



Program PODRŠKA LOKALNIM SAMOUPRAVAMA U SRBIJI
U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA



STANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

euintegracije.skgo.org

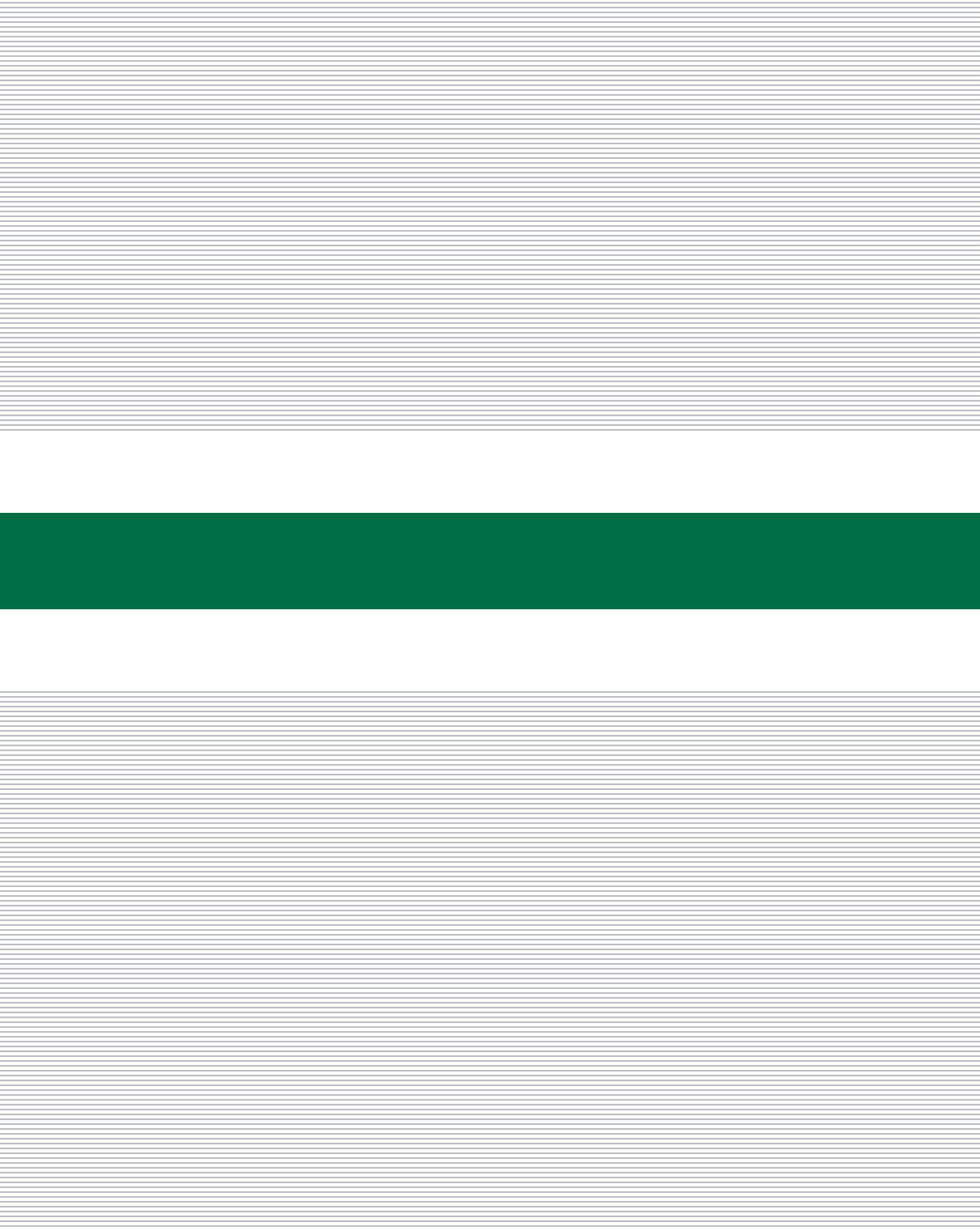


Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions




Pera Marković

STANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI



Stvaranje ove publikacije pomogla je Kraljevina Švedska u okviru programa
"Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija".
Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost SKGO.

Beograd, oktobar 2014.



Izdavač:
Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije

Za izdavača:
Đorđe Staničić


Autor:
Pera Marković

Lektorka:
Tijana Katona


Dizajn:
Marko Marković

Štampa:
Avantgarde print

Tiraž:
500



ISBN 978-86-88459-32-7

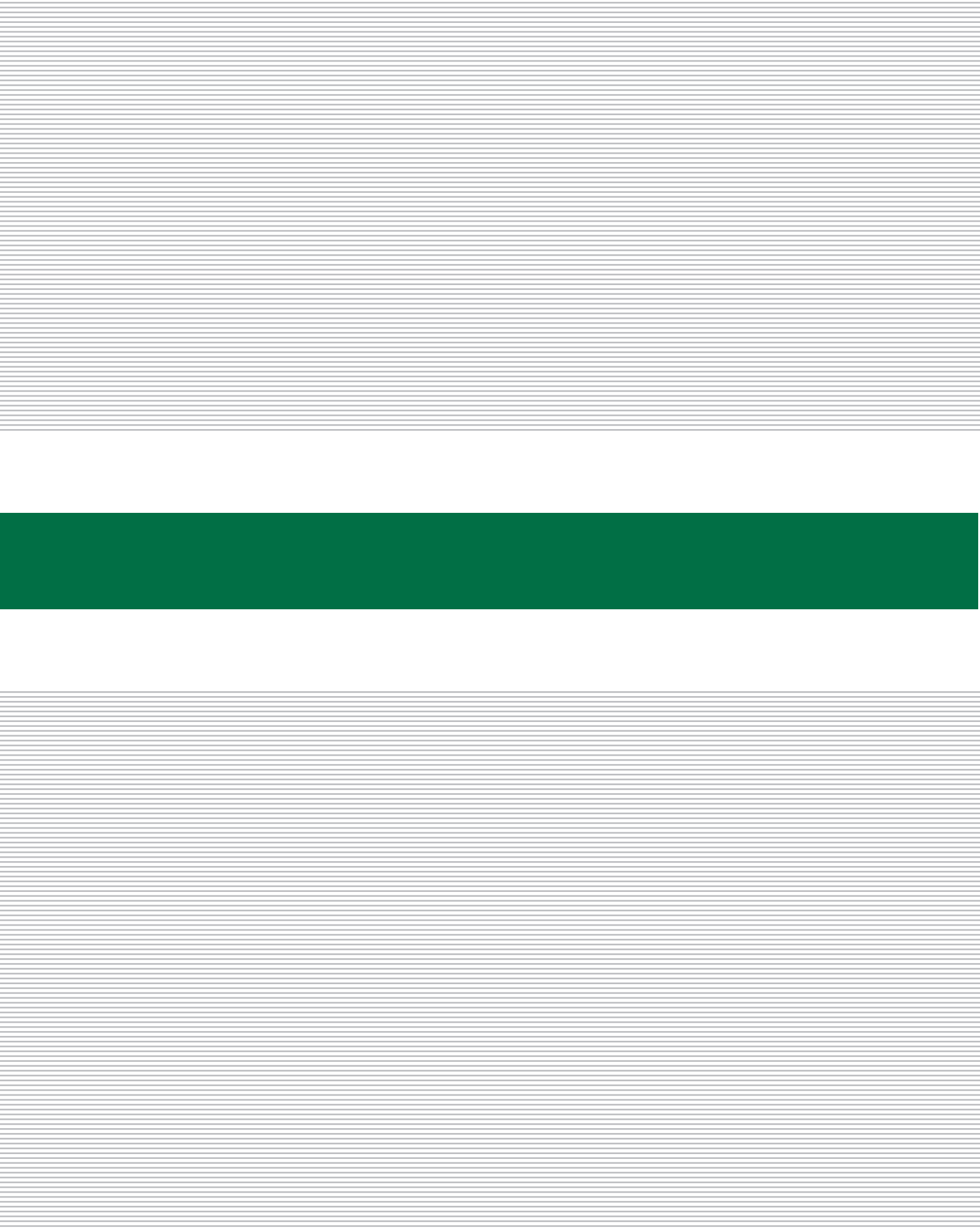


SADRŽAJ

Stanje zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji

I	PRETHODNE NAPOMENE	5
	ISTRAŽIVAČKI KONTEKST	5
	METOD I OBUHVAT ISPITIVANJA I RELEVANTNOST REZULTATA	7
	NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	10
II	STANJE SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU	15
1.	KAPACITETI LOKALNIH ORGANA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE	15
1.2.	Brojnost zaposlenih i inspektora za zaštitu životne sredine u lokalnoj upravi	16
	<i>1.2.a. Broj zaposlenih i broj inspektora za zaštitu životne sredine</i>	16
	<i>1.2.b. Procena dovoljnosti broja zaposlenih i inspektora za zaštitu životne sredine</i>	18
1.3.	Tehnička opremljenost lokalnih organa i inspekcija za zaštitu životne sredine	19
1.4.	Potrebe zaposlenih i inspektora ŽŠ za stručnim usavršavanjem	20
1.5.	Dodatni kadrovski kapaciteti za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou	21
1.6.	Povećanje kapaciteta kroz međuopštinsku saradnju u zaštiti životne sredine	22
2.	PLANIRANJE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE I FUNKCIONISANJE LOKALNIH ORGANA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA JAVNOST	24
2.1.	Planski dokumenti u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou	24
2.2.	Poslovi od značaja za javnost u oblasti zaštiti životne sredine	26
2.3.	Saradnja lokalnih vlasti i nevladinog sektora u zaštiti životne sredine	30
2.4.	Primena sektorskih zakona o zaštiti životne sredine	31
2.5.	Prisustvo korupcije u obavljanju poslova zaštite životne sredine	32
3.	FINANSIRANJE POSLOVA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU	33
3.1.	Funkcionisanje budžetske linije za zaštitu životne sredine	33
	<i>3.1.a. Planiranje sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine</i>	33
	<i>3.1.b. Učešće sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u budžetu</i>	36
	<i>3.1.c. Iskorišćenost sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine</i>	38
3.2.	Sopstveni izvori finansiranja zaštite životne sredine	40
3.3.	Spoljni izvori finansiranja zaštite životne sredine	42
4.	MONITORING STANJA I LOKALNI PRIORITETI U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	44
4.1.	Monitoring stanja životne sredine	44
4.2.	Lokalni prioriteti u zaštiti životne sredine	46
5.	ZAKLJUČAK	49
	Spisak korišćenih propisa i literature	52
	Prilog A: Upitnik o stanju sistema zaštite životne sredine na lokalnom nivou – Osnovna verzija	54
	Prilog B: Upitnik o stanju sistema zaštite životne sredine na lokalnom nivou – Proširena verzija	59





I PRETHODNE NAPOMENE

ISTRAŽIVAČKI KONTEKST

Brz industrijski razvoj i masovna potrošnja posle II svetskog rata proizveli su u Jugoslaviji, kao i u celom svetu, sasvim nove okolnosti i potrebe. U međunarodnoj i domaćoj stručnoj javnosti, od izveštaja Rimskog kluba *Granice rasta* i Deklaracije Konferencije UN o čovekovoj sredini, oba iz 1972. godine, do Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača iz 1985. godine i izveštaja Brutlandove komisije *Naša zajednička budućnost* iz 1987. godine, uobličavale su se ideje o potrebi i načinima da se očuva i zaštiti životna sredina, slično kao što je do tada, u međunarodnim i nacionalnim okvirima, razvijana zaštita prirode. Sa druge strane, naftna kriza (1973. i 1979. godine) i globalno, ali i domaće širenje ekoloških građanskih inicijativa nakon nekoliko uzastopnih teških ekoloških incidenata u inostranstvu (incident u nuklearnoj elektrani „Ostrvo Tri milje“ 1979. godine, brojne analize efekata „kiselih kiša“ u Evropi tokom 80-ih godina i naročito tragični hemijski incident u Bopalu 1984. godine i nuklearna katastrofa u Černobilju 1986. godine), doprineli su da se pažnja stručnih krugova poklopi sa interesovanjem široke javnosti. Najveći uspeh jugoslovenskih i srpskih građanskih inicijativa u pogledu zaštite životne sredine, do tada bilo je donošenje Zakona o zabrani izgradnje nuklearnih elektrana 1989. godine u Skupštini SFR Jugoslavije.

Zaštita životne sredine kao oblast upravnog delovanja, u Srbiji je uvedena Ustavom iz 1990. godine [1], odredbom o pravu čoveka na zdravu životnu sredinu i, posebno, donošenjem Zakona o zaštiti životne sredine 1991. godine [2]. Bio je to deo velikog uspeha višegodišnjih napora jugoslovenske i srpske stručne i šire javnosti da se uspostavi obavezujući sistemski pristup u ovoj oblasti.

Iako je državna kriza u periodu 1991–2000. godine značajno usporila razvoj zaštite životne sredine kao upravne oblasti, politički pluralizam ustanovljen u istom periodu omogućio je veliko širenje građanskih ekoloških inicijativa i njihovo organizovanje na lokalnom nivou. Upravo su lokalne inicijative nedostajale u periodu jugoslovenske države, da bi se očuvanje životne sredine iz diplomatskog i stručno-naučnog okvira i sa nivoa načela i premisa premestilo u lokalni okvir postojanja stvarnih ekoloških problema i nivo na kojem su to pitanja kvaliteta života.

Formiranje sadašnjeg sistema zaštite životne sredine u Srbiji započeto je 2004. godine, donošenjem novog Zakona o zaštiti životne sredine i zakona kojima se implementira Arhuska konvencija Ekonomske komisije UN za Evropu iz 1998. godine. Na taj način su obuhvaćena dva toka – globalno-nacionalni i lokalni – čime je životna sredina u celini postala deo redovnih poslova državne uprave. Ovi zakoni novelirani su 2009. godine i uz njih je usvojena dodatna grupa tzv. „zelenih zakona“, posvećenih pojedinačnim pitanjima vezanim za zaštitu životne sredine (**vazduh, buka, hemikalije, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, i dr.**), dok su pojedini posebni zakoni (npr. Zakon o vodama iz 2010. godine) doprineli konačnom zaokruživanju sadašnjeg pravnog okvira. Ovim propisima definisani su poslovi, nadležnosti i izvori finansiranja poslova u zaštiti i unapređivanju životne sredine.



Ipak, iako je u Srbiji zaštita životne sredine značajno unapređena nakon demokratskih promena 2001. godine, ona je ostala nedovoljno razvijena u odnosu na srodne upravne oblasti (npr. poljoprivreda, vodoprivreda i šumarstvo ili rudarstvo i energetika). To potvrđuje tretman ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine sa svakom promenom Vlade: od Ministarstva za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine (2001–2004), preko Ministarstva nauke i životne sredine (2004–2008) i Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja (2008–2011, kojem je od 2011. godine dodato i rudarstvo), do Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine (2012) i Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine (od 2013). Zaštita životne sredine imala je najviši stepen samostalnosti u periodu 2001–2004. godine, kada je bila osnovna grupa poslova ministarstva, da bi nakon 2004. godine postala jedna od dodatih nadležnosti u ministarstvu nadležnom za stariju i razvijeniju upravnu oblast. Sa druge strane, upravo od 2004. godine oblašću zaštite životne sredine, u stručnom smislu, bavi se Agencija za zaštitu životne sredine. Na ovaj način započeto je izmeštanje zaštite životne sredine iz čisto upravnih oblasti i izjednačavanje njenog položaja u organizaciji vlasti sa stručnim oblastima kakva je npr. upravljanje vodama, kojom se tradicionalno bavi Republička direkcija za vode pri Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

U istom periodu, Srbija je započela i procese evrointegracija: 2001. započeo je proces stabilizacije i priključivanja Evropskoj uniji; 2008. je potpisan, a 2013. stupio na snagu Sporazum o stabilizaciji i priključivanju; u martu 2012. Srbija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji; 2014. godine je u januaru održana prva **Međuvladina konferencija EU–Srbija, označavajući formalni početak pregovora o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji. Evrointegracije imaju veliki uticaj na oblast zaštite životne sredine, jer zahtevaju da svaka država buduća članica EU prihvati sve njene pravne tekovine.** Iako je napredak Srbije u izgradnji sistema zaštite životne sredine evidentan, treba imati u vidu da je, po mišljenju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji [3] (iz marta 2012. godine) kojim je zahtev prihvaćen, stanje u pogledu usklađenosti zaštite i očuvanja životne sredine u Srbiji sa evropskim standardima, ocenjeno najslabijom ocenom: „**Zaštita životne sredine** je oblast u kojoj će Srbija morati da uloži najviše napora za potpuno postizanje evropskih standarda. [...] Loš kvalitet vode za piće u nekim delovima Srbije, nerazvijeni sistemi za prikupljanje otpada i reciklažu i ilegalne deponije, samo su neki od problema koji su izdvojeni u Analitičkom izveštaju, u kojem se ističe i da je usklađivanje Srbije sa standardima EU u oblasti klimatskih promena, što je goruća tema u svetu, tek počelo.“ Stoga, „biće potrebni značajni i trajni naponi da bi se srednjoročno preuzele obaveze članstva u oblastima zaštite životne sredine, poljoprivrede i ruralnog razvoja, pravde, slobode i bezbednosti i finansijske kontrole“.

Koliko su javne vlasti u Srbiji na najnižem nivou, dakle – u srpskim opštinama i gradovima, u mogućnosti da ispune obaveze koje stvara pristup zaštiti životne sredine u skladu sa zahtevima usklađivanja stanja sa evropskim standardima? Ovo nije samo formalno-pravno pitanje niti deo stručne problematike. Da se poslužimo filozofskom osnovom, argumentacija koja pokazuje značaj ovog pitanja spram ukupne procene kvaliteta javne vlasti i demokratije, dolazi od Mišela Fukoa i ukratko glasi da, „pošto moderna vlast funkcioniše kroz celo društvo na kapilarni način, ona se najbolje može shvatiti u njenim konkretnim i lokalnim efektima i u redovnoj dnevnoj praksi, koje odražavaju i reprodukuju odnose moći“ [4]. O značaju lokalne samouprave i njenom funkcionisanju može se govoriti i iz drugog ugla, u liberalno-demokratskom pravcu, ilustrovano konstatacijom Fon Hajeka da „demokratija nigde nije dobro funkcionisala bez velikog udela lokalne samouprave“. [5] U



bilo kojoj varijanti, lokalna samouprava je ogledno polje, lakmus za utvrđivanje stvarnih dometa funkcionisanja javne vlasti.

Ovde će biti prikazani rezultati obimnog ispitivanja o stanju sistema zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji, sprovedenog u prvoj polovini 2013. godine. Ispitivanje je bilo usmereno na procenu kapaciteta (kadrovskih, materijalnih, planskih, finansijskih) i, manjim delom, funkcionisanje nadležnih lokalnih organa i lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine. Prethodne napomene treba da posluže da se na ispravan način posmatraju i tumače rezultati ovog ispitivanja.

METOD I OBUHVAT ISPITIVANJA I RELEVANTNOST REZULTATA

Ispitivanje o stanju sistema zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji sprovedeno je u okviru projekta istraživanja barijera za primenu zakona iz oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou, kao deo programa „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija“. Program sprovodi Stalna konferencija gradova i opština – SKGO, uz podršku Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju – SIDA.

Metod ispitivanja

Ispitivanje je sprovedeno metodom anketiranja ovlašćenih predstavnika gradova i opština. Anketa je sprovedena u dva kruga: prvi krug u martu i aprilu, i drugi krug u maju i junu 2013. godine. Osnovnu verziju upitnika, za prvi krug ispitivanja, i proširenu verziju, za drugi krug, sastavio je projektni tim koji su činili predstavnici SKGO profesionalno angažovani za životnu sredinu, kao i spoljni saradnici iz Srbije i Hrvatske sa dugogodišnjim iskustvom u ovoj oblasti. Upitnici se nalaze u prilogu (Prilog A: Upitnik – Osnovna verzija i Prilog B: Upitnik – Proširena verzija).

Osnovna verzija upitnika korišćena u prvom krugu, ispitivanja imala je 15 pitanja. Cilj upitnika bio je da relativno malim obimom, postigne visok procenat dobrovoljnih odgovora. Osnovna verzija upitnika prosleđena je, preko mreže poverenika SKGO, u sve gradove i opštine u Srbiji. U ispitivanje nisu bile uključene opštine iz AP Kosovo i Metohija. Odgovori na osnovnu verziju upitnika prikupljeni su 11–20. marta. Ukupno je 58 gradova i opština poslalo popunjene osnovne verzije upitnika.

U drugom krugu ispitivanja korišćena je proširena verzija upitnika, sa 31 pitanjem. Proširena verzija je u celini obuhvatila pitanja iz osnovne verzije, a dodata su i potpitanja i nova pitanja, čime su formirane grupe pitanja za podoblasti u vezi sa zaštitom životne sredine na lokalnom nivou. Cilj proširene verzije upitnika bio je da, produbljenim ispitivanjem, proveri kvalitet odgovora na osnovnu verzije upitnika. Proširenu verziju upitnika popunjavalo je pet anketara, po regionalnom principu. Drugim krugom, ispitivanje je ravnomerno obuhvatilo 26 gradova i opština iz cele Srbije. Gradovi i opštine koji su dostavili odgovore u prvom krugu istraživanja, nisu ponovljeni u ispitivanju u drugom krugu. Odgovori anketara prikupljeni su u periodu od 20. aprila do 15. maja.

Odgovori gradova i opština obrađivani su statistički i tumačeni komparativnim i normativnim metodom.



Obuhvat ispitivanja

U prvom krugu ispitivanja, odgovore na osnovnu verziju upitnika poslalo je 58 jedinica lokalne samouprave – 11 gradova i 47 opština. U drugom krugu, ovlašćeni anketari posetili su izabrane gradove i opštine po regionalnom principu. Pošto je odgovore na osnovnu verziju upitnika dostavio nesrazmerno veliki broj gradova u odnosu na opštine, za proširenu verziju odabrana su samo 2 grada, pa su u drugom krugu prikupljeni odgovori iz 26 jedinica lokalne samouprave, i to 2 grada i 24 opštine. Spisak gradova i opština koji su poslali odgovore u prvom krugu i gradova i opština koje su posetili anketari, nalazi se u tabeli i na mapi.

Ispitivani gradovi i opštine prema broju stanovnika 2012.

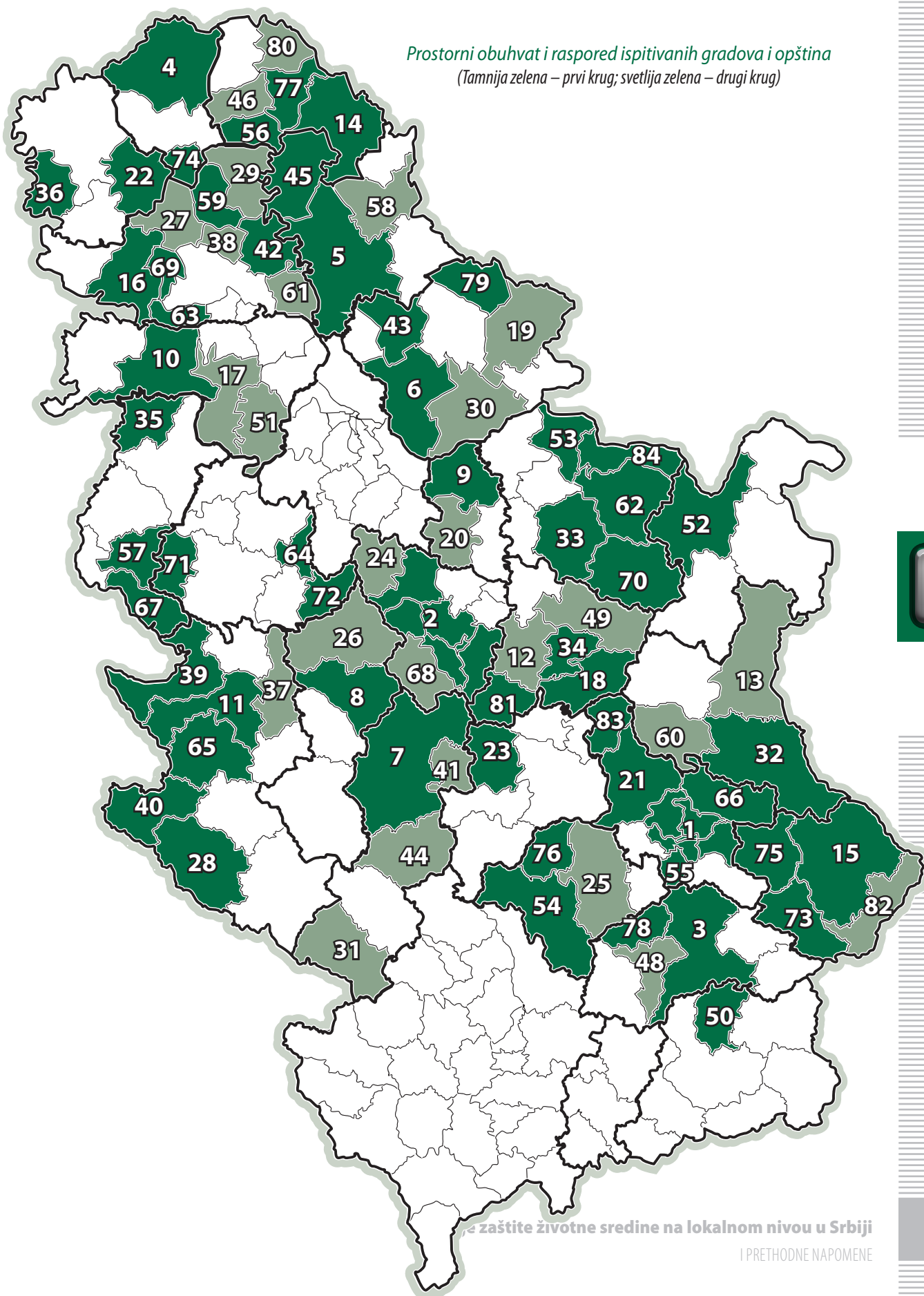
**Gradovi i opštine iz drugog kruga ispitivanja*

1	Niš	255.612	29	Bečej*	37.904	57	Krupanj	17.404
2	Kragujevac	174.100	30	Kovin*	34.990	58	Žitište*	17.389
3	Leskovac	146.640	31	Tutin*	32.191	59	Srbobran	16.329
4	Subotica	143.179	32	Knjaževac	31.264	60	Sokobanja*	16.272
5	Zrenjanin	123.536	33	Petrovac na Mlavi	31.037	61	Titel*	16.070
6	Pančevo	123.021	34	Ćuprija	30.896	62	Kučevo	15.978
7	Kraljevo	117.701	35	Bogatić	29.853	63	Beočin	15.589
8	Čačak	114.797	36	Apatin	29.500	64	Lajkovac	15.287
9	Smederevo	107.170	37	Požega*	29.423	65	Čajetina	14.973
10	Sremska Mitrovica	80.167	38	Temerin*	28.277	66	Svrljig	14.802
11	Užice	78.598	39	Bajina Bašta	27.065	67	Ljubovija	14.338
12	Jagodina*	70.048	40	Priboj	26.914	68	Knić*	14.184
13	Zaječar*	60.045	41	Vrnjačka Banja*	26.296	69	Bački Petrovac	13.782
14	Kikinda	60.251	42	Žabalj	26.186	70	Žagubica	13.147
15	Piroć	58.701	43	Kovačica	25.973	71	Osečina	12.911
16	Bačka Palanka	55.898	44	Raška*	24.657	72	Ljig	12.585
17	Ruma*	55.343	45	Novi Bečej	24.191	73	Babušnica	12.381
18	Paraćin	54.915	46	Senta*	23.898	74	Mali Iđoš	12.289
19	Vršac*	51.846	47	Topola	22.628	75	Bela Palanka	12.142
20	Smed. Palanka*	51.824	48	Lebane*	22.290	76	Blace	11.947
21	Aleksinac	51.875	49	Despotovac*	22.218	77	Čoka	11.760
22	Kula	43.803	50	Vladićin Han	21.609	78	Bojnik	11.462
23	Trstenik	43.398	51	Pećinci*	21.437	79	Plandište	11.297
24	Arandjelovac*	45.746	52	Majdanpek	19.854	80	Novi Kneževac*	11.165
25	Prokuplje*	44.790	53	Veliko Gradište	18.956	81	Rekovac	10.987
26	Gornji Milanovac*	43.739	54	Kuršumlija	18.445	82	Dimitrovgrad*	10.115
27	Vrbaš*	42.802	55	Doljevac	17.846	83	Ražanj	9.070
28	Prijepolje	38.781	56	Ada	17.427	84	Golubac	8.654

Radi ujednačavanja obrade i analize i poređenja odgovora, gradovi i opštine su raspoređeni u pet grupa, prema broju stanovnika [6] (gradovi, opštine sa preko 40.000 stanovnika, opštine sa 25.000–40.000 stanovnika, opštine sa 15.000–25.000 stanovnika i opštine sa manje od 15.000 stanovnika).



*Prostorni obuhvat i raspored ispitivanih gradova i opština
(Tamnija zelena – prvi krug; svetlija zelena – drugi krug)*



Relevantnost rezultata ispitivanja

Relevantnost odgovora. Svaku dostavljenu osnovnu verziju upitnika popunjavali su timovi zaposlenih na neodređeno vreme u lokalnim upravama. Po pravilu, tim su činili samostalno stručno lice iz odeljenja lokalne uprave za zaštitu životne sredine, lokalni inspektor za zaštitu životne sredine i samostalno stručno lice iz odeljenja lokalne uprave za finansije.

Svaku proširenu verziju upitnika popunjavali su anketari koji su zaposleni na poslovima zaštite životne sredine u lokalnim upravama različitim od lokalnih uprava u kojima su vršili anketu. Odgovore na pitanja davali su timovi u proseku istog sastava kao i kod osnovne verzije upitnika, pri čemu je anketar bio koordinator.

Davanje odgovora na obe verzije upitnika bilo je dobrovoljno, a sva lica koja su davala odgovore, apsolutno su kvalifikovana.

Rezultati odgovora na upitnik u drugom krugu ispitivanja, u celini su bili identični odgovorima u prvom krugu, čime su potvrdili tačnost odgovora u prvom krugu i celom ispitivanju dali kvalitet pune relevantnosti.

Relevantnost obuhvata. U oba kruga ispitivanja obuhvaćene su 84 jedinice lokalne samouprave u Srbiji bez Kosova. Pošto, po Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije [7], u Srbiji bez AP Kosovo i Metohija ima 145 jedinica lokalne samouprave (glavni grad, 22 grada i 122 opštine), to znači da je anketirano 58% od ukupnog broja jedinica lokalne samouprave (84 od 145), pri čemu je obuhvaćeno 14 od 22 grada (64%) i 70 od 122 opštine (57%). U okviru ispitivanih gradova i opština, obuhvaćeni su svi tipovi jedinica lokalne samouprave, od velikih gradova do malih ruralnih opština.

Zaključak o relevantnosti. S obzirom na kvalifikovanost lica koja su davala odgovore i dobrovoljnost davanja odgovora, može se smatrati da su dobijeni odgovori apsolutno relevantni po pitanju kvaliteta. Sa druge strane, visok prostorni obuhvat istraživanja takođe potvrđuje reprezentativnost dobijenih odgovora. Zbog svega, rezultati ispitivanja se punopravno mogu smatrati validnim.

NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Od uvođenja u pravni sistem 1990. godine, zaštita životne sredine spada i u nadležnosti lokalne samouprave.

U članu 190 Ustava RS iz 2006. godine [8], navodi se da opština, preko svojih organa, obavlja različite poslove, među kojima i „stara se o zaštiti životne sredine“.

Nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine prema osnovu se mogu podeliti na opšte i posebne. Opšti osnov za utvrđivanje nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine propisan je Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine [9] kao njena izvorna nadležnost, kojim je definisano (član 20, tačke 11 i 36) da lokalna samouprava: „stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skla-



du sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine“ i „obrazuje inspeksijske službe i vrši inspeksijski nadzor nad izvršenjem propisa i drugih opštih akata iz nadležnosti opštine“. U vezi sa zaštitom životne sredine je i isključiva nadležnost lokalne samouprave u uređivanju i obezbeđivanju obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, propisana Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim zakonima. Konačno, Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje (član 22) da lokalna samouprava obavlja, kao poverene, „pojedine poslove inspeksijskog nadzora iz oblasti [...] zaštite životne sredine“.

Osim navedenih nadležnosti, Zakon o lokalnoj samoupravi (član 52, tačke 5 i 6) propisuje opšte ovlašćenje republičkih organa da zakonom mogu poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti, kao što su izvršavanje zakona i drugih propisa, a jedinice lokalne samouprave dužne su i odgovorne da kvalitetno i efikasno izvršavaju ove poslove kao poverene.

Posebni osnovi za utvrđivanje nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine, propisani su sektorskim zakonima. I ove nadležnosti mogu se podeliti u dve grupe, prema vremenu donošenja zakona. Prvu grupu čine osnovni zakoni kojima je ustanovljen sistem zaštite životne sredine na lokalnom nivou, doneti 2004. godine, Zakon o zaštiti životne sredine [10], zatim zakoni kojima se sprovodi tzv. Arhuska konvencija – Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu [11] i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu [12], kao i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (stupa u celini na snagu 2015. godine) [13]. Ovim zakonima definisan je konstitutivni deo poslova lokalnih organa za zaštitu životne sredine. Drugu grupu čine uže sektorski zakoni posvećeni zaštiti životne sredine doneti 2009–2010. godine: **Zakon o upravljanju otpadom** [14], **Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu** [15], **Zakon o zaštiti vazduha** [16], **Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini** [17], **Zakon o hemikalijama** [18], **Zakon o biocidnim proizvodima** [19], **Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja** [20] i **Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti** [21]. Sistem propisa zaokružuju podzakonski akti za navedene zakone. Zakoni iz druge grupe predstavljaju stručni deo nadležnosti lokalnih organa. U načelu, nadležnosti lokalne uprave po osnovu prve grupe, dakle – osnovnih zakona, čine standardne poslove i obavlja ih većina lokalnih uprava, dok su nadležnosti propisane užesektorski zakonima iz druge grupe, ređe prisutne u praksi lokalnih organa, o čemu će više reči biti kasnije.

Skup zakona iz obe grupe posebnih osnova kojima se propisuju nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine, definiše poslove lokalnih organa u ovoj oblasti. Kao ilustraciju obima poslova lokalnih organa za zaštitu životne sredine, sledi lista njihovih karakterističnih grupa poslova:

1. Planiranje i upravljanje zaštitom životne sredine:

- 1) izrada propisa, upravnih i drugih akata i izrada ili učešće u izradi programa zaštite životne sredine i akcionih i sanacionih planova i projekata, i strateških planova, programa i projekata u oblasti zaštite, očuvanja i racionalnog korišćenja prirodnih resursa i dobara, upotrebe obnovljivih izvora energije i zaštite životne sredine;



- 2) praćenje i primena ekonomskih instrumenata u finansiranju zaštite životne sredine i propisivanje i utvrđivanje visine naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine;
- 3) utvrđivanja uslova i mera zaštite životne sredine za potrebe planiranja i uređenja prostora i izgradnju objekata;
- 4) sprovođenje postupka procene uticaja projekata na životnu sredinu, odlučivanje o potrebi procene uticaja, određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja i odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja;
- 5) učešće u postupku strateške procene uticaja planova na životnu sredinu i davanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni;
- 6) izdavanje integrisanih i drugih dozvola za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti;
- 7) izrada i sprovođenje lokalnog plana upravljanja otpadom i pojedinačnih programa upravljanja inertnim i neopasnim otpadom;
- 8) održavanje baza podataka i uspostavljanje informacionog sistema zaštite prirode i životne sredine, i drugo.

2. Praćenje i monitoring stanja životne sredine:

- 1) izrada i sprovođenje programa praćenja i kontrole kvaliteta životne sredine (vazduha, izvorske vode, javnih česama, površinskih voda, zemljišta, merenje nivoa komunalne buke, nivoa radioaktivnosti i UV zračenja) i praćenje primene normativa i standarda kvaliteta životne sredine i predlaganje mera;
- 2) uspostavljanje lokalnog registra izvora zagađivanja i izrada strateških karata buke;
- 3) praćenje kvaliteta životne sredine preko ovlašćenih stručnih organizacija (vazduh, voda, zemljište), uticaja buke, jonizujućih i nejonizujućih zračenja i opasnih i štetnih materija na životnu sredinu;
- 4) sprovođenje planova i programa upravljanja otpadom i primena propisanih mera i postupaka od strane operatera u postrojenjima za upravljanje otpadom i postupanja proizvođača i drugih vlasnika otpada;
- 5) objavljivanje podataka, izveštaja i informacija o stanju životne sredine, izdavanje publikacija o kvalitetu životne sredine, i drugo.

3. Zaštita od udesa i preventivna zaštita:

- 1) praćenje primene plana zaštite od udesa i akata o proglašenju stanja ugroženosti u slučaju udesa, kao i akcionih planova smanjenja rizika ili trajanja prekoračenja koncentracija štetnih materija opasnih po zdravlje ljudi i, u slučaju udesa, proglašenje stanja ugroženosti životne sredine;
- 2) praćenje zagađenja vazduha, emisija buke i vibracija, prometa i korišćenja hemikalija i njihov uticaj na zdravlje ljudi i životnu sredinu;



- 3) kontrola rada stacionarnih izvora zagađivanja vazduha i izvora buke;
- 4) organizacija kontrole populacija štetnih organizama (komaraca, glodara i dr.) na teritoriji opštine i priprema i realizacija programa njihovog suzbijanja;
- 5) obrada, sistematizacija i čuvanje podataka o kvalitetu životne sredine, i drugo.

4. Inspekcijski nadzor:

- 1) kontrola uslova i mera zaštite životne sredine utvrđenih za izgradnju objekata i kontrola ispunjenosti propisanih uslova zaštite životne sredine za početak rada i obavljanje određenih delatnosti u skladu sa zakonom i drugim propisima;
- 2) sprovođenje mera zaštite životne sredine definisanih studijom o proceni uticaja i izdatim integrisanim dozvolama za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti;
- 3) kontrola i monitoring operatera i kvantifikacija uticaja njihovog rada na životnu sredinu, ocena mera i postupaka smanjenja uticaja na životnu sredinu i izrada predloga za izmenu uslova utvrđenih u dozvoli i postupku njene revizije;
- 4) utvrđivanje uslova i mera zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine od štetnog dejstva nejonizujućih zračenja kod korišćenja izvora nejonizujućih zračenja;
- 5) kontrola kvaliteta otpadnih voda koje se ispuštaju u recipijent;
- 6) nadzor nad sakupljanjem, skladištenjem i transportom inertnog i neopasnog otpada na lokaciji vlasnika otpada, kao i nad upravljanjem ambalažom i ambalažnim otpadom (tretman, odlaganje, reciklaža) za sva postrojenja i aktivnosti, kada opština ovim subjektima izdaje dozvolu za rad;
- 7) vođenje upravnog i izvršnog postupka, donošenje upravnih akata i obavljanje upravnih radnji u inspekcijskom nadzoru u zaštiti životne sredine i podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i prijava za privredni prestup;
- 8) inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa u oblasti zaštite životne sredine koje Republika poveri opštini, i drugo.

Takođe, svaka lokalna uprava nadležna za zaštitu životne sredine, aktivno učestvuje, podstiče i pomaže realizaciju programa, projekata i akcija naučnih i stručnih ustanova, komunalnih i drugih preduzeća, udruženja i drugih subjekata u cilju jačanja svesti o potrebi zaštite životne sredine.

U vezi sa obavljanjem poslova iz nadležnosti lokalne samouprave, od velikog značaja su aktivnosti komunalnih preduzeća, čiji su osnivači lokalne samouprave, naročito u vodosnabdevanju, odvođenju i prečišćavanju otpadnih voda i u upravljanju otpadom, kao i aktivnosti vodoprivrednih preduzeća, koja su tržišni subjekti.

Konačno, u nadležnosti lokalne samouprave spada i zaštita prirode, koju sprovode isti organi koji sprovode i zaštitu životne sredine. U ovom ispitivanju zaštita prirode nije obuhvaćena.

Finansiranje poslova u oblasti zaštite životne sredine reguliše nekoliko zakona, od kojih je najvažniji Zakon o zaštiti životne sredine [10], a od značaja su još Zakon o finansira-



nju lokalne samouprave [22] i Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine [23]. Najvažniji instrument finansiranja je naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine, uvedena 1991. godine [2]. Zakonom je propisana kao opcioni izvorni prihod lokalne samouprave radi formiranja samostalnih sredstava za finansiranje poslova i mera zaštite životne sredine. Uslov za uvođenje naknade jeste da sredstva ostvarena od nje, moraju biti namenski korišćena.

Relativno detaljan prikaz nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine ima za svrhu bolju ocenu rezultata ispitivanja. Pošto je ispitivanje bilo većim delom posvećeno proceni kapaciteta (kadrovskih, materijalnih, planskih, finansijskih) i manjim delom funkcionisanju nadležnih lokalnih organa i lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine, prikaz nadležnosti služi kao jasan i slikovit orijentir za procenu rezultata ispitivanja.



II STANJE SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU

1. KAPACITETI LOKALNIH ORGANA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

1.1. Organizacija lokalne uprave i inspekcijski nadzor za zaštitu životne sredine

Ograničeni broj zaposlenih u lokalnim upravama, kao i neujednačen obim poslova za sve upravne oblasti u njenoj nadležnosti, stvaraju problem u obezbeđivanju punog obima posla za zaposlene u svakoj pojedinoj oblasti, zbog čega se upravni poslovi kombinuju u pojedine organe prema srodnosti oblasti. Pokazatelj značaja određene upravne oblasti jeste na koji način se vrši kombinovanje: pošto su upravni organi inokosni, kada je određen upravni organ nadležan za klasičnu i razvijenu upravnu oblast, na njegovom čelu će uvek biti lice stručno za tu, klasičnu i razvijenu oblast, dok će manje razvijene upravne oblasti u nadležnosti istog upravnog organa najčešće ostati takve – manje razvijene. Jednostavnije rečeno, starije upravne oblasti imaju veliku prednost u obezbeđivanju uslova za njihovo obavljanje, u odnosu na mlađe. U tom smislu, položaj zaštite životne sredine, kao relativno mlade upravne oblasti, može se dobro videti već na osnovu organizacionog ustrojstva lokalne uprave.

Poslovi zaštite životne sredine u većini lokalnih uprava u ispitivanim opštinama, organizovani su u odeljenje nadležno za poslove tradicionalnih lokalnih upravnih oblasti urbanizma, građevinarstva i komunalnih delatnosti (49/84 ispitivane opštine, 58%). Druga po učestalosti organizaciona jedinica lokalne uprave u koju se raspoređuju poslovi zaštite životne sredine u ispitivanim opštinama, jeste odeljenje nadležno za privredu i finansije (17/84, 20%). U pet ispitivanih opština (6%), poslovi zaštite životne sredine su u nadležnosti odeljenja za inspekcijske poslove. U istom broju opština, pet (6%), organizaciona jedinica za poslove zaštite životne sredine se tako i zove i ima relativni položaj jednakog značaja sa drugim organizacionim jedinicama lokalne uprave. U preostalih šest ispitivanih opština, poslovi zaštite životne sredine raspoređeni su na neuobičajen način (npr. u odeljenje za opštu upravu i skupštinske poslove, u upravu za zdravstvo, socijalnu i zaštitu životne sredine ili u javno preduzeće).

Svaki od modela organizacije poslova zaštite životne sredine u okviru lokalne uprave, ima opravdanje. Činjenica da je zaštita životne sredine u značajnoj većini ispitivanih gradova i opština povezana sa poslovima urbanizma i komunalnih delatnosti, može se tumačiti i kao znak da je u njima pažnja više usmerena na urbanizam i komunalne delatnosti, a zaštita životne sredine pridodata kao srodna i sporedna. Razlog za takvo postupanje nalazi se sasvim sigurno i u skorašnjem donošenju Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o upravljanju otpadom, oba iz 2009. godine, kao i nasleđenom značaju komunalnih delatnosti. Na drugačiji način ali sa istom usmerenošću na ova dva zakona, okrenuta je i praksa 20% ispitivanih opština koje su zaštitu životne sredine rasporedile u odeljenje za privredu i finansije, povezujući je sa razvoj-



nim projektima koji se, po pravilu, odnose na kapitalne investicije u komunalne delatnosti, što se uz pomenuta dva zakona iz 2009. godine, može povezati još i sa dostupnošću finansijskih izvora od centralnih organa, bilateralnih donatora ili evropskih fondova za ove namene.

Što se tiče inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine, on je u polovini ispitivanih opština raspoređen u odeljenje lokalne uprave za sve vrste inspekcijskog nadzora iz nadležnosti lokalne samouprave (41/84, 49%). Druga veća grupa su ispitivane opštine u kojima su ovi poslovi raspoređeni u okviru organizacione jedinice nadležne za skup tipičnih lokalnih poslova – urbanizam, građevinarstvo, stambeni i komunalni poslovi i imovinsko-pravni poslovi (26/84, 31%). Samo u jednoj ispitivanoj opštini poslovi inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine su u nadležnosti samostalnog organa za zaštitu životne sredine.

I organizacija poslova inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine je slična onoj kod poslova zaštite životne sredine, sa dva pretežna modela: model u kojem su svi poslovi inspekcijskog nadzora u okviru jedne organizacione jedinice, kao redovan, i model u okviru organizacione jedinice za urbanizam i komunalne delatnosti, kao drugi po učestalosti. Oba modela su funkcionalna, mada sa drugačijim izborom funkcija koji povezuju različite grupe poslova. Ostali modeli organizacije su retko zastupljeni.

Neobičan je slučaj u tri ispitivane opštine, u kojima se poslovi inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine ni ne obavljaju. Pošto se u te tri opštine obavljaju poslovi zaštite životne sredine, upitan je kvalitet ovih poslova kada ih ne prati inspekcijski nadzor.

Organizacija lokalnih uprava u pogledu poslova zaštite životne sredine i poslova inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine, potvrđuje da je reč o mladoj upravnoj oblasti. Pošto je organizaciona jedinica lokalne uprave nadležna za zaštitu životne sredine samostalna u odnosu na druge organizacione jedinice lokalne uprave samo u pet od 84 ispitivane opštine, može se zaključiti da se zaštita životne sredine na lokalnom nivou tretira kao stručan posao kojim se proširuju i dopunjuju poslovi iz klasičnih lokalnih nadležnosti. Na ovaj način lokalne samouprave ponavljaju način postupanja Vlade oko organizacije nadležnosti za zaštitu životne sredine, opisan u prethodnim napomenama.



1.2. Brojnost zaposlenih i inspektora za zaštitu životne sredine u lokalnoj upravi

1.2.a. Broj zaposlenih i broj inspektora za zaštitu životne sredine

Slično organizaciji lokalne uprave, i broj zaposlenih je pokazatelj relativnog značaja određene upravne oblasti. Udeo zaposlenih koji obavljaju poslove zaštite životne sredine na lokalnom nivou, statistički iznosi 1–3% od ukupnog broja zaposlenih u lokalnoj upravi. Ovaj udeo se najbolje vidi u gradovima i u opštinama sa više od 25.000 stanovnika, jer je kod opština sa manjim brojem stanovnika, ukupan broj zaposlenih u lokalnoj upravi manji od 100, pa je udeo zaposlenih koji se bave zaštitom životne sredine u ukupnom broju zaposlenih nesrazmerno velik, iako je reč o samo jednom zaposlenom.

Konkretno, u trećini ispitivanih opština (30/84, 35%) po jedan zaposleni obavlja poslove zaštite životne sredine, a u drugoj trećini (26/84, 30%) radi se o dva zaposlena. Kod velikih

lokalnih uprava, pravilo je slično: u Nišu ove poslove obavlja osam od 829 zaposlenih, u Čačku tri od 244, a u Subotici pet od 353 zaposlena. Postoje i izuzeci od ovog pravila: u Trsteniku poslove zaštite životne sredine obavlja pet od 120 zaposlenih, u Kikindi 10 (od oko 200 – ukupan broj zaposlenih nije dostavljen), a u Čupriji 11 od 167 zaposlenih u lokalnoj upravi.

Što se tiče broja inspektora za zaštitu životne sredine, tri četvrtine ispitivanih opština (63/84, 75%) ima po jednog inspektora zaštite životne sredine.

Razlog velikog broja zaposlenih koji obavljaju poslove zaštite životne sredine u nekim opštinama, ostao je van okvira ispitivanja, ali u nekim slučajevima to može biti rezultat činjenice da opština ima velike izvorne prihode ili velike prihode od zagađivača životne sredine ili znatno proširene nadležnosti lokalnog organa za zaštitu životne sredine po drugim osnovama, što dovodi do stvarnih potreba za većim brojem zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine u odnosu na ukupan broj zaposlenih u lokalnoj upravi. U ovakvim slučajevima, za ove zaposlene postoji i potreban izvor finansiranja.

U vezi sa brojem zaposlenih u lokalnoj upravi, treba uzeti u obzir da je limitiran Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji iz 2009. godine [24] i da načelno iznosi četiri zaposlena na 1.000 stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva (4‰).

Zaposleni na poslovima ZŽS i inspekcijskog nadzora u ZŽS 2012.

1 – Grad/Opština, 2 – Broj stanovnika, 3 – Ukupno zaposlenih u lok. upravi, 4 – Zaposlenih za ZŽS, 5 – Inspektora za ZŽS

RB	1	2	3	4	5	RB	1	2	3	4	5
1	Niš	255.612	829	8	12	21	Aleksinac	51.875	151	1	1
2	Kragujevac	174.100	–	4	4	22	Kula	43.803	94	4	1
3	Leskovac	146.640	–	14	6	23	Trstenik	43.398	120	5	1
4	Subotica	143.179	353	5	2	24	Arandjelovac	45.746	120	1	1
5	Zrenjanin	123.536	385	10	4	25	Prokuplje	44.790	208	16	2
6	Pančevo	123.021	346	14	4	26	G. Milanovac	43.739	134	4	1
7	Kraljevo	117.701	280	9	3	27	Vrbas	42.802	141	2	1
8	Čačak	114.797	244	3	4	28	Prijepolje	38.781	80	1	1
9	Smederevo	107.170	329	5	3	29	Bečej	37.904	126	4	1
10	Srem. Mitrovica	80.167	–	2	1	30	Kovin	34.990	–	1	1
11	Užice	78.598	–	2	1	31	Tutin	32.191	104	1	1
12	Jagodina	70.048	–	3	2	32	Knjaževac	31.264	107	1	1
13	Zaječar	60.045	299	2	1	33	Petrovac n/M	31.037	96	3	1
14	Kikinda	60.251	–	10	4	34	Čuprija	30.896	167	11	2
15	Pirot	58.701	176	3	1	35	Bogatić	29.853	–	3	1
16	Bač. Palanka	55.898	117	2	1	36	Apatin	29.500	114	1	1
17	Ruma	55.343	150/24	3	1	37	Požega	29.423	71	1	1
18	Paraćin	54.915	122	2	1	38	Temerin	28.277	73	2	1
19	Vršac	51.846	93	3	2	39	Bajina Bašta	27.065	61	1	1
20	Smed. Palanka	51.824	–	1	3	40	Priboj	26.914	74	1	1



RB	1	2	3	4	5	RB	1	2	3	4	5
41	Vrnjačka Banja	26.296	114	1	1	63	Beočin	15.589	59	1	1
42	Žabalj	26.186	87	2	1	64	Lajkovac	15.287	78	2	1
43	Kovačica	25.973	81	2	1	65	Čajetina	14.973	–	1	1
44	Raška	24.657	89	2	1	66	Svrljig	14.802	49	1	1
45	Novi Bečej	24.191	76	1	1	67	Ljubovija	14.338	60	1	1
46	Senta	23.898	71	2	1	68	Knić	14.184	48	2	–
47	Topola	22.628	–	1	1	69	Bač. Petrovac	13.782	42	3	1
48	Lebane	22.290	84	1	1	70	Žagubica	13.147	65	1	1
49	Despotovac	22.218	110	3	1/2	71	Osečina	12.911	43	2	1
50	Vladičin Han	21.609	86	3	1	72	Ljig	12.585	59	2	1
51	Pećinci	21.437	63	2	1	73	Babušnica	12.381	50	2	1
52	Majdanpek	19.854	90	1	–	74	Mali Idoš	12.289	–	–	1
53	V. Gradište	18.956	77	1	1	75	Bela Palanka	12.142	50	2	1
54	Kuršumlija	18.445	–	1	1	76	Blace	11.947	60	2	1
55	Doljevac	17.846	50	2	1	77	Čoka	11.760	41	2	1
56	Ada	17.427	–	2	1	78	Bojnik	11.462	65	1	1
57	Krupanj	17.404	–	1	–	79	Plandište	11.297	57	2	1
58	Žitište	17.389	104	2	1	80	N. Kneževac	11.165	57	1	1
59	Srbobran	16.329	56	2	1	81	Rekovac	10.987	–	1	1
60	Sokobanja	16.272	62	1	1	82	Dimitrovgrad	10.115	59	1	1
61	Titel	16.070	44	–	–	83	Ražanj	9.070	43	1/2	1/2
62	Kučevo	15.978	80	1	1	84	Golubac	8.654	45	2	1



Zakon poznaje i korektive za ukupan broj zaposlenih po osnovu kojih se broj može neznatno povećati (npr. službena upotreba jezika nacionalne manjine, pravo na formiranje komunalne policije, manje od 15.000 stanovnika u opštini i kada je učešće transfera iz budžeta Republike u budžetu opštine manje od 20%), ali i sa ovim korektivima, broj zaposlenih bitno ne odstupa od načela od četiri zaposlena na 1.000 stanovnika. Ukupan broj zaposlenih po ovom zakonu ne obuhvata samo lokalnu upravu, nego i druge organe i organizacije koji se finansiraju iz istog budžeta kao i lokalna uprava, što kod nekih opština objašnjava manji broj zaposlenih u lokalnoj upravi u odnosu na broj stanovnika opštine, kada je broj zaposlenih u lokalnoj upravi primetno manji od broja dobijenog po načelu četiri zaposlena na 1.000 stanovnika, pošto su tada uključeni i zaposleni u nekim drugim organizacijama koje se finansiraju iz istog budžeta kao i lokalna uprava.

1.2.b. Procena dovoljnosti broja zaposlenih i inspektora za zaštitu životne sredine

U drugom krugu ispitivanja, na uzorku od 26 gradova i opština, od ispitivanih opština je traženo da izvrše procenu dovoljnosti broja zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine i u inspekcijском nadzoru u istoj oblasti: da li imaju dovoljno zaposlenih i inspektora i, ako nemaju, koliko im je minimalno a koliko optimalno potrebno dodatnih zaposlenih i inspektora.

Nešto više od polovine opština ispitivanih u drugom krugu (14/26, 54%) procenjuje da nema dovoljan broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine: trećina opština (8/26, 30%) procenjuje da im je minimalno potrebno još dvoje zaposlenih, dok četvrtina

opština (6/26, 24%) procenjuje da im je minimalno potreban još jedan zaposleni. Broj zaposlenih u inspekcijском nadzoru u zaštiti životne sredine je dovoljan u dve trećine ispitivanih opština u drugom krugu (17/26, 65%), a u trećini ispitivanih opština koje imaju potrebe za dodatnim inspektorima, uglavnom je potreban jedan inspektor.

Generalno, ispitivane opštine polovično procenjuju dovoljnost broja zaposlenih za tekući obim poslova: nešto manje od polovine ispitivanih opština procenjuje da ima dovoljan broj zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine, a dve trećine procenjuje da ima dovoljan broj inspektora zaštite životne sredine.

Iako su procenu dovoljnosti za postojeći obim posla dala ovlašćena lica u ispitivanim lokalnim upravama (načelnici ili samostalna stručna lica iz odeljenja za zaštitu životne sredine), ova procena može biti upitna: nadležnosti lokalne samouprave, a sledstveno i lokalne uprave u zaštiti životne sredine, veoma su široke, zbog čega relativno mali broj zaposlenih teško može da ga sprovedi; razlog isticanja dovoljnosti broja zaposlenih može biti to da se nadležnosti, naročito one propisane sektorskim zakonima, ne sprovode u celini niti se njihovo celovito sprovođenje planira.

1.3. Tehnička opremljenost lokalnih organa i inspekcija za zaštitu životne sredine

Tehnička opremljenost lokalnih organa uprave, s obzirom na velike razlike između naših gradova i opština, može biti veoma raznovrsna i potencijalno teško uporediva. Zbog toga je obrađena samo u drugom krugu istraživanja, na uzorku od 26 izabranih opština.

Tehnička opremljenost lokalnih organa i inspekcija za zaštitu životne sredine ispitivana je preko sledećih pokazatelja: 1) koliko su računari koji su u upotrebi stari (do 5 godina, 5–10 godina, preko 10 godina); 2) da li organ ima štampač i skener; 3) da li ima pristup internetu; 4) da li ima pristup bazama važećih propisa i drugim bazama podataka; 5) da li organ raspolaže korišćenjem službenog automobila; 6) da li ima neku drugu opremu; i 7) procena potreba za tehničkom opremom.

Organi nadležni za zaštitu životne sredine u ispitivanim opštinama prosečno imaju računare srednje generacije, mlađe od 10 godina (21/26, 80%). Od ostale opreme, ovi organi prosečno imaju štampač i pristup internetu i bazama važećih propisa i drugim bazama podataka od značaja za rad, a nemaju skener i nemaju mogućnost korišćenja službenog automobila (17/26, 65%). Samo jedan ispitivani organ ima merač buke.

Kada je reč o potrebama za dodatnom opremom, tek trećina ispitivanih opština (9/26, 35%) nema potrebe za dodatnom opremom. U dve trećine ispitivanih opština se najčešće navodi potreba za korišćenjem službenog automobila. Pošto je reč o specifičnoj potrebi, koja finansijski znatno prevazilazi okvire budžeta organa za zaštitu životne sredine, to je više problem organizacije lokalne uprave u celini. Osim toga, petina ispitivanih opština (5/26, 19%) navela je potrebu za meračem buke, a jedna i potrebu za osnovnom terenskom opremom (čizme i kišne kabanice).

Inspektori za zaštitu životne sredine u ispitivanim opštinama tehnički su opremljeni isto kao i organi za zaštitu životne sredine: uglavnom imaju računare mlađe od 10 godina,



štampač i pristup internetu i bazama važećih propisa i drugim bazama podataka od značaja za njihov rad, a u proseku nemaju skener niti mogućnost korišćenja službenog automobila.

I potrebe za opremom su iste kao i kod lokalnih organa za zaštitu životne sredine, s tom razlikom da samo u petini ispitivanih opština (5/26, 19%) nemaju potreba za dodatnom opremom, u odnosu na trećinu lokalnih organa za zaštitu životne sredine koji nemaju ove potrebe. Najveća potreba u tehničkoj opremi u četiri petine lokalnih inspekcija je korišćenje službenog automobila (u 15 od 26 ispitivanih opština, 58%), što je – s obzirom na vršenje nadzora – razumljivo, a uz potrebe za novim elektronskim sredstvima, i ovde postoje potrebe za opremom za terenski rad i za meračem buke.

U celini, lokalni organi i lokalne inspekcije za zaštitu životne sredine prosečno su opremljeni u skladu sa zahtevima modernog kancelarijskog i administrativnog poslovanja. Primetan je, ipak, nedostatak opreme za obavljanje drugih poslova, van upravnog postupka (terenskih i istraživačkih), što posredno onemogućava da se ovi poslovi obavljaju u svim udaljenijim lokacijama van naselja koje je sedište opštine.

1.4. Potrebe zaposlenih i inspektora ZZS za stručnim usavršavanjem

S obzirom na veliki broj nadležnosti u zaštiti životne sredine, koju treba da obavljaju zaposleni u lokalnim upravama, posebno pitanje u ispitivanju bilo je posvećeno potrebama ovih zaposlenih za stručnim usavršavanjem, kao i lokalnih inspektora za zaštitu životne sredine.

Velika većina ispitivanih opština (73/84, 87%) navela je da ima potrebe za stručnim usavršavanjem zaposlenih u lokalnoj upravi na poslovima zaštite životne sredine. Što se tiče inspektora zaštite životne sredine, potrebe za stručnim usavršavanjem kod njih su ispitivane samo u drugom krugu ispitivanja, gde je kod ogromne većine ispitivanih opština (24/26, 92%) potvrđeno postojanje ove potrebe.

Od opština je traženo i da navedu do tri oblasti u kojima zaposleni imaju najveću potrebu za stručnim usavršavanjem. Najveća potreba za stručnim usavršavanjem kod zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine u lokalnoj upravi, postoji u oblasti upravljanja otpadom, koja je navedena 45 puta. Od ostalih oblasti, najviše su navođene: procena uticaja i strateška procena uticaja – 18 puta, izdavanje integrisanih dozvola – 13 puta, upravljanje otpadnim vodama i zaštita voda – 12 puta, upravljanje hemikalijama – 12 puta, zaštita od nejonizujućeg i jonizujućeg zračenja – 10 puta, zaštita od buke i vibracija – 10 puta, zaštita vazduha – 8 puta, energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije – 7 puta, nespecificirano praćenje i primena propisa – 11 puta, i pravila o upravljanju projektnim ciklusom – 10 puta. Ostale oblasti su poimenično navedene do tri puta, ali se radi o velikom broju raznovrsnih oblasti (npr. upravljanje opasnim otpadom, izrada propisa o zaštiti životne sredine, izrada katastra i registra zagađivača, zaštita prirodnih dobara, izveštavanje javnosti, i drugo). Oblasti za koje su bili zainteresovani inspektori zaštite životne sredine navođene su sličnom učestalosti kao oblasti od interesa za zaposlene, sa dodatnom nespecificiranom oblasti primene propisa u zaštiti životne sredine.



Na osnovu ispitivanja, očigledno je da postoje velike potrebe za stručnim usavršavanjem zaposlenih u lokalnim upravama na poslovima zaštite životne sredine i lokalnih inspektora za zaštitu životne sredine. Najveće potrebe su u primeni sektorskih propisa, ali se ne ograničavaju samo na njihovu primenu, nego postoje u svim vrstama poslova koji se sreću u vezi sa zaštitom životne sredine.

1.5. Dodatni kadrovski kapaciteti za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou

Zaštita životne sredine je po svom karakteru multidisciplinarna oblast koja se ne može obavljati kao stručna ili upravno-stručna delatnost, zbog čega i dalje nema jasnu samostalnost u okviru upravnih oblasti i traži odgovarajuće mesto. Njeno obavljanje se može bitno unaprediti ako određene poslove, stalno ili povremeno, obavljaju i drugi organi lokalne samouprave, ne samo oni kojima je to nadležnost. Zbog toga je posebno pitanje za ispitivane opštine bilo da li, pored organa lokalne uprave za poslove zaštite životne sredine, i drugi organi lokalne uprave obavljaju poslove u zaštiti životne sredine.

Gotovo polovina ispitivanih opština (39/84, 46%) navela je da aktivnosti u vezi sa zaštitom životne sredine ne obavlja ni jedan drugi organ osim organa čija je to nadležnost. U dodatnoj četvrtini ispitivanih opština (20/84, 24%), u obavljanju poslova zaštite životne sredine saraduju i inspekcijски organi (pretežno inspekcija za zaštitu životne sredine i, nešto manje, komunalna inspekcija). U šestini ispitivanih opština (16/84, 17%), u obavljanju ovih poslova saraduju i lokalni organi nadležni za urbanizam i građevinarstvo, a u osam ispitivanih opština (10%), učestvuju i organi nadležni za privredu, lokalni ekonomski razvoj i finansije. U šest opština su kao organi i organizacije koji saraduju u obavljanju poslova zaštite životne sredine, navedeni i komunalna preduzeća i javna preduzeća za upravljanje gradskim građevinskim zemljištem. Samo u četiri ispitivane opštine (5%) navedeno je da u obavljanju poslova zaštite životne sredine učestvuju i članovi gradskog/opštinskog veća.

Kod određivanja razvijenosti multidisciplinarnog pristupa u zaštiti životne sredine, važno je primetiti koliko subjekata je navedeno da saraduje u obavljanju ovih poslova. Od ispitivanih opština, samo je jedna navela, pored lokalnog organa za zaštitu životne sredine, više od tri druga organa koji učestvuju u obavljanju poslova zaštite životne sredine (komunalna policija, organ za poresku administraciju, organ za finansije i organ za javne nabavke). Četiri ispitivane opštine navele su po tri dodatna organa, a još deset ispitivanih opština navelo je po dva dodatna organa. Ukupno je petina ispitivanih opština (15/80, 18%) navela da u vezi sa zaštitom životne sredine postoji saradnja više od dva lokalna organa i organizacije. Ovako mali broj organa koji saraduju u jednoj multidisciplinarnoj oblasti, pokazuje da multidisciplinarni pristup nije razvijen, kao ni svest o potrebi takvog pristupa.

Zabrinjavajuće je što samo 5% ispitivanih opština navodi političke organe koji učestvuju u obavljanju poslova zaštite životne sredine, i to samo gradsko/opštinsko veće. Nedostatak veće direktne saradnje sa političkim funkcionerima znači i malu direktnu saradnju sa donosiocima odluka, a to dalje znači da se poslovi zaštite životne sredine na lokalnom nivou uglavnom vrše kao ograničena stručno-upravna delatnost.



U delu ispitivanja koje se odnosi na finansiranje zaštite životne sredine, posebno pitanje odnosilo se na to koji su drugi lokalni organi i organizacije učestvovali u projektima zaštite životne sredine, pored ili umesto lokalnog organa za zaštitu životne sredine. Odgovori ispitivanih opština potvrdili su slabo učešće drugih organa: u većini ispitivanih opština, (51/84, 61%) na projektima zaštite životne sredine učestvovao je samo organ nadležan za ovu oblast. Od 33 opštine u kojima su na projektima saradivali i drugi organi, u 20 opština to je bio organ lokalne uprave nadležan za lokalni ekonomski razvoj i privredu, a od drugih subjekata koji su učestvovali, u sedam opština su navedena i javna komunalna preduzeća. Dakle, projekti zaštite životne sredine su, i kada imaju spoljne donatore, uglavnom interna stvar nadležnog organa lokalne uprave, dok drugi organi i lokalne organizacije učestvuju na projektima zaštite životne sredine sporadično, zavisno od izvora finansiranja i političkog značaja projekata i aktivnosti.

Iako je multidisciplinarni pristup najbolji način da se sa ograničenim kapacitetima i visokim potrebama postignu neophodni rezultati, on u zaštiti životne sredine nije razvijen. Naročito se lokalni funkcioneri (odbornici, gradonačelnici/predsednici opština i članovi veća) retko bave pitanjima životne sredine. Sa druge strane, lokalni organi za zaštitu životne sredine blisko saraduju sa lokalnim inspekcijama za zaštitu životne sredine i komunalne delatnosti. Očigledna je potreba za širim uključivanjem lokalnih funkcionera u rešavanje problema životne sredine, kao i podsticanje multidisciplinarnog pristupa u ovoj oblasti.



1.6. Povećanje kapaciteta kroz međuopštinsku saradnju u zaštiti životne sredine

Povećanje kapaciteta opština i njihovih organa uprave moguće je i kroz projektnu i drugu saradnju sa drugim opštinama. Zato je jedna grupa pitanja bila posvećena međusobnoj saradnji u zaštiti životne sredine: opštine su pitane sa kojim drugim opštinama postoji saradnja u zaštiti životne sredine i na kojim projektima (do tri projekta).

Tri četvrtine ispitivanih opština (64/84, 76%) navelo je da u zaštiti životne sredine saraduje sa drugim opštinama. Ali i negativne odgovore preostale četvrtine opština treba shvatiti uslovno: na primer, opština koja je odgovorila da nema saradnju sa drugim opštinama u zaštiti životne sredine, navedena je u odgovoru druge opštine kao opština sa kojom ova saraduje (opština Lajkovac, koja je navedena u odgovoru opštine Osečina). Osim toga, deklarativni ugovori političkog nivoa opština (npr. sporazumi o zajedničkim projektima ili pisma o namerama) ne moraju biti shvaćeni kao saradnja opština u istom smislu u kom i aktivnosti lokalnih uprava koje zajednički sprovode određene projekte i mere, što može dovesti do netačnih odgovora.

Međuopštinska saradnja prema odgovorima ispitivanih opština, teritorijalno je ograničena gotovo isključivo na susedne opštine, prema pripadnosti okrugu. Samo dve opštine su navele da imaju saradnju sa opštinama koje ne pripadaju istom okrugu i, takođe, samo dve opštine navele su da saraduju sa nekom opštinom u inostranstvu.

Ograničene su i vrste projekata koji su navedeni kao predmet saradnje. Ispitivane opštine su navele 84 projekta na kojima saraduju, od kojih je 59 projekata (70%) u upravljanju

otpadom. Devet projekata saradnje opština odnosi se na otpadne vode, po četiri na energetska efikasnost i izradu strateških dokumenata, dva projekta saradnje su u vodosnabdevanju, dok je šest ostalih slučajeva projektne saradnje opština raznovrsno (npr. zaštita parka prirode, razvoj eko turizma, i dr.). Ograničenost opštinske saradnje vidi se i u tome da skoro dve trećine opština koje su navele da u zaštiti životne sredine sarađuju sa drugim opštinama (40/64, 63%), saradnju ima samo u upravljanju otpadom, a još 14 ispitivanih opština ima saradnju u ovoj i u nekoj drugoj oblasti.

U drugom krugu ispitivanja je, pored podataka o opštinama sa kojima projektno sarađuju i vrstama projekata, od opština traženo i da navedu koliko su budžetskih sredstava izdvajale za projektnu saradnju sa drugim opštinama. Od 26 opština ispitivanih u drugom krugu, svega trećina (9/26, 37%) navodi da je imala ovakve rashode: u 2011. godini rashode na projektnu saradnju sa drugim opštinama imalo je šest opština, u 2012. godini ove rashode su imale samo tri opštine, dok je za 2013. godinu osam opština planiralo ovakve rashode. Svi navedeni slučajevi budžetskih rashoda za projektnu saradnju sa drugim opštinama odnosili su se na regionalno upravljanje otpadom, najviše na izgradnju reciklažnih centara i elemenata regionalnih deponija, a manje na izradu regionalnih planova upravljanja otpadom. Samo po jednom su kao projekti saradnje za koje su izdvajana budžetska sredstva, navedeni zaštita prirode i regionalno vodosnabdevanje. Prosečni godišnji iznosi rashoda za saradnju bili su od jedan do dva miliona dinara, sa velikim izuzetkom izdvajanja za izgradnju regionalne deponije u jednoj opštini.

U celini, može se reći da se međuopštinska saradnja u zaštiti životne sredine uglavnom uspostavlja kao rezultat zahteva centralnih organa. Najveći broj slučajeva ove saradnje u posmatranom periodu bio je povezan sa uspostavljanjem regionalnih deponija, što je bio veliki naglasak u radu resornog ministarstva u periodu od 2008. do 2012. godine. Zbog toga je saradnja po pravilu usmerena na susedne opštine ili na opštine iz istog okruga. Saradnja opština mimo uticaja centralnih organa je skromna.



2. PLANIRANJE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE I FUNKCIONISANJE LOKALNIH ORGANA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA JAVNOST

2.1. Planski dokumenti u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou

Planiranje u zaštiti životne sredine je najvažniji element delovanja lokalne samouprave u ovoj oblasti. Uostalom, citirane odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi [9] upravo planiranje navode kao suštinu aktivnosti lokalne samouprave, pošto se lokalna samouprava stara „o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine“. Aktivnosti lokalne uprave u zaštiti životne sredine na lokalnom nivou, u velikoj meri su sprovođenje i izvršavanje odluka lokalnih skupština u ovoj oblasti i stoga su postojanje i vrste planskih dokumenata posvećenih zaštiti životne sredine na lokalnom nivou, dobar pokazatelj odnosa lokalnih samouprava prema ovoj oblasti jednako koliko i funkcionisanje lokalne samouprave i lokalne uprave. Jer ove dokumente usvajaju zakonodavni organi, koji su po prirodi politički, dok je njihova priprema, kao i njihovo sprovođenje, stvar upravno-stručnog nivoa, odnosno lokalne uprave.



U ispitivanju su odgovori opština obrađivani tako da su planski dokumenti posvećeni zaštiti životne sredine, razvrstani na tri grupe:

- osnovni ili opšti planski dokumenti za zaštitu životne sredine, kao što su strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR), lokalni ekološki akcioni plan (LEAP) i slični;
- posebni planski dokumenti za zaštitu životne sredine, kao što je lokalni plan upravljanja otpadom (LPUO), zatim plan upravljanja otpadnim vodama i slični;
- ostali planski dokumenti bitni za zaštitu životne sredine, kao što su Prostorni plan opštine (PP) i drugi planovi u vezi sa zaštitom životne sredine, zaštitom prirode i drugi.

Iako razlikovanje ove tri vrste planskih dokumenata u pojedinačnim slučajevima, kod nekih opština, može biti nebitno, ono nije bez osnova. Kod razvijenih upravnih oblasti, planiranje zauzima važno mesto, dok planski dokumenti međusobno stoje u hijerarhijskom odnosu. Navedeni način razvrstavanja planskih dokumenata za zaštitu životne sredine imao je za cilj da ustanovi postignut osnovni stepen diferenciranosti i kompleksnosti u ovoj oblasti posmatrano na celom uzorku, naročito uzimajući u obzir da je to još uvek relativno mlada upravna oblast.

Rezultati ispitivanja po ovom pitanju su zadovoljavajući. Samo jedna od 84 ispitivane opština navela je da nema nikakav planski dokument kojim se uređuje zaštita životne sredine. Većina ispitivanih opština (48/84, 57%) ima po dva planska dokumenta, dok svega 15% (13/84) ima samo jedan plan.

Po strukturi, većina ispitivanih opština (48/84, 57%) ima usvojen osnovni planski dokument posvećen zaštiti životne sredine i to 31 strategiju lokalnog održivog razvoja i 27 lokalnih ekoloških akcionih planova, pri čemu su u 10 opština usvojena oba. Kao osnovni planski dokument, u tri ispitivane opštine naveden je Godišnji program budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, a u dve – Zelena agenda.

Od posebnih planskih dokumenata, dve trećine ispitivanih opština (57/84, 68%) navelo je da je usvojilo lokalni plan upravljanja otpadom. Uz ovaj plan, 6 opština je navelo da je usvojilo i regionalni plan upravljanja otpadom, dok su još 2 opštine usvojile integrisani plan ili plan integralnog upravljanja otpadom. Ukupno je preko dve trećine ispitivanih opština (60/84, 71%) usvojilo plan upravljanja otpadom. Drugi posebni planovi za zaštitu životne sredine su retko navođeni: svega po jednom strategija opštih tokova otpadnih voda i strategija komunalnih voda.

Kao ostali planski dokumenti bitni za zaštitu životne sredine, u većini ispitivanih opština (52/84, 62%) naveden je prostorni plan opštine. Pored njega, 16 ispitivanih opština navelo je i neki drugi prostorni plan (generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije, plan detaljne regulacije). Uz urbanističke planove, pojedine ispitivane opštine navele su i druge planove – tri plana uređenja komunalnih delatnosti (generalna studija vodosnabdevanja, strategija razvoja saobraćaja i program kontrole i smanjenja populacije pasa lutilica), tri plana prostornog uređenja prirode i spomenika prirode i dva plana upravljanja vodama (Plan integrisanog upravljanja rekom Pek i Plan detaljne regulacije reke Pek).

Dobar znak je to što je samo 5 ispitivanih opština navelo prostorni plan opštine kao jedini plan kojim se uređuje zaštita životne sredine.

U celini, planska regulativa kojom se uređuje zaštita životne sredine na lokalnom nivou je relativno razvijena.

Ipak, iz odgovora ispitivanih opština proizlazi da je problematično mesto planiranja na lokalnom nivou sprovođenje planova. Većina ispitivanih opština (48/84, 57%), uz navođenje usvojenih planova vezanih za zaštitu životne sredine, nije navela nikakav rok njihovog važenja. Konkretnije, kod osnovnih planova, čak 33 od 48 ispitivane opštine koje su navele da su usvojile strategiju održivog razvoja ili lokalni ekološki akcioni plan kao osnovni plan za zaštitu životne sredine, nije navelo nikakav rok do kojeg ovaj plan važi. Osim toga, strateške planove sasvim izuzetno prate akcioni planovi: samo 3 od 33 opštine koje su navele da su usvojile strategiju održivog razvoja, navele su i da su usvojile akcioni plan za njeno sprovođenje. Kod posebnih i ostalih planova, navođenje roka važenja plana se sreće još ređe: samo 15 od 60 ispitivanih opština koje su navele da su usvojile plan upravljanja otpadom (poseban plan), i tek 12 od 52 ispitivane opštine koje su navele prostorni plan opštine i druge prostorne planove kao bitne za zaštitu životne sredine (ostali planovi), navelo je i njihov rok važenja.

Merilo po kojem se odsustvo roka važenja planskog dokumenta smatra relevantnim za procenu funkcionisanja planiranja i obavljanja upravne delatnosti ima smisla, jer ukazuje na odnos prema planskom dokumentu u praksi. Ako se planski dokument koristi kao što bi trebalo, dakle – kao obavezujući akt, onda je neizbežno da se poznaje njegov rok važenja, pošto se po tom roku ovi dokumenti i razlikuju: kada rok važenja planskih dokumenata nije bitan zaposlenima u lokalnoj upravi za zaštitu životne sredine, verovatno je da je planiranje u njihovim opštinama samo formalna upravno-stručna delatnost, koja ima slab uticaj na funkcionisanje lokalne uprave i njeno dnevno vršenje poslova.



Slabosti planiranja na lokalnom nivou otkrivaju se i kroz čest nedostatak finansijskih pokazatelja u planskim dokumentima (iako je većina opština obezbedila finansiranje zaštite životne sredine preko namenskog budžetskog fonda, o čemu će više reći bitnije). Mada je Zakon o lokalnoj samoupravi [9] povezoao planiranje, sprovođenje planova i finansiranje u zaštiti životne sredine, u hijerarhiji planskih dokumenata ta se povezanost ne vidi. Praktično, usvajanje planskog dokumenta je stvar lokalne skupštine, dok njegovo sprovođenje ostaje da „visi“ u nedefinisanim prostoru izvršnih organa, između člana gradskog/opštinskog veća i načelnika lokalne uprave, uz odlučujuću ulogu gradonačelnika / predsednika opštine i načelnika organizacione jedinice lokalne uprave za finansije.

Konačno, opšti problem kod planiranja na lokalnom nivou prisutan je i kod planiranja zaštite životne sredine: kontrolni mehanizmi za situaciju kada skupština ili izvršni organi opštine svoje obaveze ne vrše blagovremeno – ne postoje. Ovde nisu u pitanju situacije koje su osnov za raspuštanje skupštine i uvođenje privremenih mera, već neblagovremen rad političkih organa ili nezainteresovanost za određene oblasti i odsustvo tema iz tih oblasti sa dnevnog reda skupštine i izvršnih organa. Problem se u ispitivanju otkriva preko uočenog nedostatka akcionih planova za sprovođenje planova zaštite životne sredine i, u određenoj meri, kroz nedovoljno obraćanje pažnje na rokove važenja planova, pošto su za obe ove aktivnosti nadležni izvršni organi lokalne samouprave, koji su politički. Ovaj problem nije tipičan za zaštitu životne sredine, već na lokalnom nivou postoji i kod drugih planskih dokumenata i, kao takav, više je pitanje funkcionisanja političkog sistema lokalne samouprave i njene autonomije. Za ovo ispitivanje bitno je napomenuti da neblagovremenost u aktivnostima na planiranju karakteristična za političke organe, i zakonodavne i izvršne, stvara negativne posledice i u oblasti zaštite životne sredine, slično kao i u drugim oblastima (npr. u urbanizmu i građevinarstvu, u poljoprivredi i drugim starijim upravnim oblastima).



2.2. Poslovi od značaja za javnost u oblasti zaštiti životne sredine

Poslovi od posebnog značaja za javnost u oblasti zaštiti životne sredine proističu iz sprovođenja Arhuske konvencije. U domaći pravni sistem ovi poslovi ušli su usvajanjem prvog paketa zakona o zaštiti životne sredine 2004. godine, dok je sama konvencija ratifikovana donošenjem drugog paketa zakona u ovoj oblasti, 2009. godine [25]. U mnogim opštinama su dva zakona iz prvog paketa, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu [11] i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu [12], kojima su praktično sprovedene odredbe Arhuske konvencije, bili razlog za osnivanje organa nadležnog za zaštitu životne sredine.

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine [26] usvojena je 1998. godine u Arhusu, Danska, na 4. Ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE). Konvencija je stupila na snagu 2001. godine, nakon što ju je ratifikovao dovoljan broj država. Arhuska konvencija povezana je sa drugim najvažnijim konvencijama Ujedinjenih nacija (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine) i njome se zaokružuje celina garantovanih ljudskih prava koja obavezuju sve države, što je svrstava među najznačajnije međunarodno-pravne instrumente za zaštitu životne sredine.

Naziv konvencije je skup obaveza koje država koja pristupi konvenciji, mora da obezbedi građanima, a to su: 1) pravo na informaciju o životnoj sredini, što je kod nas uređeno kao obaveza vlasti da obaveštava javnost i odgovori na njene zahteve u vezi sa životnom sredinom; 2) učesće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, što je kod nas uređeno kao obaveza vlasti na vođenje javne rasprave u vezi sa odlukama u ovoj oblasti; 3) pravo na pravnu zaštitu, koje je sprovedeno kao pravo na žalbu na odluku od značaja za životnu sredinu i pravo na preispitivanje ove odluke pred sudom (upravni spor).

Obaveze u pogledu ostvarivanja prava iz Arhuske konvencije, primenom navedena dva zakona, odnose se na organe svih nivoa – republičke, pokrajinske i lokalne. Merilo nadležnosti jeste nadležnost za donošenje odluka od značaja za životnu sredinu. Jednostavnije rečeno, nadležnost organa koji odlučuje o npr. dozvoli za izgradnju i/ili funkcionisanje nekog objekta koji zagađuje životnu sredinu ili nadležnost organa koji donosi neki planski dokument, vezuje nadležnost uprave istog nivoa u postupku kojim se sprovodi Arhuska konvencija. U tom smislu, nadležnosti lokalne samouprave u vezi sa Arhuskom konvencijom, utvrđene su pre svega Zakonom o planiranju i izgradnji [27], kao i drugim propisima u vezi sa prostornim planiranjem, izgradnjom objekata i njihovim funkcionisanjem.

Namera ispitivanja bila je da se stekne uvid u obim poslova lokalnih organa u postupcima procene uticaja i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Dodatno, ova pitanja su u drugom krugu ispitivanja proširena interesovanjem o primeni novih sektorskih zakona u zaštiti životne sredine (izdavanje dozvola za upravljanje otpadom i da li lokalni organi vrše pripreme za izdavanja integrisane dozvole radi sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine). Cilj je bio da se, na osnovu broja i strukture postupaka, izvuku određena pravila o funkcionisanju lokalnih organa u praksi bitnoj za širu javnost, ne samo za podnosioca zahteva. U prvom krugu ispitivanja posmatran je period 2011–2012. godine, preko broja postupaka procene uticaja i strateške procene u svakoj od godina, dok je u drugom krugu ispitivanja posmatran period 2007–2012. godine, preko ukupnog broja ovih postupaka.

Rezultati ispitivanja pokazuju da je obim poslova lokalnih organa u postupcima procene uticaja projekta na životnu sredinu, u direktnoj vezi sa opštim nivoom ekonomske razvijenosti opština: razvijene opštine u proseku imaju više ovih postupaka u odnosu na manje razvijene opštine. Sintetički pokazatelj razvijenosti, a sa njim i godišnjeg prosečnog broja ovih postupaka, jeste broj stanovnika, mada ne apsolutno. Godišnji prosečan broj postupaka procene uticaja u gradovima je oko 25, sa rasponom od samo sedam godišnje do preko 50 ovih postupaka godišnje (u tri ispitivana grada). U opštinama sa 40.000–60.000 stanovnika, ovih postupaka godišnje ima oko 15, ali raspon se kreće od nijednog do preko 30 postupaka. U opštinama sa 25.000–40.000 stanovnika, godišnji broj postupaka procene uticaja je oko 10, a u opštinama od 15.000–25.000 i ispod 15.000 stanovnika, prosečno ima do pet ovih postupaka godišnje. U celini, dve trećine ispitivanih opština (55/84, 66%) prosečno godišnje ima manje od 10 postupaka procene uticaja. Ovaj udeo od dve trećine sličan je broju opština sa manje od 40.000 stanovnika u uzorku za ispitivanje (57/84, 68%), a sličan je i udelu opština ove veličine i na nivou Srbije (manje od 40.000 stanovnika ima 102 od 145 jedinica lokalne samouprave, 70%).

Posmatrano po nadležnosti za vođenje postupka procene uticaja projekta na životnu sredinu, odgovori ispitivanih opština o postupcima koji spadaju u nadležnost lokalne samouprave, nemaju zajedničkih imenitelja. Ako se odgovori posmatraju po godinama, ne mogu se uočiti jasni trendovi povećanja ili smanjenja broja postupaka po godinama, nema uobličene prostorne distribucije (u smislu da opštine sprovode više ili manje ovih postupaka zavisno od toga u



kojem su delu zemlje), ukratko – ovi postupci direktno zavise od lokalnih uslova. Jedino je jasna uočena načelna srazmernost broja ovih postupaka sa brojem stanovnika opština. Postupci procene uticaja projekta na životnu sredinu iz nadležnosti centralnih organa (republičkih ili pokrajinskih), koje lokalne uprave sprovode kod velikih investicija, prema odgovorima ispitivanih opština su retki, u proseku – manje od jednog godišnje. Izuzeci su gradovi i opštine u kojima centralni organi sprovode velike investicije u rudarstvo, energetiku i industriju ili u izgradnju autoputa i druge infrastrukture.

Prosečan godišnji broj postupaka procene uticaja i strateške procene uticaja u ispitivanim opštinama

*Period 2011–2012, * – period 2007–2012. Raspoređeno prema broju stanovnika 2012.*

RB	G / O	PU	SPU	RB	G / O	PU	SPU	RB	G / O	PU	SPU
1	Niš	51	1	29	Bečej*	0	0	57	Krupanj	8	2
2	Kragujevac	55	16	30	Kovin*	15	15	58	Žitište*	2	2
3	Leskovac	37	2	31	Tutin*	10	10	59	Srbobran	1	0
4	Subotica	30	3	32	Knjaževac	12	5	60	Sokobanja*	5	5
5	Zrenjanin	52	3	33	Petrovac n/M	3	1	61	Titel*	0	0
6	Pančevo	30	2	34	Ćuprija	18	1	62	Kučevo	1	1
7	Kraljevo	17	3	35	Bogatić	6	0	63	Beočin	6	3
8	Čačak	19	1	36	Apatin	8	1	64	Lajkovac	2	0
9	Smederevo	33	4	37	Požega*	6	6	65	Čajetina	2	0
10	Srem.Mitrovica	26	0	38	Temerin*	8	8	66	Svrljig	3	3
11	Užice	37	0	39	Bajina Bašta	8	0	67	Ljubovija	4	0
12	Jagodina*	7	7	40	Priboj	5	2	68	Knjič*	0	0
13	Zaječar*	16	15	41	Vrnjač. Banja*	6	6	69	Bač. Petrovac	9	0
14	Kikinda	33	14	42	Žabalj	7	1	70	Žagubica	4	4
15	Pirot	23	2	43	Kovačica	1	1	71	Osečina	2	0
16	Bač. Palanka	15	5	44	Raška*	9	9	72	Ljig	4	0
17	Ruma*	26	26	45	Novi Bečej	1	1	73	Babušnica	0	0
18	Paraćin	9	7	46	Senta*	9	9	74	Mali Idoš	10	0
19	Vršac*	8	8	47	Topola	1	1	75	Bela Palanka	7	0
20	Smed. Palanka*	7	7	48	Lebane*	0	0	76	Blace	6	0
21	Aleksinac	3	1	49	Despotovac*	3	3	77	Čoka	0	2
22	Kula	11	2	50	Vladičin Han	1	1	78	Bojnik	4	0
23	Trstenik	7	1	51	Pećinci*	6	6	79	Plandište	7	0
24	Arandelovac*	10	10	52	Majdanpek	1	1	80	N. Kneževac*	3	3
25	Prokuplje*	0	0	53	V. Gradište	0	0	81	Rekovac	0	0
26	G. Milanovac*	23	23	54	Kuršumlija	1	1	82	Dimitrovgrad*	5	5
27	Vrbas*	5	5	55	Doljevac	6	6	83	Ražanj	1	2
28	Prijepolje	3	1	56	Ada	0	0	84	Golubac	8	4
<i>Procena uticaja (PU)</i>		<i>do 5 post./god</i>		<i>do 10 post./god</i>		<i>do 25 post./god</i>		<i>B preko 25 post./god</i>			
<i>Strateška procena (SPU)</i>		<i>bez post./god</i>		<i>do 5 post./god</i>		<i>do 10 post./god</i>		<i>B preko 10 post./god</i>			



I rezultati odgovora ispitivanih opština o postupcima strateške procene uticaja plana na životnu sredinu, slični su rezultatima odgovora o postupcima procene uticaja projekta. Po prirodi stvari, broj postupaka strateške procene uticaja plana, prosečno je mnogo manji. U 25 ispitivanih opština, u posmatranom periodu nije sproveden nijedan ovakav postupak, a u još 40 ispitivanih opština, sprovedeno je prosečno do pet postupaka godišnje. Dakle, u 3/4 ispitivanih opština (65/84, 77%) postupak strateške procene sproveden je manje od pet puta godišnje. To je donekle neočekivano jer je Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine [27] propisana obaveza lokalnih samouprava da svoje planske dokumente usklade sa Zakonom u roku od 18 meseci do tri godine od njegovog stupanja na snagu. Međutim, donošenje prostornih i urbanističkih planova, uz koje se vrši i strateška procena, nije samo politički, nego i stručni posao koji ne obavljaju organi uprave, već se plaća kao usluga na tržištu, te njihovo donošenje i povezani postupak strateške procene nije samo stvar lokalne skupštine, nego i lokalnog budžeta.

Postupak strateške procene uticaja planova i programa na životnu sredinu iz nadležnosti centralnih organa koji sprovodi lokalna uprava (prostorni planovi većih prostornih jedinica), više je od izuzetka: ovaj postupak je u posmatranom periodu sproveden samo u osam ispitivanih opština (8/84, 9%), i to jedan ili dva postupka godišnje.

U celini, lokalni organi za zaštitu životne sredine sadašnje kapacitete stekli su upravo nakon uvođenja postupaka procene uticaja i strateške procene u naš pravni sistem, 2004. godine, pošto su sve lokalne uprave morale da zaposle ili na drugi način obezbede bar jedno stručno lice za ove poslove. Opštine imaju kapacitete za postupak procene uticaja projekta, i iz lokalne i iz centralne nadležnosti, dok su iskustva u postupku strateške procene uticaja plana mala, naročito iz centralne nadležnosti. Razlike u broju postupaka procene uticaja projekta ili strateške procene uticaja plana na životnu sredinu među opštinama sličnog broja stanovnika, mogu se objasniti samo opštim razlozima – ekonomskom razvijenošću, lokalnim investicionim ciklusima, uticajem investicija centralnih organa, brojem zaposlenih u lokalnoj upravi i sličnim. Relativno mali prosečan broj postupaka od značaja za javnost u zaštiti životne sredine koje sprovode lokalne samouprave, ukazuje i na moguće preširoko praktikovanje različitih osnova za nesprovođenje postupka: iako propisane Uredbom, liste objekata za koje je procena uticaja projekta na životnu sredinu obavezna i ona za koje je fakultativna [28], ipak nisu dovoljno definisane, dok je kod postupka strateške procene uticaja plana veoma prisutna nedopustiva praksa da postupak sprovodi samo organ nadležan za pripremu plana i to istovremeno sa postupkom javnog uvida i javne rasprave o planu, zbog čega se javni uvid i javna rasprava o izveštaju o strateškoj proceni uticaja plana ne sprovode posebno. Čini se da namera zakonodavca da se primenom ovih postupka doprinese da pitanja zaštite životne sredine prestanu da budu razlog (povremenog) uznemirenja javnosti, nije postigla svoju svrhu.



2.3. Saradnja lokalnih vlasti i nevladinog sektora u zaštiti životne sredine

Sprovođenje Arhuske konvencije tesno je povezano sa saradnjom organa uprave sa udruženjima i građanima. U ispitivanju je ova saradnja posmatrana preko pitanja o izdvajanjima iz opštinskog budžeta za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u oblasti zaštite životne sredine. Opštine su pitane da li su raspisivale konkurse za podršku i koliko je konkursa sprovedeno u 2011. i 2012. godini, i kolika su sredstva za podršku izdvajale ukupno i maksimalno po projektu u 2011. i 2012. godini.

Podrška lokalnih vlasti organizacijama građanskog društva i udruženjima u zaštiti životne sredine je skromna: skoro dve trećine ispitivanih opština (53/84, 63%) u 2011. i 2012. godini nije imala nikakvih izdvajanja za ove namene. Osim toga, pružanje podrške udruženjima, kao i visina iznosa podrške po projektu, povezani su sa apsolutnom visinom prihoda lokalnog budžeta, pa učestalost pružanja i visina iznosa podrške opadaju srazmerno smanjenju visine prihoda lokalnog budžeta, koji je u načelu srazmeran broju stanovnika opštine. Dok većina ispitivanih gradova obezbeđuje podršku za udruženja (11 od 13 gradova), već kod velikih opština, sa preko 40.000 stanovnika, ova podrška je polovična (obezbeđuje je 7 od 14 ovih opština), da bi kod malih opština, ona bila pravi izuzetak, pošto ju je navela samo četvrtina (13 od 57 ispitivanih opština sa manje od 40.000 stanovnika).

Gradovi i opštine koji pružaju podršku udruženjima u zaštiti životne sredine, najčešće je sprovode preko jednog ili dva godišnja konkursa, uz neke izuzetke (po jedna opština je sprovela 15, 10 i 9 konkursa; ovde će, ipak, pre biti da su slučajevi donacije po zahtevu udruženja nazvani postupkom). Ali, u značajnom broju slučajeva, ova podrška je nedopustivo proizvoljna: u 2011. godini je u 26 ispitivanih opština bilo izdvajanja za podršku udruženjima, od čega je 8 puta davanje izvršeno bez konkursa, dok je u 2012. godini izdvajanja za ove namene bilo u 30 ispitivanih opština i ponovo je 8 puta podrška data bez konkursa.

Što se tiče iznosa za podršku po projektu, i oni su skromni. U 2011. godini je nešto manje od trećine ispitivanih opština (26/84, 31%) pružalo podršku udruženjima u zaštiti životne sredine, od kojih je svega njih 7 za podršku udruženjima izdvojilo više od milion dinara. U 2012. godini je nešto više od trećine ispitivanih opština (30/84, 36%) pružalo podršku udruženjima, a više od milion dinara izdvojilo je 11 ispitivanih opština. U ostalih 19 opština 2011. godine, a taj broj je isti i u 2012. godini, koje su izdvajale manje od milion dinara, godišnje, izdvajanje za podršku udruženjima iznosilo je do pola miliona dinara. U 2012. godini je povećan broj konkursa za podršku udruženjima, ali smanjen iznos ukupnih sredstava za podršku udruženjima: u 2011. godini, 26 ispitivanih opština je za podršku udruženjima u zaštiti životne sredine izdvojilo 38.811.783 dinara, dok je u 2012. godini 31 ispitivanih opština za iste namene izdvojilo 32.086.682 dinara, što je manje za 17,3%.

Možemo da zaključimo da su ukupna izdvajanja za podršku udruženjima mala, i maksimalni iznosi podrške po projektu mali – u gradovima prosečno oko 250.000 dinara, a u opštinama između 50.000 i 100.000 dinara – pri čemu se kod malih opština ovaj iznos često poklapa sa celim godišnjim izdvajanjem za podršku udruženjima.

Izuzeci od gornjih pravila bili su prisutni u 3 ispitivane opštine, od 31 koje su navele da imaju izdvajanja za podršku udruženjima.



Podrška aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u oblasti zaštite životne sredine od strane lokalnih vlasti, prisutna je u izvesnoj meri samo u gradovima i donekle u većim opštinama. Sa druge strane, sprovođenje postupaka procene uticaja projekta na životnu sredinu i strateške procene uticaja planova na životnu sredinu, bez svrhe je ukoliko u njima ne učestvuje zainteresovana javnost. Udruženja u oblasti zaštite životne sredine jedina mogu da obezbede stvarno i stalno prisustvo zainteresovane javnosti, kao i značajnu pažnju opšte javnosti na potencijalna ugrožavanja životne sredine, te je nedostatak izdvajanja iz lokalnih budžeta za podršku njihovom radu direktno u suprotnosti sa svrhom ovih postupaka.

U drugom krugu ispitivanja, od opština je traženo da navedu koja su udruženja najviše učestvovala u zaštiti životne sredine na teritoriji opštine u 2011. i 2012. godini, čime je dopunjena slika o saradnji lokalnih vlasti sa nevladinim sektorom. S obzirom da je finansijska podrška koju opštine pružaju udruženjima u oblasti zaštite životne sredine skromna i po rasprostranjenosti i po iznosima, pomalo je neočekivano da je skoro tri četvrtine opština ispitivanih u drugom krugu (19 od 26, 73%) navelo jedno ili više udruženja koje je u prethodne dve godine na teritoriji opštine imalo aktivnosti na zaštiti životne sredine. Brojnost ovih organizacija potvrđuje da je to oblast od posebnog interesa za javnost. Sa druge strane, skromna podrška opština za njihov rad ukazuje na neiskorišćene mogućnosti drugačijeg tretmana pitanja zaštite životne sredine u javnosti. Veća saradnja sa udruženjima, uključujući i veća izdvajanja za podršku njihovom radu, mogla bi da poveća značaj lokalnog organa za zaštitu životne sredine i time i njegove kapacitete za obavljanje poslova.

2.4. Primena sektorskih zakona o zaštiti životne sredine

U drugom krugu ispitivanja, dodata su dva pitanja za detaljnije određivanje aktivnosti lokalnih organa u pogledu sprovođenja sektorskih zakona. Prvo pitanje odnosilo se na broj izdatih dozvola za upravljanje otpadom, propisanih Zakonom o upravljanju otpadom iz 2009. godine [14]. U posmatranom periodu (do 2012. godine), svega u četvrtini opština ispitivanih u drugom krugu (7/26, 27%) izdato je više od pet ovih dozvola. U većini opština ispitivanih u drugom krugu, prosečno je godišnje izdavana jedna dozvola za upravljanje otpadom, što znači da lokalni organi imaju mala iskustva sa izdavanjem ovih dozvola.

Drugo dodatno pitanje odnosilo se na to da li su lokalni organi za poslove zaštite životne sredine vršili pripreme za sprovođenje postupka izdavanja integrisane dozvole radi sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine, kao i izradu katastra zagađivača životne sredine. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine iz 2004. godine, u celini na snagu stupa od 2015. godine [13], a za njegovu primenu se predviđa, između ostalog, izrada katastra zagađivača na lokalnom nivou, koji je blizak registru izvora zagađivanja životne sredine, propisanom Zakonom o zaštiti životne sredine [10]. Blizina roka za primenu integrisane dozvole ne utiče na lokalne samouprave i organe za zaštitu životne sredine: samo 4 opštine ispitivane u drugom krugu (4/26, 15%) navele su da su vršile pripreme za primenu ovog zakona. Uzrok za odsustvo priprema za primenu ovog zakona je, između ostalog, i što nadležno ministarstvo nije pripremilo sve potrebne podzakonske propise, zatim prestanak rada velikog broja preduzeća koja su bila zagađivači životne sredine, ali moguće i određena pasivnost samih lokalnih organa.



U celini, na primeru primene dva sektorska zakona o zaštiti životne sredine (Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine), i uzimajući u obzir odgovore u vezi sa tehničkom opremljenošću lokalnih organa za zaštitu životne sredine po kojima je mnogim opštinama potreban merač buke, može se reći da se sektorski zakoni slabo ili nedovoljno sprovode, naročito na lokalnom nivou.

2.5. Prisustvo korupcije u obavljanju poslova zaštite životne sredine

Prisustvo korupcije obrađivano je samo u drugom krugu ispitivanja. Korišćena su sledeća četiri pitanja: 1) da li su zaposleni u lokalnom organu za zaštite životnu sredine zadovoljni visinom svoje zarade; 2) da li su zaposleni u lokalnom organu za zaštitu životne sredine bili izloženi pritiscima političkih struktura opštine koji se mogu smatrati za koruptivno ponašanje; 3) da li zaposleni u lokalnom organu za zaštitu životne sredine smatraju da su dovoljno obezbeđeni od pritisaka za koruptivno ponašanje u obavljanju svojih poslova; 4) da li u opštini postoje uspostavljeni antikorupcijski mehanizmi u radu funkcionera i zaposlenih.

Samo trećina predstavnika opština ispitivanih u drugom krugu (8/24, pošto 2 opštine nisu odgovorile na ova pitanja) odgovorila je da je zadovoljna zaradom. Nijedan predstavnik 24 ispitivane opštine nije se sreo sa koruptivnim pritiscima političkog nivoa u lokalnim organima za zaštitu životne sredine. Dve trećine ispitivanih opština (16/24) odgovorilo je da su zaposleni u organima za zaštitu životne sredine dovoljno obezbeđeni od pritisaka za koruptivno ponašanje u obavljanju svojih poslova.

Konačno, u vezi sa postojanjem antikoruptivnih mehanizama u opštini, predstavnici opština ispitivanih u drugom krugu, pokazali su da slabo ili uopšte ne prepoznaju postojanje ovih mehanizama i kada tvrde da oni postoje. Dve trećine njih (16/24) odgovorilo je da u opštini uopšte nema antikoruptivnih mehanizama. Ali, premda je preostala trećina predstavnika ispitivanih opština odgovorila da u opštini postoje određeni antikoruptivni mehanizmi, iz njihovih odgovora proizlazi da samo u jednoj opštini postoji specifičan mehanizam, u vidu tela za sprečavanje korupcije (Komisija za borbu protiv korupcije), dok je u svim ostalim slučajevima reč o opštim mehanizmima kontrole (3 opštine kao antikoruptivni mehanizam navode Etički kodeks ponašanja funkcionera i nikakav mehanizam za organe uprave, 2 navode opšti nadzor nad radom uprave, a po jedna disciplinsku komisiju i izradu plana integriteta). Interesantno je su u 2 ispitivane opštine pitanja o korupciji izazivala nelagodu kod predstavnika koji su davali odgovore, koji su smatrali da su poslovi zaštite životne sredine manjeg značaja i zato manje podložni korupciji.

Upadljivo nezadovoljstvo zaradama zaposlenih u lokalnim upravama i očit nedostatak antikoruptivnih mehanizama u istim tim upravama, prema ovom ispitivanju, ne stvaraju koruptivni pritisak na zaposlene, što se može objasniti pre svega niskom ekonomskom aktivnošću i nedovoljnim sprovođenjem sektorskih zakona za zaštitu životne sredine, zbog kojih ne postoje ozbiljnije koruptivne pretnje iz privrednog sektora.



3. FINANSIRANJE POSLOVA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU

3.1. Funkcionisanje budžetske linije za zaštitu životne sredine

Budžetska linija za zaštitu životne sredine najvažniji je izvor finansiranja za ove namene na lokalnom nivou. Finansiranje poslova i naročito sprovođenja mera zaštite životne sredine, po pravilu zahteva mnogo veća sredstva nego što se može prikupiti u lokalnom namenskom budžetskom fondu, pa je funkcionisanje budžetske linije dobar pokazatelj i za funkcionisanje zaštiti životne sredine u opštinama u celini.

Funkcionisanje budžetske linije u ispitivanju je obrađeno kroz tri skupa podataka:

- obim sredstava za zaštitu životne sredine realizovanih u 2011. i 2012. godini i planiranih za iste namene u 2013. godini, u nominalnom iznosu;
- obim prihoda budžeta grada/opštine u 2011. i u 2012. godini, radi utvrđivanja procenta učešća sredstava za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta u 2011. i 2012. godinu, kao relativnog merila njenog značaja;
- visina ostvarenih rashoda za zaštitu životne sredine u 2011. i u 2012. godini, pomoću koje se može proceniti način korišćenja sredstava za ove namene.

3.1.a. Planiranje sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine

Lokalni budžeti se planiraju jedinstveno za sve budžetske linije (namene). Podaci o nominalnim iznosima sredstava planiranih za zaštitu životne sredine dobar su pokazatelj odnosa prema ovoj oblasti i potreba koje joj se kroz proces planiranja budžeta priznaju kao stvarne. Poređeni su nominalni iznosi sredstava budžeta ispitivanih opština za zaštitu životne sredine realizovani u 2012. godini i planirani za 2013. godinu.

Po ovom pitanju, uzorak je smanjen na 76 opština, pošto 5 opština nije dostavilo nikakve podatke, dok su kod 3 podaci bili nepotpuni. Ispitivani gradovi i opštine podeljeni su prema broju stanovnika, što je sintetički pokazatelj visine budžeta, odnosno nominalnih iznosa navedenih u obradi ovog pitanja. Nominalni iznosi namenjeni za zaštitu životne sredine u ispitivanim opštinama, ne mogu se međusobno porediti zbog različitih fizičkih odlika i nivoa razvijenosti opština, već se to može učiniti samo u okviru grupe gradova i opština.



Planiranje sredstava namenjenih za ZŽS u ispitivanim opštinama
U 1.000 dinara

RB	G / O	Sredstva za ZŽS		3:2	Trend	RB	G / O	Sredstva za ZŽS		3:2	Trend
		2012 R	2013 P					2012 R	2013 P		
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	Niš	138.662	136.045	0,98	≈	32	Apatin	63.661	62.000	0,97	≈
2	Kragujevac	25.040	20.394	0,81	↓	33	Temerin	1.950	5.000	2,56	⬆️⬆️⬆️
3	Leskovac	29.820	42.000	1,41	⬆️	34	Bajina Bašta	32.000	23.000	0,72	↓
4	Subotica	177.939	58.000	0,33	↓↓↓	35	Priboj	4.620	3.500	0,76	↓
5	Zrenjanin	150.000	165.000	1,10	⬆️	36	Vrnjač. Banja	1.901	3.300	1,73	⬆️⬆️
6	Pančevo	303.342	506.000	1,67	⬆️⬆️	37	Žabalj	5.660	5.000	0,88	↓
7	Kraljevo	7.613	35.001	4,60	⬆️⬆️⬆️	38	Kovačica	7.434	9.000	1,21	⬆️
8	Čačak	16.799	27.000	1,60	⬆️⬆️	39	Raška	2.600	1.850	0,71	↓
9	Smederevo	104.359	52.300	0,50	↓↓	40	Novi Bečej	2.700	2.880	1,07	≈
10	Užice	11.802	10.000	0,85	↓	41	Lebane	2.100	2.500	1,19	⬆️
11	Jagodina	40.000	46.500	1,16	⬆️	42	Despotovac	25.759	20.000	0,78	↓
12	Zaječar	37.585	44.300	1,18	⬆️	43	Vladičin Han	885	900	1,07	≈
13	Kikinda	4.345	38.750	8,92	⬆️⬆️⬆️⬆️	44	Pećinci	7.589	7.589	1,00	=
14	Pirot	7.556	1.700	0,22	↓↓↓	45	Majdanpek	30.279	141.094	4,66	⬆️⬆️⬆️⬆️
15	Bač. Palanka	18.004	15.000	0,83	↓	46	Vel. Gradište	1.614	2.000	1,24	⬆️
16	Ruma	30.900	31.200	1,01	≈	47	Kuršumlija	1.325	2.000	1,50	⬆️
17	Paraćin	37.199	79.000	2,21	⬆️⬆️	48	Doljevac	1.936	3.800	1,96	⬆️⬆️
18	Aleksinac	9.683	7.000	0,72	↓	49	Ada	8.951	15.000	1,68	⬆️⬆️
19	Kula	25.015	41.500	1,66	⬆️⬆️	50	Krupanj	6.047	7.996	1,32	⬆️
20	Trstenik	3.664	9.700	2,65	⬆️⬆️⬆️	51	Žitište	1.800	1.800	1,00	=
21	Arandjelovac	30.550	22.000	0,72	↓	52	Srbobran	6.000	12.493	2,08	⬆️⬆️
22	Prokuplje	2.552	61.025	23,91	⬆️⬆️⬆️⬆️	53	Sokobanja	8.807	10.611	1,20	⬆️
23	G. Milanovac	4.769	4.000	0,84	↓	54	Titel	937	800	0,85	↓
24	Vrbas	45.373	53.200	1,17	⬆️	55	Kučevo	9.601	7.500	0,78	↓
25	Prijepolje	2.406	3.000	1,25	⬆️	56	Beočin	34.000	34.000	1,00	=
26	Bečej	7.500	25.000	3,33	⬆️⬆️⬆️	57	Lajkovac	127.164	70.000	0,55	↓↓
27	Tutin	2.350	1.370	0,58	↓↓	58	Svrljig	1.500	4.000	2,66	⬆️⬆️⬆️
28	Knjaževac	20.615	13.400	0,65	↓	59	Ljubovija	4.473	11.300	2,53	⬆️⬆️⬆️
29	Petrovac n/M	1.589	2.000	1,26	⬆️	60	Knić	1.500	1.500	1,00	=
30	Ćuprija	9.459	15.000	1,59	⬆️⬆️	61	Bač. Petrovac	4.269	5.500	1,29	⬆️
31	Bogatić	3.808	5.412	1,42	⬆️	62	Žagubica	765	1.000	1,30	⬆️



RB	G / O	Sredstva za ŽŽS		3:2	Trend	RB	G / O	Sredstva za ŽŽS		3:2	Trend
		2012 R	2013 P					2012 R	2013 P		
		1	2					3	4		
63	Osečina	1.241	4.820	3,88	⬆️⬆️⬆️	70	Bojnik	1.500	1.500	1,00	=
64	Ljig	3.888	4.200	1,08	≈	71	Plandište	1.198	700	0,58	⬇️
65	Babušnica	603	620	1,03	≈	72	N. Kneževac	937	2.000	2,13	⬆️⬆️
66	Mali Iđoš	4.500	2.500	0,55	⬇️⬇️	73	Rekovac	591	409	0,69	⬇️
67	Bela Palanka	3.348	7.000	2,09	⬆️⬆️	74	Dimitrovgrad	2.552	2.526	0,99	≈
68	Blace	1.569	3.300	2,10	⬆️⬆️	75	Ražanj	1.728	3.000	1,74	⬆️⬆️
69	Čoka	653	300	0,46	⬇️⬇️	76	Golubac	6.316	6.425	1,02	≈
77–84	Bez podataka: Srem, Mitrovica, Vršac, Smed. Palanka, Kovin, Požega, Senta, Topola, Čajetina										
Trend	Pad: ⬇️ do 33%, ⬇️⬇️ do 66%, ⬇️⬇️⬇️ preko 66%					Rast: ⬆️ do 100%, ⬆️⬆️ do 200%, ⬆️⬆️⬆️ preko 200%					=, ≈ do ±10%

Posmatrajući nominalne iznose u obe posmatrane godine, više od polovine ispitivanih opština za zaštitu životne sredine namenilo je manje od 10 miliona dinara, uz jasno uočljiv rast planiranih u odnosu na realizovana sredstva. U 2012. godini, dve trećine ispitivanih opština koje su dostavile podatke (52/76, 68%), realizovalo je manje od 10 miliona dinara za zaštitu životne sredine. Za 2013. godinu je tek preko polovine opština koje su dostavile podatke (44/76, 58%), planiralo do 10 miliona dinara za zaštitu životne sredine, što je značajno veći broj opština. Iako se nominalni iznosi sredstava za zaštitu životne sredine u pojedinim opštinama u načelu mogu razlikovati prema grupama opština formiranim po broju stanovnika, razlike u nominalnim iznosima u okviru svake pojedine grupe opština ipak su ogromne: pojedine male opštine imaju znatno veće nominalne iznose u obe posmatrane godine od gradova koji spadaju među najveće u Srbiji (npr. Lajkovac i Majdanpek u odnosu na Leskovac, Kraljevo ili Užice); sa druge strane, u svakoj grupi opština, nekoliko njih ima ekstremno visoke nominalne iznose za zaštitu životne sredine, koji dolaze od naknada za korišćenje prirodnih bogatstava (rudarstvo, šumarstvo) ili velikih zagađivača (industrijski objekti). Ali 2012. godine, u 7 ispitivanih opština obezbeđeno je manje od milion dinara za zaštitu životne sredine, a čak u 6 opština je za 2013. godinu planirano manje od milion dinara (što je manje od prosečne godišnje bruto zarade jednog zaposlenog na poslovima zaštite životne sredine!).

Odnos između realizovanih i planiranih sredstava baca više svetla na način planiranja lokalnih budžeta. U polovini ispitivanih opština (39/76, 51%) planira se veći iznos sredstava za zaštitu životne sredine u narednoj godini u odnosu na realizovana sredstva u prethodnoj godini, od čega se u 6 opština planira povećanje iznosa za preko 200%. U trećini opština planira se niži iznos u narednoj godini (23/76, 30%), a u svega jednoj petini opština (14/76, 19%) približno isti iznos, što bi bilo optimalno planiranje budžeta s obzirom na ekonomske uslove. Optimističko planiranje se može videti i preko zbira svih sredstava za zaštitu životne sredine u ispitivanim opštinama: zbir realizovanih sredstava u 2012. godini u ispitivanim opštinama iznosi 1,6 milijardi dinara, dok je zbir planiranih sredstava za ove namene u 2013. godini 2,1 milijardi dinara, dakle – za čitavu trećinu viši.

Iako za optimističko planiranje budžeta postoji više spoljnih uzroka – očekivanje nastavka rasta lokalnih budžeta po znatno višoj stopi od očekivane inflacije, priliv vanrednih prihoda



od naknada za korišćenje prirodnih bogatstava u pojedinim opštinama ili posebnih dotacija centralnih organa po osnovu ugroženosti životne sredine – ostaje činjenica da je veliki rast planiranih prihoda prisutan u polovini ispitivanih opština, što je znatno manje od broja opština koje mogu očekivati pomenute vanredne prihode, što ipak sugerise da su razlozi budžetskog optimizma pre tehnika planiranja budžeta i realne potrebe, nego spoljni uzroci. Poznato je da se lokalni budžeti donose kasno u odnosu na rokove iz budžetskog kalendara, što podstiče zanemarivanje podataka o realizaciji budžeta iz prethodne godine i stihijsku praksu u pripremi budžeta, a za posledicu ima česte rebalanse (i po nekoliko puta godišnje). Zbog toga se pomenuti „budžetski optimizam“ kod planiranja budžeta može uzeti i kao pouzdan znak postojanja većih stvarnih potreba, koje se u planiranju često smatraju neobavezujućim spiskom želja, iako su to često (ne samo u zaštiti životne sredine) potrebe koje su neodložne i hitne.

3.1.b. Učešće sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u budžetu

Iako se nominalni iznosi sredstava lokalnih budžeta za zaštitu životne sredine mogu činiti visokim, njihova veličina i domašaj najbolje se mogu proceniti preko visine učešća ovih iznosa u prihodima lokalnih budžeta. Učešće je procenjivano na osnovu procenta sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u odnosu na ukupne prihode budžeta u ispitivanim opštinama u 2011. i 2012. godini. Tražene podatke nije dostavilo 16 opština, a još 6 opština nije dostavilo celovite podatke, tako da su obrađene 62 opštine.

U 2011. godini četvrtina ispitivanih opština (17/62, 27%) imala je manje od 0,50% učešća sredstava za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta. Učešće u prihodima budžeta u rasponu 0,50–1,00% imala je petina opština (12/62, 19%), učešće u rasponu 1,00–2,00% i 2,00–3,00% imala je po šestina opština (u oba raspona po 10 opština, 10/62, 16%), dok je petina opština (13/62, 21%) imala preko 3,00% učešća. Dakle, u 2011. godini gotovo polovina ispitivanih opština imala je manje od 1,00% učešća sredstava za zaštitu životne sredine u prihodima svog budžeta (29/62, 46%), a ukupno je četiri petine ispitivanih opština (49/62, 80%) imalo manje od 3,00% učešća.

U 2012. godini procenat učešća sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u prihodima lokalnih budžeta, opada: preko trećine ispitivanih opština (24/62, 39%) imalo je manje od 0,50% učešća ovih sredstava u svom budžetu; šestina opština (10/62, 16%) imala je 0,50–1,00% učešća; osmina opština (8/62, 13%) imala je 1,00–2,00% učešća; šestina opština (10/62, 16%) imala 2,00–3,00% učešća i tek preostala šestina ispitivanih opština (10/62, 16%) imala je preko 3,00% učešća sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta. Ukupno, u 2012. godini je preko četiri petine ispitivanih opština (52/62, 84%) izdvajalo manje od 3,00% prihoda budžeta za zaštitu životne sredine.

Pad procenta učešća sredstava za zaštitu životne sredine u prihodima lokalnih budžeta je jasan i preko posmatranja trenda: procenat učešća u 2012. godini u odnosu na 2011. godinu opao je u više od dve trećine ispitivanih opština (44/62, 71%). U najvećem broju opština pad je u 2012. godini bio do trećine od visine učešća u 2011. godini, ali je u jednoj desetini opština on bio čak preko dve trećine od visine učešća u 2011. godini.

Postoji više razloga kojima se može objasniti ovaj pad: od ukidanja republičkog Fonda za zaštitu životne sredine polovinom 2012. godine (koji je značajna sredstva usmeravao na opštine i podsticao njihova izdvajanja za ove namene), preko stalnog rasta prihoda lokalnih budžeta u 2011. i 2012. godini i planiranog rasta u 2013. godini i čudnog uticaja ovog očekivanog rasta na pojedine namene, do lokalnih izbora održanih u maju 2012. godine i preusmeravanja budžetskih sredstava u izbornu i postizbornu atraktivnije oblasti.



Učešće sredstava namenjenih za ZŽS u prihodima budžeta ispitivanih opština

Procenat učešća u 2011. i 2012. raspoređen prema broju stanovnika opštine

RB	G / O	2011	2012	Trend	RB	G / O	2011	2012	Trend	
1	Kragujevac	0,67	0,47	↓	32	Priboj	1,29	1,29	=	
2	Leskovac	1,48	0,96	↓↓	33	Vrnjačka Banja	0,41	0,27	↓	
3	Subotica	4,82	3,78	↓	34	Žabalj	2,06	2,06	=	
4	Zrenjanin	2,85	3,11	↗	35	Kovačica	1,33	1,33	=	
5	Pančevo	8,74	6,11	↓↓	36	Raška	0,43	0,34	↓	
6	Kraljevo	0,25	0,25	=	37	Novi Bečej	0,46	0,46	=	
7	Čačak	1,19	0,64	↓↓	38	Lebane	0,77	0,56	↓	
8	Smederevo	2,89	3,89	↗↗	39	Despotovac	7,99	3,97	↓↓	
9	Užice	0,64	0,55	↓	40	Majdanpek	16,70	4,44	↓↓↓	
10	Zaječar	2,74	2,61	≈	41	Veliko Gradište	0,56	0,36	↓	
11	Kikinda	0,90	0,20	↓↓↓	42	Kuršumlija	0,47	0,21	↓↓	
12	Pirot	0,43	0,54	↗	43	Doljevac	2,09	0,52	↓↓↓	
13	Bačka Palanka	1,80	1,25	↓	44	Ada	2,65	1,69	↓↓	
14	Paraćin	3,54	2,97	↓	45	Krupanj	0,38	1,53	↗↗↗	
15	Aleksinac	1,45	0,90	↓↓	46	Žitište	0,41	0,32	↓	
16	Kula	3,22	2,25	↓↓	47	Sokobanja	3,60	2,14	↓↓	
17	Trstenik	0,60	0,39	↓	48	Titel	0,43	0,28	↓	
18	Arandjelovac	1,70	2,05	↗	49	Kučevo	3,94	2,29	↓↓	
19	Prokuplje	0,27	0,26	≈	50	Beočin	5,22	6,86	↗↗	
20	Gornji Milanovac	0,67	0,40	↓	51	Lajkovac	21,46	17,55	↓	
21	Vrbas	4,61	3,82	↓	52	Ljubovija	2,15	1,01	↓↓	
22	Prijepolje	0,59	0,24	↓↓	53	Knić	0,64	0,45	↓	
23	Kovin	3,20	2,85	↓	54	Bački Petrovac	1,31	0,89	↓	
24	Tutin	0,35	0,26	↓	55	Osečina	2,65	0,42	↓↓↓	
25	Petrovac na Mlavi	0,26	0,21	↓	56	Ljig	1,74	1,24	↓	
26	Ćuprija	1,05	1,30	↗	57	Babušnica	0,45	0,16	↓↓↓	
27	Bogatić	2,82	2,82	=	58	Blace	0,75	0,49	↓	
28	Apatin	2,23	2,23	=	59	Čoka	0,36	0,20	↓	
29	Požega	0,81	0,56	↓	60	Novi Kneževac	0,92	0,26	↓↓↓	
30	Temerin	0,40	0,25	↓	61	Rekovac	0,41	0,22	↓↓	
31	Bajina Bašta	3,21	3,21	=	62	Dimitrovgrad	0,50	0,54	≈	
63–84 Bez podataka		Niš, Sremska Mitrovica, Jagodina, Ruma, Vršac, Smederevska Palanka, Bečej, Knjaževac, Senta, Topola, Vladičin Han, Srbobran, Čajetina, Svrljig, Žagubica, Mali Idoš, Bela Palanka, Bojnik, Plandište, Pećinci, Ražanj, Golubac								
Učešće	B	Preko 3,01%	x,xx	2,01–3,00%	x,xx	1,01–2,00%	x,xx	0,51–1,00%	x,xx	Ispod 0,51%
Trend	Pad: ↓ do 33%, ↓↓ do 66%, ↓↓↓ preko 66%				Rast: ↗ do 50%, ↗↗ do 100%, ↗↗↗ preko 100%				=, ≈ ±10%	



I ovakvo skromno učešće sredstava za zaštitu životne sredine u lokalnim budžetima je realno niže, jer su u obradu uključeni i procenti iz opština sa ekstremnim učešćem u budžetima po osnovu prihoda od korišćenja prirodnih bogatstava ili od velikih zagađivača (industrijskih i drugih objekata): u 2011. godini 4 opštine su imale učešće sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta uporedive sa, recimo, učešćem sredstava za društvene delatnosti (od 7,99% i 8,74% i dva ekstrema od 16,70% i čak 21,46%), dok je u 2012. godini bilo 3 ovakve opštine sa nešto nižim procentima (6,11% i 6,86% i jedan ekstrem sa 17,55%).

Posmatrano numerički, prosečno učešće sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta ispitivanih opština kreće se u rasponu 1,00–2,00%, što je iznenađujuće slično prosečnom broju zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine (1–3%). Ovakav procenat se kod sumarnog pregleda budžeta zanemaruje i stoga iskazuje kao deo šire grupe stavki, što se opet poklapa sa opisanim modelima organizacije obavljanja poslova zaštite životne sredine u okviru starijih upravnih oblasti. Treba napomenuti da su ova sredstva – dakle, prosečno 1,00–2,00% od prihoda lokalnih budžeta – najčešće namenjena i za zaštitu životne sredine i za zaštitu prirode, tako da je njihov stvarni domašaj još manji.

Logičan je zaključak da se zaštita životne sredine na lokalnom nivou zapravo ne percipira i da je neophodno da se promeni njen tretman. Na primer, evropska praksa, primenjena u Izveštaju o sposobnosti Srbije na preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva, uz Mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji [3], povezuje izdvajanja za zaštitu životne sredine sa onima za unapređenje komunalne infrastrukture u određenim delatnostima, pre svega upravljanju otpadom i odvođenju i prečišćavanju otpadnih voda, što bi, ako bi se primenilo, znatno promenilo tretman i ocenu značaja zaštite životne sredine.

3.1.c. Iskorišćenost sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine

Izraženi pad učešća sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u prihodima budžeta u izabranim opštinama, kompenzovan je rastom procenta iskorišćenosti ovih sredstava. To je logično: pošto postoje određeni poslovi i zaposleni koji ih obavljaju, neizbežno je da postoje određeni troškovi njihovog obavljanja i rada, koji se ne mogu izbeći bez obzira na budžetsku tehniku.

Za obradu ovog pitanja, uzorak je bio umanjen na 60 opština, pošto 17 opština nije dostavilo podatke, a još 7 opština nije dostavilo dovoljne podatke. Procenti iskorišćenosti sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine vrednovani su relativno visoko, jer je reč o iznosima koji imaju malo učešće u ukupnim prihodima budžeta, što dovodi do njihovog čestog i velikog odstupanja od plana i čini ih relativno vrednijim u odnosu na procenat za namene sa većim učešćem u ukupnim prihodima lokalnih budžeta, npr. onim za komunalne delatnosti.

U 2011. godini je u nešto manje od polovine ispitivanih opština (28/60, 47%) iskorišćeno ispod 80% sredstava budžeta namenjenih za zaštitu životne sredine; trećina izabranih opština (21/60, 35%) imala je relativno optimalno korišćenje ovih sredstava – 80–120%. U preostaloj petini ispitivanih opština (11/60, 18%), stepen iskorišćenosti bio je iznad 120% (u 3 opštine iskorišćenost je bila više stotina procenata – 333,33%, 442,20% i 465,95%).



Iskorišćenost sredstava namenjenih za ZŽS u ispitivanim opštinama
Raspoređeno prema broju stanovnika

RB	G / O	2011	2012	Trend	RB	G / O	2011	2012	Trend
1	Kragujevac	67,00	80,60	↓	31	Vrnjačka Banja	62,74	73,62	↕
2	Leskovac	442,20	392,00	↓	32	Žabalj	98,83	97,17	≈
3	Subotica	56,50	71,40	↕	33	Kovačica	100,00	81,16	↓
4	Zrenjanin	60,00	53,30	↓	34	Raška	45,47	124,07	↕↕↕
5	Pančevo	149,30	152,00	↕	35	Novi Bečej	100,00	100,00	=
6	Kraljevo	76,30	125,70	↕↕	36	Lebane	100,00	100,00	=
7	Čačak	101,00	138,60	↕	37	Despotovac	77,68	241,25	↕↕↕
8	Smederevo	55,40	63,60	↕	38	Pečinci	41,91	68,56	↕↕↕
9	Užice	64,30	100,00	↕	39	Majdanpek	50,25	288,69	↕↕↕
10	Zaječar	66,19	27,88	↓↓↓	40	Veliko Gradište	132,86	176,91	↕↕
11	Kikinda	90,80	132,23	↕	41	Kuršumlija	15,75	83,28	↕↕
12	Pirot	92,21	86,71	↓	42	Doljevac	80,84	187,57	↕↕↕
13	Bačka Palanka	66,33	123,06	↕↕	43	Ada	97,78	98,26	≈
14	Ruma	76,03	44,66	↓↓	44	Krupanj	96,01	46,83	↓↓↓
15	Paraćin	93,00	77,50	↓↓	45	Žitište	333,33	66,67	↓↓↓
16	Aleksinac	79,98	95,86	↕	46	Sokobanja	46,38	39,76	↓
17	Kula	79,78	70,28	↓	47	Titel	100,00	99,97	≈
18	Trstenik	19,39	53,41	↕↕↕	48	Kučevo	76,89	81,27	↕
19	Prokuplje	65,96	131,91	↕↕↕	49	Beočin	99,82	99,68	≈
20	Gornji Milanovac	121,48	173,03	↕	50	Lajkovac	63,02	67,30	≈
21	Vrbas	165,03	202,44	↕↕	51	Ljubovija	95,09	115,47	↕
22	Prijepolje	17,97	39,33	↕↕↕	52	Bački Petrovac	93,22	147,10	↕↕
23	Kovin	81,30	87,92	↕	53	Osečina	89,08	285,08	↕↕↕
24	Tutin	100,00	100,00	=	54	Ljig	97,49	69,87	↓↓
25	Petrovac na Mlavi	266,38	491,08	↕↕	55	Babušnica	87,30	45,05	↓↓
26	Čuprija	46,10	95,60	↓↓↓	56	Blace	465,95	200,18	↓↓↓
27	Apatin	98,91	39,48	↓↓↓	57	Čoka	184,57	46,44	↓↓↓
28	Požega	98,25	100,00	≈	58	Novi Kneževac	231,04	326,16	↕↕↕
29	Temerin	156,94	174,87	↕	59	Dimitrovgrad	65,96	131,91	↕↕↕
30	Priboj	28,99	43,65	↕↕	60	Rekovac	57,97	280,50	↕↕↕
61–84 Bez podataka		Niš, Sremska Mitrovica, Jagodina, Vršac, Smederevska Palanka, Arandjelovac, Bečej, Knjaževac, Bogatić, Bajina Bašta, Senta, Topola, Vladičin Han, Srbobran, Čajetina, Svrlijig, Knić, Žagubica, Bela Palanka, Mali Idoš, Bojnik, Plandište, Ražanj, Golubac							
Iskorišćenost	B	Preko 300%	xxx	121–300%	xxx	80–120%	xx	Ispod 80%	
Trend	Pad: ↓ do 10%, ↓↓ do 50%, ↓↓↓ preko 50%			Rast: ↕ do 10%, ↕↕ do 50%, ↕↕↕ preko 50%			=, ≈ ±5%		



U 2012. godini je stepen iskorišćenosti bio znatno viši: sada je u trećini ispitivanih opština (21/60, 35%) iskorišćeno manje od 80% sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine; u nešto više od četvrtine opština (17/60, 28%) iskorišćeno je 80–120% ovih sredstava, dok je u više od trećine opština (22/60, 37%) došlo do rasta stepena iskorišćenosti ovih sredstava na preko 120%.

Porast iskorišćenosti sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine u ispitivanim opštinama, još se bolje vidi kroz posmatranje trenda: iskorišćenost ovih sredstava u 2012. godini u odnosu na 2011. godinu porasla je u preko polovini opština (33/60, 55%).

Velike oscilacije u realizaciji budžeta znak su slabog planiranja, a za sredstva namenjena za zaštitu životne sredine – i znak njihovog marginalnog značaja. Slučajevi ekstremnih varijacija posledica su vanrednih prihoda koji u ovoj oblasti dolaze od naknada za korišćenje prirodnih bogatstava ili od transfera centralnih organa po različitim osnovama. Međutim, ovakvi slučajevi su izuzetak i u većini ispitivanih opština oscilacije su deo internih procesa, tako da konstatacija o marginalnom značaju oblasti zaštite životne sredine u pogledu lokalnih budžeta, zadržava svoju tačnost.

3.2. Sopstveni izvori finansiranja zaštite životne sredine

Izvori finansiranja zaštite životne sredine u ovom ispitivanju podeljeni su na sopstvene i spoljne izvore. Pod sopstvenim izvorima lokalnih budžeta smatrani su svi izvorni i ustupljeni prihodi lokalne samouprave, u smislu Zakona o finansiranju lokalne samouprave [22], kao i svi drugi nenamenski prihodi lokalnog budžeta. Kao spoljni izvori finansiranja posmatrani su oni koji se na lokalnom nivou pojavljuju u formi projekata zaštite životne sredine, kao donacije ili drugi oblik finansiranja u ovoj oblasti.

Osnovni izvor finansiranja poslova zaštite životne sredine na lokalnu je naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine, a u manjoj meri i naknada za zagađivanje životne sredine. Naknade su Zakonom o zaštiti životne sredine [10] propisane kao opciono izvorni prihod lokalne samouprave i sredstva prikupljena od njih moraju se koristiti samo preko namenskog budžetskog fonda. Kroz ove naknade trebalo bi da se primenjuje zakonsko načelo „zagađivač plaća“ i u izvesnoj meri omogućiti vođenje politike u zaštiti životne sredine na lokalnom nivou putem ekonomskih instrumenata.

Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine utvrđuje se prema veličini nepokretnosti i može da tereti jednako pravna i fizička lica. Naknada za zagađivanje životne sredine odlukom opštine tereti određene poslovne aktivnosti, odnosno vršioca ovih aktivnosti, u skladu sa vrstama opasnih aktivnosti koje propisuje Vlada. Osim toga, u posebnim slučajevima koje propisuje Vlada, u opštinama sa statusom ugrožene životne sredine, naknada za zagađivanje se naplaćuje i na transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju. Uslovi na naplatu obe vrste naknada propisani su podzakonskim aktima iz 2009. godine (Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade [29] i Uredba o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu [30]).

Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine i naknada za zagađivanje životne



sredine ispitivana je samo u drugom krugu ispitivanja, na uzorku od 26 gradova i opština. Od opština se tražilo da odgovore:

- 1) da li su uvele naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i naziv pravnog osnova, ko su obveznici naknade (pravna ili fizička lica ili oba) i koja je osnovica, od tri propisane zakonom, korišćena za određivanje visine naknade;
- 2) da li opština ima budžetski fond za zaštitu životne sredine, koliki su bili iznosi prihoda ovog budžetskog fonda u 2011. i 2012. godini i koji su najvažniji pojedinačni izvori prihoda za budžetski fond.

Skoro tri četvrtine opština ispitivanih u drugom krugu (19/26, 73%), ima naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i sve su je uvele skupštinskom odlukom. U njih 14 ova naknada tereti i pravna i fizička lica, dok u 5 tereti samo pravna lica. Osnovica za obračun naknade je u 15 opština korišćenje, odnosno veličina nepokretnosti, u 8 opština to su aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu, a 6 opština koristi obe osnovice. Dve opštine kao osnovicu primenjuju i status ugrožene sredine, obe uz prvu osnovicu (korišćenje, odnosno veličina nepokretnosti), ali obe ne primenjuju drugu osnovicu (aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu).

Na pitanje o budžetskom fondu, samo 2 opštine ispitivane u drugom krugu nisu dostavile podatke, dok sve ostale 24 imaju ovaj fond. Izvori prihoda u ovaj fond ostali su nepoznati za 3 opštine, tako da su obrađeni izvori za 21 opštinu.

U ovom slučaju, 13 opština ima naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine, a 12 ih ima naknadu za zagađivanje životne sredine, pri čemu 8 opština ima obe ove naknade. Jedna opština ima i naknadu za emisiju.

U 9 opština najvažniji izvori budžetskog fonda za zaštitu životne sredine su zajedno naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine i naknada za zagađivanje životne sredine, a po jedna od ovih opština imala je i dodatne izvore – naknadu za emisiju, prihode iz budžeta opštine i namenske i nepovratne prihode iz budžeta Republike. Naknade su u 14 od 21 opštine najvažniji izvori prihoda u budžetski fond. U 3 opštine su jedini izvori prihoda u budžetski fond prihodi od nespecificiranih такси i donacija, a u 2 opštine su izvori u budžetski fond – prihodi od budžeta opštine. U strukturi izvora prihoda budžetskih fondova javljaju se i različite kombinacije ovih izvora.

Tri opštine su navele i da su za izvore prihoda budžetskog fonda imale i prihode od namenskih i nepovratnih sredstava Republike, uz koje su uvek prisutni i prihodi od naknada ili iz budžeta opštine.

Kada se iznosi prikupljeni od naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i naknade za zagađivanje životne sredine uporede sa nominalnim iznosima prihoda lokalnih budžeta namenjenih za zaštitu životne sredine u opštinama ispitivanim u drugom krugu, pokazuje se da su ove naknade apsolutno najvažniji izvori prihoda za zaštitu životne sredine. U većini opština se uz ove prihode izdvajaju i dodatna sredstva, ali u nekim opštinama su iznosi prikupljeni naknadama sve što se izdvaja za zaštitu životne sredine, što je nedovoljno za normalno obavljanje poslova u ovoj oblasti.

Dakle, većina opština ispitivanih u drugom krugu, naplaćuje naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine jednako pravnim i fizičkim licima, kao i naknadu za zagađivanje



životne sredine, i isto tako ima budžetski fond za zaštitu životne sredine. Najčešća osnova za utvrđivanje iznosa ovih naknada jeste korišćenje, odnosno veličina nepokretnosti (za naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine), te se ova naknada naplaćuje i od pravnih i od fizičkih lica. Naknada za zagađivanje životne sredine se ređe koristi. Naknade su najvažniji pojedinačni budžetski izvori za zaštitu životne sredine, ali sredstva prikupljena od njih nisu dovoljna za redovno obavljanje poslova u oblasti zaštite životne sredine bez dodatnih budžetskih sredstava prikupljenih po drugim osnovama.

Van ispitivanja su ostala pitanja na koji način opštine koje nisu uvele naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i naknadu za zagađivanje životne sredine, sprovode zakonske obaveze i koje izvore koriste za finansiranje zaštite životne sredine, kao ni kako opština koja nema budžetski fond za zaštitu životne sredine vrše finansiranje mera u ovoj oblasti.

3.3. Spoljni izvori finansiranja zaštite životne sredine

Budući da su u većini opština sredstva za zaštitu životne sredine nedovoljna za obavljanje poslova, a naročito za sprovođenje mera, veliki značaj na lokalnom nivou imaju različiti mehanizmi finansiranja iz spoljnih izvora. Kao rešenje za ovaj hronični nedostatak, pojavljuju se domaći i međunarodni donatori.

Spoljni izvori finansiranja obrađivani su tako da je od ispitivanih opština traženo da navedu do tri najznačajnija projekta zaštite životne sredine sprovedena u toku 2011. i 2012. godine, sa nazivom donatora, iznosima doniranih sredstava i rokom sprovođenja projekta. S obzirom na brojnost i raznovrsnost donacija, ova analiza je informativna.

Dve trećine ispitivanih opština (58/84, 69%) navelo je da je tokom 2011. i 2012. godine sprovodilo mere zaštite životne sredine projektnim finansiranjem, a od ovog broja, velika većina je mere sprovodila uz pomoć spoljnih donatora. Nedostatak odgovora iz 26 opština ne mora da znači da u njima nisu sprovedeni projekti zaštite životne sredine, već da se radi o manjim aktivnostima ili nekim drugim razlozima koji su doveli do toga da ne dostave odgovor.

Pomenute dve trećine ispitivanih opština, njih 58, navele su 123 projekta unapređenja životne sredine. Od 123 navedena projekta, 101 projekat je imao spoljnog donatora, dok kod 22 projekta oni nisu navedeni. Činjenica da za 22 projekta nisu navedeni spoljni donatori, opet ne mora da znači da strani donatori nisu učestvovali u ovim projektima, već pre da je njihovo učešće bilo relativno malo ili da nije poznato licima koja su davala odgovore.

Ono što je po osnovu odgovora ispitivanih opština moguće sa sigurnošću utvrditi, jesu vrste oblasti u kojima su u 2011. i 2012. godini sprovedene veće aktivnosti na zaštiti životne sredine, kao i ko su najčešći donatori.

Daleko najveći broj projekata zaštite životne sredine sproveden u ispitivanim opštinama u 2011. i 2012. godini, odnosio se na upravljanje otpadom: ispitivane opštine navele su da je od ukupno 123 projekta, 86 projekata bilo u ovoj oblasti. Svaka od ispitivanih opština koja je dostavila odgovor na ovo pitanje, imala je barem jedan projekat u upravljanju otpadom, a većina je imala projekte samo u ovoj oblasti. Od 37 projekata koji nisu spro-



vođeni u upravljanju otpadom, nezavisno od toga da li su imali donatora, 11 projekata se odnosilo na zaštitu prirode, 8 projekata na prečišćavanje otpadnih voda (što je obuhvatalo i velike projekte izgradnje centralnog postrojenja ili glavnog kolektora), 5 je sprovedeno u oblasti energetske efikasnosti, 4 u oblasti uređivanja voda, dok je preostalih 9 navedenih projekata bilo iz različitih oblasti (izrada planova zaštite životne sredine, zaštita vazduha, upravljanje hemikalijama, vodosnabdevanje i drugi). Veliki obim aktivnosti u upravljanju otpadom nije iznenađujući, s obzirom da je to bio naglasak u radu tadašnjeg resornog ministarstva. Zbog toga se kao pojedinačno najčešći projekat u ispitivanim opštinama navodi akcija resornog ministarstva „Očistimo Srbiju“.

Nije iznenađujuće ni što je daleko najčešći i najveći donator bilo resorno ministarstvo i Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije. U 57 od 101 navedenog projekta koji su donatorski finansirani, donator je bio ovaj Fond. Pri tome, Fond je kod svih navedenih projekata bio najčešće jedini donator, a tamo gde je bilo više donatora, on je bio najveći. U pogledu vrsta aktivnosti koje su finansirane, Fond je najčešće finansirao projekte u upravljanju otpadom. Kao drugi veliki donator, navedena je Evropska unija. U ispitivanim opštinama, ona je navedena kao donator na 21 projektu, što je petina navedenih projekata kod kojih je naveden donator (101 ovakav projekat). Evropska unija kao donator u ispitivanim opštinama, pojavljuje se kroz različite instrumente, najčešće kao program prekogranične saradnje (EU CBC), zatim kao program podrške opštinama Delegacije EU u Republici Srbiji i kao program EU Exchange. Samo u dve opštine naveden je projekat finansiran iz predpristupnih fondova (EU IPA). Evropska unija je u ispitivanim opštinama finansirala projekte u svim bitnim oblastima zaštite životne sredine, a izvestan naglasak je primetan u oblastima prečišćavanja otpadnih voda i zaštite voda od zagađivanja. Konačno, kao treći značajni donator u ispitivanim opštinama, pojavljuje se Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine, kod opština sa teritorije Vojvodine. Sekretarijat je bio donator u 8 projekata različitih vrsta, pretežno u upravljanju otpadom. Od ostalih donatora, kod 2 projekta kao donator je naveden PBILD program UNDP-a, a po jednom Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Pokrajinski sekretarijat za privredu, NIP Republike Srbije, Nacionalna služba za zapošljavanje i nemačka razvojna agencija GLZ. Dve ispitivane opštine navele su da su donatori za zaštitu životne sredine bile privatne kompanije. Kod nekoliko projekata učestvovalo je više donatora istovremeno.

Treba naglastiti da je udeo sufinansiranja koji su tražili centralni organi (ministarstvo, Republički fond za zaštitu životne sredine, NIP i pokrajinski sekretarijati) u proseku bio mali u odnosu na ukupnu vrednost projekata, a kod malih opština ovaj udeo nije ni tražen.

Ispitivane opštine su kao bitne projekte zaštite životne sredine koji su sprovedeni u poslednje dve godine, najčešće navodile projekte uređenja i održavanja objekata komunalne infrastrukture. Izgradnja novih objekata komunalne infrastrukture je retka, što je očekivano, s obzirom na finansijske mogućnosti. Međutim, i uređivanje i održavanje ovih objekata često zahteva finansijske izdatke koji prevazilaze mogućnosti opština i odatle njihovo veliko prisustvo među navedenim bitnim projektima sprovedenim u poslednje dve godine. To se naročito vidi kod malih opština (sa manje od 20.000 stanovnika), u kojima su projekti zaštite životne sredine u prethodne dve godine bile samo akcije koje je finansiralo resorno ministarstvo. Ove opštine često nemaju sredstva za zaštitu životne sredine ni u obimu potrebnom za sopstveno učešće u projektu koji finansiraju domaći ili inostrani spoljni subjekti.



4. MONITORING STANJA I LOKALNI PRIORITETI U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

4.1. Monitoring stanja životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine [10] propisuje obavezu svih nivoa vlasti da, u skladu sa svojim programom, obezede kontinuitet kontrole i praćenja stanja životne sredine, tj. monitoring. Zakon propisuje da se monitoring vrši sistematskim praćenjem vrednosti indikatora, odnosno negativnih uticaja na životnu sredinu, stanja životne sredine, mera i aktivnosti koje se preduzimaju u cilju smanjenja negativnih uticaja i podizanja nivoa kvaliteta životne sredine. Mrežu mernih mesta, pojave koje se prate, metodologiju rada i pokazatelje zagađenja životne sredine, određuje Vlada posebnim zakonom (npr. Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakonom o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, Zakonom o hemikalijama i drugim sektorskim zakonima). Svaki nivo vlasti obezbeđuje finansijska sredstva za obavljanje monitoringa.

Monitoring vrše državni organi propisani sektorskim zakonima i ovlašćene organizacije koje ispunjavaju stručne zahteve i uslove. Takođe, monitoring vrši i operater postrojenja koje je izvor emisija i zagađivanja, tako što o svom trošku prati pokazatelje emisija i uticaja svojih aktivnosti na životnu sredinu i o tome obaveštava nadležne državne organe. Svi subjekti monitoringa (republički organi, organi pokrajine i opština, ovlašćene organizacije i operateri) dužni su da podatke prikupljene monitoringom dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine.

Monitoring ima veoma važnu ulogu u kreiranju politike zaštite životne sredine. Zato je u ispitivanju posebno obrađeno pitanje da li opštine vrše monitoring stanja životne sredine i sa kojima drugim subjektima sarađuju u vršenju monitoringa.

Svega polovina ispitivanih opština (41/84, 49%) navela je da vrši monitoring stanja životne sredine. Zapravo je stanje u pogledu vršenja monitoringa još lošije kada se pogleda struktura opština koje ga vrše: svi ispitivani gradovi, njih 13, i tek polovina ispitivanih opština sa preko 40.000 stanovnika (7 od 14 ovakvih ispitivanih opština) naveli su da vrše monitoring, dok je to slučaj samo kod nešto više od trećine svih ostalih ispitivanih opština, onih sa manje od 40.000 stanovnika (21 manja opština od 57 ispitivanih). Očigledno je da monitoring stanja životne sredine zahteva kadrovske, finansijske i druge kapacitete, odnosno – relativno razvijenu upravu, što manje opštine ne mogu da obezbede.

Otuda bi imalo smisla da se monitoring vrši na okružnom ili regionalnom nivou, za koji se pretpostavlja da može da ima razvijenije kapacitete, što je stvar zakonodavstva i mogućih izmena u organizaciji državnih organa i, kao takvo, izvan ovog ispitivanja.

Od institucija sa kojima su ispitivani gradovi i opštine sarađivali u vršenju monitoringa stanja životne sredine, gotovo svi ispitivani gradovi i opštine od one polovine koja ga



je vršila, saradivali su sa zavodom za javno zdravlje koji pokriva teritoriju okruga kojem pripadaju (ovo se može tumačiti i kao dokaz da je zapažanje o potrebi da se monitoring sprovodi na okružnom nivou, delimično već ostvareno u praksi). Pored zavoda za javno zdravlje kao stručnih organizacija koje mogu da vrše monitoring svih medija životne sredine, ispitivani gradovi i opštine najčešće su naveli da u vršenju monitoringa saraduju sa javnim komunalnim preduzećima (u 26 od 41 grada i opštine), što je logično budući da je delatnost ovih preduzeća najvećim delom predmet monitoringa stanja životne sredine i da oni po službenoj dužnosti prikupljaju podatke bitne za monitoring. Od drugih subjekata, kao institucije sa kojima saraduju u vršenju monitoringa, navedeni su fakulteti i instituti, ali samo u 9 ispitivanih gradova i opština. I ovde je primetna velika neravnoteža između gradova i opština: od 9 slučajeva saradnje sa drugim organizacijama u vršenju monitoringa, u 5 slučajeva radilo se o gradovima (od 13 ispitivanih gradova), a u svega 4 su to bile opštine (od 71 ispitivane opštine).

U drugom krugu ispitivanja je, pored gornjih podataka, izvršena dodatna provera tačnosti zaključaka o obimu vršenja monitoringa stanja životne sredine preko pitanja da li opština sredstva iz svog budžeta prenosi drugim organizacijama za poslove monitoringa stanja životne sredine i kolika su ta sredstva bila u protekle dve godine. Iako je 8 od 26 opština ispitivanih u drugom krugu, navelo da vrši monitoring stanja životne sredine, samo njih 3 su navele da su u 2011. godini drugim organizacijama plaćale za aktivnosti monitoringa stanja životne sredine, 4 opštine su ove usluge plaćale u 2012. godini, a samo 1 je planirala ovo plaćanje u 2013. godini. Iznosi plaćeni za usluge vršenja monitoringa navedeni u odgovorima 2 ispitivane opštine, respektabilni su (deset, odnosno četiri miliona dinara), dok su u druge dve simbolični (600.000 i 110.000 dinara).

Dakle, i kada opštine vrše monitoring stanja životne sredine, u većini slučajeva su informacije koje se prikupljaju – one koje po službenoj dužnosti prikupljaju institucije i organizacije obavezne na to po zakonu ili lokalnom propisu. Pun monitoring stanja životne sredine na lokalnom nivou, koji uključuje i merenje stanja medija životne sredine (voda, vazduh, zemlja) sprovodi se vrlo retko. Osim toga, zbog malog broja organizacija koje učestvuju u monitoringu, on je ograničen na usko područje, po pravilu samo na naselje koje je sedište opštine, dok je prikupljanje podataka od specifičnog značaja za teritoriju opštine vrlo retko.

Neredovno i retko sprovođenje monitoringa stanja životne sredine u ispitivanim opštinama očigledno je i kroz odgovore na pitanje da li je lokalni organ za zaštitu životne sredine u protekle dve godine skupštini lokalne samouprave dostavljao godišnji izveštaj o stanju životne sredine, propisan Zakonom o zaštiti životne sredine [10], kao i da li je u istom periodu centralnim organima dostavljao izveštaj ili informacije o stanju životne sredine. Na osnovu odgovora ispitivanih opština, jasno su se oblikovale tri grupe: prvu grupu čine opštine koje u posmatranom periodu nisu dostavljale godišnji izveštaj o stanju životne sredine skupštini lokalne samouprave, niti su dostavljale izveštaje i informacije centralnim organima, kojih je bilo više od trećine (33/84, 39%); drugu grupu čine opštine koje su u protekle dve godine dostavljale izveštaje i informacije i skupštini lokalne samouprave i centralnim organima, kojih je bilo trećina (29/84, 34%); treća grupa su opštine koje su polovično dostavljale izveštaje i informacije, njih 22, ali je njih 18 informacije dostavljalo samo centralnim organima, dok je njih 4 informacije povremeno dostavljalo i lokalnim skupštinama i centralnim organima. Najvažniji zaključak po osnovu ovakvih odgovora,



jeste da značajna većina ispitivanih opština (51/84, 61%) nije u toku 2011. i 2012. godine pripremila godišnji izveštaj o stanju životne sredine. Teško je pretpostaviti da se u takvim okolnostima u ovim opštinama vodi određena politika zaštite životne sredine.

Pre će biti da politiku zaštite životne sredine i na lokalnom nivou vode samo centralni organi. Na potpitanje o grupama informacija koje su dostavljane centralnim organima, dodato uz gornja pitanja u drugom krugu ispitivanja, 14 od 26 ispitivanih opština navelo je pet grupa informacija koje su tražili centralni organi (Agencija za zaštitu životne sredine, nadležna ministarstva i pokrajinski sekretarijati) i, prema učestalosti navođenja u odgovorima, to su: (a) tokovi otpada i upravljanje otpadom; (b) kvalitet pitke vode; (c) evidencija i izveštavanje (npr. izveštaj o radu inspektora za životnu sredinu ili izveštaj o korišćenju budžetskog fonda za zaštitu životne sredine); (d) zagađenje bukom; i (e) zagađenje vazduha. S obzirom na opisano vršenje monitoringa stanja životne sredine, nameće se pitanje kako su opštine mogle da dostavljaju informacije u vezi sa zagađenjem bukom i zagađenjem vazduha, pošto o tome imaju više nego skromne podatke.

4.2. Lokalni prioriteti u zaštiti životne sredine

Značaj monitoringa stanja životne sredine ne može se dovoljno naglasiti. On se još bolje vidi preko ispitivanja prioriteta u zaštiti životne sredine koji postoje na lokalnom nivou.

Prvo pitanje o prioritetima u zaštiti životne sredine, od ispitivanih opština tražilo je da navedu do tri kapitalna projekta koje sprovode i kojima se bitno unapređuje stanje životne sredine (nezavisno od izvora finansiranja). Skoro polovina ispitivanih opština (37/84, 44%) navela je da ne sprovodi nijedan kapitalni projekat kojim se bitno unapređuje stanje životne sredine. Nešto više od polovine ispitivanih opština (47/84, 56%) sprovodilo je ukupno 86 projekata koje su ocenile kao kapitalne.

Posmatrano po broju stanovnika opština, kao relativnom pokazatelju razvijenosti, ispitivani gradovi i veće opštine u proseku su sprovodili više kapitalnih projekata u odnosu na one manje. Od 13 ispitivanih gradova, njih 8 je navelo da ih sprovodi i od 14 ispitivanih opština sa preko 40.000 stanovnika, kapitalne projekta sprovodi njih 9. Kod ostalih ispitivanih opština, učestalost sprovođenja kapitalnih projekata je polovična: ove projekte sprovodi 30 od ukupno 57 ispitivanih opština sa manje od 40.000 stanovnika.

Najveći broj navedenih kapitalnih projekata, polovina (44 od 86) odnosi se na upravljanje otpadom (sanacija i rekultivacija deponija, uređivanje deponija, izgradnja reciklažnih centara, i dr.). Projekata koji se odnose na otpadne vode ima četvrtina (22 od 86), dok se preostala četvrtina kapitalnih projekata sprovodi u oblastima zaštite prirode (8), vodosnabdevanja (6 ovih projekata, mada je upitno koliko su to projekti zaštite životne sredine), 3 su projekta u oblasti energetske efikasnosti i 3 u drugim oblastima (2 projekta sanacije klizišta i 1 završetka putne obilaznice – kao i kod projekata vodosnabdevanja, pitanje je da li je reč o projektima zaštite životne sredine).

Vrednosti projekata – tamo gde su iznosi navedeni – potvrđuju da se radi o kapitalnim projektima. Za sve navedene projekte izvesno je da se sprovode fazno i da se ne mogu završiti samo sredstavima iz lokalnog budžeta.



U drugom krugu ispitivanja, ova tema je proširena sa tri pitanja u vezi sa potrebama za izgradnjom komunalne infrastrukture i drugim prioritetnim merama unapređenja životne sredine. Ova pitanja omogućila su da se problematika lokalnih prioriteta u zaštiti životne sredine sagleda na drugačiji način.

Prvo dodatno pitanje u vezi sa prioritetima u zaštiti životne sredine, odnosilo se na to koji bi kapitalni projekti, koji nisu u realizaciji, bitno unapredili stanje životne sredine na teritoriji opštine. Od 26 opština ispitivanih u drugom krugu, njih 20 je dostavilo odgovore, sa ukupno 37 poželjnih kapitalnih projekata. Najvažniji zaključak jeste da su potrebe u pogledu izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom, jednake sa potrebama izgradnje u oblasti otpadnih voda (navedeno je 15 projekata u oblasti upravljanja otpadom i 14 u oblasti otpadnih voda), dok su sve ostale potrebe, navedene u drugim oblastima zaštite životne sredine, mnogo manje prioritetne. Primetno je potpuno odsustvo pažnje u odgovorima vezanim za energetske efikasnost, usavršavanje sistema daljinskog grejanja i korišćenje efikasnijih energenata, kao da zaposleni u lokalnim upravama koji su davali odgovore, nisu upoznati sa ovim aspektom zaštite životne sredine.

Drugo dodatno pitanje u vezi sa prioritetima u zaštiti životne sredine, tražilo je da opštine navedu do tri tzv. ekološke „crne tačke“, odnosno najveće pojedinačne izvore zagađenja na teritoriji opštine. I na ovo pitanje je odgovore dostavilo 20 od 26 opština ispitivanih u drugom krugu, koje su navele 50 „crnih tačaka“, odnosno 2,5 po opštini. Ovi odgovori su doneli drugačiju sliku o problemima zagađenja na lokalnom nivou spram slike koju su davali odgovori na pitanja o kapitalnim projektima i potrebama. Najveći broj „crnih tačaka“, pojedinačnih izvora zagađenja, jesu postrojenja i instalacije u industriji i rudarstvu, kojih je navedeno 15. Na drugom mestu su izvori zagađenja koji dolaze od otpadnih voda, kao i oni koji potiču od otpada: i jedni i drugi su navedeni po 13 puta. Saobraćaj kao izvor zagađenja i pretnja po životnu sredinu naveden je četiri puta, a neadekvatno gorivo za grejanje – dva puta, dok su tri puta navedene druge pretnje (nepoštovanje zone sanitarne zaštite oko akumulacionog jezera, odnošenje površinskog sloja kvalitetne zemlje i jedan slučaj nehigijenskog naselja).

Treće dodatno pitanje u vezi sa prioritetima u zaštiti životne sredine je od ispitivanih opština tražilo da navedu najveće izvore zagađenja za svaki od tri medija životne sredine (vazduh, vodu i zemljište). Odgovore je dostavilo 22 od 26 opština ispitivanih u drugom krugu, u kojima je navedeno ukupno 110 izvora zagađenja životne sredine na teritoriji opštine. Izvori zagađenja su razvrstani u šest grupa, po vrsti delatnosti u kojoj nastaju, i zatim raspoređeni prema učestalosti:

- 1) objekti industrije i rudarstva, navedeni 41 put;
- 2) hemikalije u poljoprivredi, navedene 17 puta;
- 3) komunalni otpad, naveden 16 puta;
- 4) komunalne otpadne vode, navedene 15 puta;
- 5) ložišta i kotlarnice na čvrsto gorivo u grejnoj sezoni, navedene 11 puta;
- 6) drumski saobraćaj, naveden 8 puta;
- 7) ostalo (navedeno je prekogranično zagađenje reke i erozija).



Apsolutno najveća grupa izvora zagađenja je rad industrije (proizvodnja građevinskog materijala, prehrambena industrija, prerada kože, metalska industrija, asfaltne baze, i dr.) i rudarskih postrojenja (rudnici uglja, metala i nemetala, jalovišta, flotacije, kamenolomi, i dr.): od ukupno 110 navedenih pojedinačnih izvora zagađenja, rad industrijskih i rudarskih postrojenja naveden je 41 put, što je više od trećine navoda. Pored toga, ta je grupa izvora zagađenja prisutna u odgovorima svih opština i izvor zagađenja svakog medija životne sredine. Druga najveća grupa izvora zagađenja, prema odgovorima ispitivanih opština, jesu hemikalije u poljoprivredi, navedene 17 puta, kao zagađivači svih medija životne sredine. Tek na trećem i četvrtom mestu su komunalni otpad, naveden 16 puta, i komunalne otpadne vode, navedene 15 puta. Ostale grupe pojedinačnih izvora zagađenja vezane su za medij životne sredine na koji najviše utiču i njihovo navođenje je očekivano.

Vrste izvora zagađenja u odgovorima ispitivanih opština pokazuju da kapitalne investicije u projekte koji se grade ili projekte koji su potrebni za zaštitu životne sredine, ne mogu da celovito reše njeno zagađivanje. Kapitalne investicije lokalnih vlasti donose rešenja samo za tri grupe izvora zagađenja (komunalne otpadne vode, komunalni otpad i energenti za grejanje), ali druge tri grupe izvora zagađenja (rad industrijskih i rudarskih postrojenja, hemikalije u poljoprivredi i drumski saobraćaj) ostaju bez rešenja. Pri tome, druge tri grupe izvora zagađenja su u odgovorima ispitivanih opština navedene 66 puta od ukupno 110 navedenih pojedinačnih izvora zagađenja, što znači da skoro dve trećine svih pojedinačnih izvora zagađenja na lokalnu potiče iz izvora koje opštine ne mogu da regulišu. Pošto lokalne kapitalne investicije u zaštitu životne sredine, ni one koje se realizuju ni planirane, niti one koje su samo poželjne, ne obuhvataju rešavanje zagađenja poreklom od rada industrije i rudarstva, korišćenja hemikalija u poljoprivredi i drumskog saobraćaja, ostaje pretpostavka da se za njihovo rešavanje očekuju aktivnosti centralnih organa.

Upravo je za praćenje zagađenja poreklom iz poslovnih delatnosti, neophodno da opštine imaju redovan barem osnovni monitoring stanja životne sredine. Rešavanje ovih izvora zagađenja moralo bi da tereti same zagađivače, operatore postrojenja, što je predmet buduće primene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja [13]. Međutim, iluzorno je očekivanje da će prinudne mere same po sebi doneti rešenja, jednako kao i da će lokalne vlasti uticati na poslovni sektor u pravcu većih izdvajanja za zaštitu životne sredine zahtevima koji nisu posebno argumentovani. Da bi lokalne vlasti mogle da utiču na poslovni sektor (industrijski, rudarski, poljoprivredni i saobraćajni), kao najveći apsolutni izvor zagađenja životne sredine, potrebno je da imaju pouzdane i sveobuhvatne rezultate monitoringa stanja životne sredine. Osim toga, lokalne vlasti u ovom pogledu moraju uspostaviti novu vrstu komunikacije sa poslovnim sektorom, u koji bi trebalo da mnogo više uključe građane i različita udruženja zainteresovana za zaštitu životne sredine. Ovo je tim potrebnije jer je Nacionalnom strategijom za aproksimaciju u oblasti životne sredine iz 2011. godine [31] procenjeno da su ukupni troškovi usklađivanja stanja u Srbiji sa evropskim standardima – 10,5 milijardi evra, što je nemoguće rešiti bez većih izdvajanja od poslovnog sektora za ove namene.



5. ZAKLJUČAK

Sistem zaštite životne sredine u Srbiji, sa nadležnostima lokalne samouprave u okviru njegova, funkcionalno je uspostavljen 2004. godine, a pravni okvir za ovaj sistem zaokružen je 2009. godine. Najvažnije odlike ovog sistema na lokalnom nivou su:

- 1) nedovoljan broj ljudi za obavljanje propisanih poslova i njihova nezadovoljavajuća opremljenost za terenski rad,
- 2) slabo ili nedovoljno sprovođenje sektorskih zakona o zaštiti životne sredine,
- 3) velike potrebe zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine za stručnim usavršavanjem,
- 4) odsustvo zainteresovanosti političkih struktura za ovu oblast,
- 5) skromna sredstva koja lokalne samouprave izdvajaju iz budžeta za zaštitu životne sredine,
- 6) neredovno i retko sprovođenje monitoringa stanja životne sredine, i
- 7) velike potrebe za dodatnim finansijskim sredstvima radi unapređenja stanja životne sredine u svim gradovima i opštinama.

Ove odlike potvrđuju da sistem zaštite životne sredine ima osnovne elemente, ali da su oni nedovoljni za ostvarivanje propisanih ciljeva i da su mu potrebna unapređenja.

Od sedam navedenih najvažnijih odlika, tri se mogu smatrati „mekim“ (pod 2, 3 i 4) i tu je moguća primena relativno jednostavnih mera poboljšanja, koje bi brzo mogle da doprinesu efikasnijem funkcionisanju sistema. Ostale odlike su „tvrde“ (pod 1, 5, 6 i 7), povezano sa većim finansijskim sredstvima i zahtevaju složenije mere poboljšanja.

Povećanje finansijskih sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine, koje proističe iz zahteva pridruživanja Evropskoj uniji, samo po sebi neće bitno unaprediti ovaj sistem. Njegove ključne slabosti, u postojećem obliku, proističu iz statusa zaštite životne sredine u organizaciji organa vlasti i vršenju vlasti i iskazuje se kao nedovoljna definisanost i nepotpun obuhvat.

Nedovoljna definisanost zaštite životne sredine u postojećem načinu organizacije vlasti na lokalnom nivou, proizlazi iz njene tesne povezanosti sa komunalnim delatnostima. Sa komunalnim delatnostima je povezuje pretežna zajednička nadležnost, a razdvaja postojeći sistem finansiranja. Odnos ove dve oblasti je, naročito u praksi, nedovoljno definisan, što nužno dovodi do preplitanja, pri čemu se ovaj odnos retko ispoljava kao sukob nadležnosti, jer su komunalne delatnosti starija i razvijenija oblast, sa relativno uređenim sistemom finansiranja, dok je zaštita životne sredine – po obimu finansiranja – marginalni trošak. Evropska praksa u pogledu odnosa ove dve oblasti jeste da se subvencije iz lokalnih budžeta za operativne troškove vršilaca komunalnih delatnosti eliminišu ili potpuno razdvoje od investicija u komunalnu infrastrukturu i da se investicije u komunalnu infrastrukturu koja ima efekte unapređenja životne sredine, što je najveći i najskuplji deo

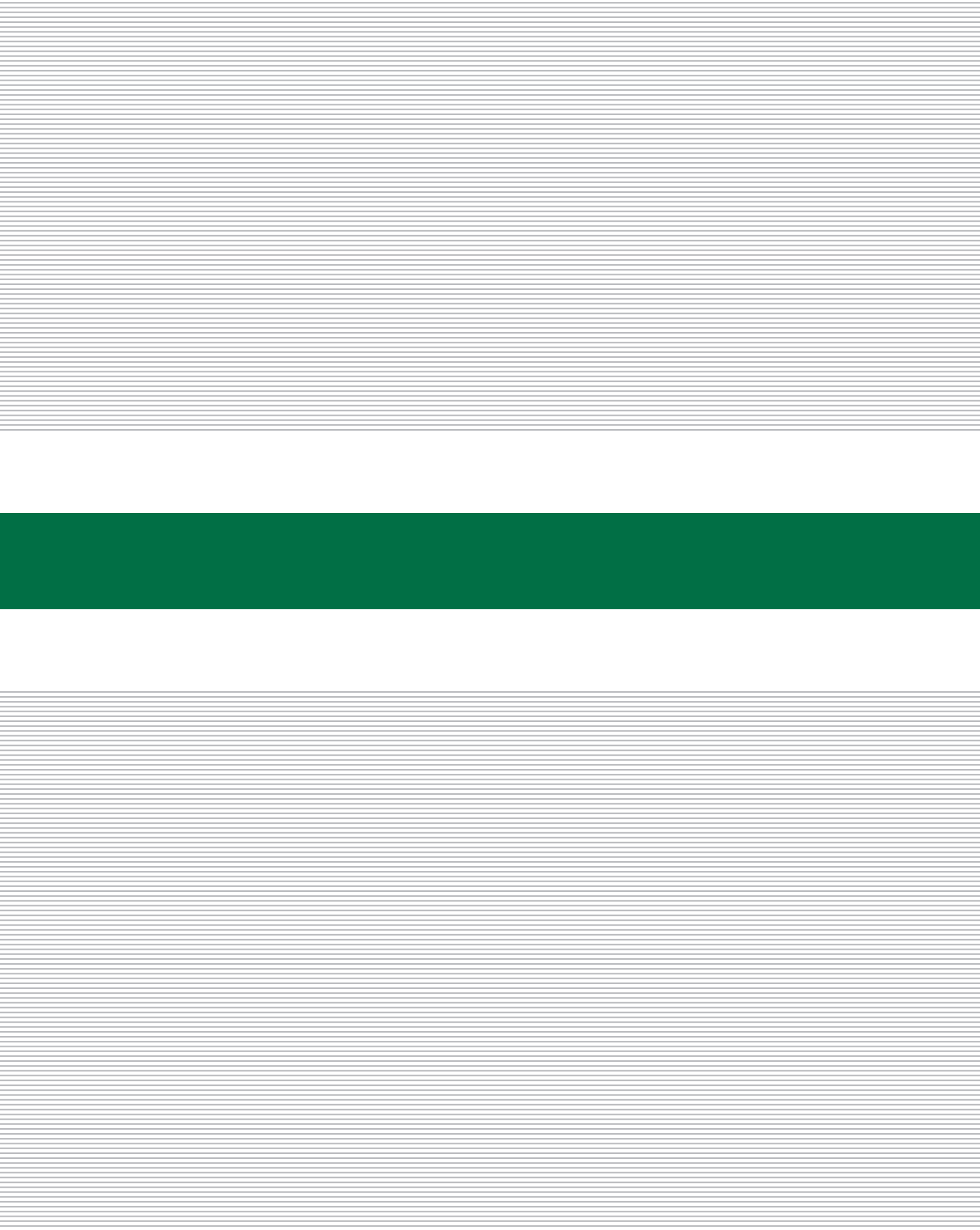


ove infrastrukture, iskazuju kao troškovi zaštite životne sredine. Time bi zaštita životne sredine dobila suštinski drugačiji tretman, kakav je neophodan za njeno unapređenje i za čim postoje realne potrebe. Istovremeno, ovakav tretman javne potrošnje je i u skladu sa politikom prilagođavanja klimatskim promenama, što je dodatna obaveza Srbije u pravcu usklađivanja sa evropskim standardima koju ona jedva da je započela.

Druga slabost sistema zaštite životne sredine jeste nedovoljan obuhvat. Sadašnji sistem i dalje nedovoljno obuhvata posledice ljudskih ekonomskih aktivnosti, odnosno ugrožavanje i zagađivanje životne sredine poreklom iz poslovnog sektora. Iako je to pre svega proizvod nasleđenog stanja, kao i posledica kontinuirano teških uslova poslovanja, izgradnja i funkcionisanje sistema zaštite životne sredine sa takvim odnosom prema poslovnom sektoru, jednostavno nije moguće. To ne mora nužno da znači veliko povećanje troškova poslovanja, ali sadašnja situacija svakako nije održiva, jer lokalne vlasti nemaju mehanizme za regulaciju većih izvora zagađivanja čije poreklo nije od obavljanja komunalnih usluga, jer su oni u nadležnosti centralnih organa. Ovo je kompleksan problem koji zahteva drugačije vođenje politike zaštite životne sredine i na centralnom i na lokalnom nivou i njegovo rešavanje je težak ali neizbežan posao Srbije u veoma bliskoj budućnosti.

Unapređenje sistema zaštite životne sredine u pravcu eliminacije opisanih slabosti, moglo bi bitno da utiče i na bolje funkcionisanje lokalne samouprave u celini, u skladu sa zahtevima navedenim na početku ovog rada. Lokalni efekti i redovna dnevna praksa, kao Fukoovo merilo kvaliteta javne vlasti, pomenuto u uvodnom poglavlju ovog teksta, na primeru zaštite životne sredine u Srbiji su neadekvatni i time se može oceniti i kvalitet javne vlasti u celini. Isto tako, lokalna samouprava koju odlikuje neadekvatnost u ostvarivanju zadovoljavajućeg kvaliteta životne sredine, pokazuje se kao nefunkcionalna i time bitno slabi citirani Fon Hajekov uslov za postizanje dobre demokratije. Ali i bez primene ovih širokih definicija, održavanje sadašnjeg sistema zaštite životne sredine na nivou osnovnih elemenata, neće moći da ispuni zahteve izgradnje moderne demokratske države. Zato će unapređenje sistema zaštite životne sredine na svim nivoima vlasti u Srbiji biti jedno od ključnih polja u izgradnji njene evropske budućnosti.





Spisak korišćenih propisa i literature

1. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 1/90, 98/08.
2. Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95.
3. Mišljenje Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, mart 2012, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.348.html>
<http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>.
4. Armstrong, Aurelia: *Michel Foucault: Feminism*, University of Queensland, Australia, <http://www.iep.utm.edu/foucfem/>.
5. Begović, B., Vacić, Z., Lazarević-Bajec, N., Raičević, B., Roganović, M., Simić, A. M., Staničić, Đ., Stojanović, B., Hiber, D.: *Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom*, CLDS Beograd, 2002, <http://www.clds.rs/pdf-s/lokal.pdf>.
6. Opštine i regioni u Republici Srbiji 2012, RZS, Stanje 2011, str.76–79, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=82>.
7. Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 129/07.
8. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
9. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, 129/07.
10. Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09, 72/09.
11. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09.
12. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09.
13. Zakon o integrisanoj kontroli i sprečavanju zagađenja, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09.
14. Zakon o upravljanju otpadom, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
15. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
16. Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
17. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
18. Zakon o hemikalijama, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
19. Zakon o biocidnim proizvodima, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
20. Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
21. Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
22. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, 62/06, 47/11, 93/12, 99/13.
23. Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 101/11.
24. Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
25. Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori* 38/09.



26. Marković, Pera, Đereg, Nataša: *Kako javnost može da utiče na zaštitu životne sredine*, CEKOR Beograd, 2005.
27. Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 24/11, 121/12.
28. Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 84/05.
29. Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
30. Uredba o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, 109/09, 8/10.
31. Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, *Sl. glasnik RS*, 80/11.



Prilog A

UPITNIK O STANJU SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Osnovna verzija

Grad / Opština _____

1. Naziv organa gradske/opštinske uprave nadležne za poslove oblasti zaštite životne sredine (navesti pun naziv organa, npr. Sekretarijat... / Odeljenje... / Odsek... / Služba...)

Broj zaposlenih koji neposredno obavljaju poslove u oblasti zaštite životne sredine u organu gradske/opštinske uprave nadležnom za zaštitu životne sredine na kraju 2012. godine _____

Ukupan broj zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi na kraju 2012. godine _____

2. Ukupan broj postupaka procene uticaja projekata na životnu sredinu u kojima je učestvovao lokalni organ uprave nadležan za zaštitu životne sredine:

2011. godine _____ 2012. godine _____

Broj postupaka procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti **republičkih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____

Broj postupaka procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti **pokrajinskih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____

Broj postupaka procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti **lokalnih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____

3. Ukupan broj postupaka strateške procene uticaja planova na životnu sredinu u kojima je učestvovao lokalni organ nadležan za zaštitu životne sredine:

2011. godine _____ 2012. godine _____

Broj postupaka strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti **republičkih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____

Broj postupaka strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti **pokrajinskih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____



Broj postupaka strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti **lokalnih** organa:

2011. godine _____ 2012. godine _____

4. Da li, osim organa lokalne uprave za poslove zaštite životne sredine, i drugi organi gradske/opštinske uprave obavljaju redovne poslove u oblasti zaštite životne sredine?

DA NE

Navesti druge organe gradske/opštinske uprave

a) _____

b) _____

c) _____

5. Da li je organ gradske/opštinske uprave nadležan za zaštitu životne sredine, sprovodio projekte zaštite životne sredine finansirane drugim sredstvima osim iz lokalnog budžeta (iz republičkih fondova, pokrajinskih fondova, fondova EU, fondova bilateralnih donatora, drugih fondova)?

2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

Najznačajniji sprovedeni projekti u 2011–2012. godini (do tri projekta) – Naziv projekta, donator, budžet i period u kojem je projekat sproveden:

a) _____

b) _____

c) _____

6. Da li je drugi organ lokalne samouprave, pored ili umesto organa lokalne uprave nadležnog za zaštitu životne sredine, učestvovao na projektima zaštite životne sredine u protekle dve godine?

2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

Navesti naziv organa (do tri organa):

a) _____

b) _____

c) _____



7. Budžetska izdvajanja grada/opštine u oblasti zaštite životne sredine

Ukupni prihodi za zaštitu životne sredine		Ukupni prihodi budžeta grada/opštine	
2011. godine _____	din.	2011. godine _____	din.
2012. godine _____	din.	2012. godine _____	din.
Ukupni rashodi za zaštitu životne sredine			
2011. godine _____	din.	2012. godine _____	din.
Planirani prihodi za zaštitu životne sredine 2013. godine _____ din.			

8. Tekući kapitalni projekti koji bitno unapređuju stanje životne sredine na teritoriji grada/opštine – navesti najviše tri projekta, sa rokom sprovođenja (od godine do godine) i procenjenom vrednošću projekta:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

9. Osnovni važeći planski dokumenti u gradu/opštini kojima su propisani ciljevi u oblasti zaštite životne sredine (npr. lokalni akcioni ekološki plan ili neki drugi ekološki dokument; ako nema ekološkog dokumenta – prostorni plan; drugi planski dokument) – Navesti do tri najvažnija planska dokumenta:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

10. Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine vrši monitoring stanja životne sredine: DA NE

Institucije čije izveštaje koristi organ nadležan za poslove zaštite životne sredine u vršenju monitoringa stanja životne sredine (navesti pun naziv institucije):

Zavod za javno zdravlje _____

Javno komunalno preduzeće _____

Druga preduzeća/organizacije _____



11. Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine dostavlja Skupštini grada/opštine godišnji Izveštaj o stanju životne sredine:

2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine dostavlja izveštaj/izveštaje ili informacije o stanju životne sredine republičkom i/ili pokrajinskom organu:

2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

12. Naziv organa gradske/opštinske uprave u čijoj su nadležnosti poslovi inspekcijuskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine (navesti pun naziv organa, npr. Sekretarijat... / Odeljenje... / Odsek... / Služba...):

Broj zaposlenih na poslovima inspekcijuskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine: _____

Broj predmeta izvršenog inspekcijuskog nadzora u zaštiti životne sredine:

2011. godine _____ 2012. godine _____

13. Grad/opština saraduje sa drugim gradovima/opštinama na zaštiti životne sredine: DA NE

Sa kojim gradovima/opštinama je saradnja bila najrazvijenija u toku 2011–2012. godine i na kojim projektima (navesti najviše dva grada/opštine)?

Grad/opština sa kojom je ostvarivana saradnja: _____ Projekti:

a) _____

b) _____

Grad/opština sa kojom je ostvarivana saradnja: _____ Projekti:

a) _____

b) _____

14. Grad/opština je raspisivao/la konkurse za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u oblasti zaštite životne sredine?

2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

Broj konkursa za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u zaštiti životne sredine sprovedenih u 2011. godini: _____ 2012. godini: _____

Ukupna sredstva namenjena za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u zaštiti životne sredine 2011. godine: _____ 2012. godine: _____

Maksimalni iznos za pojedine projekte organizacija građanskog društva i udruženja na konkursima za podršku projektima u zaštiti životne sredine 2011. godine: _____ 2012. godine: _____



15. Da li zaposleni u lokalnom organu uprave nadležnom za zaštitu životne sredine imaju potrebu za stručnim usavršavanjem u vezi sa zaštitom životne sredine? DA NE

Navedite bliže oblasti u kojima postoji potreba za stručnim usavršavanjem

a) _____

b) _____

c) _____

Koordinator popunjavanja upitnika

Ime i prezime: _____

Funkcija: _____

Lica konsultovana za potrebe popunjavanja upitnika

Ime i prezime: _____

Funkcija: _____

Ime i prezime: _____

Funkcija: _____



**UPITNIK O STANJU SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE
NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI**

Proširena verzija

Grad / Opština _____

- 1.** Naziv organa gradske/opštinske uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine (navesti pun naziv organa, npr. Sekretarijat... / Odeljenje... / Odsek... / Služba...)

Broj zaposlenih koji neposredno obavljaju poslove u oblasti zaštite životne sredine u organu gradske/

opštinske uprave nadležnom za zaštitu životne sredine na kraju 2012. godine _____

Ukupan broj zaposlenih u upravi grada/opštine na kraju 2012. godine _____

- 2.** Ukupan broj postupaka procene uticaja projekata na životnu sredinu u kojima je učestvovao lokalni organ nadležan za zaštitu životne sredine u periodu od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti republičkih organa u periodu od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti pokrajinskih organa od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci procene uticaja projekata na životnu sredinu iz nadležnosti lokalnih organa od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

- 3.** Ukupan broj postupaka strateške procene uticaja planova na životnu sredinu u kojima je učestvovao lokalni organ nadležan za zaštitu životne sredine od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti republičkih organa od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti pokrajinskih organa od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta

Postupci strateške procene uticaja planova na životnu sredinu iz nadležnosti lokalnih organa od 2007. do 2012. godine: _____ predmeta



4. Ukupan broj dozvola za upravljanje otpadom izdatih od lokalnog organa nadležnog za zaštitu životne sredine: _____ dozvola

5. Da li organ gradske/opštinske uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine ima dovoljan broj zaposlenih za tekući obim posla? DA NE

Potreban broj dodatnih zaposlenih u lokalnom organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine radi obavljanja tekućeg obima rada: Minimalno još ____ Optimalno još ____ zaposlenih

6. Opremljenost organa gradske/opštinske uprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine opremom za kancelarijsko poslovanje i drugim sredstvima rada

Računari: Stari do 5 g. _____ kom. Stari do 10 g. _____ kom. Stari preko 10 g. _____ kom.

Stalan pristup štampaču: DA NE Stalan pristup skeneru: DA NE

Stalan pristup internetu zadovoljavajuće brzine protoka informacija: DA NE

Stalan pristup bazi domaćih važećih propisa: DA NE

Stalan pristup drugim bazama dokumenata bitnim za obavljanje posla: DA NE

Ovlašćeni zaposleni iz organa raspolažu službenim automobilom: DA NE

Druga oprema i sredstva za rad kojima organ raspolaže:

Najpotrebnija dodatna oprema i sredstva za rad radi obavljanja tekućeg obima poslova u organu:

7. Da li su zaposleni u lokalnom organu za zaštitu životne sredine zadovoljni visinom zarade?

DA NE

Da li su zaposleni u lokalnom organu nadležnom za zaštitu životne sredine bili izloženi pritiscima političkih struktura grada/opštine koji se mogu smatrati za koruptivno ponašanje? DA NE

Da li zaposleni u lokalnom organu nadležnom za zaštitu životne sredine smatraju da su dovoljno obezbeđeni od pritisaka za koruptivno ponašanje tokom obavljanja svojih poslova? DA NE



Da li grad/opština ima uspostavljene antikorupcijske mehanizme za funkcionere i zaposlene?

DA NE

Navedite koji su to mehanizmi.

8. Da li su u organu gradske/opštinske uprave nadležnom za zaštitu životne sredine vršene pripreme za postupak izdavanja integrisane dozvole radi sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine?

DA NE

9. Da li zaposleni u lokalnom organu uprave nadležnom za zaštitu životne sredine imaju potrebu za stručnim usavršavanjem u vezi sa zaštitom životne sredine? DA NE

Navedite bliže oblasti u kojima postoji potreba za stručnim usavršavanjem.

a) _____

b) _____

c) _____

10. Da li u obavljanju redovnih poslova u oblasti zaštite životne sredine, osim organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine, učestvuju i drugi organi gradske/opštinske uprave? DA NE

Navedi druge organe gradske/opštinske uprave.

a) _____

b) _____

c) _____

11. Da li grad/opština naplaćuje lokalnu naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine (kao opcioni izvorni prihod lokalne samouprave po osnovu Zakona o zaštiti životne sredine)?

DA NE

Pravni osnov za obračun i naplatu lokalne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine je (navesti naziv lokalne Odluke):

Da li se lokalna naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine obračunava za:

Pravna lica

DA

NE

Fizička lica

DA

NE



Osnovica za lokalnu naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine je:

- A) Korišćenje nepokretnosti (odnosno, veličina)
- B) Obavljanje određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje određuje Vlada
- C) Transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju, u opštinama sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku

12. Da li je organ gradske/opštinske uprave nadležan za zaštitu životne sredine, sprovodio projekte zaštite životne sredine koji su finansirani drugim sredstvima osim iz lokalnog budžeta (iz republičkih fondova, pokrajinskih fondova, fondova EU, fondova bilateralnih donatora, drugih fondova) u toku:

2011. godine	DA	NE	2012. godine	DA	NE
--------------	----	----	--------------	----	----

Najznačajniji sprovedeni projekti u protekle dve godine (do tri projekta) – Naziv, budžet i rok sprovođenja:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

13. Da li je drugi organ lokalne samouprave, pored ili umesto organa lokalne uprave nadležnog za zaštitu životne sredine, učestvovao na projektima zaštite životne sredine u protekle dve godine

2011. godine	DA	NE	2012. godine	DA	NE
--------------	----	----	--------------	----	----

Naveći naziv organa (do tri organa):

- a) _____
- b) _____
- c) _____

14. Osnovni važeći planski dokumenti u gradu/opštini kojima su propisani ciljevi u oblasti zaštite životne sredine (npr. lokalni akcioni ekološki plan ili neki drugi ekološki dokument; ako nema ekološkog dokumenta – prostorni plan; drugi planski dokument)

Naveći dva najvažnija planska dokumenta:

- a) _____
- b) _____



15. Najvažniji opšti ciljevi iz osnovnih planskih dokumenata – navesti do tri cilja iz pojedinog dokumenta.

Planski dokument _____ Ciljevi:
a) _____
b) _____
c) _____

Planski dokument _____ Ciljevi:
a) _____
b) _____
c) _____

16. Budžetska izdvajanja grada/opštine u oblasti zaštite životne sredine

Ukupni prihodi za zaštitu životne sredine	Ukupni prihodi budžeta grada/opštine
2011. godine _____ din.	2011. godine _____ din.
2012. godine _____ din.	2012. godine _____ din.

Ukupni rashodi za zaštitu životne sredine	Ukupni rashodi budžeta grada/opštine
2011. godine _____ din.	2011. godine _____ din.
2012. godine _____ din.	2012. godine _____ din.

Planirani ukupni prihodi za zaštitu životne sredine	Planirani ukupni prihodi budžeta grada/opštine
2013. godine _____ din.	2013. godine _____ din.

17. Da li grad/opština ima budžetski fond za zaštitu životne sredine? DA NE

Prihodi budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u 2011. godini _____ din.

Prihodi budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u 2011. godini _____ din.

Najvažniji izvori prihoda u budžetski fond za zaštitu životne sredine u 2012. godini (navesti do tri):

a) _____
b) _____
c) _____





18. Tekući kapitalni projekti koji bitno unapređuju stanje životne sredine na teritoriji grada/opštine – navesti

najviše tri projekta, sa rokom sprovođenja (od godine do godine) i procenjenom vrednošću projekta:

a) _____

b) _____

c) _____

19. Planirani neophodni kapitalni projekti koji nisu u postupku realizacije, a koji bi bitno unapredili stanje životne sredine na teritoriji grada/opštine – navesti najviše tri projekta:

a) _____

b) _____

c) _____

20. Ekološke „crne tačke“ na teritoriji grada/opštine – navesti tri koje najviše ugrožavaju životnu sredinu:

a) _____

b) _____

c) _____

21. Najveći pojedinačni izvori zagađenja životne sredine na teritoriji grada/opštine

Vazduha:

a) _____

b) _____

c) _____

Vode:

a) _____

b) _____

c) _____

Zemljišta:

- a) _____
b) _____
c) _____

22. Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine vrši monitoring stanja životne sredine: DA NE

Institucije čije izveštaje koristi organ nadležan za poslove zaštite životne sredine u vršenju monitoringa stanja životne sredine (navesti pun naziv institucije):

Zavod za javno zdravlje _____

Javno komunalno preduzeće _____

Druga preduzeća/organizacije _____

23. Grad/opština prenosi sredstva iz svog budžeta institucijama radi vršenja poslova monitoringa stanja životne sredine: DA NE 2011. godine _____ din. 2012. godine _____ din.

24. Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine dostavlja Skupštini grada/opštine godišnji Izveštaj o stanju životne sredine:

2011. godine	DA	NE	2012. godine	DA	NE
--------------	----	----	--------------	----	----

Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine dostavlja izveštaj/izveštaje ili informacije o stanju životne sredine republičkom i/ili pokrajinskom organu organu:

2011. godine	DA	NE	2012. godine	DA	NE
--------------	----	----	--------------	----	----

Ako organ nadležan za poslove zaštite životne sredine dostavlja informacije o stanju životne sredine republičkom i/ili pokrajinskom organu, navedite grupe informacija (najviše tri grupe).

Grupe informacija 2011. godine:

- a) _____
b) _____
c) _____

Grupe informacija 2012. godine:

- a) _____
b) _____
c) _____



25. Grad/opština saraduje sa drugim gradovima/opštinama na zaštiti životne sredine: DA NE

Sa kojim gradovima/opštinama je saradnja bila najrazvijenija u toku 2011–2012. godine i na kojim projektima (navesti najviše dva grada/opštine).

Grad/opština sa kojom je ostvarivana saradnja: _____ Projekti:

a) _____

b) _____

Grad/opština sa kojom je ostvarivana saradnja: _____ Projekti:

a) _____

b) _____

Koliko je budžetskih sredstava grad/opština izdvajao za projekte koje je sprovodio sa drugim gradovima/opštinama?

2011. godine _____ din. 2012. godine _____ din.

Planirano za izdvajanja 2013. godine _____ din.

26. Grad/opština je raspisivao konkurse za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u zaštiti životne sredine: 2011. godine DA NE 2012. godine DA NE

Broj konkursa za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u zaštiti životne sredine sprovedenih 2011. godine _____ 2012. godine _____

Ukupna sredstva namenjena za podršku aktivnostima organizacija građanskog društva i udruženja u zaštiti životne sredine 2011. godine _____ 2012. godine _____

Maksimalni iznos za pojedine projekte organizacija građanskog društva i udruženja na konkursima za podršku projektima u zaštiti životne sredine

2011. godine _____ 2012. godine _____

27. Organizacije građanskog društva i udruženja koja su najviše učestvovala u zaštiti životne sredine na teritoriji grada/opštine (navesti tri)

2011. godine:

a) _____

b) _____

2012. godine:

a) _____



b) _____

28. Naziv organa gradske/opštinske uprave nadležnog za inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine (navesti pun naziv organa, npr. Sekretarijat... / Odeljenje... / Odsek... / Služba...)

Broj zaposlenih na poslovima inspekcijskog nadzora zaštite životne sredine _____

Broj predmeta izvršenog inspekcijskog nadzora u zaštiti životne sredine:

2011. godine _____

2012. godine _____

29. Da li organ gradske/opštinske uprave nadležan za inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine, ima dovoljan broj zaposlenih za tekući obim posla? DA NE

Potreban broj dodatnih zaposlenih u lokalnom organu nadležnom za inspekcijski nadzor zaštite životne sredine radi obavljanja tekućeg obima rada: Minimalno još ____ Optimalno još ____ zaposlenih

30. Opremljenost organa gradske/opštinske uprave nadležnog za inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine opremom za kancelarijsko poslovanje i drugim sredstvima rada

Računari: Stari do 5 g. _____ kom. Stari do 10 g. _____ kom. Stari preko 10 g. _____ kom.

Stalan pristup štampaču: DA NE Stalan pristup skeneru: DA NE

Stalan pristup internetu zadovoljavajuće brzine protoka informacija: DA NE

Stalan pristup bazi domaćih važećih propisa: DA NE

Stalan pristup drugim bazama dokumenata bitnim za obavljanje posla: DA NE

Ovlašćeni zaposleni iz organa raspolažu službenim automobilom: DA NE

Druga oprema i sredstva za rad kojima organ raspolaže:

Najpotrebnija dodatna oprema i sredstva za rad radi obavljanja tekućeg obima poslova u organu:



31. Da li zaposleni u lokalnom organu uprave nadležnom za inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine, imaju potrebu za stručnim usavršavanjem u vezi sa zaštitom životne sredine? DA NE

Navedite bliže oblasti u kojima postoji potreba za stručnim usavršavanjem.

- a) _____
- b) _____
- c) _____

Koordinator popunjavanja upitnika

Ime i prezime: _____

Funkcija: _____

Lica konsultovana za potrebe popunjavanja upitnika

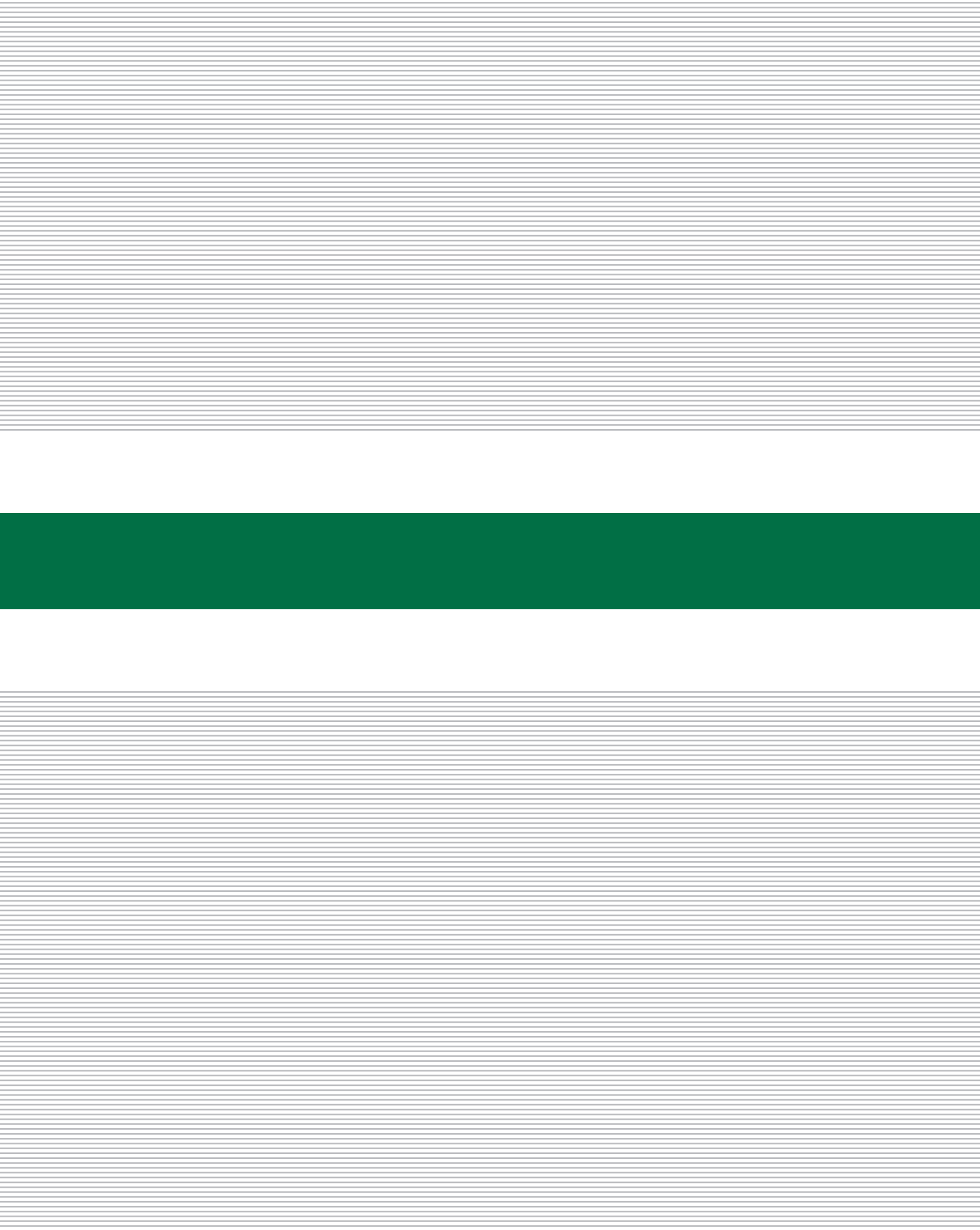
Ime i prezime: _____

Funkcija: _____

Ime i prezime: _____

Funkcija: _____







Program PODRŠKA LOKALNIM SAMOUPRAVAMA U SRBIJI
U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: sekretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm