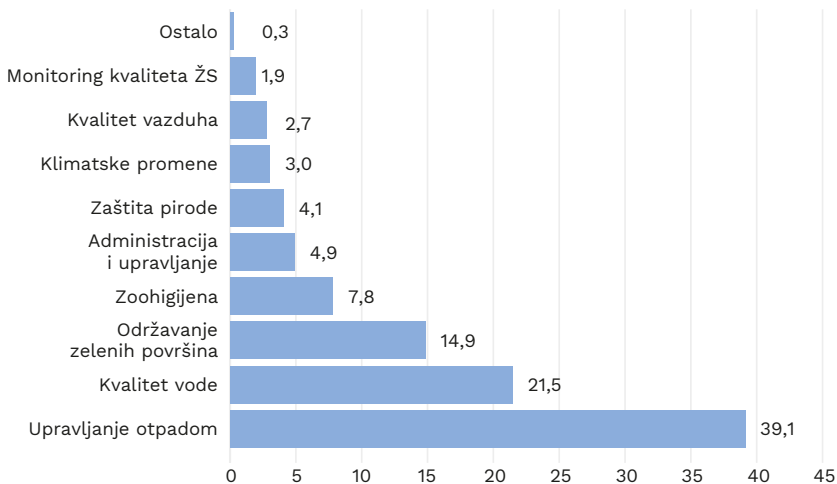
Budući da je u sektoru životna sredina i klimatske promene značajan deo nadležnosti poveren gradovima i opštinama, važne aktivnosti finansiraju se i iz budžeta lokalnog nivoa vlasti. Prema podacima o izvršenju budžeta 164 jedinice lokalne samouprave (JLS) u 2024. godini, ukupni rashodi klasifikovani u okviru zaštite životne sredine iznosili su 30,6 milijardi dinara.⁷ Važno je, međutim, napomenuti da metodološki nije ispravno ovaj iznos direktno sabrati sa rashodima republičkog nivoa vlasti u 2024. godini (48,3 milijarde dinara). Veliki deo aktivnosti koje sprovode JLS finansira se upravo iz sredstava koje dobijaju kroz različite transfere iz republičkog budžeta, te bi takvim sabiranjem došlo do dvostrukog računanja istih sredstava. S obzirom na to da na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće precizno razdvojiti deo rashoda koji JLS finansiraju iz sopstvenih, izvornih prihoda, analiza njihovih budžeta u ovom izveštaju prvenstveno služi za sagledavanje strukture ulaganja na lokalnu. Ona istovremeno ukazuje da su ukupna ulaganja državnog sektora u zaštitu

7 Analizom su obuhvaćeni samo programi i projekti u oblasti zaštite životne sredine koji su budžetirani u skladu sa zakonski propisanom funkcionalnom klasifikacijom rashoda – tj. oni koji su označeni šiframa 500–560. Moguće je da postoje dodatni budžetski rashodi JLS koji se potencijalno odnose na zaštitu životne sredine, ali nisu budžetirani i knjiženi kao da pripadaju ovom sektoru.

životne sredine najverovatnije nešto veća od prikazanih rashoda Republike, ali na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće utvrditi za koliko tačno.

Struktura rashoda za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou vlasti u 2024. godini jasno oslikava njihove glavne komunalne nadležnosti (Grafikon 7). Najveći deo sredstava, u iznosu od 11,9 milijardi dinara ili 39,1% ukupnih lokalnih izdataka za ovu namenu, usmeren je u sektor upravljanja otpadom. Odmah zatim, sa 6,5 milijardi dinara (21,5%), sledi oblast zaštite i kvaliteta voda. Ova dva sektora zajedno čine više od 60% svih rashoda, potvrđujući da su upravljanje otpadom i otpadnim vodama primarni ekološki zadaci za gradove i opštine. Značajan deo budžeta, ukupno 6,9 milijardi dinara, utrošen je i na dva specifična programa koja su isključivo u nadležnosti lokalnih samouprava: održavanje javnih zelenih površina i poslove zoohigijene. Preostale 5,2 milijarde dinara raspoređeno je na niz drugih aktivnosti, koje obuhvataju poslove administracije, zaštitu prirode, mere prilagođavanja klimatskim promenama, zaštitu vazduha i monitoring kvaliteta životne sredine.

Grafikon 7: Struktura rashoda lokalnog nivoa vlasti po sektorima, 2024. (u %)



Izvor: Obračun na osnovu podataka o izvršenju budžeta JLS u 2024. godini

Kvalitet i zaštita voda od zagađenja

Za sektor **kvalitet i zaštita voda od zagađenja** je tokom 2024. godine iz budžeta Republike isplaćeno 24,2 milijarde dinara, što predstavlja povećanje od oko tri milijarde dinara u odnosu na prethodnu godinu. Ipak, važno je napomenuti da ova cifra obuhvata i šire aktivnosti u okviru integralnog upravljanja vodama – preko šest milijardi dinara odnosi se na projekte u nadležnosti Republičke direkcije za vode, ali je njihov direktan doprinos zaštiti voda od zagađenja simboličan – u 2024. godini za te namene potrošeno je nepunih 15 miliona dinara. Glavna težišta ulaganja u borbu protiv zagađenja voda nalaze se u nadležnosti drugih institucija, pre svega Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) i Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS).

Sa razdela MGSI finansira se ubedljivo najveći i najambiciozniji poduhvat u oblasti zaštite životne sredine u Srbiji – program „Čista Srbija“. Ovaj program, čija se realizacija finansira iz kreditnog aranžmana sa kineskom *Bank of China*, podrazumeva izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 gradova i opština širom Srbije. Na osnovu podataka o izvršenju budžeta, za radove u okviru ovog projekta u 2024. isplaćeno je oko 12 milijardi dinara. S druge strane, došlo je do ponovnog zastoja u realizaciji drugog velikog projekta u nadležnosti MGSI, izgradnje Centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda. Iako je u 2023. godini bilo naznaka o početku radova, podaci pokazuju da je izvršenje na ovoj budžetskoj poziciji u 2024. bilo nula, iako je rebalansom budžeta bila planirana jedna milijarda dinara.

Ministarstvo zaštite životne sredine je sa svog razdela za ovu namenu utrošilo oko 6,6 milijardi dinara u 2024. Najvažniji među projektima u nadležnosti ovog ministarstva su oni koji se delimično finansiraju iz pretpristupnih fondova EU (IPA 2017, 2018 i 2020),⁸ za koje je isplaćeno preko dve milijarde dinara, kao i projekat upravljanja otpadnim vodama u Leskovcu (blizu 1,9 milijardi dinara). Pored toga, značajna sredstva (4,6 milijardi dinara) isplaćena su i za projekat

8 Sredstvima iz IPA 2017 finansira se izgradnja PPOV u Kraljevu, uključujući proširenje kanalizacione mreže i izgradnju sistema za odvođenje atmosferskih voda kako bi se otpadne vode iz prigradskih naselja na desnoj obali Ibra usmerile na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda. IPA 2018 projekat podrazumeva izgradnju PPOV u Nišu na lokaciji Ciganski ključ, malog postrojenja za tretman vode u fabrici vode Medijana, izgradnju šest kolektora i izgradnju delova kanalizacione mreže u četiri sela u okolini Niša.

generičkog naziva „Unapređenje infrastrukture za zaštitu životne sredine“, ali treba napomenuti da ovaj projekat, pored zaštite voda od zagađenja, obuhvata i ulaganja u zaštitu zemljišta i upravljanje otpadom.

Kada je reč o lokalnom nivou vlasti, ukupni izdaci u oblasti upravljanja vodama u 2024. godini iznosili su oko 6,5 milijardi dinara, s tim da, kao što je napomenuto, ovaj iznos obuhvata i sredstva dobijena iz republičkog budžeta. Analiza ekonomske strukture ovih rashoda pokazuje da se oko 3,6 milijardi dinara odnosi na kapitalne investicije, dok je preostalih, blizu tri milijarde dinara, utrošeno na tekuće izdatke, uključujući subvencije za redovno poslovanje javnih komunalnih preduzeća. Detaljniji pregled kapitalnih rashoda otkriva da su sredstva prvenstveno ulagana u izgradnju i rehabilitaciju kanalizacione mreže za komunalne i atmosferske vode, izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kao i za izradu neophodne projektne dokumentacije za buduće infrastrukturne projekte. Posmatrano po pojedinačnim opštinama i gradovima, najveće investicije u 2024. godini zabeležene su u opštini Mali Iđoš (blizu 800 miliona dinara za izgradnju kanalizacione mreže u naseljima Feketić i Lovćenac), u Gradu Beogradu (oko 790 miliona dinara za više manjih projekata) i opštini Irig (565 miliona dinara za izgradnju PPOV-a u Vrdniku).

U budžetu za 2025. godinu Vlada planira nastavak realizacije većine započetih projekata u oblasti voda, uz značajno povećanje ukupnih sredstava za skoro devet milijardi dinara (oko 35%), čime planirani izdaci dostižu nivo od gotovo 33 milijarde dinara. Najveće nominalno povećanje predviđeno je na razdelu Republičke direkcije za vode, za oko četiri milijarde dinara, čime budžet ovog organa u tekućoj godini premašuje deset milijardi dinara. Na razdelu MGSI planirano je deset milijardi dinara za nastavak programa „Čista Srbija“, što je za oko dve milijarde dinara manje od potrošenog iznosa u 2024. Istovremeno, za izgradnju Centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda predviđena su značajna sredstva od čak pet milijardi dinara. Ipak, ovom planu se mora pristupiti sa oprezom – nakon što je za ovaj projekat u 2024. godini prvobitno bilo planirano tri milijarde, rebalansom je iznos smanjen na jednu milijardu, da bi na kraju izvršenje bilo nula. Imajući to u vidu, neizvesno je da li će se ovogodišnji ambiciozni plan zaista i ostvariti. Konačno, na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine budžetirano je skoro sedam milijardi dinara, uglavnom

za nastavak istih projekata kao i prethodne godine, a kao novina se izdvaja ponovno budžetiranje sredstava za izgradnju PPOV u Zubinom Potoku.

Upravljanje otpadom

U sektoru **upravljanja otpadom** budžetski izdaci na republičkom nivou u 2024. godini iznosili su 11,7 milijardi dinara, što je primetno povećanje za 2,3 milijarde u odnosu na 2023. Za realizaciju ovih rashoda najvećim delom je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine (MZZŠ). Pojedinačno najveći rashod u ovom sektoru i dalje predstavljaju podsticaji za reciklažnu industriju, za koje je u 2024. godini isplaćeno blizu 3,9 milijardi dinara, što je neznatno manje nego prethodne godine. Ipak, ohrabruje trend iz poslednjih nekoliko godina koji pokazuje rast ulaganja direktno usmerenih na unapređenje sistema za upravljanje otpadom i poboljšanje stanja na terenu. Tako je u 2024. godini za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom utrošeno 1,6 milijardi dinara, za sanaciju i zatvaranje nesanitarnih deponija izdvojeno je 1,4 milijarde, za nabavku opreme za sakupljanje i reciklažu 560 miliona, a za prevenciju nelegalnog odlaganja i uklanjanje otpada skoro 200 miliona dinara.

Na lokalnom nivou vlasti, izdaci za upravljanje otpadom u 2024. godini iznosili su 11,9 milijardi dinara, pri čemu su i oni delom finansirani transferima iz republičkog budžeta. Analiza strukture ovih rashoda pokazuje da se najveći deo zapravo odnosi na plaćanje usluga lokalnim komunalnim preduzećima za održavanje čistoće na javnim površinama i upravljanje otpadom. Značajno manji udeo činila su kapitalna ulaganja u fizičku infrastrukturu sa oko 2,5 milijarde dinara i subvencije javnim i privatnim preduzećima u ovom sektoru, koje su iznosile oko milijardu dinara. Investicioni projekti koje su gradovi i opštine finansirali tokom prošle godine obuhvatali su izgradnju regionalnih i reciklažnih centara, nabavku specijalizovanih vozila, izradu projektno-tehničke dokumentacije i projekte sanacije i rekultivacije opštinskih deponija. Posmatrano po pojedinačnim lokalnim samoupravama, najveće izdatke za upravljanje otpadom očekivano su imali najveći gradovi: Grad Beograd (oko 1,5 milijardi dinara) i Grad Novi Sad (oko milijardu dinara). Iza njih slede Grad Niš (oko 610 miliona dinara), Bor (oko 590 miliona), Kruševac (oko 560 miliona), Smederevo (oko 370 miliona dinara) itd.

Budžetom za 2025. godinu nastavlja se trend rasta ulaganja u upravljanje otpadom, sa planiranim izdacima od oko 14,3 milijarde dinara, što je za 2,5 milijarde više u odnosu na izvršenje u 2024. Najveći deo ovih sredstava, kao i dosad, budžetiran je na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine. Analiza plana sugeriše nastavak politike postepenog preusmeravanja sredstava sa podsticaja na direktne investicije. Planirani iznos za subvencije reciklažnoj industriji smanjen je za dodatnih 400 miliona dinara i sada iznosi 3,5 milijarde dinara. Nasuprot tome, značajno su uvećana sredstva za projekte izgradnje sistema za upravljanje otpadom (skok sa manje od 50 na 700 miliona dinara) i za izgradnju regionalnih centara (sa 1,6 na skoro 2,2 milijarde dinara). Pored toga, u planu za 2025. pojavljuju se i novi projekti finansirani iz EU fondova. Najznačajniji je projekat uspostavljanja integrisanog regionalnog sistema za upravljanje otpadom u Novom Sadu i šest susednih opština (IPA 2021), za šta je budžetirano 1,7 milijardi dinara, a novina je i projekat nabavke mobilnih drobilica za građevinski otpad (IPA 2024). Vlada je takođe planirala i nastavak realizacije već započetih projekata i programa, opredelivši za njih slične iznose kao u 2024. godini.

Klimatske promene

Rashodi republičkog budžeta za oblast **klimatskih promena** u 2024. godini iznosili su blizu 5,9 milijardi dinara, što je skoro dvostruko više nego u 2023. godini. Finansiranje politika u ovoj oblasti vršeno je sa tri budžetska razdela, pri čemu je najveći doprinos dolazio iz sektora energetike. Ministarstvo rudarstva i energetike (MRE) je za različite projekte u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije isplatilo preko 2,4 milijarde dinara.⁹ Ovom iznosu treba pridodati i podsticaje za unapređenje energetske efikasnosti od 980 miliona dinara, koji su isplaćeni preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti. Drugi po visini izdataka bio je Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ), koji je utrošio blizu 2,2 milijarde dinara za svoje redovne aktivnosti i specifične projekte vezane za klimatske promene. Sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS) finansirano je nekoliko manjih projekata. Među

⁹ Najviše sredstava potrošeno je u okviru dva projekta: Energetska efikasnost u zgradama centralne vlasti (blizu 1,2 milijarde dinara) i Projekat čiste energije i energetska efikasnost za građane (815 miliona dinara).

njima se izdvajaju „Smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije“ (oko 95 miliona dinara), „Zelena transformacija gradova – pametna, održiva i niskougljenična urbana rešenja“ (takođe oko 95 miliona dinara), kao i aktivnosti vezane za izradu Izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, za šta je utrošeno 4,5 miliona dinara.

Na lokalnom nivou vlasti, budžetski izdaci koji se mogu dovesti u vezu sa klimatskim promenama u 2024. godini bili su relativno skromni i iznosili su oko 920 miliona dinara.¹⁰ Najveći deo aktivnosti gradova i opština bio je usmeren na unapređenje energetske menadžmenta, poboljšanje energetske efikasnosti u javnim objektima i sufinansiranje energetske tranzicije domaćinstava. Pored toga, realizovan je i niz manjih, specifičnih projekata, poput podsticanja energetske zadruge u Medveđi, mapiranja beogradskog toplotnog ostrva i adaptacije na klimatske promene kroz uređenje školskih dvorišta u Beogradu, kao i projekta „Sunčane škole“ u Valjevu. Posmatrano po pojedinačnim lokalnim samoupravama, ubedljivo najveće izdatke u ovoj oblasti imao je Grad Beograd (oko 645 miliona dinara), a slede ga Kragujevac (oko 70 miliona), Novi Pazar (oko 58 miliona), Svilajnac (oko 44 miliona) i Valjevo (oko 26 miliona dinara).

U budžetu za 2025. godinu Vlada je za oblast klimatskih promena opredelila oko 5,4 milijarde dinara, što je za približno 7% manje sredstava u odnosu na nivo iz 2024. godine. Plan za tekuću godinu uglavnom podrazumeva nastavak sprovođenja postojećih politika, uključujući i institucionalno važan projekat – „Unapređenje upravljanja javnim finansijama za zelenu tranziciju“, za koji je na razdelu Ministarstva finansija opredeljeno skoro 99 miliona dinara. Na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine planirano je 177 miliona dinara, kako za započete, tako i za nove projekte poput jačanja kapaciteta za izveštavanje prema Pariskom sporazumu. Ministarstvo rudarstva i energetike planira izdatke od oko 1,6 milijardi dinara (smanjenje za oko 800 mln dinara u odnosu na prošlu godinu), gde se, pored postojećih programa, izdvaja novi projekat izgradnje samobalansiranih solarnih elektrana (1 GW) sa baterijskim sistemima, za koji

10 Procenjeni iznos obuhvata samo one programske aktivnosti i projekte lokalnog nivoa vlasti koji se eksplicitno odnose na klimatske promene, energetske efikasnost i obnovljive izvore energije. Međutim, analiza budžetskih izdataka Republike namenjenih za sufinansiranje lokalnih projekata u ovim oblastima u 2024. godini sugerise da je moguće da su ukupna ulaganja gradova i opština bila i nešto veća, ali su ti troškovi verovatno pokriveni u okviru drugih sektora ili programa.

je namenjeno 420 miliona dinara. Konačno, primetno je i značajno povećanje budžeta Republičkog hidrometeorološkog zavoda (RHMZ) za sprovođenje redovnih aktivnosti, sa potrošenih 2,2 milijarde u 2024. na planiranih skoro 2,8 milijardi dinara u tekućoj godini.

Kvalitet vazduha

Izdaci za smanjenje zagađenja i poboljšanje **kvaliteta vazduha** iz republičkog budžeta u 2024. godini iznosili su blizu 2,7 milijardi dinara, što je za oko 700 miliona dinara, odnosno za skoro trećinu, više nego u 2023. Finansiranje ovih projekata vršeno je uglavnom sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS), uz značajan doprinos Ministarstva rudarstva i energetike (MRE).

MZŽS je tokom 2024. nastavilo sa sprovođenjem programa koji ciljaju energetske sanacije i smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih izvora. Tako je za sufinansiranje zamene individualnih ložišta izdvojeno 129,9 miliona dinara (povećanje za 30%), dok je za sanaciju kotlarnica u javnim objektima utrošeno skoro dvostruko više novca nego 2023. (684,8 miliona dinara). Realizacija projekta unapređenja daljinskog grejanja u Kragujevcu je, međutim, značajno podbacila, sa utrošenih svega šest miliona dinara, što je manje od 10% planiranog iznosa. Na kraju, nastavljeno je i subvencionisanje kupovine ekološki prihvatljivih vozila, ali sa znatno umanjenim sredstvima od 205 miliona dinara, što je više nego upola manje u odnosu na 2023. Glavni projekat u oblasti kvaliteta vazduha, koji je ujedno i pojedinačno najveći rashod u ovom sektoru, u nadležnosti je MRE. Reč je o projektu „Rehabilitacija sistema daljinskog grejanja u Srbiji (faza V)“, za koji je u 2024. godini iz budžeta izdvojeno nešto preko 1,6 milijardi dinara. Ovim projektom, koji se finansira sredstvima iz kredita (30 miliona evra) i donacije (dva miliona evra) nemačke razvojne banke KfW, obuhvaćena je rehabilitacija sedam toplana u Beogradu, Boru, Jagodini, Leskovcu, Negotinu, Nišu i Senti.

Na lokalnom nivou vlasti ukupni izdaci za smanjenje zagađenja vazduha u 2024. godini iznosili su oko 840 miliona dinara, što, kao i u drugim oblastima, uključuje i sredstva transferisana iz republičkog budžeta. Glavne aktivnosti gradova i opština poklapale su se sa programima koje sprovodi i Republika, fokusirajući se na smanjenje zagađenja iz individualnih ložišta i rekonstrukciju

kotlarnica. Posmatrano po gradovima, ubedljivo najveći izdatak zabeležen je u Vranju (gotovo 580 miliona dinara za ulaganje u sistem daljinskog grejanja), a slede Valjevo (oko 74 miliona), Niš (oko 26 miliona), kao i Beograd i Zaječar (sa po približno 14 miliona dinara).

Iako se težište politike zaštite vazduha nalazi upravo na lokalnom nivou, gde su aglomeracije sa prekomerno zagađenim vazduhom dužne da donose i sprovedu planove kvaliteta vazduha, praćenje realizacije definisanih mera kroz budžetske podatke i dalje je otežano. Razlog za to je nedovoljna transparentnost, koja onemogućava precizno povezivanje rashoda sa konkretnim aktivnostima iz planova. Kao jedini primeri dobre prakse finansijskog izveštavanja o sprovođenju ovih mera i dalje se izdvajaju gradovi Bor i Beograd.

Planirani izdaci za zaštitu vazduha u budžetu za 2025. godinu iznose nepunih 2,2 milijarde dinara, što predstavlja smanjenje od oko 20% u odnosu na njihov nivo u 2024. godini. Vlada planira nastavak sprovođenja istih politika, ali sa umanjnim iznosima za većinu postojećih projekata. Tako su na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine smanjena sredstva za sanaciju kotlarnica (350 miliona dinara) i podsticaje za ekološka vozila (170 miliona dinara), dok su izdvajanja za smanjenje zagađenja iz individualnih izvora ostala na sličnom nivou (130 miliona). Istovremeno, plan za projekat daljinskog grejanja u Kragujevcu povećan je na 200 miliona dinara. I na razdelu Ministarstva rudarstva i energetike planiran je manji iznos za nastavak projekta rehabilitacije sistema daljinskog grejanja (436,6 miliona dinara). Ipak, novinu u budžetu za 2025. predstavlja novi projekat „Energetska efikasnost i kvalitet vazduha“, koji se finansira iz pretpristupnih fondova EU (IPA 2025) i za koji je opredeljeno 860,2 miliona dinara, i to najveći planirani izdatak u ovoj oblasti.

Zaštita prirode

Izdaci iz republičkog budžeta za **zaštitu prirode** u 2024. godini iznosili su nešto preko 1,2 milijarde dinara, što predstavlja značajno povećanje od skoro 50% u odnosu na 2023. godinu. Praktično svi ovi rashodi finansiraju se sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS). Najveći deo ovog iznosa, od 486 miliona dinara, usmeren je na podsticaje za sprovođenje programa upravljanja

zaštićenim prirodnim dobrima, što predstavlja direktnu podršku nacionalnim parkovima i drugim upravljačima. Pored toga, za rad ključne stručne ustanove u ovoj oblasti, Zavoda za zaštitu prirode Srbije, opredeljeno je 299 miliona dinara. Deo sredstava uložen je i u direktne aktivnosti na terenu, poput namenskih projekata pošumljavanja radi zaštite predeonog diverziteta (133,5 miliona dinara) i očuvanja zemljišta kao prirodnog resursa (50 miliona dinara).

Posebno je važno istaći da se, počev od 2023. godine, u okviru aktivnosti „Uređenje i unapređenje zaštite prirode i očuvanje biodiverziteta“ finansira i nova podsticajna šema namenjena lokalnim samoupravama na čijim teritorijama se nalaze zaštićena područja od nacionalnog značaja. Nakon što je u 2023. godini budžet za ovu namenu iznosio 45 miliona dinara, u 2024. godini iznos je povećan na 100 miliona dinara.¹¹ Radi se o namenski opredeljenim sredstvima za konkretne projekte koji bi, prema navodima ministarstva, trebalo da direktno doprinose boljem upravljanju, većoj vidljivosti i boljoj infrastrukturi unutar zaštićenih područja. Projekti koji mogu konkurisati za ova sredstva su raznovrsni i obuhvataju:

- *Unapređenje turističke infrastrukture* – sanacija i rekonstrukcija puteva, izgradnja i modernizacija objekata (centara za posetioce, vidikovaca, osmatračnica, odmorišta), kao i obeležavanje i uređenje pešačkih, planinarskih i biciklističkih staza.
- *Edukacija i prezentacija* – postavljanje informativnih i edukativnih tabli i uređenje speleoloških objekata (pećina) za posetioce.
- *Zaštita biodiverziteta* – mere koje direktno doprinose očuvanju ugroženih vrsta i staništa.
- *Promocija i eko-turizam* – organizovanje manifestacija, izrada promotivnog materijala i podrška razvoju održivog turizma.

Izdaci lokalnih samouprava za zaštitu prirode u 2024. godini iznosili su nešto preko 1,2 milijarde dinara, pri čemu i ovaj iznos delimično uključuje sredstva

11 <https://ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/lokalnim-samoupravama-na-raspolaganju-250-miliona-dinara-za-ocuvanje-i-brigu-o-zasticenim-podrucjima>

dobijena iz republičkog budžeta. Međutim, detaljnije sagledavanje ovih rashoda ukazuje na potencijalni metodološki izazov. Postoje indicije da ovaj iznos ponekad obuhvata i opšte administrativne troškove svih aktivnosti u oblasti životne sredine na lokalnom nivou, koje na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće precizno razdvojiti. Drugim rečima, stvarna finansijska sredstva uložena isključivo u zaštitu prirode najverovatnije su nešto manja, usled prakse pojedinih JLS da i druge ekološke rashode knjiže na budžetskim stavkama pod generičkom oznakom „zaštita prirode“. Kada je reč o nameni sredstava, najvažnije aktivnosti JLS odnosile su se na sprovođenje projekata za koje su dobile sredstva na konkursima Ministarstva zaštite životne sredine (poput pošumljavanja i zaštite zemljišta), kao i na budžetske dotacije za upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima koja su u nadležnosti samih gradova i opština. Posmatrano po pojedinačnim jedinicama, najviše sredstava za ovu namenu isplaćeno je iz budžeta Grada Beograda (372 miliona dinara), AP Vojvodine (oko 192 miliona dinara) i Novog Sada (110 miliona dinara).

U budžetu za 2025. godinu Vlada je za zaštitu prirode predvidela 1,6 milijardi dinara, što je za četvrtinu više sredstava nego prethodne godine. Najveći deo ovih sredstava usmeren je na nastavak i jačanje poznatih aktivnosti: podsticaji za programe upravljanja zaštićenim dobrima povećani su na 550 miliona dinara, podrška Zavodu za zaštitu prirode Srbije na 317 miliona, dok je za pošumljavanje opredeljeno 150 miliona, a za očuvanje zemljišta 66 miliona dinara. Posebno je značajna odluka Ministarstva iz jula 2025. godine o povećanju sredstava namenjenih za projekte u 24 lokalne samouprave na čijim se teritorijama nalaze zaštićena područja od nacionalnog interesa sa 100 na 250 miliona dinara.¹² Kada se ovaj iznos sabere sa direktnim podsticajima upravljačima, ukupna planirana izdvajanja za podršku zaštićenim područjima u ovoj godini dostižu 800 miliona dinara. To predstavlja važan korak u dobrom smeru. Ipak, veća budžetska izdvajanja, iako neophodna, trebalo bi da budu samo jedan deo šire reforme kojom bi se uspostavio dugoročno održiv model finansiranja zaštićenih područja u Srbiji. U budžetu za 2025. godinu predviđeno je i 20 miliona dinara za novu liniju podrške lokalnim samouprava, čija sredstva su namenjena realizaciji projekta uspostavljanja Geoparkova.¹³

12 Ibid.

13 Ukupna vrednost projekta je procenjena na 70 miliona dinara, od čega bi u 2025. godini trebalo da se realizuje 20 miliona dinara.

Šumarstvo

U sektoru **šumarstva** iz budžeta Republike je u 2024. godini izdvojeno oko 740 miliona dinara, što predstavlja smanjenje za čak 43% u odnosu na 2023. godinu. Za realizaciju programa u ovoj oblasti nadležna je Uprava za šume u okviru Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Pad izdvajanja je najvećim delom posledica smanjenja budžeta za ključni program „Održivi razvoj i unapređenje šumarstva“ (sa 850 na 550 miliona dinara), koji obuhvata niz ekološki važnih projekata poput zaštite šuma, sadnje, gradnje šumskih puteva i proizvodnje sadnog materijala. Dodatno, u 2024. je u potpunosti izostala i realizacija planiranog tvining projekta za unapređenje gazdovanja šumama, koji se finansira iz IPA fondova (za koji je bilo budžetirano šest miliona dinara).

Budžetom za 2025. godinu Vlada je predvidela oporavak ulaganja, sa planiranim rastom od oko 35% na približno milijardu dinara. Ovo povećanje se u potpunosti može objasniti planiranim rastom izdataka za program „Održivi razvoj i unapređenje šumarstva“ na 800 miliona dinara. Doduše, treba primetiti da sama Uredba o utvrđivanju godišnjeg programa za 2025. godinu¹⁴ sugeriše da su za ovu namenu ipak opredeljena nešto manja sredstva od onih u Zakonu o budžetu – oko 713 miliona dinara. Ipak, veći problem od samog iznosa i nedoslednosti u planiranju jeste nepovoljna struktura troškova. Naime, i dalje se značajno veći deo sredstava usmerava na aktivnosti gradnje i sanacije šumskih puteva, umesto na direktne mere održavanja i unapređenja kvaliteta šumskih ekosistema.

Horizontalno zakonodavstvo

Prema zvaničnim strateškim dokumentima Republike Srbije, počev od prve Nacionalne strategije iz 2011. godine, usklađivanje sa horizontalnim zakonodavstvom EU ne zahteva značajna finansijska sredstva. U praksi, međutim, nije moguće direktno pratiti troškove implementacije pojedinačnih direktiva, već samo opšte troškove koji se odnose na administraciju, upravljanje, kreiranje politika i inspekcijski nadzor nadležnih institucija.

14 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2025_04/SG_031_2025_004.htm

Ovako definisano finansiranje **horizontalnog sektora** u 2024. iznosilo je 1,2 milijarde dinara – što je gotovo identičan iznos kao u 2023. godini, što implicira da u prošloj godini nije bilo značajnijih mera za jačanje domaćih institucionalnih kapaciteta. Veći deo ovog iznosa (oko 750 miliona dinara) odnosio se na opšte nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine, uključujući inspekciju, dok su rashodi Agencije za zaštitu životne sredine (AZŽS) za poslove monitoringa i kontrole kvaliteta životne sredine iznosili oko 398 miliona dinara. Budžetom za 2025. godinu se planira opipljiva promena, budući da je predviđeno povećanje ulaganja u horizontalni sektor za trećinu u odnosu na 2024. godinu – na 1,6 milijardi dinara. Planirani rast biće raspoređen tako što će se budžet MZŽS za opšte nadležnosti povećati na skoro milijardu dinara (rast od 33%), dok će raspoloživa sredstva Agencije porasti na 458 miliona dinara (rast od 15%).

U sektoru horizontalnog zakonodavstva, jedna od ključnih karika u lancu odgovornosti, koja bi trebalo da obezbedi efikasnu kontrolu sprovođenja zakonskih propisa, jeste inspekcija za zaštitu životne sredine. Međutim, upravo se ona često ocenjuje kao jedna od najslabijih tačaka u celokupnom sistemu. Koren problema inspeksijskog nadzora leži u ograničenim kapacitetima za njegovo kvalitetno sprovođenje, što se odnosi na nedovoljan broj zaposlenih inspektora, lošu sistematizaciju radnih mesta, kao i na manjak tehničke opreme i specifičnih znanja.¹⁵ U izveštajima Koalicije 27 se stoga iz godine u godinu ponavljaju preporuke koje su usmerene na rešavanje ovih problema. Među najvažnijim su zapošljavanje novih inspektora i unapređenje tehničke opremljenosti službe, pre svega nabavkom adekvatnih vozila za terenski nadzor. Pored toga, insistiralo se i na obezbeđivanju kontinuiranih obuka zaposlenih kako bi se osposobili za sprovođenje sve kompleksnijih kontrola koje nalažu EU standardi.

Analiza budžetskog finansiranja inspekcija za zaštitu životne sredine u periodu 2023–2025. sugerise da, uprkos nominalnom rastu troškova, nije bilo suštinskog pomaka u rešavanju navedenih problema. Iako podaci pokazuju rast ukupnih izdataka sa 164,5 miliona dinara u 2023. na 181,7 miliona u 2024. i plan od 204,5 miliona za 2025. godinu, detaljnija analiza otkriva da je rast gotovo u potpunosti posledica zakonskog povećanja zarada postojećih zaposlenih, a ne

15 <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-2020.pdf>

jačanja kapaciteta. Naime, ubedljivo najveći deo troškova, preko 97%, odnosi se na rashode za zaposlene, a njihovo povećanje bilo je tek nešto veće od obavezne indeksacije plata u javnom sektoru (10% u 2024. i 8% u 2025. godini), što implikativno sugeriše da u ovom periodu nije bilo značajnije promene broja inspektora.

Sličan zaključak o stagnaciji može se izvesti i iz analize troškova putovanja, koji su direktno vezani za terenski rad. Ovi izdaci su u 2023. i 2024. godini bili na gotovo istom nivou (između 2,7 i 2,8 miliona dinara), a iako je za 2025. planirano povećanje na 3,65 miliona, slaba realizacija iz prethodnih godina dovodi u pitanje da li će se ovaj plan zaista ostvariti. Posebno zabrinjava analiza rashoda za specijalizovane usluge, iz kojih bi trebalo da se finansiraju ključne aktivnosti poput uzorkovanja i slanja uzoraka na laboratorijsko testiranje. Budžetski podaci ukazuju na dvostruko negativan trend. Prvo, planirani iznosi za ovu namenu se iz godine u godinu smanjuju (sa 4,4 miliona dinara u 2023. na svega dva miliona u 2025). Drugo, i još alarmantnije, Ministarstvo ne uspeva da potroši ni ta, sve manja, sredstva: procenat realizacije u 2023. bio je 57%, dok je u 2024. izvršeno svega 22% plana. Ovi podaci sugerišu da kapacitet inspekcije za sprovođenje nadzora zasnovanog na dokazima ne samo da stagnira već i nazaduje.

Buka

Zaštita od **buke i vibracija** u potpunosti je u nadležnosti lokalnog nivoa vlasti, te stoga u budžetu Republike nisu identifikovani rashodi za ovu namenu. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, ukupni troškovi u ovoj oblasti su u periodu 2014–2023. iznosili oko devet miliona evra, uz jasan rastući trend u poslednjih nekoliko godina (sa oko 0,5 na oko dva miliona evra godišnje). Ovo povećanje je direktna posledica usvajanja Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini krajem 2021. godine. Ovaj zakon je kreirao niz novih obaveza za gradove i opštine: sve JLS sada moraju da sprovedu monitoring buke, dok aglomeracije (urbana područja sa više od 100.000 stanovnika) imaju dodatnu obavezu da izrade strateške karte buke, a zatim i akcione planove koji bi dijagnozu stanja iz karata preveli u konkretne mere za smanjenje buke.

Analiza budžeta gradova i opština za 2024. godinu potvrđuje da su ulaganja u ovoj oblasti direktna posledica ovih zakonskih obaveza i da prate mapu

puta definisanu zakonom. Tako su gradovi koji su već ispunili obavezu izrade strateških karata prešli na sledeći korak – izradu akcionih planova. Po visini ulaganja lider u ovom procesu je Grad Beograd, koji je za ažuriranje akustičnih zona i izradu strateških karata i Akcionog plana opredelio nešto preko 50 miliona dinara, uz dodatnih 870.000 dinara za monitoring, što ukupno čini 51,5 miliona dinara.¹⁶ Sledi ga Novi Sad sa deset miliona dinara za Akcioni plan¹⁷ i Niš sa milion dinara za istu namenu,¹⁸ pri čemu oba grada takođe finansiraju i redovan monitoring buke (900.000 odnosno 1,3 miliona dinara, respektivno). Istovremeno, gradovi koji su u ranoj fazi implementacije, poput Kragujevca¹⁹ i Užica²⁰, u 2024. godini su opredelili sredstva za ispunjavanje osnovne obaveze – monitoringa buke (270.000, odnosno 500.000 dinara). Plan Kragujevca za 2025. godinu²¹, koji predviđa blago povećanje sredstava na 300.000 dinara, ukazuje na kontinuitet aktivnosti u ovoj oblasti, ali izdvojena sredstva su i dalje prilično skromna.

Budžetski planovi za 2024. godinu ukazuju na jasan jaz između planiranja i stvarne implementacije mera u oblasti zaštite od buke. Trenutna ulaganja u gradovima koji prednjače (Beograd, Novi Sad, Niš) gotovo su isključivo usmerena na meke mere: monitoring, izradu karata i strateško planiranje. Kapitalne investicije u fizičke mere smanjenja buke – poput izgradnje zvučnih barijera, postavljanja „tihog asfalta“ na saobraćajnice ili sufinansiranja zvučne izolacije fasada – još uvek nisu vidljive u njihovim budžetima. Sam proces izrade akcionih planova bi, međutim, trebalo to da promeni. Po svojoj definiciji, ovi planovi moraju sadržati konkretne, tehnički izvodljive mere za smanjenje buke. Jednom kada budu usvojeni, oni će postati pravno obavezujući dokumenti koji će primorati gradske uprave da u narednim budžetskim ciklusima planiraju i finansiraju upravo takve, znatno skuplje, kapitalne projekte.

16 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_10/BG_122_2024_001.htm

17 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_02/NS_006_2024_005.htm

18 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_03/NIS_022_2024_002.htm

19 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/kragujevac-gradsko-vece-usvojilo-program-raspodele-sredstava-za-zastitu-zivotne-sredine/>

20 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_03/UE_004_2024_001.htm

21 <https://kragujevac.ls.gov.rs/vest/sr/94155/program-monitoringa-buke-i-kvaliteta-vazduha-u-kragujevcu-za-2025-godinu.php>

Na kraju, analiza budžetskih podataka otkriva i drugu sistemsku manjkavost – nedostatak fokusa na problem vibracija u životnoj sredini. Iako značajno utiču na kvalitet stanovanja, vibracije koje potiču od teškog saobraćaja, tramvajskih linija ili građevinskih radova za sada ostaju finansijski nedovoljno prepoznate u lokalnim politikama.

Upravljanje hemikalijama

Sistem **upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima** finansira se iz budžeta Republike, za šta je sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine u 2024. potrošeno 35 miliona dinara, što je gotovo identičan iznos kao u 2023. godini (34,6 miliona dinara). Budžetom za 2025. godinu planirano je značajno povećanje sredstava za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima od preko 40%, na 49,3 miliona dinara. Pored osnovnog budžetskog programa u 2024. i 2025. godini nastavljena je realizacija projekta „Dalje jačanje kapaciteta za procenu rizika opasnih supstanci kroz njihov ciklus kruženja u životnoj sredini“ uz finansijsku podršku UNEP-a. Projekat bi po prvobitnom planu trebalo da se završi ove godine, a za njegovu realizaciju je u 2024. godini potrošeno 6,9 miliona dinara, dok je u budžetu za ovu godinu opredeljeno 13,7 miliona dinara.

Osnovni principi utvrđeni REACH-om i Uredbom o biocidnim proizvodima (BPR), kao i pratećim sprovedenim uredbama EU kojima se uređuju naknade prema kojima troškove u vezi s regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode. Međutim, ni novi Zakon o biocidnim proizvodima, usvojen 2021. godine, nije preuzeo sistem naknada po EU modelu, jer nije u skladu s domaćim sistemom kojim se uređuje naplata taksi i naknada. Premda postoji podračun za uplatu republičkih administrativnih taksi za hemikalije i biocidne proizvode, zbog strukture i načina funkcionisanja budžetskog sistema nisu dostupni podaci u kojem iznosu su prihodi ostvareni od taksi koje služe za pokriće troškova pružanja administrativnih usluga za sprovođenje upravnih postupaka i razvoj sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, i da li je i koliki deo troškova plaćen iz sredstava koja se ostvaruju od drugih poreskih obveznika, odnosno od onih koji od hemikalija i/ili biocidnih proizvoda ne ostvaruju prihode. Postojeći sistem je potrebno što pre promeniti, budući

da bi se namenski prikupljena sredstva (naknade), između ostalog, koristila i za procenu opasnosti, izloženosti i rizika od biocidnih proizvoda (što ne spada u redovni administrativni postupak), a korist bi imali svi građani i građanke Srbije, jer se time štiti zdravlje ljudi i životna sredina.

Industrijsko zagađenje

Direktiva o industrijskim emisijama (DIE) smatra se jednom od najzahtevnijih za implementaciju, jer će puno sprovođenje DIE i zakonskih propisa Srbije koji iz nje proizilaze od operatera zahtevati znatne finansijske investicije. Očekuje se da će privatni sektor obezbediti potrebne investicije za usklađivanje s direktivama iz ove oblasti. Republički zavod za statistiku prikuplja podatke o tekućim izdacima i investicijama privrednih subjekata u zaštitu životne sredine, samim tim najverovatnije i u oblast industrijskog zagađenja. Međutim, na osnovu javno dostupnih informacija nije moguće utvrditi koji deo ukupnih troškova bi se mogao pripisati implementaciji DIE. Takođe, ni državna administracija nije predvidela nikakva sredstva za sprovođenje ovog dela pravnih tekovina EU, osim eventualno za jačanje administrativnih kapaciteta u nadležnim organima.

U Polaznim osnovama Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ocenjuje se da je jedan od razloga za mali broj podnetih zahteva za izdavanje IPPC dozvola u prethodnom periodu i činjenica da su troškovi usaglašavanja postojećih postrojenja sa najboljim dostupnim tehnikama i graničnim vrednostima emisija propisanih BAT zaključcima veoma visoki i da je potrebno detaljno analizirati i te činjenice kroz finansijsku analizu. Država je u Strategiji industrijske politike Republike Srbije za period 2021–2030. godine utvrdila kao jednu od važnih mera (Mera 3.2.) podstičaje industrijskoj proizvodnji za korišćenje visokih tehnologija koje obraćaju pažnju na životnu sredinu od čije primene se očekuju značajni efekti za zaštitu životne sredine. Planirano je da se efekti ove mere ocenjuju kroz obim investicija i zadovoljstvo korisnika. Međutim, nejasno je dokle se stiglo sa njenom realizacijom pošto u budžetu još uvek nije uspostavljena linija sa koje bi se isplaćivala ova podsticajna sredstva.

Zakonodavni okvir

Kamen temeljac pravnog sistema zaštite životne sredine u Republici Srbiji je Zakon o zaštiti životne sredine,²² kojim su uspostavljeni integralni sistem zaštite i definisana osnovna načela, subjekti i instrumenti – uključujući i one ekonomske koji čine osnovu za finansiranje u ovoj oblasti. Zakonom su eksplicitno utvrđena načela koja direktno impliciraju finansijske obaveze, pre svega princip „zagađivač plaća“ i načelo odgovornosti za prouzrokovano zagađenje. Član 88. Zakona definiše i glavne izvore finansiranja, koji obuhvataju sredstva iz budžeta svih nivoa vlasti, sredstva od naknada za zagađivanje i korišćenje javnih dobara, donacije, kao i namenska sredstva Zelenog fonda Republike Srbije.

Međutim, analiza stanja pokazuje da u praksi postoji veliki raskorak: osim evidentnog napretka kad je reč o sredstvima koja se izdvajaju iz budžeta Republike i lokalnog nivoa vlasti, što je svakako potrebno i pohvalno, uporno izostaje napredak u uspostavljanju ostalih institucionalnih elemenata održivog sistema finansiranja zaštite životne sredine. Najbolji primer svojevrstne „institucionalne atrofije“ je Zeleni fond Republike Srbije. Iako je Vlada još 2016. godine formalno osnovala ovaj fond sa idejom da to postane budžetski mehanizam za namenska ulaganja u životnu sredinu, a Zakon o zaštiti životne sredine iz 2018. dodatno precizirao da se ova sredstva dodeljuju putem javnih konkursa, Zeleni fond suštinski nikad nije postao operativan. Nakon gašenja prethodnog Fonda za zaštitu životne sredine 2012. godine, novi Zeleni fond je uspostavljen kao „prazna ljuštura“, budući da nikad nisu doneti potrebni podzakonski akti koji bi omogućili njegovo funkcionisanje.

Posledice ovakvog stanja su višestruke i sistemske. Činjenica da se sredstva od naplate ekoloških taksi i naknada slivaju kao opšti prihodi u budžete Republike i JLS, umesto u namenski fond, označava da se u strateškom smislu i dalje daje prednost fiskalnoj centralizaciji nad sektorskom efikasnošću, ali i obesmišljava

22 „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 95/2018 – dr. zakon, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/135/8/reg>

princip namenskog trošenja. Postojeći sistem onemogućava transparentno praćenje tokova novca, koći dugoročno, višegodišnje planiranje investicija i ne štiti sredstva prikupljena od zagađivača od preusmeravanja u druge namene tokom izvršenja budžeta. Dugogodišnja disfunkcionalnost Zelenog fonda je stoga verovatno najbolji simptom nedostatka političke volje da se uspostavi transparentan domaći sistem finansiranja zaštite životne sredine, što u dužem roku može postati rizik ukoliko vođenje ekoloških politika u Srbiji postane prekomerno zavisno od eksternih izvora finansiranja.

Pokušaj da se uredi sistem naplate ekoloških taksi i naknada načinjen je krajem 2018. godine donošenjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.²³ Iako je ovaj zakon stvorio privid uređenog sistema, detaljnija analiza raspodele prikupljenih prihoda otkriva značajnu fragmentaciju koja je u suprotnosti sa idejom da bi zagađivač trebalo da plaća „na izvoru“. Naime, sistem nije dizajniran tako da usmeri sredstva tamo gde zagađenje nastaje. Na primer, opština na čijoj se teritoriji nalazi termoelektrana dobija samo 40% prihoda od naknade za emisije sumpor-dioksida i azotnih oksida,²⁴ dok prihodi od naknade za posebne tokove otpada (npr. gume) koji nastaje na njenoj teritoriji u celosti odlaze u republički budžet. Najrasprostranjenija naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine, tzv. eko-taksa, u celosti pripada budžetu JLS, ali se njen iznos utvrđuje paušalno prema delatnosti i veličini firme, a ne prema stvarnom zagađenju. To u praksi može dovesti do paradoksalnih situacija gde velika IT kompanija može plaćati znatno višu naknadu od malog preduzeća koje je realni zagađivač. Ovakav sistem otežava lokalnim samoupravama da samostalno finansiraju rešavanje sopstvenih ekoloških „vrućih tačaka“ i čini ih zavisnim od transfera iz republičkog budžeta, koji takođe nisu uvek transparentni niti zasnovani na jasnim kriterijumima.

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara je pretrpeo izmene krajem 2023. godine (koje su stupile na snagu od 1. januara 2024. godine), ali su se te izmene uglavnom odnosile na proceduralna unapređenja. Tako je, na primer,

23 „Službeni glasnik RS“, br. 95/2018, 49/2019 i 92/2023, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/95/17/reg>

24 Štaviše, ukoliko je zagađivač preduzeće od državnog interesa, tada 80% prihoda pripada budžetu Republike, a 20% lokalnoj samoupravi na čijoj se teritoriji preduzeće nalazi (Član 133).

novom Uredbom iz aprila 2024. godine („Sl. glasnik RS“, br. 30/2024)²⁵ rok za podnošenje prijave za eko-taksu pomeren sa 31. jula na 30. april, što je zahtevalo hitno prilagođavanje privrednih subjekata, dok su sami iznosi naknada ostali nepromenjeni. Pored toga, propisan je i novi Obrazac 1, koji se sada podnosi isključivo elektronski putem portala Lokalne poreske administracije. Dakle, za ove izmene se može reći da modernizuju samu proceduru, ali one ne rešavaju suštinske probleme neadekvatne strukture i raspodele prihoda od ekoloških taksi i naknada.

Na sve ove probleme ukazuju i godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u periodu od 2018. do 2024. godine, u kojima postoji očigledan obrazac ponavljajućih preporuka. Izveštaj za 2018. godinu je postavio temeljne zahteve: operacionalizovati Zeleni fond, primeniti princip „zagađivač plaća“ i ojačati administrativne kapacitete za prenošenje i implementaciju evropskih direktiva u oblasti životne sredine i klimatskih promena.²⁶ Praktično identični zahtevi ponovljeni su i u izveštajima za 2019.²⁷ i 2020.²⁸ godinu. U izveštaju za 2021. godinu²⁹ Evropska komisija primećuje rast budžetskih izdvajanja za životnu sredinu, ali uz opasku da je to rezultat pojačanog stranog zaduživanja. U ovom izveštaju je prvi put eksplicitno zahtevano od Srbije da se svi prihodi od naplate ekoloških taksi i naknada namenski koriste za ekološke svrhe (tzv. *earmarking*). Izveštaj za 2022. godinu³⁰ ponavlja iste primedbe, ali i prvi put direktno pominje nedovoljno transparentan aranžman sa kineskom kompanijom *China Road and Bridge Corporation* (CRBC) za izgradnju kanalizacione infrastrukture. Opšte ocene o ograničenom napretku u 2023. i 2024. godini sugerišu da su ovi sistemski problemi i dalje prisutni.^{31 32}

25 <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-kriterijumima-za-odredjivanje-aktivnosti-koje-uticu-na-zivotnu-sredinu-prema-kolicini-zagadjenja.html>

26 https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/377c86c1-1cb6-49ca-8549-e40be2308643_en?filename=20180417-serbia-report.pdf

27 https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2019-0_en

28 https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf

29 <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Serbia-Report-2021.pdf>

30 <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>

31 https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf

32 https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf

Ovaj hronološki pregled otkriva obrazac koji se može opisati kao dijalog gluvih. Evropska komisija iz godine u godinu ponavlja iste systemske preporuke (operativan Zeleni fond, namenska potrošnja, transparentnost investicija), dok Srbija odgovara formalnim, ali ne i suštinskim promenama. Na primer, pokazuje se napredak kroz povećanje nominalnog iznosa budžetskih sredstava, ali se ignorišu systemski problemi nefunkcionalnog Zelenog fonda ili netransparentnosti trošenja. Dakle, za sistem finansiranja zaštite životne sredine može se reći da je na papiru relativno zaokružen, ali u praksi postoje brojne slabosti koje otkrivaju ogroman jaz između zakonodavnog okvira i njegove primene.

Većina slabosti domaćeg sistema finansiranja, prethodno opisanih u ovom poglavlju, prepoznata je i u Nacrtu strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period 2024-2033. godine³³ čije se usvajanje očekuje u narednom periodu. Pohvalno je što ovaj krovni strateški dokument, pored procene potrebnih sredstava, posvećuje posebnu pažnju finansiranju kao zasebnom stubu reformi i sadrži listu ciljeva i mera u ovoj oblasti. Međutim, opšti utisak je da ovaj deo Nacrta strategije nije dovoljno konkretan niti ambiciozan. Planirane aktivnosti su definisane suviše opšte, bez jasne strateške opredeljenosti u kom pravcu bi reforma sistema finansiranja zaštite životne sredine trebalo da ide, a neki od postavljenih rokova već sada deluju nerealan. Na primer, ključne aktivnosti poput „Analize instrumenata za održivo finansiranje“ i „Definisanja institucionalnog i pravnog okvira“ oročene su za kraj 2025. godine – pri čemu sama Strategija nije ni usvojena zaključno sa julom 2025. godine.

Prema Nacrtu strategije ključne mere obuhvataju analizu postojećih instrumenata, definisanje novog okvira, izradu metodologije za obeležavanje zelenih rashoda, uvođenje zelenog budžetiranja i, konačno, uspostavljanje punog funkcionisanja sistema do kraja 2026. godine. Iako je lista planiranih aktivnosti sveobuhvatna, njihova suviše opšta formulacija i nerealni rokovi sugerišu da se, za sada, više radi o formalnom ispunjavanju obaveza nego o postojanju jasnog plana i suštinskoj spremnosti za brzu i odlučnu reformu sistema finansiranja zaštite životne sredine.

33 <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescenje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>

Važno je istaći da je realizacija jedne od aktivnosti koje su navedene u Nacrtu strategije već otpočela tokom 2024. godine. Reč je o razvoju metodologije za označavanje i praćenje projekata i mera u budžetu Republike Srbije koji imaju pozitivan uticaj na životnu sredinu i klimu. Ovaj proces, poznat kao „obeležavanje zelenih projekata“ (engl. *green tagging*), predstavlja prvi korak ka uvođenju zelenog budžetiranja, čime se Srbija pridružuje globalnim trendovima u upravljanju javnim finansijama. Kao rezultat, objavljen je i poseban prilog Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu (Prilog 1 – Zeleni budžet)³⁴ koji sadrži metodološka objašnjenja ovog novog budžetskog alata, kao i Prilog 1a koji sadrži spisak identifikovanih zelenih programa i projekata u budžetu. Iako u početnoj fazi, ovaj dokument predstavlja pionirski korak koji bi u perspektivi mogao da doprinese unapređenju sistema finansiranja, a svakako doprinosi većoj transparentnosti i lakšem razumevanju trošenja javnih sredstava za zaštitu životne sredine.

Prema navodima Ministarstva finansija iz Priloga 1, obeležavanje se sprovodi u skladu sa Mapom puta i metodologijom za označavanje zelenih projekata iz decembra 2023. godine, a koja definiše nekoliko nivoa kriterijuma:

- *Primarni kriterijumi (light obeležavanje):* ovaj pristup obuhvata označavanje samo onih budžetskih stavki koje su jasno povoljne po životnu sredinu i usklađene sa Zelenom listom EU. Dovoljno je da namera ili cilj aktivnosti ima pozitivan uticaj (npr. prevencija poplava, nabavka ekološki prihvatljivih proizvoda i drugo).
- *Sekundarni kriterijumi:* Za dvosmislene slučajeve koji nisu na Zelenoj listi EU, primenjuje se kontračinjenični scenario. Projekat se poredi sa situacijom u kojoj se on ne bi realizovao; ukoliko bi šteta tada bila veća, projekat se označava kao zelen (npr. železnički transport se smatra zelenijim od drumskog, čak i kada koristi dizel vozove).
- *Tranzicione tehnologije:* U skladu sa EU taksonomijom, i neke aktivnosti koje koriste tranzicione tehnologije mogu se, pod strogim uslovima, označiti kao zelene: 1) ukoliko ne postoje tehnološki i

34 <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-942024>

ekonomski izvodljive niskouglednične alternative; 2) uz dokaz da konkretna aktivnost doprinosi prelasku na klimatski neutralnu ekonomiju, bez stvaranja zavisnosti od ugljenično-intenzivnih tehnologija.

U Prilogu 1a Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu prvi put je objavljen spisak zelenih budžetskih projekata. Na njemu se nalaze 64 projekta i programske aktivnosti, za koje je opredeljen iznos od 118,5 milijardi dinara. U ovoj početnoj fazi obeležavanja, obuhvaćeni su projekti koji su u nadležnosti pet budžetskih korisnika: Ministarstva zaštite životne sredine, Republičke direkcije za vode, Uprave za šume, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Ministarstva rudarstva i energetike. Kao što je prikazano u Tabeli 1, svi zeleni projekti su, u skladu sa metodologijom, razvrstani u šest kategorija u zavisnosti od njihovog primarnog cilja: ublažavanje klimatskih promena, adaptacija na klimatske promene, sprečavanje i kontrola zagađenja, prelazak na cirkularnu ekonomiju, održivost i zaštita vodnih resursa, i zaštita biodiverziteta i ekosistema. Struktura ulaganja pokazuje izrazitu koncentraciju sredstava. Ubedljivo najviše novca, čak 56,7%, namenjeno je za ublažavanje klimatskih promena, sledi sprečavanje i kontrola zagađenja sa 27,1% i adaptacija na klimatske promene sa 9,8% udela, dok je za preostale tri kategorije zbirno opredeljeno svega 6,4% sredstava.

Tabela 1: Zeleni projekti u budžetu za 2025. po primarnom cilju zaštite životne sredine

	Broj projekata	Planirana sredstva (u mlrd RSD)
Ublažavanje klimatskih promena	19	67,2
Sprečavanje i kontrola zagađenja	25	32,1
Adaptacija na klimatske promene	9	11,6
Prelazak na cirkularnu ekonomiju	2	3,6
Održivost i zaštita vodnih i morskih resursa	5	2,5
Zaštita i obnova biodiverziteta i ekosistema	4	1,6
Ukupno	64	118,5

Izvor: Obračun na osnovu podataka u Prilogu 1a – Spisak zelenih projekata Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

Važno je razumeti zašto je vrednost izlistanih zelenih projekata (118,5 milijardi dinara) gotovo dvostruko veća od procenjenih rashoda za zaštitu životne sredine (blizu 60 milijardi dinara), što je dobijeno u analizi koja je predstavljena u prethodnim poglavljima. Objašnjenje leži u primenjenoj metodologiji obeležavanja. Naime, lista sadrži nekoliko veoma velikih infrastrukturnih projekata koji su označeni kao zeleni na osnovu sekundarnog, kontračinjeničnog scenarija. Ovi projekti, prvenstveno ulaganja u železnički i rečni saobraćaj, sami po sebi ne unapređuju direktno kvalitet životne sredine, ali se smatraju zelenim jer predstavljaju ekološki povoljniju alternativu drumskom saobraćaju, koji ima veće emisije gasova sa efektom staklene bašte i drugih zagađujućih supstanci.

Ukupna vrednost takvih projekata je oko 68 milijardi dinara, od čega se preko 60 milijardi odnosi na samo četiri infrastrukturna poduhvata: izgradnju pruge Zemun Polje - Nacionalni stadion (18 milijardi dinara), Projekat mađarsko-srpske železnice (18 milijardi dinara), Rekonstrukciju pruge Niš-Dimitrovgrad (13 mlrd dinara) i izgradnju beogradskog metroa (11,5 milijardi dinara). Kada se njihova vrednost oduzme od ukupne sume, dolazi se do iznosa od oko 50 milijardi dinara namenjenih direktno za zaštitu životne sredine i klimatske promene, što je konzistentno sa procenom datom u ovoj analizi. Naime, trebalo bi imati u vidu da spisak zelenih projekata u Prilogu 1a još uvek ne obuhvata sve budžetske korisnike, niti uzima u obzir opšte troškove upravljanja, nadzora i monitoringa i slično – a njihovim uključivanjem bi se stiglo do ukupnog planiranog iznosa od blizu 60 mlrd dinara u 2025.

Proces uvođenja zelenog budžetiranja u Srbiji je u veoma ranoj fazi, te je teško proceniti krajnje domete započete reforme. Ono što svakako već sada predstavlja dodatu vrednost jeste veća transparentnost, koja građanima i građankama omogućava lakši uvid u to kako država usmerava deo novca poreskih obveznika na projekte u oblasti životne sredine i klimatskih promena.

Međutim, važno je imati u vidu da zeleno budžetiranje nije samo puko finansiranje zelenih projekata i njihov transparentan prikaz. Reč je o sistemskom pristupu koji bi trebalo da osigura da čitav budžet postane alat za postizanje ciljeva održivog razvoja i ugljenične neutralnosti. Ovaj proces podrazumeva integraciju ekološke perspektive u sve faze budžetskog ciklusa – od planiranja i

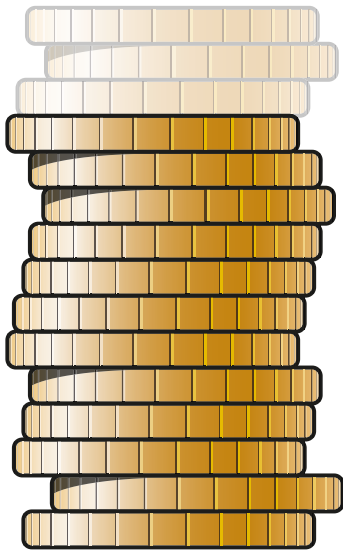
pripreme, preko usvajanja i izvršenja, do nadzora i revizije, kako bi svaka odluka o javnim prihodima i rashodima bila doneta uzimajući u obzir njen uticaj na životnu sredinu. Krajnji cilj zelenog obeležavanja nije samo da identifikuje projekte sa pozitivnim efektom, što je u Srbiji trenutno slučaj, već da omogući jasno praćenje budžetskih stavki koje imaju pozitivan, neutralan ili negativan uticaj na životnu sredinu. Tek takva sistematska analiza budžeta omogućava vladama da identifikuju i postepeno ukidaju subvencije i druge podsticaje koji su štetni po životnu sredinu (tzv. smeđe investicije), poput onih za fosilna goriva, i da ta sredstva preusmere ka zelenim prioritetima i inovacijama. To je put koji Srbiji tek predstoji.

Preporuke

- 1.** Doneti sve podzakonske akte koji će omogućiti funkcionisanje Zelenog fonda kao centralnog subjekta za prikupljanje i namensko trošenje sredstava.
- 2.** Izmeniti Zakon o budžetskom sistemu i Zakon o zaštiti životne sredine tako da se omogući da se sredstva od svih ekoloških naknada koriste isključivo za finansiranje zaštite životne sredine.
- 3.** Reformisati Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara kako bi se raspodela prihoda od ekoloških naknada uskladila sa načelom „zagađivač plaća“ na izvoru.
- 4.** Obezbediti potpunu transparentnost u realizaciji projekata u oblasti životne sredine i klimatskih promena, naročito infrastrukturnih, bez obzira na izvor finansiranja.
- 5.** Nastaviti sa povećavanjem izdvajanja za zaštitu životne sredine iz budžeta Republike, s posebnim fokusom na oblasti za koje se trenutno opredeljuju mali iznosi.
- 6.** Povećati broj zaposlenih na poslovima u oblasti životne sredine i klimatskih promena, posebno u inspekcijskim službama, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou vlasti.
- 7.** Implementirati zakonsku funkcionalnu klasifikaciju budžetskih rashoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti, kako bi se olakšalo praćenje troškova u oblasti zaštite životne sredine.
- 8.** Nastaviti sa uvođenjem zelenog budžetiranja u skladu sa dobrom praksom i preporukama međunarodnih organizacija, poput Evropske komisije i OECD-a.



FINANSIRANJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA



+25%

Planirani
nastavak rasta
u 2025. godini

Izdaci budžeta za zaštitu životne
sredine u 2024. dostigli su rekordnih

48,3 milijarde dinara

Od toga sektori
voda i otpada

75%

Najveći projekat
je „**Čista Srbija**”
sa izdvojenih

12 milijardi
dinara

U budžetu Republike za
2025. prvi put su označena
64 zelena projekta za koje je
namenjeno

118,5

milijardi dinara

68

milijardi
dinara



od ukupne namenjene sume, izdvojeno je za
velike infrastrukturne projekte (pruge,
metro) koji su **označeni kao zeleni** samo
zato što su ekološki povoljnija alternativa
drumskom saobraćaju

Izvori: Podaci Uprave za trezor o izvršenju budžeta Republike Srbije za 2024. godinu;
Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu („Službeni glasnik RS”, br. 94/2024);
<https://mfj.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-sluzeni-glasnik-rs-br-942024>;
Prilog 1a – Spisak zelenih projekata Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu;
<https://mfj.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-sluzeni-glasnik-rs-br-942024>

