

VERTIKALNA DIMENZIJA DOBROG UPRAVLJANJA

Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih samouprava
u oblasti zaštite životne sredine

iskustva i preporuke



Република Србија



Program finansiра EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

EVROPSKI
PROGRES

Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih
samouprava u oblasti zaštite životne sredine
– iskustva i preporuke –

Beograd, mart 2018.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Uvod | 5 |
| 1. Istorijat i važnost ovog pitanja | 6 |
| 2. Principi supsidijarnosti, fiskalne jednakosti i odgovornosti..... | 9 |
| 2.1 Princip supsidijarnosti..... | 9 |
| 2.2 Princip fiskalne jednakosti | 10 |
| 2.3 Princip odgovornosti..... | 11 |
| 3. Zakonski i strateški okvir politike zaštite životne sredine..... | 14 |
| 4. Vertikalna koordinacija pri sprovođenju politike zaštite životne sredine | 18 |
| 4.1 Zaštita voda i upravljanje vodama | 18 |
| 4.2 Upravljanje otpadom | 19 |
| 4.3 Procena uticaja na životnu sredinu | 21 |
| 5. Zaključci i preporuke | 24 |
| 5.1 Strateško planiranje..... | 24 |
| 5.2 Nadzorna uloga lokalne skupštine..... | 25 |
| 5.3 Vertikalna podela nadležnosti | 26 |
| 5.4 Fiskalna jednakost..... | 27 |

Skraćenice

| | |
|---------|--|
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| EU | Evropska unija |
| LS | Lokalna samouprava |
| LAP | Lokalni akcioni plan |
| NPZŽS | Nacionalni program zaštite životne sredine |
| Povelja | Evropska povelja o lokalnoj samoupravi |
| RS | Republika Srbija |
| SKGO | Stalna konferencija gradova i opština |
| SDC | Švajcarska Kancelarija za razvoj i saradnju |
| VD | Vertikalna dimenzija |
| UFEU | Ugovor o funkcionisanju EU |
| UNOPS | Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge |

Uvod

Evropski PROGRES predstavlja najveći razvojni program u Republici Srbiji (RS) koji se usredsređuje na određeno područje, a koji je imao za cilj da podrži održivi razvoj 34 lokalne samouprave (LS) na jugoistoku i jugozapadu zemlje. Dva velika donatora – Evropska unija i Vlada Švajcarske – zajedno sa Vladom Republike Srbije su obezbedila sredstva za realizaciju Programa u periodu od aprila 2014. do marta 2018. godine.

Program je doprineo održivom razvoju nerazvijenih područja i stvaranju povoljnije klime za razvoj infrastrukture, rast poslovanja kroz jačanje upravljanja na lokalnom nivou, poboljšanje vertikalne koordinacije, kapaciteta za planiranje i rukovođenje, poboljšanje poslovnog okruženja i razvoja poslovanja, kao i unapređenje sprovođenja politika socijalne uključenosti i zapošljavanja.

Evropski PROGRES je radio na poboljšanju dobrog upravljanja i usvajanju principa dobrog upravljanja koji su predstavljali sveprožimajuće aspekte celokupne intervencije programa.

Ovaj dokument je pripremljen kao logičan nastavak napora prethodnog Programa, EU PROGRESa, i u okviru njega objavljene studije "Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja"¹. O prikupljenim nalazima se razgovaralo sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO) i Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju (SDC), koja je pružala podršku programu u oblasti dobrog upravljanja. Zajednički je dogovoreno da Program obuhvati proširenje zaključaka u analizi vertikalne dimenzije u dve važne oblasti, socijalna zaštita i politika životne sredine.

Evropski PROGRES je organizovao participativne konsultacije od decembra 2015. do avgusta 2017. godine. Održane su tri regionalne radionice na kojima su prisustvovali predstavnici 25 lokalnih samouprava i 11 nacionalnih i regionalnih institucija². Osim toga, fokus grupe i lični intervjui su iskorišćeni za dobijanje dubljeg uvida u stavove zainteresovanih strana i lokalnih samouprava prema pomenutim temama.

U ovom dokumentu su prikazani stavovi predstavnika partnerskih lokalnih samouprava Evropskog PROGRESa koji pripadaju kategoriji nerazvijenih lokalnih samouprava (III i IV grupa razvoja).

Identifikovani izazovi u primeni principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou (sa posebnim osvrtom na principe supsidijarnosti, odgovornosti i finansijske jednakosti) treba biti predmet posebne pažnje stvaralaca nacionalnog strateškog i zakonodavnog okvira, posebno u svetlu pristupanja Evropskoj uniji (EU) i usklađivanja strateškog i pravnog okvira sa okvirom EU u ovoj oblasti.

¹ http://www.euprogres.org/dokumenti/en/11_46_GG_Vertical_Dimension_FINAL.pdf

² Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Stalna konferencija gradova i opština, Agencija za zaštitu životne sredine, Privredna komora Srbije, JKP "Regionalna Deponija Piroć", JVP "Srbija vode", JP Srbijašume, Asocijacija reciklera Srbije, JKP Zelen-Arilje, Greentech Novi Sad, Beogradska otvorena škola

1. Istorijat i važnost ovog pitanja

Za potrebe ove analize, upravljanje u oblasti životne sredine se odnosi na skup regulatornih procesa, mehanizama i institucija kroz koje politički akteri utiču na akcije i rezultate u oblasti životne sredine. Upravljanje, koje ne predstavlja isto što i vlast odnosno upravu, uključuje poteze države i - pored njih - obuhvata delovanje aktera u lokalnim zajednicama, preduzeća i civilnog društva.³

Dobro upravljanje posmatra se kao kultura upravljanja, odnosno ponašanja javne uprave, na temelju inovativnih i održivih javnih politika i prakse koja neguje demokratiju i održivi razvoj.

Neuspesi u postizanju ciljeva životne sredine su očigledni i njihovo postojanje državni organi u Srbiji priznaju. U Nacionalnoj Strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine (2011⁴) i Nacionalnom programu zaštite životne sredine (NPZZS)⁵ identifikovan je nizak nivo kapaciteta lokalne uprave za sprovođenje standarda zaštite životne sredine; međutim, konkretne dugoročne i strateške mere koje bi trebalo da smanje ovaj administrativni raskorak nisu ni izrađene ni sprovedene, izuzev kratkoročnih programa izgradnje kapaciteta i time što je nadležno ministarstvo pružalo savetodavnu pomoć lokalnim vlastima. Vredi primetiti da akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa zaštite životne sredine nije uopšte ni usvojen, uprkos činjenici da je njegovo donošenje obavezno prema Zakonu o zaštiti životne sredine⁶.

Zaštita i očuvanje životne sredine, kao i visok kvalitet javnih usluga iz ove oblasti, trebalo bi da su prioritet Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave zbog uticaja koje ostvaruju na javno zdravlje, kvalitet života građana i održivi razvoj lokalnih zajednica. Međutim, brojni parametri ukazuju na to da se na politiku životne sredine ne obraća dovoljno pažnje i za njeno sprovođenje se opredeljuju simbolična sredstva. Nivo izdavanja za životnu sredinu kreće se oko 0,4% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Nestabilnost lokalnih finansija je konstantna, dok se prihodi stalno menjaju u korist centralnog nivoa vlasti. Treba napomenuti da trenutni pravni okvir omogućava utrošak namenskih sredstava za zaštitu životne sredine u druge svrhe, odnosno u svrhu popune budžetskog deficita. Lokalne vlasti nisu otporne na ovakvu praksu. Stanje životne sredine u Srbiji ne može se oceniti kao zadovoljavajuće, a nedostatak finansijskih sredstava i slab administrativni kapacitet javne uprave su najveći izazovi. Ova situacija je rezultat dugoročnog zanemarivanja problema u životnoj sredini, ekonomske nerazvijenosti i niskog nivoa svesti javnosti o važnosti zaštite i očuvanja životne sredine. Pozitivni efekti zaštite životne sredine nisu vidljivi u kratkom roku, ali posledice nemara prema problemima u životnoj sredini se osećaju u dužem vremenskom periodu, kada ih je teško otkloniti.

Prvi paket zakona o očuvanju životne sredine usvojen je 2004. godine, pri čemu sâm Zakon o zaštiti životne sredine predstavlja krovni propis u ovom sektoru. Zakon o zaštiti životne sredine je izmenjen i dopunjen 2009. godine, stupanjem na snagu novog niza zakonskih propisa. Može se, stoga, zaključiti da je 2009. godine uspostavljen zakonski okvir za zaštitu i unapređenje životne sredine. Zakonom o

3 Lemos Carmen Maria, Agrawal Arun, Environmental Governance, Annual Review of Environment and Resources, 2008

4 <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL>

5 <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/2010Mart/Nacionalni%20program.pdf>

6 Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016)

zaštiti životne sredine i Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđena je podela nadležnosti između lokalnih i centralnih vlasti u oblasti javne politike životne sredine.

Ovakvim pristupom, kod kog je uticaj postizanja ciljeva politike podređen brzini, uticalo se na neravnomeran razvoj kapaciteta za sprovođenje propisa kod centralne i lokalne uprave. Odgovornosti lokalnih vlasti su naglo uvećane, dok ih sa druge strane nisu pratila unapređenja administrativnih kapaciteta, preraspodela dovoljnih finansijskih sredstava i povećana odgovornost. Nedoslednosti između različitih pravnih normi dodatno utiču na nezadovoljavajuće rezultate u smislu sprovođenja politike životne sredine. Pomenuti neželjeni efekti zabeleženi su u nacionalnim strateškim dokumentima i u izveštajima Evropske komisije.

U cilju dodatnog isticanja važnosti transformacije dobrog upravljanja u oblasti životne sredine, skrećemo pažnju na viziju Nacionalne strategije održivog razvoja (2008):

„Republika Srbija je 2017. godine institucionalno i ekonomski razvijena zemlja sa odgovarajućom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, s privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata obrazovanim ljudima, sa očuvanom prirodnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane.“

Nepotrebno je isticati da društvo u Srbiji nije ispunilo ovu viziju. Nedostatak odgovornosti za ciljeve javnih politika, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou vlasti, ozbiljno potkopava napore ka uspostavljanju održivog demokratskog društva koje je sposobno da se snađe sa standardima i vrednostima koje su na snazi u EU.

Ova analiza se fokusira na nekoliko aspekata lokalnog upravljanja i njegovog uplitanja u opšte prakse u oblasti izrade javnih politika u Srbiji:

- strukturna uslovljenost: politika životne sredine ne smatra se prioritetom, postoji visok nivo centralizacije; izvršna grana vlasti preovladava u procesima kreiranja politika;
- institucionalna uslovljenost: reforma javne uprave, nedoslednosti zakonskog okvira;
- nedostatak finansijskih sredstava i finansijske kontrole;
- proces evropskih integracija i fokus na transpoziciju umesto na sprovođenje normi i standarda u politici životne sredine.

U okviru ove analize ispitano je preplitanje dobre prakse upravljanja sa upravljanjem u oblasti životne sredine, u cilju identifikacije raskoraka i administrativnih propusta, kao i sastavljanja preporuka za unapređenje kvaliteta javnih usluga u oblasti životne sredine.

Glavni fokus je na tri principa dobrog upravljanja: **supsidijarnosti, odgovornosti i fiskalnoj jednakosti.**

Naglašeno je pitanje do koje mere podela odgovornosti između centralne i lokalne vlasti utiče na izradu izvodljivih rešenja za probleme u životnoj sredini. Analiza zakonskog okvira je ograničena raznorodnom i nekoordinisanom praksom, neuspešnom primenom i nedostatkom kvalitetnog nadzora i izveštavanja, kao i uopšte netransparentnog ponašanja lokalnih vlasti. Nedovršenost strateškog okvira na

centralnom nivou proizvelo je istu praksu na nivou lokalne vlasti, što rezultira situacijom da skoro polovina jedinica lokalne samouprave nemaju usvojen strateški dokument u sektoru životne sredine. Usvojene strategije lokalnog održivog razvoja do neke mere popunjavaju postojeće praznine.

Razloge za nedovoljno funkcionalnu vertikalnu koordinaciju ne treba tražiti samo u nedovršenom zakonskom okviru i slaboj primeni zakona, već i u društvenim i političkim okolnostima koje sprečavaju ovu transformaciju, a koje opstaju više od jedne decenije.

2. Principi supsidijarnosti, fiskalne jednakosti i odgovornosti

U ovom odeljku analiza je fokusiranija na principe supsidijarnosti, fiskalne jednakosti i odgovornosti u politici životne sredine, kao tri ključna principa vertikalne dimenzije dobrog upravljanja.

2.1 Princip supsidijarnosti

Prema principu supsidijarnosti, organi na hijerarhijski višem nivou ne bi trebalo treba da vrše funkcije koje efikasno mogu da izvedu organi na nižem nivou, već prvi treba da podrže druge i da pomognu u koordinaciji svojih aktivnosti sa aktivnostima cele zajednice. Ovaj princip definiše supsidijarnost kao ideju da centralna vlast treba da ima supsidijarnu funkciju, odnosno da vrši samo one zadatke koji se ne mogu efektivno izvesti na nižem, odnosno lokalnom nivou.

Princip supsidijarnosti ugrađen je u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope (Povelja)⁷. U članu 4, stavu 3. Povelje jasno stoji da će „javne poslove prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima”. U nastavku: „ustupanje poslova drugom organu treba da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede”. Princip supsidijarnosti, kao opšti princip prava EU treba posmatrati u širem smislu i primeniti kako u državama članicama EU, tako i u zemljama kandidatima.

U Srbiji je ovaj princip postao značajan nakon 2000. godine kada je zemlja krenula putem evropskih integracija. Kao izrazito centralizovanoj zemlji, ovaj princip je korišćen da se ubede centralne vlasti da određeni nivo decentralizacije države predstavlja jedan od preduslova demokratskog razvoja⁸.

U suštini, ovim principom se utvrđuje da viši nivoi vlasti ne bi trebalo da vrše nadležnosti koje delotvorno mogu da se izvrše na nižim nivoima upravljanja, što znači da je prvobitna nadležnost na nižem nivou vlasti a da je uloga viših nivoa supsidijarna. U Srbiji član 177. Ustava propisuje da su „jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, *mogu ostvarivati* unutar jedinice lokalne samouprave, a... u kojima nije nadležna Republika Srbija. Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja *određuje se zakonom*”. Ovim se princip supsidijarnosti okreće naglavce. Ustav pravi razliku između izvornih, zajedničkih i poverenih nadležnosti. Sa izuzetkom u slučaju izvornih nadležnosti, centralna jurisdikcija se pretpostavlja u slučaju zajedničkih i poverenih nadležnosti, a nadležnost lokalne samouprave je rezidualna. Kao što je zaključeno u studiji programa EU PROGRES iz 2014. godine „Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja”, ova „konceptija (kojom je država nadležna za sva pitanja koja nisu eksplicitno u nadležnosti opština) u oštroj je suprotnosti sa principom supsidijarnosti”⁹.

Iako bi se razumno moglo očekivati da uvede princip supsidijarnosti kao normativni princip kojim se daju smernice po pitanju formulisanja zakona i propisa u cilju unapređenja upravljanja, Zakon o zaštiti životne sredine ga ne pominje kao ključni princip politike životne sredine. Ovaj princip ne promovise ni Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁰. Princip supsidijarnosti se, međutim, uvodi u politiku zaštite životne

7 http://coe.ivisa.com/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf

8 <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2016/04/Vucetic-Janicijevic-Decentralizacija-kaopolaziste-daljega-razvoja-Srbije.pdf>

9 Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja - principi i pristupi u saradnji države i opština – iskustva i pouke, UNOPS, 2014, str. 16.

10 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon)

sredine kao implementacioni princip Nacionalnog programa zaštite životne sredine, ključnog instrumenta za planiranje i programiranje politike zaštite životne sredine. Prema ovom dokumentu: „Načelo supsidijarnosti predstavlja decentralizaciju odlučivanja do najnižeg mogućeg nivoa. Nadležnosti i odgovornosti se prenose sa centralnog nivoa na regionalni i lokalni nivo u skladu sa donetim zakonima. Vlada je odgovorna za uspostavljanje i sprovođenje strateškog i zakonskog okvira kojim se obezbeđuje sistem zaštite i unapređivanja kvaliteta životne sredine i koji omogućava da se njeni jasno izraženi ciljevi ostvare na svim nivoima”.

Važno je da je princip supsidijarnosti prepoznat kao vodeći princip upravljanja u oblasti životne sredine. Takođe je naznačeno da donosioci odluka nameravaju da iskoriste princip supsidijarnosti kao sredstvo za decentralizaciju. Međutim, sama primena principa supsidijarnosti još uvek u velikoj meri zavisi od volje centralnih vlasti, kao i od zakona i propisa koje oni donose i sprovode.

2.2 Princip fiskalne jednakosti

Princip fiskalne jednakosti nalaže da prenos odgovornosti - kako izvornih, tako i zajedničkih i poverenih - treba da bude praćen finansijskom stabilnošću i predvidljivim finansiranjem, što takođe znači da organ koji je odgovoran za izvršenje određenog zadatka treba i da ga plati. Međutim, u slučaju Srbije, gde prenos odgovornosti na lokalni nivo nije jednako praćen fiskalnom decentralizacijom, ovo pitanje treba posmatrati kao obavezu centralnog nivoa vlasti da stvori povoljno zakonsko i fiskalno okruženje kako bi jedinice lokalne samouprave mogle da ostvare pristup dovoljnim finansijskim sredstvima za izvršavanje poverenih nadležnosti. U ovom slučaju, mere fiskalne jednakosti treba da imaju za cilj podršku implementaciji određenih javnih politika u lokalnoj samoupravi za koje se ne generišu nedovoljni prihodi od lokalnih poslova, kao što je slučaj kod opština sa izuzetno niskim prihodima od lokalnih naknada za zaštitu životne sredine.

Postoje dve faze u sistemu finansiranja nadležnosti lokalne samouprave: faza fiskalne decentralizacije između 2001-2008. godine i faza fiskalne centralizacije i „pseudo-decentralizacije” od 2009. godine do danas. Tokom prve faze usvojen je niz ključnih propisa od značaja za lokalne samouprave, jačale su uloga i fiskalna autonomija gradova i opština, Vlada je poverila lokalnim vlastima niz odgovornosti, lokalni budžeti su se značajno - pa čak i višestruko - uvećali.

Fazu fiskalne centralizacije i „pseudo-decentralizacije” od 2009. godine odlikuju smanjenje finansija lokalnim samoupravama i značajno smanjenje lokalnih budžeta, čak i njihovo urušavanje, u paru sa decentralizacijom nadležnosti bez adekvatnih finansijskih rešenja. U okviru svoje nedavno završene studije, Kmezić i Đulić (2016) argumentuju kako su „pojedini potezi centralne vlasti bili decentralistički, ali su oni ubrzo poništavani novim centralističkim rešenjima. Loše nestrateško i nepovezano upravljanje funkcionalnom i finansijskom decentralizacijom dovelo je do vertikalne neravnoteže između lokalnih prihoda i rashoda”.¹¹ Prema istoj studiji, „ad hoc karakter decentralizacije odnosno finansiranja gradova i opština potvrđuje da država nema strateški plan i sistemski pristup decentralizaciji”.¹²

11 Sanja Kmezić, Katarina Đulić, „Fiskalna decentralizacija i finansiranje lokalnih samouprava u Srbiji i Crnoj Gori”, Centar za izdavaštvo i informisanje, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, 2016, str. 140.

12 Isto, str. 141.

Sa dohodovne strane, promene zakonskog okvira u periodu između 2009. i 2015. godine bile su toliko učestale da ih je skoro nemoguće pratiti: bilo je najmanje 11 značajnih promena koje su uticale na dohodovnu stranu lokalne samouprave, od kojih su sve uticale na smanjenje lokalnog budžeta. Što se tiče ovlašćenja i nadležnosti lokalnih samouprava, oko 50 zakona - uz veliki broj pratećih podzakonskih akata - uređuju funkcionisanje lokalne samouprave.

Zakon o finansiranju lokalnih samouprava iz 2006. godine propisuje da se dohodovna strana lokalnog budžeta koja se odnosi na životnu sredinu sadrži od sledećeg: (1) naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine kao izvornog prihoda; (2) godišnje takse na motorna vozila, traktore i priključna vozila, naknada za zagađivanje životne sredine, naknada za korišćenje mineralnih sirovina i naknada za izvađeni materijal iz vodotoka, naknade za korišćenje šuma i naknade za korišćenje voda kao zajedničkih prihoda; i (3) fiskalni transferi, uključujući transfere za fiskalno ujednačavanje opštinama koje ne bi bile održivo finansirane da se finansiraju isključivo iz sopstvenih i zajedničkih prihoda. U periodu između 2009-2015. godine, kada je došlo do značajnih promena u politici životne sredine, smanjena su opredeljena sredstva za lokalni nivo, što je u suprotnosti sa principom fiskalne jednakosti. Ukinute su neke naknade važne za zaštitu životne sredine koje su republičke vlasti u potpunosti ili delimično delile sa lokalnim samoupravama. Drugim rečima, dok su funkcije ostajale netaknute, prihodi namenjeni zaštiti životne sredine su naglo opali.

2.3 Princip odgovornosti

Princip odgovornosti u dobrom upravljanju implicira da svi donosioci odluka, kako individualno tako i kolektivno, snose odgovornost za odluke koje donose.

U okviru ove analize princip odgovornosti se razmatra kao:

- odgovornost u smislu etike upravljanja, odgovaranje za postupke, i očekivanje da se položi račun. Razmatra se pravo građana da vlast pozove na odgovornost;
- odgovornost prema ciljevima i očekivanim ishodima politike životne sredine. Svaki nivo vlasti treba da bude odgovoran za pravilno ostvarivanje ciljeva politike životne sredine;
- odgovornost prema zakonodavnom okviru, što označava postojanje i praksu zakonski utemeljenog praćenja i nadzora organa koji sprovode mere, kao i postojanje zakonom definisane odgovornosti državnih službenika u slučajevima kršenja zakona;
- odgovornost označava postojanje zakonski definisanih i jasno podeljenih nadležnosti između centralnih i lokalnih vlasti.

Moraju se identifikovati učesnici u režimu odgovornosti, a njihove uloge i odnosi se moraju jasno definisati i biti razumljive. Na primer, u predstavničkim demokratijama svaki učesnik lanca odgovornosti ima jedinstvenu ulogu. Primarna odgovornost je na samoj zajednici (stanovništvo, građani) koju predstavljaju odbornici gradskih i opštinskih skupština. Na određeni način ove lokalne skupštine predstavljaju surogat zajednice. Odgovornost se potom prenosi na izvršnu vlast kao nosioca javne vlasti. Izvršna vlast u opštini, tj. predsednik opštine i opštinsko veće, u skladu sa ovlašćenjima koja im ustupa skupština, i koja su utvrđena zakonom, dalje prenose odgovornost na ostale aktere propisima, javnim politikama, odlukama i postavljanjem direktora lokalnih javnih komunalnih preduzeća. Jasno definisanje i razumevanje uloga svih učesnika i njihovih međusobnih odnosa je bitan deo principa odgovornosti. Uloge i odnosi se moraju jasno definisati i praktično prilagođavati u svakom

okruženju. Nosioi odgovornosti mogu da vrše svoje funkcije samo ako znaju kome su odgovorni; isto tako, mogu pozivati druge na odgovornost samo ako znaju ko je njima odgovoran. Postoji pretpostavka da ljudi koji ulaze u javni život i kandiduju se za javnu funkciju razumeju navedene odnose. Brojna društvena i naučna istraživanja, međutim, nude dokaze da to nije slučaj.

Moraju se definisati ciljevi za svakog učesnika u lancu odgovornosti ispod onih koji imaju primarnu odgovornost (građani lokalne samouprave). Ciljevi su osnova za sve što treba da se uradi. Oni uslovljavaju i određuju ključne aktivnosti koje se sprovode i organizuju, kao i raspodelu sredstava prema zadacima. Ciljevi su formulacija očekivanja kroz utvrđene aktivnosti i rezultati koji bi trebalo da se ostvare. U idealnim okolnostima, ciljevi treba da budu kvalitativni, kvantitativni i vremenski ograničeni. Konkretnost ciljeva raste u obrnutoj srazmeri sa odgovornošću: najšira i najbitnija odgovornost za ciljeve je u zajednici, pa donekle konkretnije u skupštini opštine, potom još konkretnije kod predsednika opštine i opštinskog veća, a na kraju najkonkretnije u opštinskoj upravi, direktorima i šefovima organizacionih jedinica javnih komunalnih preduzeća.

Svaki akter u lancu odgovornosti treba da ima (1) ovlašćenja i (2) resurse kako bi delotvorno i efikasno postigao ciljeve. Pod „organom” se podrazumeva pravo upravljanja i moć da se izazove poštovanje. Od suštinske je važnosti da poverena ovlašćenja budu srazmerna odgovornostima. Istovremeno, oni koji se smatraju odgovornim za postizanje ciljeva moraju biti u mogućnosti da ih ostvare na delotvoran i efikasan način kada na raspolaganju imaju finansijske (novac), materijalne (sredstva i imovinu) i ljudske resurse (administrativni kapacitet, znanje, stručnost).

Svaki akter u lancu odgovornosti treba da odredi obaveze izveštavanja o odgovornostima i dodeljenim resursima. Informisanje je od ključne važnosti za delotvornu odgovornost. Poveravanje nadležnosti i autonomije mora biti praćeno odgovarajućim izveštavanjem i polaganjem računa. Stvarni efekti procenjuju se u odnosu na postavljene podciljeve na nivou politike, tumačenja i izvršne formulacije. Obaveze u pogledu izveštavanja treba da obuhvate aspekte poput (1) vrste izveštaja, (2) formata, (3) sadržaja i (4) periodičnosti izveštavanja.

Svaki akter ima pravo da proveri informacije koje dobije u izveštaju. Bez toga ne može biti ni sigurnosti niti pouzdanih informacija. U dobrom modelu dobrog upravljanja, ovu funkciju ima nezavisni revizor ili srodno telo odgovorno predstavničkom telu (npr. Skupštini opštine), koje proverava tačnost finansijskih i drugih informacija iz izveštaja. Učesnici u lancu odgovornosti ispod Skupštine opštine takođe mogu izabrati da uspostave neke druge mehanizme provere.

Svaki učesnik u lancu odgovornosti bi trebalo da ima autoritet i odgovornost da izvrši evaluaciju učinka onih kojima je poverio, odnosno na koje je preneo odgovornosti, autoritet i resurse, kao i da sprovede sankcije - kazne, odnosno nagrade - koji proističu iz ove procene. Odgovornost ne postoji u situacijama u kojima nema mehanizma sankcionisanja. U opštem je interesu da se podstiču mere, akcije i aktivnosti koje donose korist, a da se suprotne sputavaju.

U najširem smislu, lokalna zajednica daje svoj sud o učinku javnih vlasti na periodičnim izborima. Na nivou Skupštine opštine trebalo bi da postoje mehanizmi za proveru rada predsednika, opštinskog veća, zvaničnika i lidera javnih komunalnih preduzeća. Postojanje i rad skupštinskog odbora za zaštitu i unapređenje životne sredine, javne rasprave, debate u javnosti i otvoreni sastanci sa građanima mogu

biti korisni mehanizmi. Mogu se oformiti specijalni skupštinski odbori za nadzor potrošnje javnih finansija. Nadzorna uloga skupštine opštine je, međutim, nedovoljna u mnogim oblastima javnih politika, uključujući i u odnosu na politiku životne sredine.

3. Zakonski i strateški okvir politike zaštite životne sredine

Strateški okvir politike zaštite životne sredine oblikovan je i određen procesom pristupanja EU. Krajnji i sveukupni strateški cilj Vlade Republike Srbije je postizanje zadovoljavajućeg nivoa usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU iz oblasti unapređenja i zaštite životne sredine i omogućavanje njihove primenljivosti, tj. obezbeđivanje da se sve obaveze članica preuzmu od danas do dana pristupanja EU (EAS, 2011)¹³.

Ciljevi nacionalne politike zaštite životne sredine mogu se klasifikovati u tri glavna stuba:

- unapređenje administrativnih i finansijskih kapaciteta za rešavanja zahteva postavljenih u procesu pristupanja EU i unapređenja zakonskog i strateškog okvira;
- unapređenje zaštite i sprečavanje daljeg propadanja životne sredine;
- promocija održivog razvoja i efikasnog upravljanja prirodnim resursima, uključujući utvrđivanje stabilne politike borbe protiv klimatskih promena i postepeno usaglašavanje sa dugoročnim ciljevima EU.

Ova klasifikacija je napravljena na osnovu proglašenih ciljeva politike životne sredine u Republici Srbiji i na njenoj obavezi da usaglasi ciljeve domaće politike sa ciljevima politike zaštite životne sredine EU, koji su definisani članom 191. Ugovora u funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

Orijentacija ka ispunjavanju kriterijuma za pristupanje EU je glavni nosilac unapređenja upravljanja u oblasti životne sredine. Ovaj pristup sadrži određene prednosti ali takođe i mnoge nedostatke. Transpozicija pravnih tekovina EU u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine sigurno doprinosi unapređenju zakonodavnog okvira i uvodi standarde višeg kvaliteta. Jedan od zaključaka skrining izveštaja za Poglavlje 27 je da je „Zakonska regulativa Republike Srbije je nesumnjivo već značajno harmonizovana sa EU legislativom, ali je njihovo sprovođenje u ranoj fazi“¹⁴. Ovaj proces takođe utiče na unapređenje demokratskog i inkluzivnog odlučivanja i stvara preduslove za još transparentnije i odgovornije upravljanje. Evropska komisija je istakla poboljšanje međuinstitucionalne koordinacije na centralnom i lokalnom nivou kao jedan od prioriteta za Republiku Srbiju¹⁵ (Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu). Međutim, opadanje u sprovođenju usvojenih standarda naznaka je nedostatka administrativnih kapaciteta na svim nivoima upravljanja. Štaviše, izrazito centralizovani model upravljanja stvara prepreke za postepeno unapređenje kapaciteta lokalnih administracija, koje su nedovoljno razvijene i nisu u stanju da se izbore sa novim zakonodavnim okvirom. Istovremeno, ministarstvu nedostaju kapaciteti za podršku lokalnim vlastima¹⁶ i za stvaranje preduslova za sprovođenje zakona na lokalnom nivou. U ovakvim uslovima odgovornosti državnih organa rastu, ali to ne dovodi do poboljšanja sistema zaštite životne sredine i delotvornosti odgovornih organa. Čini se da oba nivoa upravljanja deluju u odvojenim administrativnim oblastima, u vezi sa implementacijom standarda i zakonskih obaveza, što će biti prikazano u nastavku teksta.

Zbog važnosti multisektorskih politika životne sredine, koje pripadaju najskupljem i najzahtevnijem poglavlju, država je posvetila dodatnu pažnju procesu strateškog planiranja, koje i dalje pati od ozbiljnih

¹³ <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-ENG-FINAL.pdf>

¹⁴ http://www.eupregovori.rs/files/File/documents/skrining/ENG_Izvestaji_sa_skrininga/Pg_27/Screening_report_Ch_27_pdf_izmena.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

¹⁶ Zaključak sa održanih radionica

nedostataka. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa zaštite životne sredine nije usvojen. Treba takođe napomenuti da Nacionalni program zaštite životne sredine ističe 2020. godine, te da ga treba revidirati. Strategija upravljanja vodama usvojena je sa pet godina zakašnjenja i još uvek nije propraćena akcionim planom. Zakon o zaštiti vazduha¹⁷ propisuje usvajanje Strategije zaštite vazduha, međutim ovaj dokument i dalje ne postoji. Strategija upravljanja otpadom ističe 2019. godine, ali je već sada jasno da ispunjenje njenih ciljeva možemo označiti kao neuspešno. Srbija nije uspela da uspostavi sistem regionalnih deponija, i samo je nekoliko od 27 planiranih regionalnih deponija u funkciji. Nacionalna strategija o klimatskim promenama nije usvojena, iako je njeno usvajanje Evropska komisija istakla kao prioritet. Klimatske promene su postale realnost nakon katastrofalnih poplava 2014. godine, kao i niza požara i suša koje su pogodile Srbiju u proteklih pet godina. Lokalne vlasti su shvatile da su klimatske promene realnost i pretnja po lokalne zajednice, ali je izostao adekvatan napor da se ti problemi inkorporiraju u lokalne strateške dokumente i da se radi na njihovom rešavanju. Većina strategija održivog razvoja ni ne pominje klimatske promene kao problem koji utiče na životnu sredinu i pogađa život lokalne zajednice.

Princip supsidijarnosti u politici zaštite životne sredine je transponovan u Nacionalnom programu zaštite životne sredine, ali se delimično navodi i u Zakonu o zaštiti životne sredine i Zakonu o lokalnoj samoupravi. Dok Zakon o zaštiti životne sredine definiše uloge i nadležnosti lokalnih vlasti, Zakon o lokalnoj samoupravi promovise princip supsidijarnosti kao „pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo”. U tom smislu, princip supsidijarnosti definisan je restriktivno, kao nadležnost centralne vlasti da u okviru zakona definiše obim intervencija lokalne vlasti. U obliku u kom se primenjuje u Srbiji, ovaj princip omogućava jednoobraznu primenu Zakona o zaštiti životne sredine širom teritorije države, ali previđa činjenicu da lokalne samouprave nemaju nužno kapacitete za primenu zakona. Štaviše, nepostojanje značajnih kapaciteta za upravljanje na regionalnom nivou takođe ograničava primenu principa supsidijarnosti. Nadalje, nije jasno koje su to nadležnosti lokalnih samouprava u oblasti životne sredine ukoliko iste nisu u potpunosti definisane zakonom. Ova situacija stvara ozbiljne posledice i ograničava primenu principa supsidijarnosti. Jednostavno rečeno, nije jasno kako princip supsidijarnosti funkcioniše u praksi i kako bi se odlučivalo, ukoliko je nepoznato koje nadležnosti potpadaju pod autoritet lokalnih i regionalnih vlasti. Stoga, može se zaključiti da je princip supsidijarnosti delimično transponovan i sproveden.

Dalja analiza procesa izrade zakona pruža dublje uvide u primenu principa supsidijarnosti, odgovornosti i fiskalne jednakosti u oblasti politike životne sredine u Srbiji, a naročito u pogledu jačih i slabijih strana vertikalne koordinacije. U ovom delu se upućuje i na nepostojanje vertikalne koordinacije u zakonodavnom procesu u pogledu finansiranja politike životne sredine. Kao što je već pomenuto, odgovornosti lokalnih vlasti u politici životne sredine su u stalnom porastu. Međutim, istovremeno, prihodi lokalnih samouprava su smanjeni. Na primer, 2012. godine ukinuta je tzv. ekološka taksa na registraciju motornih vozila, što je ostavilo znatne posledice po lokalna sredstva opredeljena za zaštitu životne sredine. U nekim slučajevima ekološka taksa na vozila je bila jedini izvor prihodovanja sredstava za lokalni fond za zaštitu životne sredine.¹⁸ Sa jedne strane ova mera ima pozitivan uticaj na budžet domaćinstava i preduzeća ali, sa druge strane, ostavila je lokalne vlasti bez važnog izvora finansiranja

17 Zakon o zaštiti vazduha ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 10/2013)

18 U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine jedinice lokalne samouprave su obavezne da uspostave lokalni budžetski fond za zaštitu životne sredine.

zaštite životne sredine. Drugi primer su nedavne izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu¹⁹ i Zakona o finansiranju lokalne samouprave²⁰. Prema izmenama i dopunama, prihodi prikupljeni ubiranjem naknada na lokalnom nivou izgubili su svoj namenski karakter i kategorisani su kao opšti prihodi lokalne samouprave. U ovom slučaju, prihodi nisu smanjeni već su lokalne samouprave dobile određene ruke da koriste sredstva prikupljena kroz naknadu za zaštitu životne sredine za svrhe mimo zaštite životne sredine. Ovakav potez pak ide protiv primene principa „zagađivač plaća“, pošto obaveze da prihodi prikupljeni na ovaj način budu iskorišćeni za zaštitu životne sredine više nema. U dodatku, ova mera ne samo da preči sprovođenju principa „zagađivač plaća“ već za rezultat ima i koliziju Zakona o zaštiti životne sredine sa Zakonom o budžetskom sistemu.

Što se tiče politike životne sredine, jedan od najvažnijih opštih principa prava EU je **princip integrativnosti**, definisan Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Član 11 UFEU uređuje da se „zahtevi zaštite životne sredine moraju uključiti u utvrđivanje i sprovođenje politika i aktivnosti EU, naročito radi podsticanja održivog razvoja“. Princip integrativnosti ugrađen je u strateški i zakonodavni okvir Republike Srbije putem Nacionalnog programa zaštite životne sredine (NPŽŽS) i Zakona o zaštiti životne sredine. Prema zakonu „*državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine*“. Štaviše, NPŽŽS je uspostavio direktan odnos između zaštite životne sredine i društveno-ekonomskog razvoja, formulacijom da „*zaštita životne sredine treba da bude sastavni deo društvenog i ekonomskog razvoja*“.

Ovde se može primetiti da umesto promocije održivog razvoja, NPŽŽS promoviše zaštitu životne sredine kao neodvojivi deo društveno-ekonomskog razvoja, što nije ista stvar. Međutim, princip održivog razvoja utvrđen je Nacionalnim programom zaštite životne sredine kao vodeći princip u ovoj oblasti. Imajući na umu princip supsidijarnosti, centralna vlast u Srbiji je obavezna da obezbedi sprovođenje principa integrativnosti u radu svih državnih administrativnih organa. Vertikalna koordinacija u ovom smislu implicira obavezu usaglašavanja politike zaštite životne sredine na centralnom i lokalnom nivou sa principom integrativnosti kroz postupak donošenja propisa, planova i ostalih akata koje usvajaju državni organi. Princip odgovornosti obavezuje državne organe da primenjuju princip integrativnosti dok, istovremeno, obavezuje centralnu vlast da prati i obezbedi primenu ovog principa i na nižim nivoima vlasti.

Za ovu analizu je važno osvrnuti se na program sadašnje Vlade²¹, konstituisane u junu 2017. godine. Ovo je važno zbog činjenice da je u novoj Vladi posle dugog vremenskog perioda uspostavljeno samostalno Ministarstvo zaštite životne sredine.

Program nove Vlade se pitanjima životne sredine bavi u širem smislu. Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine pronašli su svoje mesto među strateškim ciljevima prethodne Vlade formirane u avgustu 2016. godine, kojom prilikom ih je i prethodni premijer pomenuo tokom izlaganja ekspozea.

19 Zakon o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017)

20 Zakon o finansiranju lokalni samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon i 96/2017 - usklađeni din. izn.)

21 Vlada Republike Srbije sastavlja godišnji plan rada a ekspozee premijera je kamen temeljac rada Vlade, pošto su u njemu definisane prioritete oblasti i ključni pravci delovanja.

U programu sadašnje Vlade se nalazi deo pod nazivom „Naše pravo na zdravu životnu sredinu”, a zaštita životne sredine i klimatske promene su prepoznate kao pitanja od prioriteta za novu Vladu. Pošto su ključni problemi prepoznati u novom programu rada Vlade (zagađenje vazduha, upravljanje otpadom i otpadnim vodama), uspostavljanje delotvorne politike životne sredine predviđeno je kao instrument privrednog rasta i oporavka. Glavni infrastrukturni projekti u sektoru upravljanja vodama i upravljanja otpadom su dobili priznanje. Dalja vertikalna koordinacija sektora zaštite životne sredine nije, međutim, prepoznata kao prioritet ali sama činjenica da je „Naše pravo na zdravu životnu sredinu” obrazloženo u okviru odeljka „3. *Poboljšanje efikasnosti u pružanju javnih usluga*” ohrabruje.

U nastavku, prioritet nove Vlade je da državnu upravu pretvori u upravu fokusiranu na građane, što bi je pretvorilo iz čistog regulatora u službu koja je prihvatljiva i odgovarajuća svim građanima. Podržaće se međuopštinska saradnja i razvoj modela zajedničkog izvršenja izvornih i poverenih nadležnosti, pošto je procenjeno da će ovakav pristup dovesti do boljeg kvaliteta usluga, dostupnih svim građanima. Unapređenje zakonskog okvira treba da obezbedi dovoljne temelje lokalnim samoupravama kako bi mogle zajedno da izvrše pomenute poslove. Predviđena je konkretna podrška za zajedničke međuopštinske projekte u oblasti upravljanja otpadom i vodama.

Jasno je, međutim, da principi održivog razvoja, koji garantuju ravnotežu između privrednog razvoja i očuvanja životne sredine, nisu principi po kojima se vodi nova Vlada Republike Srbije, već uveliko pretežu ekonomska stabilnost i potreba za rastom.

4. Vertikalna koordinacija pri sprovođenju politike zaštite životne sredine

U ovom delu analize predstavljeni su izazovi vertikalne koordinacija u okviru kratke analize zakonodavnog okvira za sprovođenje politike upravljanja vodama i zaštite voda, upravljanja otpadom i procene uticaja na životnu sredinu. Navedene oblasti politike odabrane su iz dva razloga. Kao prvo, lokalna administracija je obeležila te oblasti politike kao problematične i identifikovala nedostatak koordinacije sa centralnim nivoom upravljanja.²² Drugi razlog je što uspeh sprovođenja ovih politika uveliko zavisi od vertikalne koordinacije i odgovornog postupanja Vlade i lokalnih vlasti.

4.1 Zaštita voda i upravljanje vodama

Vode su prirodno dobro i imovina Republike Srbije. Ovo rešenje, komparativno gledano, nije česta praksa pošto se voda obično posmatra kao javno dobro, što će reći da se imovinska prava nad vodom ne mogu potraživati. Upravljanje vodama je u nadležnosti Republike Srbije a proces kreiranja politike se odvija na centralnom nivou. Politika upravljanja vodama je, međutim, politika zajedničkih nadležnosti i centralna vlast može da poveri upravljanje vodama regionalnom i lokalnom nivou vlasti. Lokalna samouprava bi tako bila odgovorna za: 1) usvajanje akata za objekte čiji uticaj ne premašuje njene administrativne granice, 2) planiranje i sprovođenje mera protiv štetnih efekata voda drugog reda, kao i 3) zaštita od erozije i bujica na njenoj teritoriji. Prema značaju, površinske vode se dele na dve kategorije: vode prvog i drugog reda. Lokalne vlasti su odgovorne za upravljanje i zaštitu voda 2. reda, tj. površinskih voda koje se nalaze na teritoriji jedinice lokalne samouprave od izvorišta do ušća. Vode prvog reda definiše Vlada, a upravljanje njima je odgovornost centralnog nivoa vlasti.

Lokalne samouprave se u praksi suočavaju sa poteškoćama u obavljanju poslova u vezi sa zaštitom voda pošto nisu odgovorni za sprovođenje nadzora i inspekcijskog nadzora nad vodama prvog reda, koje potpadaju pod nadležnost centralne vlasti ali prave probleme na lokalnom nivou. Na ovom primeru se preispituje princip supsidijarnosti podelom zaduženja između lokalne inspekcije i republičke vodne inspekcije.

Zaštita i očuvanje vodotokova obezbeđuje se **integrisanim upravljanjem vodama**, ključnim principom upravljanja vodama. Integrisano upravljanje vodama predstavlja niz mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina vode traženog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađenja i zaštitu od štetnog dejstva voda. Republika Srbija upravlja vodama kroz nadležna ministarstva, organe autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i javna vodoprivredna preduzeća. Pošto se Republika Srbija definiše kao jedinstveno vodoprivredno područje, vertikalnu koordinaciju valja prepoznati kao najbitniju za uspešnu primenu politike upravljanja vodama. Transponovanjem Okvirne direktive o upravljanju vodama uvodi se sliv kao ključna jedinica upravljanja vodama. Stoga, ovaj pristup zahteva kvalitetnu koordinaciju između subjekata na centralnom i lokalnom nivou vlasti i predstavlja oblast politike u kojoj nekoliko aktera deli odgovornost na terenu. Politika upravljanja vodama se, međutim, u znatnoj meri odvija na teritoriji jedinica lokalne samouprave, pri čemu vertikalna koordinacija nailazi na najveće izazove i nedostatke.

²² U okviru konsultacija sa 34 jedinice lokalne samouprave.

Politika upravljanja vodama pati od nedostataka strateškog planiranja. Nacionalna strategija za upravljanje vodama usvojena je 2015. godine nakon pet godina odlaganja. Akcioni plan za sprovođenje ove strategije još uvek nije usvojen, kao ni planovi za upravljanje vodnim područjima. Prema našim saznanjima, osim nacrtu plana za sliv Dunava koji još uvek nije usvojen, planovi za druga vodna područja još ni ne postoje. Javno vodoprivredno preduzeće - Srbijavode, odgovorno je za usvajanje gorenavedenih planova. Slično ovome, nije usvojen ni Plan za zaštitu voda od zagađivanja.

Vertikalna koordinacija je još više derogirana zato što centralna vlast i javna vodoprivredna preduzeća nemaju obavezu da konsultuju lokalne samouprave u procesu planiranja. Važno je, međutim, napomenuti da ova situacija ne predstavlja prepreku lokalnoj samoupravi da sprovede vodozaštitne mere, ali da u znatnoj meri komplikuje koordinaciju između centralne i lokalne vlasti, kao i sprovođenje principa odgovornosti u politici gazdovanja vodama.

Nacionalna strategija upravljanja vodama identifikuje nedovoljne administrativne i stručne kapacitete na svim nivoima upravljanja. Naročit problem predstavlja centralizovanost javnih vodoprivrednih preduzeća. Lokalne vlasti nemaju nikakvu nadležnost da kontrolišu poslovanje ovih preduzeća i da postupaju u predmetima u kojima javna preduzeća nisu u saglasnosti sa zakonom.

Vodna inspekcija je centralizovana (potpada pod nadležnost Republičke direkcije za vode), i radi sa značajnim nedostatkom administrativnih kapaciteta. U odeljenju vodne inspekcije samo 16 inspektora je odgovorno za kontrolu sprovođenja zakonskih propisa o upravljanju vodama i zaštiti voda na celoj teritoriji Srbije. Ne postoji organ vodne inspekcije na lokalnom nivou. Štaviše, postoji sukob nadležnosti između različitih inspeksijskih organa na lokalnom nivou (ekološka i građevinska inspekcija) i republičke vodne inspekcije, kao i između inspektora na lokalnu.

4.2 Upravljanje otpadom

Pravilna implementacija politike upravljanja otpadom dosta zavisi od vertikalne koordinacije i rezultata politike na lokalnom nivou. Lokalne samouprave su odgovorne za:

- usvajanje lokalnih planova upravljanja otpadom i njihovo sprovođenje;
- upravljanje komunalnim otpadom, inertnim i neopasnim otpadom, tj. prikupljanje i odlaganje otpada i održavanje deponija;
- uređenje naplate usluga upravljanja otpadom od građana;
- izdavanje dozvola i drugih administrativnih akata povezanih sa upravljanjem komunalnim, inertnim i neopasnim otpadom, prikupljanje informacija i izveštavanje;
- nadzor i inspeksijski nadzor primene zakonskih propisa iz oblasti upravljanja otpadom; i
- izdavanje mišljenja o postupku izdavanja dozvola na osnovu zahteva ministarstva, odnosno pokrajinske vlade.

Nalik rešenjima u upravljanju vodama, lokalne vlasti se ne priznaju za partnere u izradi politike upravljanja otpadom, pošto je ministarstvo zaduženo za usvajanje zakonodavnog i strateškog okvira. Treba pojasniti da lokalne samouprave nisu isključene iz procesa usvajanja zakonodavnih dokumenata. Dozvoljeno im je da učestvuju u javnim konsultacijama, a Stalna konferencija gradova i opština je tokom nedavno organizovanog procesa izrade izmena i dopuna 2015. i 2016. godine konkretno zastupala interese gradova i opština. Izgleda, međutim, da ovaj nivo uključenosti lokalnih samouprava

nije bio dovoljan, jer novi Zakon o upravljanju otpadom pati od ozbiljnih nedostataka u sprovođenju. Ovaj zaključak će se potkrepiti dole navedenim argumentima.

Nezadovoljavajući nivo sprovođenja zakona nije direktno u vezi sa načinom njegovog usvajanja, mada je očigledno da nadležni organ nije posvetio dovoljno pažnje procesu javnih konsultacija. Ključni razlozi za ovaj problem nalaze se u nedostatku kapaciteta kako na centralnom tako i na lokalnom nivou upravljanja, odsustvu odgovornosti prema ciljevima politike i nedostatku odgovornosti u procesu sprovođenja.

Prema Zakonu o upravljanju otpadom²³, nacionalna strategija upravljanja otpadom treba da se usvoji za vremenski period od šest godina i da se revidira jednom nakon tri godine. Sadašnja strategija usvojena je 2010. godine i nije revidirana nijednom. Vlada je bila obavezna da usvoji novu strategiju u roku od godinu dana nakon usvajanja novog zakona i nije uspjela da ispuni tu zakonsku obavezu. Mada je jasno da je Vlada omanula u postizanju ciljeva sadašnje strategije, nacrt nove strategije pravi se bez konsultovanja javnosti. Važno je napomenuti da se od nove strategije očekuje da će uvesti ciljeve za lokalni nivo vezane za separaciju i recikliranje otpada, ali u Srbiji i dalje nema šire konsultacije javnosti o gore navedenim ciljevima. U ovom slučaju je vidno nepostojanje vertikalne koordinacije u procesu donošenja politika. Ministarstvo treba da pripremi izveštaj o sprovođenju strategije i da ga prosledi Vladi najmanje jednom godišnje. Nema dokaza da je izveštaj ikada podnet.

Lokalne planove upravljanja otpadom treba usaglasiti sa Strategijom upravljanja otpadom i planovima na nacionalnom i regionalnom nivou. Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine Republike Srbije, u Srbiji postoji 28 regiona za upravljanje otpadom, a u 13 od tog broja nisu ni usvojeni regionalni planovi upravljanja otpadom. Izrada regionalnih planova upravljanja otpadom je odgovornost lokalne samouprave te dosta zavisi od međuopštinske saradnje i naznačeno je kako nedostaje određeni nivo regionalnog upravljanja koji bi omogućio ovakav vid saradnje. Pet jedinica lokalne samouprave od ukupno 148 nisu usvojile lokalne planove upravljanja otpadom. Od 29 planiranih regionalnih deponija predviđenih za izgradnju (prema Strategiji upravljanja otpadom iz 2003. godine) napravljeno je i pušteno u upotrebu samo 8. Konkretni cilj Strategije upravljanja otpadom između 2010-2019. godine bio je izgradnja i stavljanje u upotrebu 12 regionalnih deponija. Ovoliki neuspeh rezultat je nepostojanja vertikalne koordinacije i nedovoljne međuopštinske saradnje.

Lokalne vlasti takođe pokazuju ozbiljne propuste u ispunjenju svojih zakonskih obaveza. Lokalne samouprave obavezne su da izveštavaju Agenciju za zaštitu životne sredine o divljim deponijama na svojoj teritoriji. Tokom 2016. godine lokalna javna preduzeća su koristila 123 ilegalne deponije. Ovaj broj nije konačan jer 44 lokalne samouprave nisu ni podnele izveštaj.

Zajednička odgovornost za neispunjavanje strateških ciljeva politike upravljanja otpadom može se identifikovati u uspostavljanju primarne selekcije otpada na lokalnom nivou, što je bio konkretni strateški cilj za period do 2014. godine. Samo nekoliko lokalnih samouprava je realizovalo ovaj strateški cilj. Odgovornost centralne vlasti leži u činjenici da nisu bili utvrđeni konkretni ciljevi za separaciju i recikliranje otpada na lokalnom nivou. S druge strane, lokalne samouprave su ignorisale činjenicu da je zabranjeno odlaganje reciklažnog materijala na deponiju. Istovremeno je pruženo premalo podrške lokalnim vlastima u vidu pomoći da uspostave separaciju i reciklažu otpada.

23 Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)

4.3 Procena uticaja na životnu sredinu

Procena uticaja za projekte koji mogu imati znatan uticaj na životnu sredinu je instrument politike zaštite životne sredine koji se koristi u svrhu implementacije principa prevencije i predostrožnosti u oblasti zaštite životne sredine.²⁴

Prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu²⁵: „*procena uticaja na životnu sredinu jeste preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i utvrde predložene mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata*”.

Pravila prema kojima se upravlja proces procene uticaja na životnu sredinu i određuju nadležnosti državnih organa u ovoj oblasti usvajaju se na centralnom nivou u obliku zakona i podzakonskih akata (uredbi i pravilnika). U pogledu vertikalne koordinacije procene uticaja, ovaj instrument se primenjuje podelom zajedničkih nadležnosti između centralnog nivoa i lokalnih vlasti u okviru njegovog sprovođenja.

Procedura procene uticaja se sastoji od upravnih radnji (sprovođenje postupka pred nadležnim organom, obezbeđivanje učešća javnosti i izdavanje upravnog akta - rešenja), stručnog rada (procene mogućih uticaja na životnu sredinu, određivanje stanja ekoloških faktora, određivanje mera za zaštitu životne sredine i mere praćenja stanja) i nadzora sprovođenja mera naznačenih u rešenju o davanju odobrenja za izradu studije procene uticaja na životnu sredinu.

U pogledu podele nadležnosti, možemo posmatrati prvo otvoreno pitanje vertikalne koordinacije u vezi sa podelom nadležnosti u okviru sprovođenja celokupnog procesa izrade procene uticaja između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, odnosno pitanje u kojim slučajevima postupak vrše lokalne vlasti a kada je za njega zadužena centralna vlast, odnosno ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine. Pošto zaštita životne sredine predstavlja izvorni posao lokalnih samouprava, aktivnosti na izradi procene uticaja spadaju u nadležnost organa lokalnih samouprava. Sa druge strane, u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu ova podela nadležnosti nije dosledno sprovedena, što je dovelo do preklapanja nadležnosti i kolizije zakonskih normi, naročito između Zakona o proceni uticaja i Zakona o planiranju i izgradnji²⁶. Zakon o proceni uticaja, kao poseban zakon koji uređuje ovu oblast, ne utvrđuje jasno u kojim slučajevima je lokalna samouprava nadležna sprovede postupak izrade procene uticaja na životnu sredinu. Pošto konkretan član u zakonu ne određuje podelu nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, objašnjenje nalazimo u članu 2. zakona, u kom je objašnjeno značenje određenih izraza korišćenih u tekstu zakona. „Nadležni organ” je određen kao organ odgovoran za sprovođenje postupka procene uticaja u okviru ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom. To znači da je za

²⁴ Princip prevencije i predostrožnosti implicira da svaka aktivnost mora da se planira i sprovodi na način koji prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini, predstavlja najniži rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, smanjuje prostorno opterećenje i potošnju sirovina i sprečava, odnosno ograničava nepovoljan uticaj po životnu sredinu na samom izvoru zagađenja.

²⁵ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009)

²⁶ Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014)

projekte kojima centralna vlast izda odobrenje za gradnju isti organ zadužen i za sprovođenje postupka. Nalik tome, organ lokalne samouprave odgovoran za zaštitu životne sredine zadužen je za sprovođenje postupka kod projekata kojima je odobrenje za izvođenje izdao organ lokalne samouprave. Primenjujući bukvalno tumačenje ovih odredbi zakona, zaključak je da odobrenje za gradnju i odobrenje za izvođenje nisu isti pravni akti, tojest da se ti akti ne dobijaju u istoj fazi realizacije projekta koji podleže proceni uticaja na životnu sredinu. Takođe, nejasno je šta se konkretno primenjuje, jer terminologija korišćena u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu nije usaglašena sa terminologijom korišćenom u Zakonu o planiranju i izgradnji. Na primer, u slučaju „dozvole za gradnju” zaključujemo da je u pitanju građevinska dozvola, dok „odobrenje za izvođenje” može biti i neki drugi akt koji se pribavlja u procesu pribavljanja akata od strane nadležnih organa. Izdavanje građevinske dozvole je korak koji dolazi na kraju i pre podnošenja dokumentacije za građevinsku dozvolu postoji niz koraka koji ne bi mogli da budu sprovedeni ukoliko nije izrađena procena uticaja na životnu sredinu, ukoliko je zakonom obavezna.

Nedovoljna preciznost Zakona o proceni uticaja u određivanju nadležnosti organa za izvođenje procene uticaja, uticala je na uspostavljanje prakse koja se oslanja na odredbe zakona o planiranju i izgradnji. Naime, član 133. ovog Zakona precizira spisak objekata za koje dozvolu izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva. Jedinicama lokalne samouprave poverava se izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata koji nisu navedeni na spisku u okviru člana 133. pomenutog Zakona. U skladu sa podelom nadležnosti za izdavanje građevinskih dozvola, precizira se da lokalne vlasti sprovede postupak procene uticaja za projekte kod kojih građevinsku dozvolu izdaje organ lokalne samouprave.

Istraživanje ukazuje da postoje različita tumačenja podele nadležnosti. Neke jedinice lokalne samouprave primenjuju kriterijum prema kom se postupak izrade procene uticaja na životnu sredinu izvodi u slučajevima kada se projekat koji je tema procene nalazi na listi II Uredbe o utvrđivanju liste projekata za koje obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Lista II ovog propisa sadrži projekte za koje *se može zahtevati* procena uticaja, dok je za listu I procena uticaja *obavezna*. Ovaj pristup, koji je bez sumnje pogrešan, rezultat je nedovoljno jasne podele nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, navedene u Zakonu o proceni uticaja.

Procena uticaja na životnu sredinu predstavlja izazov za upravljanje životnom sredinom i na lokalnom i na centralnom nivou. Može se argumentovati da je nejasna podela nadležnosti među uzrocima ovog izazova. Pored njega, postoji i veza sa nedovoljnim administrativnim kapacitetima. Procena uticaja na životnu sredinu je zahtevan postupak a trenutno postoji nedovoljan broj zaposlenih koji snose odgovornost za sprovođenje postupka izrade procene uticaja na životnu sredinu. Daljom centralizacijom bi se povećao pritisak na nadležno odeljenje u ministarstvu²⁷, što bi stvorilo administrativna opterećenja. Na lokalnom nivou administrativni kapaciteti su takođe ograničeni, ali ovde se pojavljuje nov izazov. Odeljenja za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou nalaze se u okviru direkcija za izgradnju i urbanizam/prostorno planiranje, uz nedovoljan broj zaposlenih odgovornih za zaštitu životne sredine. Ovo utiče na kvalitet odlučivanja i, posledično, na kvalitet izveštaja o uticaju na životnu sredinu. Sa tačke gledišta investitora i zaposlenih u lokalnim samoupravama odgovornim za izdavanje građevinskih dozvola, studija procene uticaja na životnu sredinu je samo još jedan dokument potreban za izdavanje građevinske dozvole. Sa druge strane, imajući u vidu ciljeve koji su definisani

27 Prema mišljenju stručnjaka i službenika javne uprave prkupljenih kroz intervjue.

Zakonom o proceni uticaja, postupak procene uticaja je snažan instrument za zaštitu životne sredine, očuvanje prirodnih bogatstava i zaštitu javnog zdravlja. To znači da projekte koji stvaraju štetne efekte po životnu sredinu treba izbegavati. I upravo tu potreba za ekonomskim razvojem postavlja izazov pred principe održivog razvoja.

Dva koraka su neophodna kako bi se unapredio kvalitet procena uticaja na životnu sredinu na lokalnom nivou. Odeljenja za zaštitu životne sredine treba osnivati na lokalnom nivou, i to odvojena od direkcija za izgradnju i urbanizam/prostorno planiranje. Broj zaposlenih u odeljenjima za zaštitu životne sredine treba povećati, posebno u pogledu stručnosti zaposlenih. Trebalo bi razmotriti mogućnost međupštinske saradnje i osnivanje međupštinskih komisija za procenu uticaja na životnu sredinu. Ovakav pristup bi uvećao profesionalne kapacitete lokalne administracije a pritisak sa strane investitora bi se smanjio.

5. Zaključci i preporuke

5.1 Strateško planiranje

Zaključci

Programski i strateški okvir za životnu sredinu i klimatske promene je nedovoljno razvijen. Nacionalna strategija održivog razvoja je istekla a Nacionalni program zaštite životne sredine treba revidirati, pošto mu je godina završetka 2020. Nekoliko sektorskih strategija je isteklo ili nisu uopšte ni usvojene (klimatske promene, zaštita vazduha, upravljanje otpadom). Većina lokalnih samouprava (preko 50%) nema strateške dokumente o svojoj životnoj sredini i klimatskim promenama. Program za korišćenje lokalnog fonda za zaštitu životne sredine, koji se usvaja na godišnjem nivou, ne možemo posmatrati kao strateški dokument već kao narativno obrazloženje prihoda i rashoda.

Nema praćenja sprovođenja strateških ciljeva u oblasti životne sredine na nacionalnom nivou zbog činjenice da Akcioni plan za Nacionalni program zaštite životne sredine nije usvojen iako na to obavezuje Zakon o zaštiti životne sredine.

U ovakvim okolnostima vertikalna koordinacija je takođe ugrožena, pošto nacionalni strateški okvir predstavlja temelj za izradu lokalnih programa i planova. Ovako loša praksa na centralnom nivou se prelijeva ka jedinicama lokalne samouprave i stvara atmosferu u kojoj se odgovornost prema ciljevima politike ne prepoznaje kao nešto bitno.

Preporuke

Upravljanje na centralnom nivou

1. Treba pokrenuti reviziju Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine u vidu inkluzivnog i transparentnog procesa. Program i prateći akcioni plan bi trebalo usvojiti pre 2020. godine. Akcioni plan treba da sadrži konkretne radnje, podjelu odgovornosti između lokalnog i centralnog nivoa upravljanja, jasno definisana implementaciona tela, vremenski okvir i opredeljeni budžet;
2. Akcionim planom treba predvideti aktivnosti usmerene ka izgradnji kapaciteta jedinica lokalne samouprave;
3. Nacionalni program za zaštitu životne sredine i njegov Akcioni plan treba da sadrže obavezu jedinica lokalne samouprave da usvoje ili usaglase svoje strateške dokumente za zaštitu životne sredine sa dokumentima na nacionalnom nivou u roku od godinu dana nakon usvajanja nacionalnog programa.

Upravljanje na lokalnom nivou

1. Lokalni program zaštite životne sredine treba usvajati za trogodišnji period, uz prateće godišnje akcione planove. U idealnim okolnostima, ovaj proces treba usaglasiti sa ciklusom lokalnog programskog budžeta. Lokalni godišnji akcioni plan treba da zameni sadašnju praksu usvajanja programa uz korišćenje lokalnog budžetskog fonda za životnu sredinu;
2. Lokalne samouprave sa manjim administrativnim i finansijskim kapacitetima, kao i one koje dele određene prirodne i geografske odlike (zajednički vodotok, prirodna bogatstva, zajednički

ekološki problemi), bi trebalo da razmotre mogućnost međuopštinske saradnje u izradi programa zaštite životne sredine.

5.2 Nadzorna uloga lokalne skupštine

Zaključci

Nadzorna uloga lokalnih skupština u smislu politike zaštite životne sredine nedovoljno je razvijena. Lokalne skupštine imaju uopštena ovlašćenja u pogledu politike životne sredine. Nedostaje karika između skupština i izvršne vlasti (lokalna veća ili lokalna uprava (npr. služba inspekcije) i javna preduzeća na lokalnu): retko se primenjuje u praksi, čak i u slučaju definisanih procedura prema kojim ovi organi periodično izveštavaju skupštinu. Skupština nema razvijenu praksu ili ne primenjuje mehanizme nadzora (npr. javne rasprave, otvorene sednice skupštine). Skupštinski odbor za zaštitu životne sredine postoji u većini lokalnih skupština, ali njegove aktivnosti su skoro nevidljive za javnost. Učešće lokalne skupštine u kreiranju i nadzoru nad politikom životne sredine je očigledno nedovoljno, bez obzira na pobrojana ovlašćenja i nadležnosti. Stoga ovog nužnog elementa nema u lancu odgovornosti. U takvim okolnostima, učešće javnosti u postupku kreiranja politike životne sredine znatno je smanjeno, što stvara nedostatke u smislu transparentnosti i odgovornosti lokalnih vlasti.

Preporuke

Upravljanje na lokalnom nivou

1. Uzimajući u obzir važnost i očekivano finansijsko opterećenje koje će izazvati sprovođenje politike životne sredine, sve jedinice lokalne samouprave treba da osnuju odbore za životnu sredinu i klimatske promene kao stalni organ skupštine, a u cilju unapređenja odgovornosti za upravljanje u oblasti životne sredine putem jačanja zakonodavne grane vlasti u lokalnoj upravljačkoj strukturi;
2. Kroz Statut uvesti obavezu skupštinskog odbora za životnu sredinu i klimatske promene da učestvuje u izradi godišnjeg lokalnog budžeta za životnu sredinu i programa, i to putem obaveznog pregleda predloga nacrtu koje podnosi lokalno veće, pre nego što se dokument nađe na sednici skupštine²⁸;
3. Organizovati javne rasprave/sednice gradske skupštine ili druge oblike skupštinskog nadzora za pitanja od važnosti i interesa javnosti, u cilju povećavanja učešća javnosti, transparentnosti i odgovornosti u procesu odlučivanja na lokalnu;
4. Imajući u vidu da je jedinica lokalne samouprave obavezna da podnese izveštaj o stanju životne sredine, važno je uspostaviti skupštinsku kontrolu po ovom pitanju;
5. Program za unapređenje kapaciteta članova skupštinskog odbora treba da organizuju i podrže odgovarajući akteri (npr. nadležno ministarstvo, SKGO, međunarodni partneri i donatori, civilno društvo).

²⁸ Realizaciji ove preporuke bi trebalo da prethodi usaglašavanje Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o budžetskom sistemu, u skladu sa principom „zagađivač plaća“.

5.3 Vertikalna podela nadležnosti

Zaključci

Podela nadležnosti je zasnovana na pretpostavci da one po pravilu pripadaju centralnom nivou vlasti, dok jedinice lokalne samouprave imaju samo rezidualne nadležnosti. Princip supsidijarnosti je narušen u sektoru životne sredine, pošto se podela nadležnosti ne zasniva na stvarnim administrativnim kapacitetima, potrebama i posebnostima lokalnih zajednica. Ukupni pristup decentralizaciji je nejasan i nedosledan, s tim da procesi decentralizacije i recentralizacije dosta utiču na podelu nadležnosti između lokalnog i centralnog nivoa vlasti. Kolizija pravnih dokumenata iz oblasti životne sredine i srodnih oblasti javne politike (urbanizam i izgradnja, energetika, inspekcije, komunalne službe) proizvodi pravnu nesigurnost i nedostatak odgovornosti na lokalnom nivou. Kapaciteti lokalne uprave se dodatno slabe sprovođenjem širokog opsega pravila i procedura. Postojeći broj inspektora za zaštitu životne sredine nije dovoljan, ni na lokalnom ni na centralnom nivou vlasti. Nije retka situacija da, iako postoji manjak inspektora na centralnom nivou, njihove lokalne kolege ne mogu da izvrše inspeksijski nadzor. Upravni okruzi, kao nivoi upravljanja između centralnog i lokalnog nivoa, ne igraju nikakvu smislenu ulogu u sprovođenju politike životne sredine. S druge strane, u određenim oblastima ovaj srednji nivo upravljanja je poželjan, ako ne i neophodan. Centralna vlast sprovodi regionalni pristup osnivanju sistema za upravljanje otpadom ali rezultati su daleko ispod očekivanja.

Preporuke

Upravljanje na centralnom nivou

1. Osnovni principi podele nadležnosti treba da se usklade sa principom supsidijarnosti, odnosno nadležnosti koje mogu da se vrše na lokalnom nivou treba da se vrše upravo na tom nivou. Moraju se uzeti u obzir specifičnosti i kapaciteti lokalnih zajednica: jasno je da manje i siromašnije zajednice ne mogu da nose isti nivo odgovornosti kao veće i bogatije;
2. Postići jasnu podelu odgovornosti za sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu putem izmene i dopune Zakona o proceni uticaja i Zakona o planiranju i izgradnji; podela ovlašćenja i nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa treba da se zasniva na tome ko izdaje građevinske dozvole;
3. Usaglasiti Zakon o planiranju i izgradnji sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu: razjasniti odredbe prvog koje definišu tačno vreme za sprovođenje postupka izrade procene uticaja na životnu sredinu;
4. Povećati broj inspektora za zaštitu životne sredine na centralnom i lokalnom nivou; utvrditi teritorijalnu nadležnost lokalnih inspektora, koja bi im omogućila da intervenišu u slučajevima ozbiljne opasnosti po životnu sredinu i ugrožavanje života;
5. Pri sprovođenju mera zaštite životne sredine kod kojih opseg i veličina zadataka, odnosno efekata po životnu sredinu, u značajnoj meri prevazilaze kapacitet lokalnih samouprava, treba razmotriti zamisao da se ojača uloga (ovlašćenja, nadležnosti i demokratska odgovornost) upravnih okruga ili da se napravi novi nivo upravljanja između centralnog i lokalnog, na temelju principa supsidijarnosti i odgovornosti.

5.4 Fiskalna jednakost

Zaključci

Prenos nadležnosti koji je usledio nakon procesa decentralizacije, uključujući i fiskalnu decentralizaciju, sproveden je na način koji je ugrozio finansijsku stabilnost i predvidljivo finansiranje jedinica lokalne samouprave. Takva podela ne garantuje dovoljno finansijskih sredstava za optimalan kvalitet usluga vezanih za životnu sredinu. Decentralizacija u oblasti životne sredine i dalja degradacija životne sredine praćene su fiskalnom centralizacijom. Finansijska davanja za životnu sredinu ne određuju se prema potrebama već raspoloživim sredstvima, što nije ispravno stanovište. Manjak finansijskih sredstava, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, nije praćen prioritizacijom najhitnijih oblasti za intervencije - poput otpada, prerade otpadnih voda i zaštita vazduha.

Izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu su u koliziji sa temeljnim načelom politike zaštite životne sredine, odnosno principom „zagađivač plaća”. Prema ovom principu, zagađivači (sektori energetike i saobraćaja, preduzeća, građani itd) plaćaju naknadu za zagađenje životne sredine, koju vlasti treba da koriste u svrhu zaštite životne sredine, što znači da je novac prikupljen kroz takse namenski opredeljen i rezervisan za ovu svrhu. Ovo je temeljno načelo politike životne sredine u EU i njegovo puno poštovanje je obaveza u okviru procesa pristupanja EU. Zakon o budžetskom sistemu je poništio odredbe Zakona o zaštiti životne sredine koje jamče primenu principa „zagađivač plaća”. Lokalne vlasti takođe zanemaruju princip da zagađivač plaća, uglavnom zbog toga što politika zaštite životne sredine nije među najvažnijim prioritetima ni na centralnom ni na lokalnom nivou.

Preporuke

Upravljanje na centralnom nivou

1. U potpunosti sprovesti princip „zagađivač plaća” i odrediti kazne za nesprovođenje principa centralnim i lokalnim vlastima. Neophodno je usaglašavanje odredbi Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o zaštiti životne sredine;
2. Identifikovati oblasti od značaja za finansiranje, poput zaštite vazduha, upravljanja otpadom, sanacije divljih deponija na lokalnu i unapređenja sistema upravljanja otpadnim vodama. Ovo su finansijski najzahtevnije oblasti i predstavljaju najveće uzroke propadanja životne sredine. Centralna vlast treba da uvede konkretne uslove za finansiranje takvih prioritarnih oblasti u siromašnim i nerazvijenim opštinama, a u skladu sa principom fiskalne jednakosti;
3. Sukcesivno uvećanje prihoda, ali i rashoda, lokalnih budžeta za zaštitu životne sredine, a ne njihovo smanjenje. Uvećanja moraju biti rezultat realne procene troškova ali i dijaloga između različitih socijalnih aktera, naročito onih koje će ovo povećanje direktno pogoditi;
4. Sistem za finansiranje zaštite životne sredine mora da služi osnovnom cilju ove javne politike - sprečavanju daljeg propadanja životne sredine.

Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Principi i pristupi u saradnji države i lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine – iskustva i preporuke

Saradnici na izradi analize:

Marko Vujačić

Mirko Popović

Aleksandra Saša Solujić

Ana Nedeljković Belja

Uredili:

Dragan Mladenović

Aleksandra Radetić

Beograd, mart 2018.



EVROPSKI
PROGRES