

Министарству финансија
Министарству пољопривреде и заштите животне средине
Министарству за државну управу и локалну самоуправу
Одбору за заштиту животне средине Народне скупштине
Делегацији Европске уније у Републици Србији
Медијима и заинтересованој јавности

Предмет: Мишљење Еколошког центра „Станиште“ о одредбама нацрта Закона о финансирању локалне самоуправе, које се тичу система финансирања заштите животне средине

Еколошки центар „Станиште“ из Вршца указује да ће, уколико се усвоји нацрт Закона о финансирању локалне самоуправе, поједина његова решења, а нарочито предлог укидања накнаде за заштиту животне средине (шифра 714562), онеспособити локалне самоуправе да спроводе програме и активности заштите животне средине, са штетним последицама по стање у животној средини, које је и сада забрињавајуће.

Последњих година, у континуитету се одвија неколико неповољних процеса општег карактера, који су присутни и у систему финансирања заштите животне средине на локалном нивоу и наносе му штету. Ове процесе можемо описати као:

- 1) Централизација прихода** – тежња ка смањењу прихода локалне самоуправе у корист повећања прихода буџета Републике. То се обично дешава упоредо са изменама закона које проширују надлежности и обавезе општина и градова, што као последицу има повећање локалних пореза и накнада. Тако Република, за нужно повећање намета, одговорност са себе пребацује на локалне самоуправе.
- 2) Превођење наменских прихода у опште** – тежња да се одређеним приходима одузме наменски карактер, како би се могли користити за било коју намену и распоредити на било које буџетске кориснике.
- 3) Непланско одлучивање** – пракса доношења одлука у неком појединачном, а не стратешком циљу, без детаљног познавања стања, без шире слике и плана, без свести о последицама таквих одлука, често без консултација са другим министарствима или у супротности са стратешким документима.
- 4) „Озакоњење“ стања насталог одсуством примене прописа – прилагођавање неуређеном стању** – пракса да се прописи прилагођавају неком неповољном стању, уместо да се њиховом применом, такво стање промени на боље. Услед немоћи државе да примени властите прописе, траже се начини за упрошћавање и уопштавање норми, за спуштање стандарда.

Процеси се препознају и у нацрту Закона о финансирању локалне самоуправе. Кратко ћемо подсетити на неке раније одлуке и догађаје који су, сваки по мало, уназадили систем финансирања заштите животне средине на локалном нивоу:

- **Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“ број 135/2004)** – Први је акт који је прописао систем финансирања заштите животне средине на републичком и локалном нивоу. Између осталог, тада су уведене републичке и локалне наменске накнаде за загађивање животне средине, а такође је основан Фонд за заштиту животне средине Републике Србије, преко којег су средства прикупљена од накнада коришћена за програме животне средине. Прописано је да се приход од републичких накнада (за загађивање животне средине – шифра 714547, за супстанце које оштећују озонски омотач – шифра 714548, за емисију сумпор-диоксида, азот-диоксида, прашкасте материје – шифра 714549) дели у односу – 40% приход буџета Републике, а 60% приход буџета локалне самоуправе на чијој су територији наплаћене (члан 85, став 5). До значајних промена дошло је усвајањем „сета еколошких закона“ 2009. године. Усвајањем **Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (36/2009)**, локалне самоуправе добиле су нове надлежности и обавезе, али им је у исто време и ускраћен део средстава. Однос 40:60 је промењен у однос 60:40 у корист републичког, а на штету буџета локалне самоуправе (члан 50). На ову централизацију прихода, локалне самоуправе су одговориле тако што су 2010. године увећале износе локалних накнада.

- **Укидање Фонда за заштиту животне средине Републике Србије** – Ова одлука са дугорочним и штетним последицама, донета је у септембру 2012. године. Тиме је омогућено да се наменска средства од накнада могу распоредити на друге буџетске кориснике, као да се ради о општим, а не наменским приходима. Међу доносиоцима одлука, сада после више од три године, постоји свест да је укидање била велика грешка, али Фонд још није обновљен. У последње три године, укупно је од наменских накнада за заштиту животне средине буџет Републике приходавао више од 15 милијарди динара. Немогуће је утврдити да ли су ова средства коришћена наменски.

- **Укидање накнаде за загађивање животне средине (шифра 714547)** – Још једна погрешна одлука донета истовремено са укидањем републичког Фонда. Предизборно обећање једне странке било је да ће смањити цену регистрације моторних возила. Обећање је испуњено одмах након избора – укидањем накнаде за загађивање животне средине, коју су власници моторних возила плаћали приликом продужења регистрације. Очито је да предлагачи и доносиоци ове одлуке нису имали знања ни свести о томе какве ће драматичне промене у структури прихода буџетских фондова општина и градова то изазвати. Из угла заштите животне средине, ова накнада била је оправдана. Била је и правична, јер је велики број обвезника плаћао релативно мале износе, око 1000 динара годишње. Свих 145 општина и градова имали су стабилне и предвидљиве приходе од накнаде. У финансијском смислу била је издашна – петнаеста по износу прихода од свих накнада. У 2011. години наплаћена је у износу од 1,35 милијарди динара (810 милиона приход Републике и 540 милиона приход локалних самоуправа) и чинила је од 70% до 100% прихода за заштиту животне средине у 52 општине и града (од 145, или 36%). Њеним укидањем, велики број локалних фондова је опустошен и остао без икаквих прихода и то највише у општинама које припадају IV групи изразито неразвијенијих и V групи девастираних. У 28 општина забележено је мање од 100.000 динара прихода (у 13 општина 0 динара), што се види у табели:

Укупни наменски приходи за заштиту животне средине	Број ЈЛС у 2012. години	Број ЈЛС у 2013. години	Број ЈЛС у 2014. години
0 – 100.000 динара	0	28	24
100.001 – 500.000 динара	4	10	6
500.001 – 1.000.000 динара	14	7	6
1.000.001 – 2.000.000 динара	31	14	17
2.000.001 – 5.000.000 динара	31	21	17
5.000.001 – 10.000.000 динара	25	22	21
10.000.001 – 20.000.000 динара	10	14	20
20.000.001 – 50.000.000 динара	22	16	22
50.000.001 – 100.000.000 динара	5	7	6
Више од 100 милиона динара	3	6	6
	145	145	145

Да би надоместиле мањак прихода због укидања накнаде за моторна возила, локалне самоуправе примениле су опробани начин – повећале су износе локалних накнада. Тако су грађани и привреда мање платили „на мосту“ (регистрација возила), али зато више „на ћуприји“ (локалне накнаде). Наравно, ово повећање намета није било равномерно. То су учиниле оне општине које још увек имају од кога и шта да наплате. Оне које немају од кога, остале су без прихода. Догодила се „концентрација средстава“ – значајно су повећани приходи у развијеним локалним самоуправама, које су и раније имале високе приходе, док је велики број мање развијених остао без прихода.

Сада смо на путу доношења нових погрешних одлука, у нацрту Закона о финансирању локалне самоуправе, које ће, сасвим је извесно, имати погубне последице по систем финансирања заштите животне средине на локалном нивоу.

Шта је погрешно у нацрту Закона о финансирању локалне самоуправе, у односу на финансирање заштите животне средине?

Систем којим локалне самоуправе финансирају програме и пројекте заштите животне средине, између осталих, прописан је следећим правним актима:

- **Закон о финансирању локалне самоуправе, са изменама и допунама (62/2006, 47/2011, 93/2012)** – Накнаде за заштиту и унапређење животне средине, првобитно су прописане као изворни приходи локалне самоуправе (62/2006, члан 6, став 1, тачка 7). Каснијим изменама и допунама Закона, подведене су под „накнаде за коришћење јавних добара“ (93/2012, члан 1, став 1, тачка 5). Сада у члану 6. нацрта Закона видимо да се планира потпуно укидање накнада за заштиту животне средине, као изворног прихода општина и градова. У образложењу је предлагач навео (цитат): „накнада за заштиту и унапређење животне средине, која је de facto квази порез на имовину, јер се плаћа у апсолутном износу по метру квадратном непокретности“, што не одговара чињеницама у потпуности, а то се може уочити у следећим уредбама:

- **Уредба о критеријумима за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине и највишег износа накнаде (111/2009)** – Овом уредбом ближе су прописана четири критеријума, од којих наводимо прва два:

1) Површина за коришћење стамбених и пословних зграда, станова и пословних просторија за становање, односно обављање пословне делатности, као и за коришћење земљишта за обављање редовне делатности привредних субјеката.

2) Остварени приход од обављања одређених активности које утичу на животну средину. Остварени приход је износ који правно лице, односно предузетник оствари од продаје сировине, полупроизвода и производа у земљи и иностранству.

- **Уредба о одређивању активности чије обављање утиче на животну средину (109/2009 и 8/2010)** – донета је у складу са критеријумом под тачком 2 претходне уредбе. Овом уредбом одређују се активности чије обављање утиче на животну средину, а за које локална самоуправа може прописати накнаду. Активности из уредбе обухватају све захвате (сталне или привремене), којима се мењају и/или могу променити стања и услови у животној средини. То су пројекти за које је обавезна процена утицаја на животну средину и пројекти за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, што је потпуно у складу са начелом „загађивач плаћа“.

Закључујемо да се накнада не наплаћује само за поседовање имовине, већ и на приход од обављања делатности које утичу на животну средину, што се никако не може интегрисати у порез на имовину.

Предлагач Закона даље образлаже одређена решења, што даје за право нашој тврдњи о наставку неповољних процеса, наведених на почетку текста (цитат): „Интегрисање локалног у републички приход има за циљ поједностављивање плаћања јавних дажбина... Такође, надомештање изгубљених прихода ... извршено је повећањем износа ненаменског трансфера који се додељује јединицама локалне самоуправе“.

Шта ово практично значи?

У немоћи да обузда ненаменску потрошњу и обезбеди рационално коришћење новца у локалним буџетима, држава планира да још једном „централизује“ приходе и „уопшти“ финансијски систем. Изгубиће се наменски карактер одређених средстава, укључујући и средства за заштиту животне средине, повећаће се приходи Републике, смањити приходи општина и градова, а онда ће републичка власт одређивати колико ће се којој локалној самоуправи уступити средстава.

Предложени механизам можда може довести до боље финансијске дисциплине, али у исто време дерогира локалну самоуправу као уставну категорију и право грађана на локалну самоуправу. Са друге стране, имајући ранија искуства, врло је вероватно да ће се овај механизам претворити у средство политичког притиска, пре свега на оне локалне самоуправе чија власт није по вољи републичке власти.

До каквих ће последица доћи у систему финансирања животне средине на локалном нивоу, ако се укине локална накнада за заштиту животне средине?

Да бисмо одговорили на ово питање, морамо прво погледати структуру и износе прихода од појединих наменских накнада у 2014. години, у датој табели:

Приходи буџета Републике, АП Војводине и локалних самоуправа у 2014. години,
на основу накнада за заштиту животне средине

Шифра	Назив накнаде	Припадност прихода (%)			Наплаћен износ у динарима		
		РС	АПВ	ЛС	Република Србија	АП Војводина	Локална самоуправа
714126	Накнада за стављање у промет заштићених дивљих биљних и животињских врста	100	0	0	105.709.000	0	0
714546	Накнада за коришћење рибарских подручја	100	100	0	28.924.000	15.107.000	0
714547	Накнада за загађивање животне средине	60	0	40	0	0	0
714548	Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач и накнада за пластичне кесе	60	0	40	13.353.000	0	8.902.000
714549	Накнаде од SO ₂ , NO ₂ , прашкастих материја и одложен отпад	60	0	40	2.908.535.000	0	1.939.023.000
714562	Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине	0	0	100	0	0	2.822.296.000
741591	Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада	100	0	0	2.689.754.000	0	0
741592	Накнада за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса	80	0	20	0	0	0
741593	Накнада за стављање амбалаже у промет	100	0	0	15.119.000	0	0
741594	Накнаде за компензацијске мере	100	0	0	0	0	0
УКУПНИ ТЕКУЋИ ПРИХОДИ У 2014. ГОДИНИ					5.761.394.000	15.107.000	4.770.221.000

Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине (714562), која је 100% приход локалне самоуправе, а чије се укидање планира, по подацима Управе за трезор, у 2014. години чинила је око 60% (2,82 од 4,77 милијарди динара) свих прихода које су кроз наменске накнаде оствариле локалне самоуправе. Њеним укидањем, локални буџетски фондови биће више него преполовљени.

У разматрању последица, важно је знати да немају све општине и градови приходе од свих накнада, нити да су наплаћени износи једнаки. У наредној табели приказан је број јединица локалне самоуправе (ЈЛС) које су имале приходе од појединих наменских накнада, у последње три године:

		Број ЈЛС у 2012	Број ЈЛС у 2013	Број ЈЛС у 2014
714547	Накнада за загађивање животне средине (укинута у септембру 2012. године)	145	0	0
714548	Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач и накнада за пластичне кесе	12	4	24
714549	Накнаде од SO ₂ , NO ₂ , прашкастих материја и одложен отпад	43	49	41
714562	Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине	110	113	120

Шта ће се догодити укидањем локалних накнада за заштиту животне средине (шифра 714562)? – По подацима из 2014. године приказаним у табели, укидањем локалне накнаде у око 100 локалних самоуправа (69%) буџетски фондови за заштиту животне средине остали би без икаквих прихода. Само око 45 локалних самоуправа (31%) имало би наменске приходе од накнада са шифрама 714548 и 714549, у укупном износу од око 1,948 милијарди динара.

Много већи проблем је што би ова средстава била изузетно неравномерно распоређена. Три локалне самоуправе и две београдске градске општине, имале би 98% ових средстава, укупно 1,912 милијарди динара, и то град Пожаревац 688 милиона, град Београд 524 милиона и општина Свилајнац 108 милиона, затим градске општине Обреновац и Лазаревац укупно 628 милиона динара. Све остале локалне самоуправе делиле би преосталих 38 милиона динара.

Практично, само три локална буџетска фонда би „преживела“, док би 142 фонда могла мирне душе да се угасе. Планирано повећање износа ненаменског трансфера, који би се доделили локалним самоуправама, не би то надоместили, јер би ова средства, извесно, била усмерена на друге намене и распоређена на друге кориснике буџета.

Постоји пример града Сремска Митровица, који је званично укинуо буџетски фонд, јер нема усвојену локалну накнаду за заштиту животне средине, нити приходе од поделе републичких накнада. По подацима у које јавност има увид, стање животне средине у Сремској Митровици далеко је од таквог да фонд за заштиту животне средине није потребан. Претпостављамо да ће и остале локалне самоуправе следити овај пример и да од заштите животне средине на локалном нивоу неће бити ништа.

Тренутно стање и проблеми у систему финансирања заштите животне средине на локалном нивоу

Тренутни систем финансирања заштите животне средине је неуређен и мора се побољшати. Али, предложене промене у Закону о финансирању локалне самоуправе неће довести до тог побољшања. Постоје три велика проблема у коришћењу средстава буџетског фонда у скоро свим општинама и градовима у Србији:

- 1) Приходи од наменских накнада већи су од расхода у буџетским фондовима** – Збирни приход од наменских накнада у свим општинама и градовима, у 2014. години био је око 4,8 милијарди динара. Укупни расходи кроз буџетске фондове били су око 3 милијарде динара. Има више разлога за појаву ове разлике, а најчешћи су непотпуно извршење годишњих програма коришћења средстава буџетског фонда, али и свесно планирање мањих расхода од износа остварених прихода. По Закону о буџетском систему, неутрошена наменска средства преносе се у наредну годину. Тако је у периоду 2010–2014. неутрошено и збирно у 2015. годину пренето око 5,5 милијарди динара. Ови преноси су сваке године забележени код 110–125 општина (од 76% до 86%). Треба имати на уму да се ради о номиналним преносима. У стварности су та средства одавно ненаменски потрошена, најчешће за подмирење текуће потрошње.

- 2) У великом броју општина и градова, наменским средствима се финансирају и програми који не припадају заштити животне средине** – Од поменуте 3 милијарде расхода буџетских фондова, више од милијарду динара троши се на активности које не доприносе заштити животне средине (нпр. асфалтирање улица, изградња спортских објеката, прскање комараца, хватање паса, субвенције за воду, зимско одржавање улица, плаћање дуга за гас, плаћање кредита), као и на недопуштене преносе са буџетског фонда на друге индиректне кориснике буџета (нпр. субвенције комуналним предузећима за покривање губитака). Посебан проблем је што надлежно Министарство даје сагласности на програме фондова који садрже и ова ненаменска коришћења.
- 3) Одлучивање о приоритетима за финансирање је нетранспарентно** – Јавност је искључена из одлучивања о садржају програма локалних фондова за заштиту животне средине. Само 47 општина и градова (32%) има стратегију заштите животне средине, од тога је 26 стратегија усвојено до 2007. године, те се поставља питање на основу којих критеријума се сада бирају пројекти и активности које ће се финансирати.

Већ две и по године, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, у сарадњи са стручном јавношћу и цивилним друштвом, покушава да предложи измене Закона о заштити животне средине у циљу решавања ових проблема. Силна енергија и воља су уложени, новац потрошен, одржани консултативни састанци, јавне расправе и слушања, медијски наступи и полемике. Ако се усвоје решења из нацрта Закона о финансирању локалне самоуправе, даљи напори у овом правцу неће бити потребни. Неће бити ни наменских прихода, ни фондова, па сходно томе, неће бити ненаменског трошења. „Озаконити“ неуређено стање и прилагодити му прописе = решен проблем!

Последице по стање у животној средини

Србија је држава са огромним проблемима у животној средини, који захтевају исто тако обимна техничка, технолошка и финансијска улагања. Наивно је веровање и надање да неефикасан систем финансирања неће даље уназадити животну средину. Доносиоци одлука морају имати свест да су и они грађани, да штетне последице лоших одлука које трпи животна средина, неће ни њих заобићи.

По подацима Европске агенције за заштиту животне средине, квалитет ваздуха у Србији је, по већини показатеља, међу најлошијима у Европи. У седам од осам градских агломерација прекорачују се дозвољене границе за неколико загађујућих материја. Само 58% становништва користи јавну канализацију, само четири града има пречистаче комуналних отпадних вода. Постоји чак 120 сметлишта без испуњених прописаних услова, на која локална комунална предузећа и даље одлажу неселектован отпад, а постоји још 3085 дивљих депонија. Стање посебно забрињава када се пројектују трошкови усвајања и примене правне регулативе ЕУ. Процењује се да ће до 2030. године трошкови примене прописа из поглавља 27 (заштита животне средине),

достигли 10,6 милијарди евра, и то највише за заштиту вода од загађења (5,6 милијарди), управљање отпадом (2,8 милијарди) и за индустријско загађење (1,3 милијарде). Искуства држава које су 2004. године приступиле ЕУ указују да за испуњење услова само у овој области треба издвојити 1,5 – 2,5% БДП годишње. У Србији је у 2011. години издвојено 0,4% БДП, а процењује се да је овај проценат у паду и да је у 2014. години износио само 0,25%. Искуства других, такође, указују да локалне самоуправе имају важну улогу и подnose 35 – 60% националних трошкова у овој области, пре свега инвестицијама у комуналну инфраструктуру.

Када су нам познате све ове чињенице, с разлогом и забринутостју се питамо – којим новцем ће локалне самоуправе спровести све ове обавезе? Могу ли општине и градови, са таквим начином финансирања, поднети свој део терета ЕУ интеграција?

И најважније – у каквој животној средини ћемо живети?

Извесно је да ће усвајањем оваквог Закона о финансирању локалне самоуправе доћи до даљег погоршања стања у животној средини.

Да ли актуелна републичка власт има било какву идеју о стању и потребама заштите животне средине? Досадашње поступање Владе Србије показује да заштита и унапређење животне средине није приоритет. Овај закључак потврђују и извештаји Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција. У извештају за 2015. годину изнета је оцена да је Србија „у раној фази припрема у области животне средине и климатских промена“, што представља најнижу могућу оцену.

Закључак:

- Нови Закон о финансирању локалне самоуправе ће опустошити и обесмислити постојање локалних буџетских фондова за заштиту животне средине у 142 од 145 локалних самоуправа. Многе локалне самоуправе почеле су планирање инвестиција у заштиту животне средине, што ће се губитком наменских средстава и фондова довести у питање. Погоршаће се стање у животној средини.
- Тврдња предлагача Закона да је накнада за заштиту и унапређење животне средине квази порез на имовину, није тачна, јер је у складу са начелом „загађивач плаћа“, критеријум за плаћање и приход од обављања делатности које утичу на животну средину, што се не може интегрисати у порез на имовину.
- Политика заштите животне средине мора бити интегрисана у све остале политике. Зато предлагач мора озбиљно да размотри све последице и предложи решење које више одговара потребама заштите животне средине.
- Највећу посредну штету треба очекивати у стању јавне свести о неопходности улагања у животну средину. Када врх власти шаље поруку јавности да животна средина није битна, када се, последично, у 98% локалних заједница ништа неће планирати, инвестирати и догађати у животној средини, то не може проћи без трајних последица и по свест, али и по саму животну средину.