

Ovaj projekat finansira  
Evropska unija.



**#EY  
ZA TEBE**

## **PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE**

**GRAD VALJEVO**

**ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU**

Užički centar za ljudska prava i demokratiju



NACIONALNA  
KOALICIJA ZA  
DECENTRALIZACIJU





## SAŽETAK

Potpisivanjem Sofijske deklaracije o zelenoj agendi za Zapadni Balkan, Republika Srbija je preuzela niz obaveza koje će se u narednim godinama finansirati iz nacionalnog i lokalnih budžeta. Istovremeno, značajan deo nadležnosti u okviru zaštite životne sredine prenet je na lokalne samouprave koje još uvek nemaju dovoljno kapaciteta da ih preuzmu u punom kapacitetu. Izazovi finansiranja zaštite životne sredine, upravljanje zaštitom životne sredine i izloženošću stanovništva zagađenju, prisutni su i u Gradu Valjevu. Tokom realizacije projekta „Kako se troši zeleni dinar?“, koji je realizovalo Udruženje građana „Lokalni odgovor“ iz Valjeva utvrđeno je da Planska dokumenta u oblasti zaštite životne sredine, poput Programa zaštite životne sredine i Plana kvaliteta vazduha, nisu izrađeni u skladu sa propisima: nadležne institucije i rokovi nisu detaljno definisani, ne prati se realizacija dokumenata, učešće javnosti nije obezbeđeno. Analiza budžeta Grada Valjeva pokazuje nedovoljna izdvajanja za aktivnosti obuhvaćene Programom 6 – Zaštita životne sredine, nepoštovanje budžetskog kalendara, drastična odstupanja između planiranih i realizovanih sredstava za zaštitu životne sredine u okviru gradskog budžeta. Rešenje se nalazi u boljem strateškom planiranju – kreiranju strateških i planskih dokumenata koja su upotrebljiva za programsko budžetiranje. Pored toga, potrebno je obezbediti praćenje, ocenjivanje i izveštavanje o ostvarenim rezultatima ovih dokumenata. U domenu budžeta, potrebno je obezbediti efikasniju naplatu prihoda po osnovu posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, kriterijume za određivanje prioriteta projekata i osigurati adekvatno planiranje i upravljanje prihodima po tom osnovu.

### **ZAŠTO JE VAŽNO UNAPREDITI STRATEŠKO PLANIRANJE I PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE NA LOKALNOM NIVOU?**

Republika Srbija spada u države sa najvećim zagađenjem životne sredine u Evropi. Trenutno stanje životne sredine rezultira u narušenom javnom zdravlju, skraćenom životnom veku i neravnomernom regionalnom razvoju. Izazovi su primetni u praktično svim oblastima zaštite životne sredine. U oblasti upravljanja otpadom, do sada je izgrađeno samo 11 regionalnih sanitarnih deponija, od planiranih 29. Sama javna preduzeća odvoze otpad na preko 100 nesanitarnih deponija, a pored toga, u Srbiji je registrovano i preko 2305 divljih smetlišta. Nekog većeg pomaka još uvek nema ni u oblasti upravljanja otpadnim vodama. Podaci Republičkog zavoda za statistiku, pokazuju da je procenat populacije koja je priključena na tretman urbanih otpadnih voda s najmanje sekundarnim tretmanom u 2019. godini, tek 13,1%. Veliki problemi vidljivi su i u oblasti zagađenja vazduha, budući da je preko 3 000 000 građana Republike Srbije, koji žive u 15 velikih gradova, zvanično izloženo prekomerno zagađenom vazduhu, u velikoj većini usled prekomerne koncentracije suspendovanih PM10 i PM2.5 čestica, koje nastaju kao posledica sagorevanja čvrstih goriva (drvo i ugalj) za potrebe grejanja domaćinstava i proizvodnje električne energije u termoelektranama.

Prepoznajući poboljšanje zdravlja i kvaliteta života svih građana kao opravdan fiskalni prioritet, Fiskalni savet dao je procenu u vezi sa neophodnim investicijama radi unapređenja stanja životne sredine. Procena potrebnih ulaganja na godišnjem nivou iznosi povećanje od 1,2% do 1,4% BDPa, odnosno 500 miliona evra godišnje, kako bi se ostvarile neophodne procenjene investicije u periodu od narednih 10 godina u iznosu od oko 8,5 milijardi evra .

Pomenuti izazovi vidljivi su i na lokalnom nivou, što pokazuje primer Grada Valjeva. Reč je o gradu u kojem je vazduh ocenjen kao prekomerno zagađen (III kategorija), svake godine u poslednjih 9 godina za koje postoje merenja (2012-2020). Vazduh u Valjevu je u prethodnoj godini bio prekomerno zagađen zbog prekomerne koncentracije suspendovanih PM10 i PM2.5 čestica. U pogledu prosečne godišnje koncentracije, Valjevo je na drugom mestu u Srbiji u pogledu prosečne godišnje koncentracije PM10 čestica (iza Radinca-Smederevo), a na prvom mestu u pogledu prosečne godišnje koncentracije suspendovanih PM2.5 čestica (45 mikrograma po metru kubnom, skoro duplo veća koncentracija od granične). Pored toga, u Valjevu je prekoračena i ciljana vrednost koncentracije benzo(a)pirena . Određenih godina, poput 2016, u Valjevu je zabeleženo i do 171 dan sa prekomernim zagađenjem vazduha. Reč je o problemu koji rezultira u velikom štetnom uticaju na javno zdravlje, koji se prevashodno manifestuje u kardiovaskularnim i respiratornim problemima kao i skraćivanju životnog veka. Procene su da, usled prekomerno zagađenog vazduha godišnje prevremeno umre 242 stanovnika Grada Valjeva, i ukupno preko 10000 godina skraćenog životnog veka (YLL).

Približno trećina domaćinstava na teritoriji Grada još uvek nije priključena na kanalizacionu mrežu (priključeno je 20820 od 31401 domaćinstava ). O upravljanju otpadom ne postoji dovoljno preciznih podataka, ali konstatuje se da oko 20% domaćinstava još uvek nije obuhvaćeno sistemom prikupljanja otpada, te da gradska deponija Valjevo, na koju se odvozi otpad, nije sanitarno uređena. Pored toga, ne postoji dovoljno preciznih podataka o divljim smetlištima.

## **NADLEŽNOSTI GRADA VALJEVA U OBLASTI PLANIRANJA I FINANSIRANJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**

Kroz proces stateškog planiranja na lokalnom nivou, lokalna zajednica definiše svoje ciljeve i puteve do njihovog ostvarivanja, uz učešće i partnerstvo svih zainteresovanih strana. Nadležnosti jedinice lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine i finansiranja definisane su različitim zakonskim i strateškim dokumentima. Pre svega, Zakon o planskom sistemu, koji uređuje upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, definiše obavezu jedinica lokalne samouprave da usvoje Lokalne planove razvoja (rok je bio do 1.januara 2021. godine). Na planove razvoja nastavljaju se i lokalni akcioni planovi, koji treba da osiguraju efikasno sprovođenje planova i da se razvijaju paralelno sa procesom razvijanja lokalnog budžeta - akcioni planovi bi zapravo trebalo da predstavljaju osnov za pripremu budžeta.

Efikasnu i učinkovitu implementaciju trebalo bi da garantuju principi monitoringa, evaluacije i učešća javnosti u kreiranju i nadzoru nad sprovođenjem ovih dokumenata. U prethodnom periodu, Grad Valjevo je sprovodilo Strategiju lokalnog održivog razvoja (SLOR) za period od 2010. do 2020. godine.

Jedinice lokalne samouprave donose 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 utvrđuju posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Grad Valjevo ima usvojen Program zaštite životne sredine za period 2016-2025.

Prema Zakonu o zaštiti vazduha, gradovi i opštine u zonama i anglomeracijama u kojima je vazduh treće kategorije, dužan je da izradi Plan kvaliteta vazduha sa ciljem da se unapredi kvalitet vazduha i postignu utvrđene ili ciljane vrednosti. Plan bi trebalo da sadrži: podatke o lokaciji (području) povećanog zagađenja; osnovne informacije o zoni i aglomeraciji; podatke o vrsti i stepenu zagađenja; podatke o izvoru zagađenja; analizu stanja i faktora koji su uticali na pojavu prekoračenja; detalje o merama i projektima poboljšanja koji su postojali pre stupanja na snagu ovog zakona; detalje o merama i projektima koji su primenjeni sa ciljem smanjenja zagađenja nakon stupanja na snagu ovog zakona; detalje o merama i projektima planiranim u dugoročnom periodu; organe nadležne za razvoj i sprovođenje plana; listu dokumenata, publikacija i slično, kojima se potkrepljuju podaci navedeni u planu. Grad Valjevo ima Plan kvaliteta vazduha za period od 2016. do 2021. godine.

Zakonskim okvirom definisane su i obaveze jedinice lokalne samouprave u pogledu opredeljivanja i trošenja budžetskih sredstava. Jedinice lokalne samouprave usvajaju godišnje budžete, koji predstavljaju okvir za prikupljanje prihoda i trošenje rashoda, u kojima su prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti. Kako bi se, u pogledu planiranja i trošenja ograničenih budžetskih sredstava, osiguralo donošenje boljih odluka, osmišljen je koncept programskog budžetiranja, koji se bazira na postojanju adekvatnih informacija o tome koliko kvalitetno javna dobra i usluge zadovoljavaju potrebe građana. Cilj programskog budžetiranja jeste pomoć lokalnoj samoupravi da svoja ograničena finansijska sredstava raspodeli na one oblasti javnih usluga koje će doneti najviše koristi građanima i da na taj način poboljša efikasnost, efektivnost i pravednost trošenja javnih sredstava. Programski budžet uvodi monitoring i evaluaciju kao bitne elemente budžetskog procesa. Zakon o zaštiti životne sredine predviđa uspostavljanje Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, čija se sredstva koriste na osnovu utvrđenog Programa korišćenja sredstava budžetskog fonda.

Ključno je da procesi izrade svih navedenih dokumenata moraju biti otvoreni za javnost. Učešće građana omogućava se posedovanjem pravovremenih i potpunih informacija. Učešće u društvenom i političkom životu građana može biti smisljeno jedino kada građani raspolazu dovoljnim brojem relevantnih informacija koje im omogućuju suđenje, donošenje odluke, inicijativu. Dakle, informisanost je preduslov učešća građana u procesu odlučivanja, samim tim i u procesu donošenja odluka o trošenju javnih sredstava.

## **IZAZOVI U SPROVOĐENJU STRATEŠKIH I PLANSKIH DOKUMENATA U GRADU VALJEVU**

Najvažniji izazovi u ovoj oblasti predstavlja struktura samih dokumenata, njihova ograničena upotrebljivost za programsko budžetiranje, kao i onemogućavanje učešća javnosti. Indikatori sadržani u dokumentima Grada Valjeva (pre svega Strategiji održivog razvoja), ne sadrže bazne i godišnje ciljane vrednosti. Pored toga, u okviru delova Strategije gde se navode aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine, nedostaje strukturalna specifikacija finansiranja predviđenih aktivnosti. Koordinacija nad sprovođenjem dokumenta je izostala, budući da ne postoje podaci o tome da li je u bilo kom trenutku formiran Koordinacioni tim koji je trebalo da bude nadležan nad procesom implementacije i usklađivanjem sa gradskim budžetom. Informisanje javnosti je izostalo budući da u toku primene ovog dokumenta, nije vršena redovna evaluacija sprovođenja, niti je izrađen bilo kakav izveštaj o implementaciji, na osnovu kojeg bi javnost mogla da se uključi u praćenje sprovođenja Strategije. Kad je u pitanju Program zaštite životne sredine, ne postoje javno dostupne informacije/izveštaji da li su i na koji način građani i OCD uzeli učešće u izradi PZZS, da li su i koliko predloga dali, kao i to koliko i koji od datih predloga su prihvaćeni. Nije jasan ni postupak prioritizacije oblasti delovanja u Programu, kao ni postupak prioritizacije definisanih opštih, strateških i specifičnih ciljeva. Proces izrade i usvajanja Plana kvaliteta vazduha, kao i njegov sadržaj, oslikava iste probleme. Mere u planu ne sadrže precizno definisane rokove. Pored toga, organi nadležni za sprovođenje plana nisu adekvatno i precizno definisani. Ne postoje dokazi da su izradi Plana prethodile bilo kakve stručne rasprave. Periodično izveštavanje u slučaju sprovođenja ovog Plana nije sprovedeno, kao ni dokumenta koja pružaju evaluaciju u kojoj meri je Plan sproveden i sa kojim uspehom.

## **IZAZOVI U PLANIRANJU I TROŠENJU FINANSIJSKIH SREDSTAVA U GRADU VALJEVU**

Najvažniji izazovi u ovoj oblasti su nepoštovanje budžetskog kalendara, neadekvatno budžetiranje koje se manifestuje kroz velike razlike između planiranih i realizovanih sredstava, nefokusiranost u pogledu broja utvrđenih ciljeva i indikatora, kao i nedostatak sistema monitoringa i evaluacije. Nepoštovanje rokova propisanih u budžetskom kalendaru prepoznato je kako u fazama donošenja Predloga Odluke o budžetu i dostavljanja Skupštini Grada, usvajanja Odluke o budžetu grada, dostavi usvojene Odluke o budžetu Ministarstvu finansija, tako i prilikom usvajanja Odluka o završnom računu budžeta. U svakoj godini posmatranog perioda, vrednost sredstava opredeljenih za Program 6. Zaštita životne sredine manja je od 5% ukupno opredeljenih programskih javnih rashoda, što nije u skladu sa smernicama datim kroz Uputstvo za pripremu programskog budžeta. Analiza programa budžeta u prethodnom periodu pokazala je da se za pojedine indikatore koji se pojavljuju iz godine u godinu drastično menjaju vrednosti indikatora što dovodi u sumnju kvalitet i realnost planiranja ovih elemenata.

Analiza indikatora pokazuje nepažnju prilikom definisanja baznih i ciljanih vrednosti indikatora, što dovodi u sumnju realnost planiranih vrednosti. Nisu navedeni izvori verifikacije. U svakoj godini posmatranog perioda utvrđeno je značajno odstupanje između sredstava planiranih Odlukom o budžetu i sredstava planiranih kroz sprovedene rebalanse budžeta, u okviru Programa za zaštitu životne sredine. Neadekvatno planiranje sredstava u okviru Programa 6. (Zaštita životne sredine) u gradskom budžetu, dovodilo je do velikog odstupanja u fazi izvršavanja budžeta i niskih procenata izvršenja, kako u odnosu na prvobitnu odluku o budžetu, tako i u odnosu na izvršene izmene odluke i sprovedene realokacije sredstava. Slični izazovi primećeni su i u funkcionisanju Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine - odstupanja u rasponu od 10% do 27,5% između iznosa prihoda, po osnovu Posebne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine grada Valjeva, planiranog prvobitnom Odlukom o budžetu i iznosa planiranog poslednjim rebalansom budžeta.

### **OPŠTE PREPORUKE**

Preporuka 1: Uspostaviti mehanizam koji će obezbediti da planska/strateška dokumenta grada Valjeva budu upotrebljiva za programsko budžetiranje.

Preporuka 2: Uspostaviti mehanizam koji će obezbediti sprovođenje procesa praćenja, ocenjivanja i izveštavanja o ostvarenim rezultatima primene planskih/strateških dokumenata.

Preporuka 3: Uspostaviti sprovođenje javnih rasprava u toku izrade, donošenja i izmena Odluke o budžetu grada Valjeva, u skladu sa zakonskim propisima.

Preporuka 4: Poboljšati budžetsku disciplinu grada Valjeva prilikom planiranja, izrade, donošenja i izmena Odluke o budžetu i donošenja Odluke o završnom računu budžeta.

### **PREPORUKE IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**

Preporuka 1: Uspostaviti mehanizme za adekvatno planiranje i upravljanje prihodima po osnovu Posebne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine

Preporuka 2: Poboljšati efikasnost naplate planiranih prihoda po osnovu Posebne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

Preporuka 3: Uspostaviti procedure kojima će se sprečiti zastarelosti potraživanja i gubitka izvornih prihoda po osnovu Posebne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

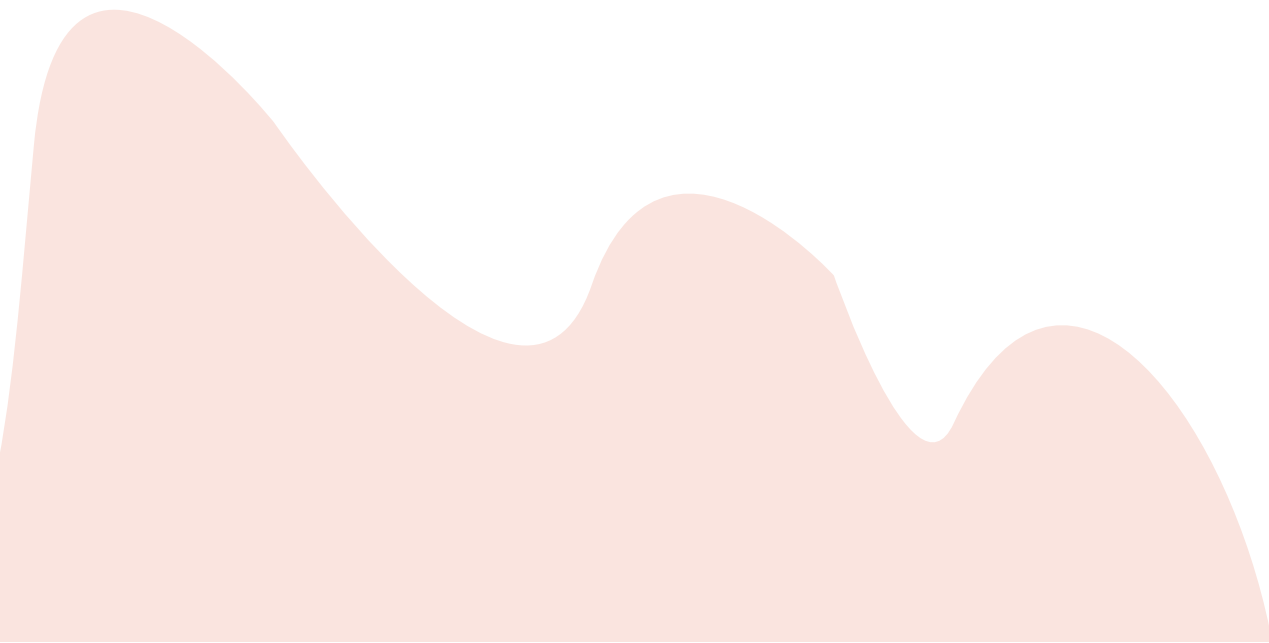
Preporuka 4: Uspostaviti procedure sa jasnim kriterijumima za određivanje prioriternih projekata iz oblasti zaštite životne sredine.

Preporuka 5: Uspostaviti obavezu izrade i javnog objavljivanja liste prioriternih projekata iz oblasti zaštite životne sredine za svaku budžetsku godinu.

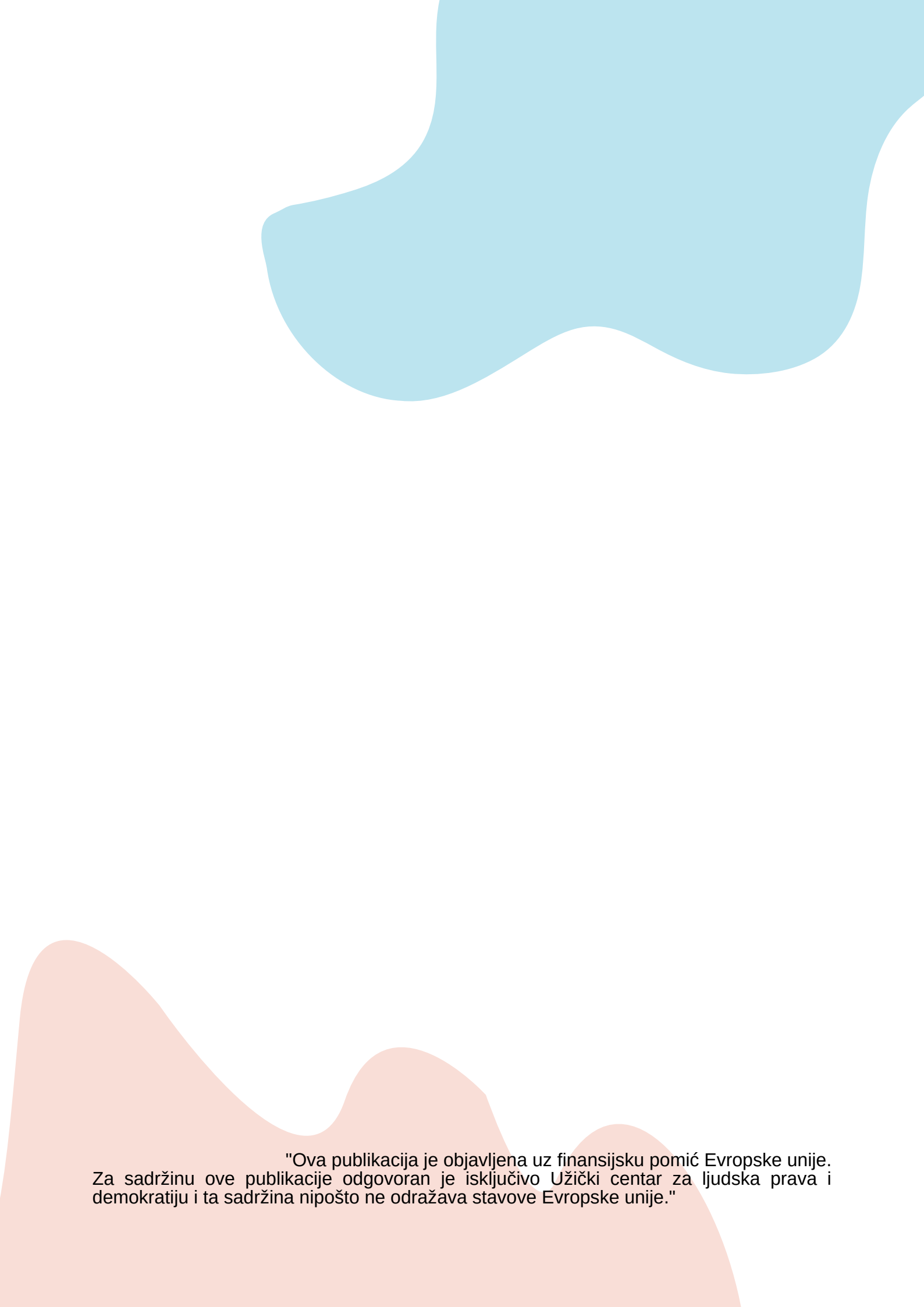
Preporuka 6: Uspostaviti mehanizam koji će obezbediti da Izveštaj o odstupanjima između planiranih i ostvarenih/izvršenih prihoda i rashoda Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine sadrži sva potrebna obrazloženja.

Preporuka 7: Uspostaviti mehanizam za ispunjenje obaveze izrade i javnog objavljivanja Izveštaja o realizaciji Programa korišćenja sredstava Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u Službenom glasniku grada Valjeva

Preporuka 8: Institucionalizovati učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka kroz uspostavljanje Zelenog saveta grada Valjeva.







"Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije odgovoran je isključivo Užički centar za ljudska prava i demokratiju i ta sadržina nipošto ne odražava stavove Evropske unije."