

# EKO-FINANSIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Zvonko Brnjas<sup>1</sup>

## *Apstrakt*

*U radu su prikazani rezultati analize finansija (prihodi i rashodi) jedinica lokalnih samouprava (JLS) u Srbiji koje se odnose na ekologiju. Analiza prihoda obuhvata analizu kako ustupljenih, tj. republičkih eko-naknada koje se raspodeljuju između centralne i lokalnih nivoa vlasti, tako i lokalnih, tj. vlastitih eko naknada koje JLS same ubiraju i prihoduju na svojoj teritoriji. Analiza je pokazala da se u periodu 2008-2010. nekoliko JLS izdvojilo u pogledu priliva koji ostvaraju po ovom osnovu. To su pre svega grad Požarevac (ustupljeni prihodi) i grad Pančevo (izvorni ili vlastiti prihodi). Grad Beograd je u apsolutnim iznosu ostvario značajne prilive vezane za ekologiju, ali su oni u odnosu na njegov ukupni budžet relativno malog značaja. Rashodna strana ekoloških lokalnih finansija JLS je analizirana na bazi studije slučaja: analizirana je praksa gradova Pančevo i Sremska Mitrovica.*

**Ključne reči:** jedinice lokalnih samouprava, lokalne i republičke eko naknade, lokalni budžeti, budžetski fond za ekologiju, ekologija, projekti

## *Abstract*

*In the article are presented the results of the analysis of the Serbian local governments finance related to ecology. Analysis of the revenues includes analysis of the shared, i.e. Republic eco-taxes which are distributed among Central and local level of governments, as well as the local, i.e. own eco-taxes which LGs are collecting at its territory. Analysis has shown that in the period from 2008 to 2010, few LGs could be distinguished regarding their inflows from these sources. Those are first of all the City of Pozarevac (shared revenues) and the City of Pancevo (own revenues). The City of Belgrade in absolute terms has been acquiring considerable amounts from eco- sources of revenues, but comparing to its total budget this is of relatively little importance. The eco-expenses side of the LGs finances is analyzed on the basis of two case studies. The practices of two cities are analyzed: the one of the City of Pancevo and of the City of Sremska Mitrovica.*

---

<sup>1</sup> Prof. dr Zvonko Brnjas, Fakultet za bankarstvo, osigurane i finansije, Beograd

**Key words:** *local governments, local and republic eco-taxes, local budgets, budget eco-fund, ecology, projects*

## **UVOD**

Cilj ovog rada je identifikacija i analiza javnih prihoda i rashoda u oblasti ekologije koji se realizuju u jedinicama lokalnih samouprava (JLS), tj. opštinama i gradovima u Srbiji. U pitanju je specifičan segment javnih finansija na lokalnom nivou koji će, imajući u vidu značaj koji se pridaje ekologiji i s njom povezanim pitanjima, s jedne strane, kao i rastuće nadležnosti JLS u ovoj oblasti - u narednim periodima imati sve veći značaj.

U prvom delu rada analizirani su prihodi JLS u Srbiji koji se ostvaruju po osnovu ekologije. Najpre je dat kratak opšti prikaz ekoloških naknada u sistemu javnih finansija u Srbiji i načina na koji se oni raspodeljuju između različitih nivoa vlasti. Pažnja je zatim usmerena na eko-prihode koji spadaju u tzv. ustupljene eko-prihode JLS, tj. prihode koji se ubiraju od strane viših nivoa vlasti (republika i pokrajina), a zatim se preraspodeljuju između viših i lokalnog nivoa vlasti. U sledećem koraku analizirani su izvorni ili vlastiti eko-prihodi JLS, tj. prihodi koje samostalno ubiraju lokalne poreske administracije. Na kraju ovog dela rada, izdvojene su JLS koje ostvaruju najznačanije prilive po osnovu ekologije i ukazano je na značaj ovih priliva za lokalne budžete JLS u celini, kao i u poređenju sa ostalim vrstama budžetskih priliva.

U drugom delu rada analizirani su karakteristične prakse realizovanja budžetskih rashoda JLS u Srbiji koji se ostvaruju u oblasti ekologije. S obzirom na autonomnost JLS u upravljanju finansijama i heterogenost prakse u ovoj oblasti, pitanje eko-rashoda JLS je analizirano kroz pojedine studije slučaja, tj. na primerima gradova Pančeva i Sremske Mitrovice. Pančevo predstavlja jednu od nekoliko JLS u Srbiji koji ostvaruju najveće prilive po osnovi ekologije i koji realizuju značajne projekte i programe, tj. imaju značajne budžetske odlive, u oblasti ekologije. S druge strane, Sremska Mitrovica spada u gradove respektabilne veličine, ali bez posebnih specifičnosti u pogledu budžetske prakse u oblasti ekologije, tako da se može smatrati da predstavlja reprezentativan primer standardne prakse u ovoj oblasti.

## **EKO-FINANSIJE JLS U SRBIJI**

### **Sistem finansiranja JLS u Srbiji**

Pre nego što se pređe na analizu eko-prihoda JLS, načiniće se kratak osvrt na sistem finansiranja JLS u Srbiji u celini, sa ciljem boljeg razumevanja opšteg

okvira u kojem se ovi specifični prihodi formiraju i distribuiraju između njihovih nosioca.

Lokalna samouprava (LS) u Srbiji definisana je kao pravo građana da vrše poslove od javnog interesa na teritoriji na kojoj žive i to direktno i/ili posredstvom svojih izabраниh predstavnika. Osnovne teritorijalne jedinice u Srbiji u okviru kojih se vrše ova prava su opštine i gradovi.<sup>2</sup> Zakon razlikuje izvorne nadležnosti i prenete, tj. nadležnosti koje lokalnim samoupravama prenose viši nivoi vlasti (Republika i Pokrajina). Za delegirane ili prenete nadležnosti viši nivo vlasti obezbeđuje i prenosi lokalnim samoupravama sredstva neophodna za njihovo obavljanje, dok za poslove iz okvira izvornih nadležnosti LS obezbeđuju potrebna sredstva kroz vlastite ili izvorne prihode.

Finansijska sredstva potrebna za obavljanje izvornih i poverenih poslova obezbeđuju se iz budžeta lokalnih samouprava. Okvir koji uređuje način formiranja lokalnih budžeta i njihovo funkcionisanje je definisan sa nekoliko zakona od kojih su najznačajniji Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (2006), Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) i Zakon o budžetskom sistemu (2009).<sup>3</sup>

Prema ovim zakonima osnovni izvori prihoda lokalnih budžeta su tzv. „izvorni“ (ili vlastiti) prihodi i prihodi preneti sa višeg nivoa vlasti. Poslednje čine tzv. ustupljeni prihodi i transferi. Pored prihoda, prilive lokalnih budžeta čine i tzv. „primanja“ koji obuhvataju prilive po osnovu zaduživanja i po osnovu prodaje lokalne finansijske i nefinansijske imovine.

**Izvorni prihodi** su porezi, takse i naknade čije osnovice i stope samostalno utvrđuju opštine i gradovi. U ovom slučaju viši nivo vlasti (Republika i/ili Pokrajina) može samo da odgovarajućim aktima limitira visinu poreskih stopa. Prema članu 6. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, u ove prihode spadaju porez na imovinu, razne lokalne takse i naknade, prihodi od zakupa nepokretnosti i prodaje pokretnih stvari, prihodi od delatnosti lokalnih samouprava, kamate, samodoprinosi i donacije.

**Ustupljeni prihodi** su porezi i naknade čiju osnovicu i stopu utvrđuje Republika, a sam prihod se deli između Republike i grada/opštine. Prihod ostvaren na teritoriji lokalne samouprave, ustupa se u celini ili delimično lokalnim samoupravama. Prema članu 35. Zakona o finansiranju ovi prihodi mogu biti prihodi od ustupljenih poreza i prihodi od ustupljenih naknada.

---

<sup>2</sup> Zakonu o lokalnoj samoupravi (2007)

<sup>3</sup> Nabrojani akti su najvažniji, međutim pored njih, sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji na direktan ili indirektan način reguliše i niz drugih zakona, kao npr. Zakon o javnom dugu (2009), Zakon o javnim nabavkama (2008); i dr.

Značajan regularni deo priliva u lokalne budžete čine transferi koji se gradovima i opštinama prenose iz budžeta Republike. Transferi mogu biti: (i) nenamenski – oni se prema Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava utvrđuju na godišnjem nivou od 1,7% od bruto društvenog proizvoda zemlje<sup>4</sup>, a raspodeljuje se svim lokalnim samoupravama prema kriterijumima utvrđenim zakonom, pri čemu JLS samostalno odlučuju o nameni ovih sredstava; i (ii) namenski koji se koristi za finansiranje, unapred određenih, funkcija i zadataka JLS.

### Izvori i struktura eko-prihoda JLS u Srbiji

Naknade kao izvori budžetskih prihoda predstavljaju značajni deo sistema javnih finansija Srbije. U Tabeli 1. predstavljen je sistematizovan pregled područja i osnova naknada koje se naplaćuju za korišćenje prirodnih dobara i životne sredine. Tabela pokazuje procentualnu strukturu raspodele prihoda od naknada između centralne (republičke) vlasti, vlasti u autonomnoj pokrajini i JLS (tj. opština i gradova).

Iz prezentovanih podataka vidi se da su pojedini prihodi od naknada isključivo usmereni na Republički budžet, dok se pojedine grupe naknada dele između centralne i lokalne vlasti. Postoji takođe i grupa naknada koje se u celini transferiše u budžete JLS.

*Tabela 1. Raspodela prihoda od ekoloških naknada*

Osnov naknada	Republika	Pokrajina	JLS
Naknade po osnovu korišćenja voda			
Sve, osim slivne vodne naknade	100% ili 0%	100%	0%
Slivne vodne naknade	50% ili 0%	50%	50%
Eksploatacija rečnih nanosa			
Obavljanje privrednih delatnosti			
Postavljanje privremenih objekata			
Privez plovnih objekata			
Sport, rekreacija i turizam			
Poljoprivredne naknade			
Promena namene zemljišta	60%	0%	40%
Umanjena vrednost zasada	60%	0%	40%
Zakup	60% ili 30%	30%	40%

<sup>4</sup> Ova odredba Zakona je bila u primeni samo dve godinu (2007. i 2008. g.), kada je, kao posledica finansijske krize, usled naglog smanjenja priliva sredstava u republički budžet, njeno dejstvo praktično suspendovano.

Osnov naknada	Republika	Pokrajina	JLS
<b>Šumske naknade</b>			
Promena namene	100% ili 0%	100%	0%
Korišćenje šuma i šumskog zemljišta	70% ili 0%	70%	30%
o obveznik korisnik			
o obveznik sopstvenik			
Za opšte korisne funkcije šuma	100%	100%	0%
<b>Putne naknade</b>			
Godišnje naknade za motorna vozila, traktore i priključna vozila	0%	0%	100%
Godišnje naknade za vozila na motorni pogon koja nisu obuhvaćena naknadom za motorna vozila, traktore i priključna vozila	0%	0%	100%
Vanredni prevoz	100% prihod upravljaču puta		
Postavljanje reklamnih tabli, reklamnih panoa, uređaja za slikovno ili zvučno obaveštavanje ili oglašavanje			
Putarina			
Zakup delova zemljišnog pojasa javnog puta i drugog zemljišta koje koristi upravljač javnog puta			
Priključenje prilaznog puta na javni put			
Izgradnja i godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa javnog puta			
Postavljanje vodovoda i kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova i sl. Na javnom putu			
Upotreba državnog puta za vozila registrovana u inostranstvu			
<b>Naknade za korišćenje mineralnih sirovina</b>	50% ili 40%	10%	50%
<b>Ekološke naknade</b>			
<i>Zakon o zaštiti životne sredine:</i>			
- promet vrsta divlje flore i faune	100%	0%	0%
- zagađivanje životne sredine	60% ili 80%	0%	40% ili 20%
- zaštita i unapređivanje životne sredine	0%	0%	100%
<i>Zakon o zaštiti prirode</i>			
- korišćenje zaštićenog područja	100% upravljaču područja		

Osnov naknada	Republika	Pokrajina	JLS
<i>Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda</i>			
- korišćenje ribarskog područja	100% ili 0%	100%	0%
<i>Zakon o divljači i lovstvu</i>			
- korišćenje lovostajom zaštićenih vrsta divljači	100% ili 30%	70%	0%
- lovna karta	100% ili 30%	70%	0%
<i>Zakon o upravljanju otpadom</i>			
- proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	100%	0%	0%
<i>Zakon o upravljanju ambalažnim otpadom</i>			
- neispunjavanje nacionalnih ciljeva	100%	0%	0%
<i>Zakon o hemikalijama</i>			
- ukupne količine hemikalija stavljenih u promet	100%	0%	0%
- ostale naknade za hemikalije	100% nivou vlasti koji izdaje dozvolu		
Turističke i banjske naknade			
Turističke naknade	20%	0%	80%
Korišćenje prirodnih lekovitih faktora	0%	0%	100%

Napomena: tabela je sastavljena na bazi podataka sumiranih iz relevantne zakonske regulative u Srbiji

Postoji nekoliko modela po kojima se naknade za korišćenje prirodnih vrednosti, dobara i kapitala raspoređuju između pojedinih nivoa vlasti. Po jednom, pojedini prihodi u celini pripadaju ili budžetima viših nivoa vlasti (autonomnoj pokrajini ili Republici) ili opštinama i gradovima. Pojedine naknade se dele po teritorijalnom principu, u različitim srazmerama, između centralne vlasti i autonomne pokrajine, a pojedine između centralne vlasti, autonomne pokrajine i opština, odnosno gradova. Prihodi od pojedinih naknada pripadaju isključivo korisnicima prirodnih dobara kao što je to slučaj sa upravljačima zaštićenih područja ili institucijama koje izdaju dozvole ili sertifikate za korišćenje određenih prirodnih dobara.

## EKO-PRIHODI JLS

U nastavku analizirani su budžetski prihodi jedinica lokalne samouprave (JLS) u Srbiji koji su povezani sa ekologijom, tj. koji se ubiraju po različitim osnovama koje su povezane sa korišćenjem i očuvanjem prirode i prirodnih resursa.

Analiza je usmerena na dve grupe eko-prihoda JLS: jednu koju čini republička ekološka naknada (predmet analize je samo deo ove naknade koji se transferiše sa republičkog na lokalni nivo) i druga koju čine lokalne ekološke naknade, koje JLS autonomno određuju, naplaćuju i koriste.

Konkretnije, predmet analize su:

- Prilivi u lokalne budžete po osnovu ekoloških naknada: ukupno, po vrstama i po pojedinim JLS;
- Učešća pojedinih JLS u ukupnim ekološkim prihodima na lokalnom nivou, tj. njihova distribucija između 145 JLS (koliko ih ukupno ima u Srbiji);
- Iznosi ekoloških naknada po glavi stanovnika pojedinih JLS i
- Učešće ekoloških naknada u ukupnim budžetima JLS.

Prihodi koje JLS ostvaruje po, uslovno rečeno, ekološkim osnovama se takođe mogu diferencirati na one koji dolaze sa višeg nivoa vlasti (ustupljeni eko-prihodi) i one koji se ostvaruju i prikupljaju (naplaćuju) na lokalnom nivou (izvorni ili vlastiti eko-prihodi). U nastavku se sa više detalja analiziraju ove dve grupe eko-prihoda JLS.

### **Republička ekološka naknada**

Republička ekološka naknada spada, dakle, u ustupljene prihode lokalnih budžeta JLS. Oni se „ubiraju“ na području JLS od strane republičke poreske administracije i zatim se od njihovog ukupnog iznosa, 60% „ustupa“, tj. prenosi u budžete JLS.

Ukupni ustupljeni eko-prihodi JLS su u periodu 2008-10. god. imali stalni trend rasta: u 2008. god. su iznosili 1,5 mlrd RSD, u 2009. god. su narasli na 1,9 mlrd RSD i u 2010. god. na 2.2 mlrd. RSD, što predstavlja nominalni rast za oko 50% (Tabela 2). Izraženo u evrima to je iznosilo €18.3, € 20.1 i € 21.7 miliona evra, respektivno, što za ukupan period predstavlja rast od 17.9%.

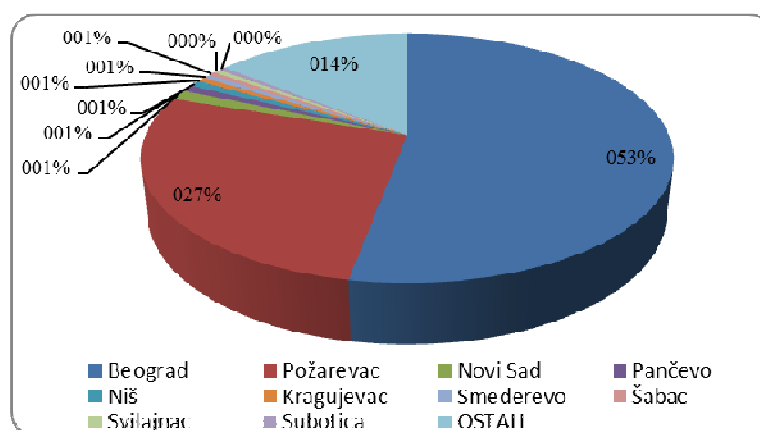
Posmatrano po pojedinim JLS uočljivo je da se najveći deo ovih prihoda ostvaruje i zatim redistribuira Beogradu i Požarevcu. Učešće eko-prihoda koji su se sa republičkog nivoa transferisali u ove dve JLS se u posmatranom periodu kretalo između 64% i 80%, dok se preostali deo (manje od 20%) prenosio u budžete ostalih 143 JLS.

Značajno manji po visini iznosa su prihodi koje po ovom osnovu ostvaruju gradovi Novi Sad, Pančevo, Niš, Kragujevac i Smederevo (njihovo učešće u posmatranom periodu se kretalo između 1% i 2%, dok se pojedinačno učešće ostalih JLS (sa manjim povremenim izuzecima) kretalo ispod 1% od ukupno iznosa prikupljenih republičkih eko naknada.

*Tabela 2. Prihodi JLS po osnovu republičke ekološke naknade  
(10 JLS sa najvećim učešćem u 2010. god.)*

No	Jedinice lokalnih samouprava	Iznos						Učešće u ukupnom iznosu, u %		
		u milionima RSD			u milionima evra <sup>5</sup>			2008	2009	2010
		2008	2009	2010	2008	2009	2010			
1	Beograd	663,1	1.060,4	1.182,7	8,14	11,28	11,49	44,3%	56,2%	52,9%
2	Požarevac	293,9	358,3	608,7	3,61	3,81	5,91	19,6%	19,0%	27,2%
3	Novi Sad	35,5	31,2	29,6	0,44	0,33	0,29	2,4%	1,7%	1,3%
4	Pančevo	21,6	14,1	19,1	0,26	0,15	0,18	1,4%	0,7%	0,9%
5	Niš	23,0	19,9	17,8	0,28	0,21	0,17	1,5%	1,1%	0,8%
6	Kragujevac	15,7	14,0	13,4	0,19	0,15	0,13	1,1%	0,7%	0,6%
7	Smederevo	24,0	19,0	12,4	0,30	0,20	0,12	1,6%	1,0%	0,6%
8	Šabac	13,3	11,9	11,4	0,16	0,13	0,11	0,9%	0,6%	0,5%
9	Svilajnac	2,6	2,4	10,7	0,03	0,03	0,10	0,2%	0,1%	0,5%
10	Subotica	13,6	11,7	10,7	0,17	0,12	0,10	0,9%	0,6%	0,5%
11-145	Ostale JLS	391,42	342,76	317,70	4,81	3,65	3,09	26,1%	18,2%	14,2%
	<b>UKUPNO</b>	<b>1.498</b>	<b>1.886</b>	<b>2.234</b>	<b>18.395</b>	<b>20.065</b>	<b>21.697</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Grafikon 1. Učešće 10 JLS u ukupnim republičkim eko-naknadama  
(2010. god.)*



<sup>5</sup> U konverziji dinarskih u evro iznose, korišćeni su sledeći prosečni godišnji kursjevi: za 2008. 1 Evro = 81.43 RSD; za 2009. 1 Evro = 93.98 RSD i za 2010: 1 Evro = 102.98 RSD. Kursjevi su preuzeti sa sajta: <http://www.oanda.com/currency/average>



Distribucija republičkih eko naknada po pojedinim JLS u 2010. god. prikazana je i u Grafikonu 1.

Visok stepen koncentracije republičke eko naknade na nekoliko JLS se potvrđuje i analizom njihovih kumulativnih iznosa po pojedinim grupama JLS (Tabela 3).

*Tabela 3. Distribucije republičkih ekoloških naknada po grupama JLS (kumulativni iznosi i učešća u 2010. g.)*

Jedinice lokalnih samouprava	Kumulativni iznosi, u milionima RSD			Učešće u ukupnom iznosu, u %		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1-3	992,6	1.449,9	1.821,0	66,3%	76,9%	81,5%
1-5	1.037,2	1.483,8	1.857,9	69,2%	78,7%	83,2%
1-10	1.106,4	1.542,9	1.916,6	73,9%	81,8%	85,8%
1-15	1.169,5	1.597,5	1.964,3	78,1%	84,7%	87,9%
1-20	1.209,8	1.633,6	1.998,0	80,8%	86,6%	89,4%
1-145	1.497,9	1.885,6	2.234,3	100,0%	100,0%	100,0%

Štaviše, na osnovu dinamike iznosa prikazanih u Tabeli 3. može se uočiti da je prisutan trend stalnog rasta koncentracije ovih prihoda, tj. da učešće u ovim prihodima manjih grupa JLS raste iz godine u godinu srazmerno brže u odnosu na rast učešća većih grupa. Učešće prve tri JLS poraslo je sa 66.3% u 2008. god. na 81.5% u 2010. god. (povećanje od 15.2%), dok je isto učešće prvih 20 JLS, poraslo sa 80.8% na 89.4% (povećanje od 8.7%).

U oceni pozicija pojedinih JLS u odnosu na ostvarenje republičke eko-naknade od značaja je sagledati i koliko one iznose po glavi njihovih stanovnika. Kako je broj stanovnika i njihova koncentracija jedan od osnovnih faktora, kako lokalnih javnih prihoda tako i rashoda, ovaj pokazatelj ima poseban značaj.

U Tabele 4. (i Grafikonu 2.) može se uočiti da se pozicije pojedinih JLS u odnosu na republičke eko-naknade po stanovniku, donekle razlikuje od gore opisanih pozicija koje se zasnivaju na ukupnim iznosima. Stepem koncentracije u transferu republičkih eko naknada posmatran kroz ovaj pokazatelj je još izraženiji: Beograd i Požarevac kao JLS koje imaju najveće prilive po ovom osnovu po stanovniku su praktično i jedine kod kojih su oni veći od proseka (izuzetak je Svilajnac koji je u 2010. god. imao priliv iznad proseka)<sup>6</sup>. U 2010. god. Požarevac je imao priliv koji

<sup>6</sup> U ranijom godinama Svilajnac nije imao ovakve prilive, tako da bi trebalo istražiti da li se radi o jednokratnom prilivi ili je u pitanju trajno povećanje ovog prihoda, koji će u lokalnom budžetu Svilajнца biti prisutan i u narednim godinama.

je 27.2 puta veći od proseka: 8.1 hiljada dinara ili € 78.9 evra u odnosu na prosek od 299 RSD, tj. € 2.9 po stanovniku. U isto vreme Beograd je imao priliv od 750.4 RSD (€ 7.3 evra) po stanovniku, tj. 2.5 putaviše od proseka.

Tabela 4. Republičke ekološke naknade po stanovniku u JLS

No	Jedinice lokalnih samouprava	Po stanovniku, u RSD			Po stanovniku, u Evrima		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
1	Požarevac	3.924,2	4.784,1	8.126,4	48,19	50,91	78,92
2	Beograd	420,7	672,8	750,4	5,17	7,16	7,29
3	Svilajnac	100,7	93,4	421,2	1,24	0,99	4,09
4	Beočin	169,2	283,7	253,7	2,08	3,02	2,46
5	Pančevo	169,6	110,6	149,8	2,08	1,18	1,45
6	Kosjerić	124,0	102,7	146,6	1,52	1,09	1,42
7	Pećinci	93,6	100,1	132,7	1,15	1,07	1,29
8	Smederevo	219,0	173,0	113,4	2,69	1,84	1,10
9	Negotin	100,6	122,3	108,2	1,24	1,30	1,05
10	Vrbas	105,6	108,1	104,9	1,30	1,15	1,02
	<b>PROSEK</b>	<b>200,5</b>	<b>252,4</b>	<b>299,0</b>	<b>2,46</b>	<b>2,69</b>	<b>2,90</b>

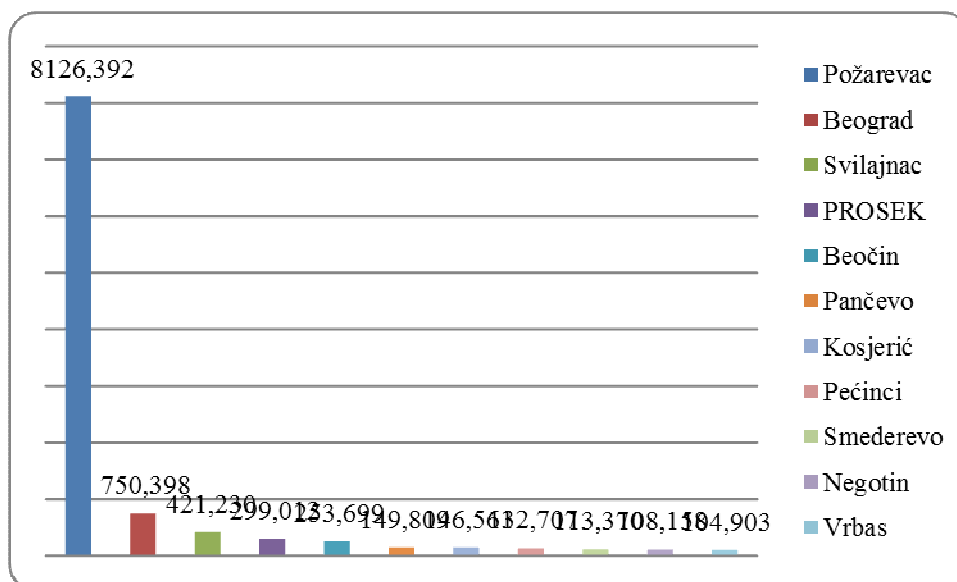
Zanimljivo je uočiti da je i međusobni odnos Beograda i Požarevca po ovom pokazatelju bitno drugačiji u odnosu na pokazatelj o ukupnim prilivima. Iako je ukupni apsolutni iznos republičke eko naknade koji se transferiše Beogradu gotovo 2 puta veći od iznosa koji se transferiše Požarevcu – posmatrano po glavi stanovnika Požarevac ostvaruje 8.2 puta veći priliv po ovom osnovu.

U poređenju sa ostalim JLS, gradovi Pančevo, Beočin i Smederevo (u pojedinim godinama još po neka JLS), su tokom analiziranog perioda, posmatrano po glavi stanovnika ostvarivale relativno visoke prilive u svoje budžete po osnovu reoubličkih eko naknada: od 150 do 290 RSD (od € 1.5 do 2.0 evra), ali su oni i dalje značajno ispod proseka.

Konačna ocena značaja republičkih eko-naknada za ukupne prihode pojedinačnih JLS može se doneti na osnovu učešća ovih priliva u ukupnim budžetskim prihodima JLS. Kretanje ovog pokazatelja u periodu 2008-10. god. sistematizovano je u Tabeli 5.

Prosečno učešće prihoda od ustupljenog dela republičke eko naknade u ukupnim lokalnim budžetima je relativno nisko i u 2010. god. je iznosilo 1.4%. Ipak, uočljiv je trend rasta: u periodu od 2008. god. do 2010. god. ono je poraslo sa 0.9% na 1.4 %, što predstavlja povećanje za oko 50%.

Grafikon 2. Republičke ekološke naknade po stanovniku u 10 JLS



Posmatrano po pojedinim JLS, upadljiva je velika razlika u značaju ovog prihoda u gradu Požarevcu u odnosu na sve ostale JLS. U Požarevcu u 2010. god. učešće ovog prihoda u ukupnim budžetskim prihodima dostiglo je nivo od oko 33%. Požarevac je imao ovakvu poziciju i ranijih godina, mada ne izraženo u toj meri: u 2008. god. ovo učešće je iznosilo 18.5%.

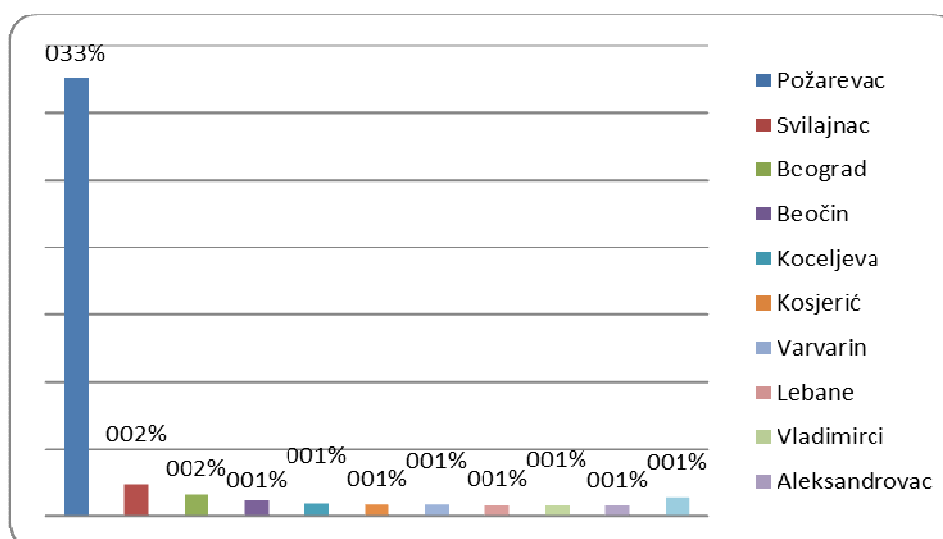
Tabela 5. Učešće republičke ekološke naknade u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)

No	Jedinice lokalnih samouprava	Učešće, u %		
		2008	2009	2010
1	Požarevac	18,5%	22,4%	32,7%
2	Svilajnac	0,7%	0,7%	2,4%
3	Beograd	0,9%	1,7%	1,7%
4	Beočin	0,8%	1,6%	1,2%
5	Koceljeva	0,9%	0,8%	0,9%
6	Kosjerić	0,9%	0,7%	0,9%
7	Varvarin	1,4%	1,2%	0,9%
8	Lebane	0,9%	0,9%	0,8%
9	Vladimirci	0,9%	0,9%	0,8%
10	Aleksandrovac	1,0%	0,9%	0,8%
	<b>PROSEK</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,4%</b>

Za sve ostale JLS, uključujući i Beograd, ovaj prihod je imao daleko manji značaj: u ukupnim budžetskim prihodima Beograda ova naknada je u 2010. god. učestvovala sa 1.7%. U 2010. god. nešto veće učešće ovih prihoda zabeleženo je u Svilajncu, ali je do njega došlo posle dosta niskih učešća u ranijim godinama, tako da nije jasno da li se radi o održivom trendu, ili samo o jednkokratnom povećanju ovog priliva.

Kod ostalih JLS ovaj pokazatelj je znatno niži: tako npr. kod Novog Sada, koji je u 2010. god. bio na 126-tom mestu (od ukupno 145 JLS), ovo učešće je iznosilo svega 0.3%.

*Grafikon 3. Učešće republičke ekološke naknade u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)*



Ovi odnosi su ilustrovani i Grafikonom 3. na kome su prikazana učešća republičke eko naknade u 2010. god u ukupnim budžetskim prihodima 10 JLS koje su imale najveće učešće.

### **Lokalna (posebna) ekološka naknada**

Lokalna ili posebna naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine spada u izvorne prihode JLS. U pitanju je, dakle, prihod koji se generiše na području lokalne samouprave. Njegovo definisanje, naplatu i trošenje samostalno regulišu

JLS. One to obično čine uvođenjem posebnih uredbi, a lokalna poreska administracija ih naplaćuje i one u celini pripadaju JLS.

Ukupni iznosi lokalnih ekoloških naknada u periodu 2008-2010. god. nominalno su imali trend laganog rasta: u 2008. god. one su iznosile 1,3 mlrd RSD, u 2009. god. 1,5 mlrd RSD i u 2010. god. 1.6 mlrd. RSD, što za ukupan period čini rast od oko 18.4% (Tabela 6).

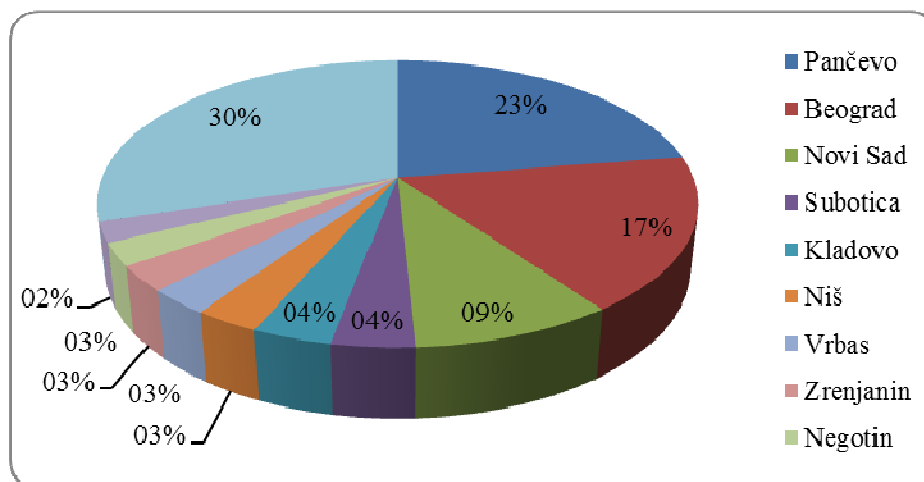
*Tabela 6. Prihodi JLS po osnovu lokalne ekološke naknade  
(10 JLS sa najvećim učešćem u 2010. god.)*

No	Jedinice lokalnih samouprava	Iznos,						Učešće u ukupnom iznosu, u %		
		u milionima RSD			u milionima evra			2008	2009	2010
		2008	2009	2010	2008	2009	2010			
1	Pančevo	378,1	346,9	365,1	4,64	3,69	3,55	27,8%	23,4%	22,7%
2	Beograd	268,6	299,8	279,9	3,30	3,19	2,72	19,8%	20,3%	17,4%
3	Novi Sad	16,6	38,1	147,6	0,20	0,41	1,43	1,2%	2,6%	9,2%
4	Subotica	42,8	41,0	61,1	0,53	0,44	0,59	3,2%	2,8%	3,8%
5	Kladovo	0,0	12,7	58,2	0,0	0,14	0,57	0,0%	0,9%	3,6%
6	Niš	17,0	14,8	48,0	0,00	0,16	0,47	1,3%	1,0%	3,0%
7	Vrbas	32,5	19,7	46,4	0,40	0,21	0,45	2,4%	1,3%	2,9%
8	Zrenjanin	37,1	34,0	45,5	0,46	0,36	0,44	2,7%	2,3%	2,8%
9	Negotin	0,7	15,0	41,2	0,01	0,16	0,40	0,0%	1,0%	2,6%
10	Beočin	49,3	54,5	36,8	0,61	0,58	0,36	3,6%	3,7%	2,3%
<b>21-145</b>	<b>Ostale JLS</b>	515,5	602,9	481,8	6,33	6,42	4,68	38,4%	40,8%	29,9%
	<b>UKUPNO</b>	<b>1.341,2</b>	<b>1.479,5</b>	<b>1.611,6</b>	<b>16,47</b>	<b>15,74</b>	<b>15,65</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Izraženo u evrima, došlo je do blagog pada: isti iznosi su iznosili € 16.5, € 15.7 i € 15.6 € miliona evra, respektivno, što predstavlja smanjenje od oko 5%.

Dve, odnosno tri, JLS se izdvajaju po iznosima prihoda koje ostvaruju po ovom osnovu. To su gradovi Pančevo i Beograd, koji su u 2010. god. zajedno prihodovali oko 40% od ukupnog iznosa, a zatim i grad Novi Sad čiji je priliv po ovom osnovu činio 9,2% od ukupnih iznosa svih lokalnih ekoloških naknada. Ovi podaci su takođe prikazani i u Grafikonu 4.

Grafikon 4. Učešće 10 JLS u lokalnim eko-naknadama (2010. god.)



Znači, na tri JLS sa najvećim prilivima po osnovu lokalnih eko-naknada, otpada oko 50% ukupnih priliva. Ostale JLS ostvaruju značajno manje prihode po ovom osnovu: ukupni kumulativni priliv prvih 20 JLS veći je svega za oko 28% od prihoda prvih tri. Distribucija kumulativnih iznosa republičkih ekoloških naknada po pojedinim JLS prikazana je u Tabeli 7.

Tabela 7. Distribucije lokalnih ekoloških naknada po grupama JLS (kumulativni iznosi i učešća u 2010. g.)

Jedinice lokalnih samouprava	Posebna naknada za zaštitu i unapređene životne sredine, miliona RSD			Posebna naknada za zaštitu i unapređene životne sredine, u %		
	2008	2009	2010	2010	2009	2010
1-3	663,3	684,8	792,7	48,8%	46,3%	49,3%
1-5	706,1	738,5	912,0	52,0%	49,9%	56,7%
1-10	842,7	876,6	1.129,8	62,0%	59,2%	70,3%
1-15	938,3	1.039,8	1.239,2	69,1%	70,3%	77,1%
1-20	1.048,2	1.161,2	1.314,8	77,2%	78,5%	81,8%
1-145	1.358	1.480	1.608	100,0%	100,0%	100,0%

Uočljivo je da je distribucija ovih prihoda lokalnih budžeta u posmatranom periodu bila neravnomerna i da je bio prisutan trend povećanja koncentracije: tako je učešće prvih 20 JLS u ukupnom iznosu poraslo za 4.6% (sa 77.2% na 81.8%).

U Tabele 8. Prikazana je pozicija pojedinih JLS u odnosu na lokalne eko-naknade po stanovniku. Kao što se može uočiti ona se donekle razlikuje od gore opisanih pozicija koje se zasnivaju na ukupnim iznosima. Prema ovom pokazatelju u 2010. god. najznačajnije prilive su ostvarile 3 JLS: Pančevo, Kladovo i Beočin, (oko ili preko 2 hiljade dinara, tj. preko € 20 evra po stanovniku). U ovo grupu spada i Lajkovac koji je na ovom nivou imao prilive po stanovniku u 2008. i 2009. god. da bi u 2010. god. došlo da pada na 1.3 hiljada dinara.

*Tabela 8. Posebne (lokalne) ekološke naknade po stanovniku u 20 JLS*

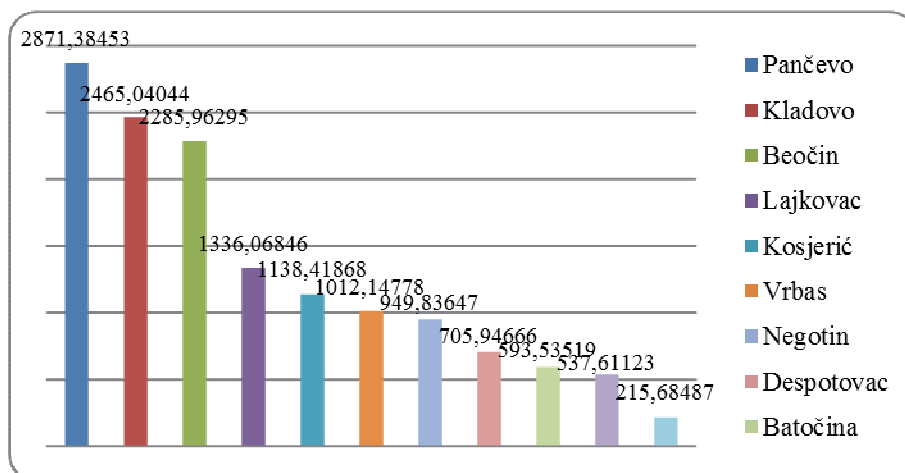
No	Jedinice lokalnih samouprava	Po stanovniku, u RSD			Po stanovniku, u Evrima		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
1	Pančevo	2.973,2	2.728,4	2.871,4	36,51	29,03	27,88
2	Kladovo	0,0	537,8	2.465,0	0,0	5,72	23,94
3	Beočin	3.066,8	3.389,2	2.286,0	37,66	36,06	22,20
4	Lajkovac	2.080,4	2.922,7	1.336,1	25,55	31,10	12,97
5	Kosjerić	0,1	0,1	1.138,4	0,00	0,00	11,06
6	Vrbas	708,8	430,2	1.012,1	8,71	4,58	9,83
7	Negotin	15,6	346,6	949,8	0,19	3,69	9,22
8	Despotovac	306,3	385,5	705,9	3,76	4,10	6,86
9	Batočina	895,5	503,7	593,5	11,00	5,36	5,76
10	Svilajnac	35,5	176,4	537,6	0,44	1,88	5,22
	<b>PROSEK</b>	<b>179,5</b>	<b>198,0</b>	<b>215,7</b>	<b>2,20</b>	<b>2,11</b>	<b>2,09</b>

Sledeću grupu JLS čine Kosjerić, Vrbas, Negotin i Despotovac sa oko 1 hiljadom dinara (€ 10 evra) po glavi. Sveukupno 29 (od ukupno 145) JLS su u 2010. god. imali prilive iznad proseka koji je iznosio 215.7 (€ 2.1 evra) dinara po stanovniku

Posmatrano po godinama uočljivo je da su lokalne eko-naknade prilično varirale kod pojedinih JLS: u 2010. u odnosu na prethodne godine, došlo je do velikog pada priliva prihoda po ovom osnovu u Bajinoj Bašti, a nešto manji pad je primetan kod Beočina i Zaječara; s druge strane, kod većine ostalih JLS došlo je do povećanja. Posebno veliki rast je ostvaren u Kladovu, takođe u Vrbasu, Novom Sadu, a u Kosjeriću je po prvi put uvedena ova naknada.

U Grafikonu 5. su na uporedni način prikazani prilivi lokalnih eko naknada po stanovnika kod 10 prvih JLS u 2010. god.

Grafikon 5. Lokalna ekološke naknade po stanovniku u 10 JLS



Na kraju analize značaja lokalnih (posebnih) eko-naknada za finansije JLS, pažnja je usmerena na njihovo učešće u ukupnim budžetskim prihodima JLS. Ovi pokazatelji su sistematizovani u Tabeli 9.

Prosečno učešće ovih prihoda u ukupnim lokalnim budžetima je bilo stabilno i na relativno niskom nivou: u periodu od 2008. god. do 2010. god. kretalo se u proseku nešto ispod 1% (između 0.8% na 0.9 %).

Tabela 9. Učešće lokalnih ekoloških naknada u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)

No	Jedinice lokalnih samouprava	Učešće, u %		
		2008	2009	2010
1	Kladovo	0,0%	3,5%	13,3%
2	Pančevo	10,9%	12,3%	12,4%
3	Beočin	14,5%	18,5%	10,6%
4	Kosjerić	0,0%	0,0%	6,9%
5	Negotin	0,1%	2,5%	5,8%
6	Vrbas	4,1%	2,7%	5,2%
7	Despotovac	2,4%	2,8%	5,0%
8	Batočina	6,4%	4,0%	4,0%
9	Lajkovac	5,4%	8,7%	3,5%
10	Topola	2,5%	2,8%	3,5%
	<b>PROSEK</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>

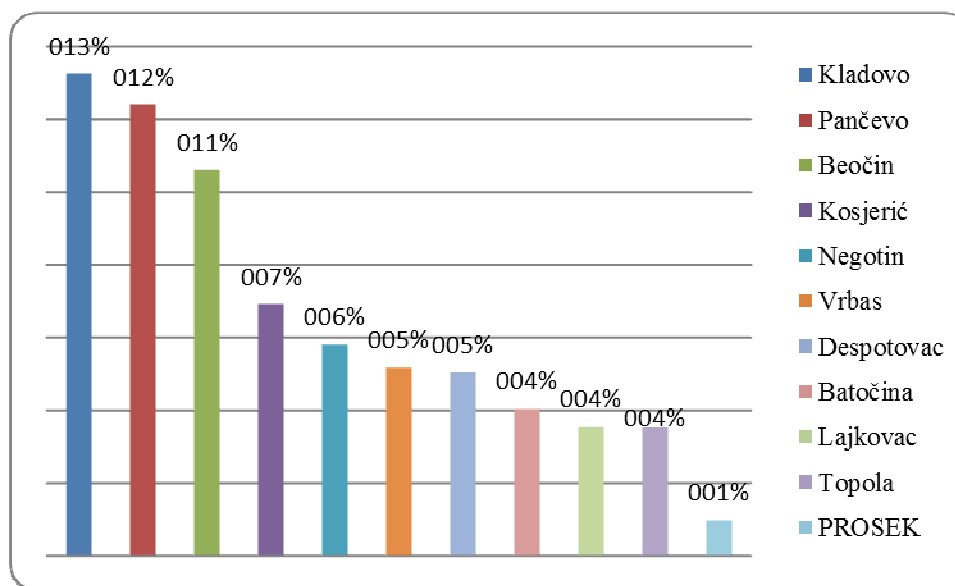


Posmatrano po pojedinim JLS, upadljiva je velika razlika u značaju ovih prihoda za pojedine opštine i gradove:

- u Kladovu, Pančevu i Beočinu ovi prihodi formiraju preko 10% njihovih ukupnih budžeta,
- u Kosjeriću, Negotinu, Vrbasu i Despotovcu oni formiraju između 5% i 10% ukupnih budžeta,
- u ostalim JLS ovi prihodi učestvuju između 2% i 3%,
- u preostalih 125 JLS ovi prihodi imaju niže učešće (uglavnom ispod 1%, a među njima je i Beograd kod kojeg je ovo učešćeu 2010. god. iznosilo 0.4%).

U Grafikonu 6. prikazana su učešća lokalnih ekoloških naknada u ukupnim budžetskim prihodima u 10 JLS u kojima su ovi prihodi najznačajniji.

*Grafikon 6. Učešće lokalne ekološke naknade u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)*



Kao što se na grafikonu vidi, prihodi po osnovu lokalne eko naknade u 2010. god. bili su najznačajniji za budžete lokalnih samouprava Kladova, Pančeva i Beočina.

### **Ekološke naknade - ukupno**

Sumiranjem republičke i lokalnih eko taksi po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, može se sagledati ukupan značaj prihoda koje JLS ostvaruju po

osnovu ekologije, pa time i njihov finansijski kapacitet i mogućnosti u pogledu ostvarenja funkcija vezanih za ekologiju.

Ukupni eko-prihodi JLS su u periodu 2008-10. god. imali stalni trend rasta: u 2008. god. su iznosili 2.8 mlrd RSD, u 2009. god. su narasli na 3.4 mlrd RSD i u 2010. god. na 3.8 mlrd. RSD, što predstavlja nominalni rast od 34.5% (Tabela 10). Izraženo u evrima, takođe je zabeležen rasta, mada na nešto nižem nivou: € 35.0, € 35.8 i € 37.3 miliona evra, respektivno, što predstavlja rast od 7.1%.

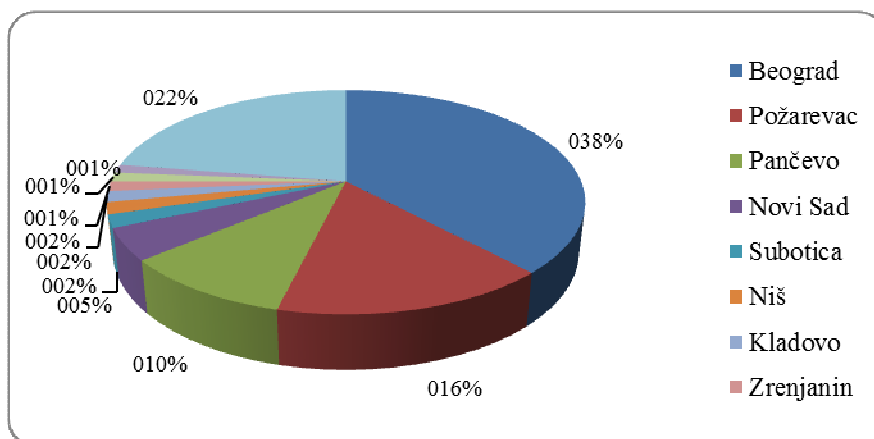
Tokom posmatranih godina, najveće budžetske prihode po ovom osnovu su ostvarili gradovi Beograd, Požarevac i Pančevo. Ove tri JLS su u 2010. god. prihodovali ukupno oko 64% ukupnih eko prihoda svih JLS u Srbiji. U ovoj godini značajno su se povećali eko prihodi Novog Sada koji je prihodovao 4.6% ukupnih eko prihoda. Grafikon 7. ilustruje ove odnose.

*Tabela 10. Prihodi JLS po osnovu ekoloških naknada  
(10 JLS sa najvećim učešćem u 2010. god.)*

No	Jedinice lokalnih samouprava	Iznos,						Učešće u ukupnom iznosu, u %		
		u milionima RSD			u milionima evra			2008	2009	2010
		2008	2009	2010	2008	2009	2010			
1	Beograd	931,8	1.360,1	1.462,6	11,44	14,47	14,20	32.6%	40.4%	38.1%
2	Požarevac	294,2	358,2	608,8	3,61	3,81	5,91	10.3%	10.6%	15.8%
3	Pančevo	399,6	361,0	384,2	4,91	3,84	3,73	14.0%	10.7%	10.0%
4	Novi Sad	52,1	69,2	177,3	0,64	0,74	1,72	1.8%	2.1%	4.6%
5	Subotica	56,4	52,7	71,8	0,69	0,56	0,70	2.0%	1.6%	1.9%
6	Niš	40,0	34,7	65,8	0,28	0,37	0,64	1.4%	1.0%	1.7%
7	Kladovo	2,1	14,6	59,9	0,03	0,16	0,58	0.1%	0.4%	1.6%
8	Zrenjanin	50,0	45,5	53,7	0,61	0,48	0,52	1.8%	1.4%	1.4%
9	Vrbas	37,3	24,7	51,2	0,46	0,26	0,50	1.3%	0.7%	1.3%
10	Negotin	5,0	20,4	45,9	0,06	0,22	0,45	0.2%	0.6%	1.2%
<b>11-145</b>	<b>Ostali</b>	<b>987,5</b>	<b>1.024,0</b>	<b>864,7</b>	<b>12,13</b>	<b>10,90</b>	<b>8,40</b>	<b>34.8%</b>	<b>30.4%</b>	<b>22.5%</b>
	<b>UKUPNO</b>	<b>2.839,1</b>	<b>3.365,1</b>	<b>3.845,9</b>	<b>34,87</b>	<b>35,81</b>	<b>37,35</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Ovi podaci potvrđuju prethodno već spomenutu neravnomernu distribuciju eko prihoda po pojedinim JLS. Tako je u 2010. god. samo 5 JLS učestvovalo u preko 70% ukupnih prihoda; učešće sledećih 5 JLS iznosilo je dodatnih oko 7%, a 135 JLS prihodovalo je preostalih oko 22.5% ukupnih eko naknada (Tabela 10.).

Grafikon 7. Učešće 10 JLS u ukupnim eko-naknadama (2010. god.)



Od značaja je uočiti da je u posmatrane tri godine zabeležen trend značajnog povećanja koncentracije ovih prihoda (Tabela 11): tako je u 2008. god. 5 spomenutih JLS prihodovalo 61.1% ukupnih eko-prihoda JLS; sledeće (2009. god.) ovaj procenat je porastao na 65.4%, a u 2010. god. dostigao je spomenutih 70.3%.

Tabela 11. Distribucije ekoloških naknada po grupama JLS (kumulativni iznosi i učešća u 2010. g.)

Jedinice lokalnih samouprava	Posebna naknada za zaštitu i unapređene životne sredine, u milionima RSD			Posebna naknada za zaštitu i unapređene životne sredine, u %		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1-3	1.625,60	2.079,40	2.455,60	57,3%	61,8%	63,8%
1-5	1.734,10	2.201,30	2.704,60	61,1%	65,4%	70,3%
1-10	1.851,60	2.341,10	2.981,10	65,2%	69,6%	77,5%
1-15	2.008,10	2.540,80	3.131,00	70,7%	75,5%	81,4%
1-20	2.115,30	2.670,20	3.245,40	74,5%	79,3%	84,4%
21-145	2.839,10	3.365,10	3.845,90	100,0%	100,0%	100,0%

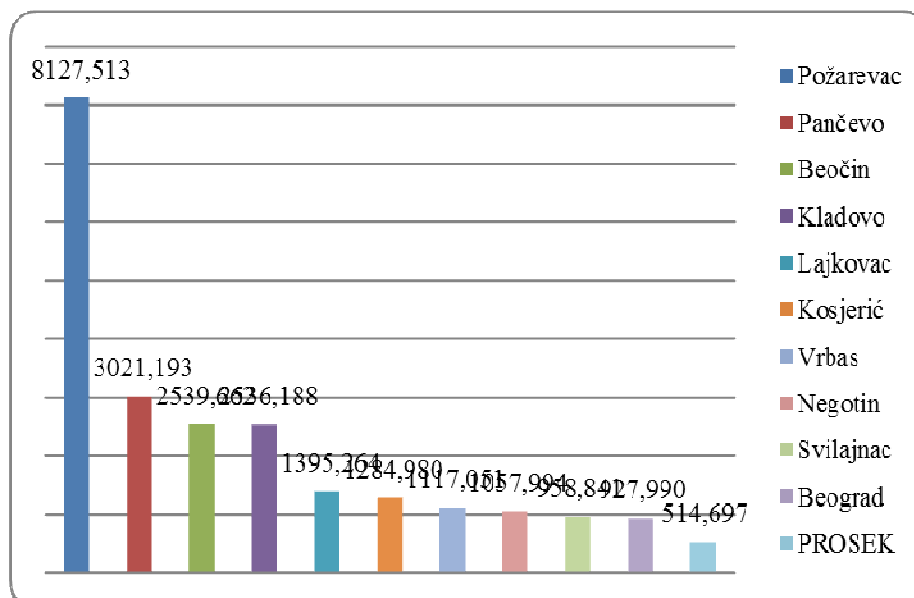
Poređenje prihoda JLS po glavi stanovnika daje donekle drugačiju sliku (Tabela 12): u 2010. god. posmatrano po ovom pokazatelju, dominantan je bio Požarevac sa 8.1 hiljada dinara (€ 78.9) po stanovniku; iza njega je sledilo Pančevo sa 3.0 hiljada dinara (€ 29.3), i Beččin sa 2.5 hiljada dinara (€ 24.7 evra) po stanovniku. Relativno visoka izdvajanja po stanovniku imao je i Lajkovac, s tim da je u 2010. god. kod njega došlo da pada. Istovremeno u ovoj godini došlo je do porasta izdvajanja po stanovniku u Kladovu, Vrbasu, Kosjeriću i Negotinu.

Tabela 12. Ukupne ekološke naknade po stanovniku u 10 JLS

No	Jedinice lokalnih samouprava	Po stanovniku, u RSD			Po stanovniku, u Evrima		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
1	Požarevac	3,927.8	4,782.9	8,127.5	48.24	50.89	78.93
2	Pančevo	3,142.8	2,839.0	3,021.2	38.60	30.21	29.34
3	Beočin	3,236.0	3,672.9	2,539.7	39.74	39.08	24.66
4	Kladovo	87.0	617.0	2,536.2	1.07	6.57	24.63
5	Lajkovac	2,147.1	2,986.6	1,395.3	26.37	31.78	13.55
6	Kosjerić	124.1	102.8	1,285.0	1.52	1.09	12.48
7	Vrbas	814.4	538.3	1,117.1	10.00	5.73	10.85
8	Negotin	116.2	468.9	1,058.0	1.43	4.99	10.27
9	Svilajnac	136.2	269.8	958.8	1.67	2.87	9.31
10	Beograd	591.2	863.0	928.0	7.26	9.18	9.01
	<b>PROSEK</b>	<b>382.0</b>	<b>450.4</b>	<b>514.7</b>	<b>4.67</b>	<b>4.79</b>	<b>5.00</b>

Prosečni eko prihodi po glavi stanovnika svih JLS su u 2010. god. iznosili 514.7 dinara (€ 5.0 evra). U ovoj godini, 15 JLS imalo je eko prihode po stanovniku iznad proseka, što takođe ilustruje neravnomernosti u distribuciji ovih prihoda između JLS.

Grafikon 8. Ukupne ekološke naknade po stanovniku u 10 JLS



U Grafikonu 8. su prikazani eko-prihodi po glavi stanovnika u 10 JLS u kojima su oni najznačajniji.

Konačno, u posljednjem koraku analize, podaci o ukupnim eko-prihodima JLS su stavljeni u odnos sa njihovim ukupnim budžetskim prihodima, da bi se dobio pokazatelj koji ukazuje na značaj ovih prihoda za lokalne budžete svake pojedinačne JLS (Tabela 13.).

*Tabela 13. Učešće ekoloških naknada u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)*

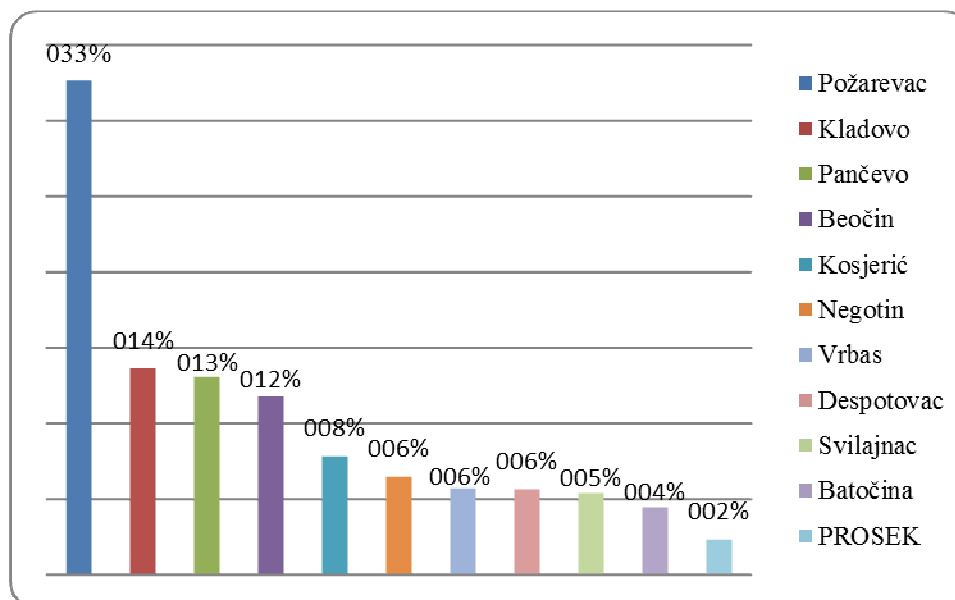
No	Jedinice lokalnih samouprava	Učešće, u %		
		2008	2009	2010
1	Požarevac	18,5%	22,4%	32,7%
2	Kladovo	0,6%	4,0%	13,6%
3	Pančevo	11,6%	12,8%	13,1%
4	Beočin	15,3%	20,1%	11,8%
5	Kosjerić	0,9%	0,7%	7,8%
6	Negotin	0,9%	3,4%	6,5%
7	Vrbas	4,7%	3,3%	5,7%
8	Despotovac	3,2%	3,4%	5,6%
9	Svilajnac	0,9%	2,0%	5,4%
10	Batočina	7,0%	4,6%	4,5%
	<b>PROSEK</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,3%</b>

I prema ovom pokazatelju izdvaja se Požarevac kod koga su u 2010. god. eko-naknade formirale preko 32.7% ukupnih budžetskih prihoda., Tokom ukupnog posmatranog perioda (2008-2010. god.) konstantno visoko učešće eko-prihoda u ukupnim prihodima su imali Pančevo i Beočin, a pri kraju perioda njima su se pridružili i opština Kladovo i grad Niš (svi sa preko 10% učešća).

Prosečno učešće eko-naknade u budžetskim prihodima za sve JLS u Srbiji u 2010. god. iznosilo je 2.3%, a kod 12 JLS ovo učešće je bilo iznad ovog proseka. Učešće eko-prihoda u budžetskim ukupnim prihodima Beograda se kretalo oko proseka, dok je kod ostalih većih gradova (Novog Sada, takođe i Niša, osim u 2010. god.) ono bilo ispod proseka.

Ilustrativni pregled kretanja ovog pokazatelja za 10 JLS je dat u Grafikonu 9.

Grafikon 9. Učešće ukupnih ekološke naknade u ukupnim prihodima JLS (pregled 10 JLS sa najvećim učešćima u 2010. god.)



## EKO-RASHODI JLS

Jedinice lokalne samouprave (JLS) u Srbiji imaju značajnu autonomiju u trošenju sredstava u okviru svojih lokalnih budžeta, tako da se praktično ne može utvrditi jedinstveni obrazac trošenja budžetskih sredstava koji bi važio za sve (ili makar većinu) lokalnih samouprava. To važi kako uopšte za različite vrste budžetskih rashoda, tako i za stavke koje se odnose samo na ekologiju. Iz tog razloga način na koji se troše lokalni prihodi sa ekološkim predznakom ne može se na relevantan način prikazati za sve u JLS u Srbiji, već se to može učiniti samo kroz pojedinačne primere pojedinih lokalnih samouprava.

### Primer grada Pančeva

U narednim redovima prikazan je primer grada Pančeva, koji je od posebnog značaja jer se radi o jedinici lokalne samouprave koja u apsolutnom, a pogotovo u relativnom (po glavi stanovnika) smislu, ima najveće eko-prihode u poređenju sa ostalim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.

Upravo iz razloga značaja koji ovi prihodi imaju u ovoj JLS, grad Pančevo je sve svoje lokalne prihode koji su na direktan ili indirektan način usmereni na

ekologiju, grupisao u okviru posebnog budžetskog fonda – „Fonda za zaštitu životne sredine“. U pitanju je finansijski fond koji ima funkciju specifičnog instrumenta finansijskog upravljanja. Njegovo formiranje i usmeravanje njegovih sredstava na određene namene se odvija na način koji je propisan zakonom o budžetskom sistemu i drugim zakonima i republičkim i lokalni aktima koji regulišu oblast lokalnih finansija, kao i onima koji se odnose na zaštitu životne sredine.

Procedura definisanja stavki koje će se finansirati iz gradskog Fonda uključuje lokalne i republičke institucije: predlog ukupnog iznosa i strukture izvora sredstava Fonda, kao i rashodne stavke na koji će se on usmeriti, sačinjava gradski Sekretarijat za zaštitu životne sredine, urbanizam, građevinske i stambeno-komunalne poslove (gradski Sekretarijat). Okvirne iznose prihoda i rashoda Fonda usvaja gradska skupština, a konačna saglasnost na predložene projekte se dobija od nadležnog republičkog ministarstva (Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja).

U Tabeli 1. prikazana je struktura rashoda sredstava gradskog Fonda za zaštitu životne sredine u periodu 2009-2011. godina. Grad Pančevo je u posmatranom periodu, u okviru ovog Fonda, obezbeđivao značajna sredstva namenjena ekologiji, koja su se kretala na nivou od oko 400 miliona dinara. U 2011. god. ova sredstva su iznosila 395.2 miliona dinara. U ovoj godini prema usvojenom rebalansu, budžet grada Pančeva planiran je na nivou od 4.87 milijardi dinara, što znači da je Grad izdvojio vrlo visokih 8.1% svog budžeta za programe i projekte u oblasti ekologije.

Izraženo u evrima, što je pouzdaniji pokazatelj realnih iznosa, to je u svim posmatranim godinama iznosilo nešto manje od 5.5 miliona evra što, posmatrano sa stanovišta prosečnih lokalnih budžeta JLS u Srbiji, predstavlja značajni iznos.

Sredstva Fonda su bila usmerena na četiri osnovne namene, tj. četiri grupe projekata (Tabela 14):

- Prvu grupu projekata činili su različiti specifični projekti iz oblasti zaštite životne sredine za čiju je realizaciju bio nadležan gradski Sekretarijat. Iznosi sredstava za ovu namenu su se u posmatranom periodu smanjivani u apsolutnom i u relativnom iznosu: od 30-tak oni su opali na svega 20-tak miliona dinara, a njihovo učešće u ukupnim sredstvima Fonda je opalo od 8.3% na 5.3%.
- Druga grupa projekata se odnosi na izgradnju infrastrukture u udaljenijim naseljenim mestima (mesnim zajednicama) u Gradu. U ovom periodu ovi projekti su se odnosili na izgradnju lokalnih vodovoda. Sredstva za ovu namenu se kreću na nivou od nekoliko procenata od ukupnih Fonda, s tim da je u 2011. god. ova stavka porasla do nivoa od 10.7%.

- Treću grupu projekata su činili projekti za čiju realizaciju su nadležna lokalna komunalna preduzeća („Higijena“, „Vodovod i kanalizacija“, „Grejanje“ i „Zelenilo“). Na početku posmatranog perioda ova stavka je bila dominantna: iznosila je oko 230 miliona dinara, što je predstavljalo učešće u ukupnim sredstvima Fonda od preko 60%, da bi u 2011. god. ovo učešće palo ispod 50%.
- Konačno četvrta rashodna stavka se odnosi na servisiranje kredita koji je Grad podigao za potrebe finansiranja različitih projekata iz oblasti zaštite životne sredine, a pre svega sanacije lokalnih neuslovnih deponija i izgradnju regionalne sanitarne deponije. Značaj ove stavke ima rastući značaj i u 2011. god. ono je učestvovalo sa 37% u ukupnim sredstvima Fonda.

Tabela 14. Fond za zaštitu životne sredine grada Pančeva

Red broj	OPIS POZICIJE	000 dinara			%		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Programi u nadležnosti Sekretarijata za zaštitu životne sredine, urbanizam, građevinske i stambeno-komunalne poslove	30.969	29.840	20.891	8,3%	7,1%	5,3%
2	Projekti infrastrukture u naseljenim mestima	13.192	4.000	42.162	3,5%	1,0%	10,7%
3.	Javna komunalna preduzeća	228.610	199.968	181.716	61,2%	47,6%	46,0%
4.	Servisiranje javnog duga	100.662	186.396	150.472	27,0%	44,4%	38,1%
	<b>UKUPNO FOND (u dinarima)</b>	<b>373.433</b>	<b>420.205</b>	<b>395.242</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
	<b>UKUPNO FOND (u evrima)<sup>7</sup></b>	<b>5.493,9</b>	<b>5.404,3</b>	<b>5.343,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Izvor: Izveštaji gradskog Sekretarijata za zaštitu životne sredine o korišćenju sredstava Fonda za 2009, 2010 i 2011. god.

<sup>7</sup> Obračunato korišćenjem prosečnih godišnjih razmernih kursa dinara za evra prema web-site portalu "Oanda": <http://www.oanda.com>.



U posmatranom period, dakle, najveći deo sredstava Fonda bio je usmeren na projekte lokalnih komunalnih preduzeća i servisiranje kredita: zajedničko učešće ovih stavki u ukupnom Fondu se kretalo na nivou od preko 85%, dok se na sredstva namenjena ostalim namenama odnosilo između 10% i 15% sredstava Fonda. Ako ovome dodamo i stavku koja se odnosi na izgradnju lokalnih vodovoda (oni će inače konačno i biti uključeni u funkcionisane nadležnog komunalnog predizeća), onda se dolazi do podatka da se preko 90% ukupnih sredstava koristi za izgradnju lokalne infrastrukture.

### Programi zaštite životne sredine u nadležnosti gradskog Sekretarijata

Mada se na programe zaštite životne sredine u nadležnosti gradskog Sekretarijata usmerava relativno manji deo Fonda, oni imaju poseban značaj jer su u pitanju programi koji su vrlo specifični, odnose se neposredno na ekologiju i kao takvi, ukoliko se ne bi finansirali iz sredstava Fonda, verovatno se ne bi uopšte realizovali.

U Tabeli 15. dat je pregled programa i projekata iz oblasti ekologije koje je gradski Sekretarijat formulisao i realizovao u 2010. i 2011. god.

*Tabela 15. Pregled eko-projekata u nadležnosti gradskog Sekretarijata finansiranih iz gradskog Fonda za zaštitu životne sredine*

No.	Projekti	Iznosi u 000 dinara	
		2010	2011
1.	Kontrola kvaliteta vazduha	2.038,2	1.864,3
2.	Program sistematskog merenja buke	1.640,2	0,0
3.	Kontrola kvaliteta vode	623,1	676,5
4.	Program sistematskog praćenja kvaliteta zemljišta	0,0	0,0
5.	Zaštićena prirodna dobra	2.000,0	2.328,7
6.	Edukativni programi i projekti iz oblasti zaštite životne sredine	988,9	1.169,2
7.	Program ozelenjavanja	1.000,0	2.000,0
8.	Podrška projektima korišćenja alternativnih izvora energije	0,0	0,0
9.	Posete zaštićenim prirodnim dobrima	0,0	71,2
10.	Monitoring polena (merenje i izveštavanje)	192,2	0,0
11.	Obeležavanje značajnih datuma iz oblasti zaštite životne sredine	93,5	26,9
12.	Projekti sanacije i rekultivacije seoskih smetlišta	0,0	0,0
13.	Tehnička kontrola Projekata sanacije i rekultivacije smetlišta	0,0	129,8
14.	Nabavka stručnih časopisa	43,4	24,9
15.	Projekat "Čistija proizvodnja u saradnji sa lokalnom samoupravom"	581,5	157,8
16.	Nepredviđeni troškovi u realizaciji Programa Fonda	478,9	449,7

No.	Projekti	Iznosi u 000 dinara	
		2010	2011
17.	Suzbijanje ambrozije	2.836,6	956,5
18.	Prevenција nastanka novih deponija na teritoriji grada Pančeva	0,0	2.152,0
19.	Izrada lokalnog plana upravljanja otpadom za grad Pančevo i Regionalnog plana upravljanja otpadom sa studijom opravdanosti za region Pančevo/ Opovo	0,0	4.192,8
20	Održavanje merne stanice za monitoring kvaliteta vazduha u Starčevu	2.585,6	0,0
21	Sprovođenje projekta održavanja merne stanice za monitoring kvaliteta vazduha u Starčevu	299,9	0,0
	<b>UKUPNO</b>	<b>15.402,1</b>	<b>16.200,2</b>

Projekti obuhvataju čitav niz aktivnosti, od merenja i kontrolisanja stanja životne sredine u Gradu (ovo uključuje merenje i kontrolu vode, vazduha i zemljišta); razvoja strategije i politika upravljanja čvrstim otpadom, ozelenjavanje gradskih površina; do programa podizanja svesti i edukacije građana o potrebi i značaju zaštite životne sredine. Iz Fonda su se takođe finansirali, tj. obezbeđivana je podrška projektima koji na duži rok treba da unaprede ekologiju na gradskom, lokalnom nivou, kao što su primena alternativnih izvora energije i razvoj tzv. „čistih“ proizvodnji na području Grada.

### **Programi zaštite životne sredine realizovani u okviru lokalnih komunalnih preduzeća**

U Tabeli 16. dat je pregled sredstava koja su se iz Fonda transferisala lokalnim komunalnim preduzećima. Iz tabele se može videti da je najveći deo sredstava Fonda prenet JK „Higijena“, a zatim JKP „Zelenilo“, što se moglo očekivati s obzirom da je njihova delatnost u najvećoj meri povezana sa ekologijom.

JK „Grejanje“ je takođe dobijalo značajna sredstva iz Fonda, s tim da se radi o jednokratnim projektima čiji je cilj da lokalna toplana pređe sa korišćenje goriva koji imaju nepovoljne posledice na životnu okolinu (ugalj, mazuta) na korišćenje gasa kao energetske i ekološki efikasnijeg goriva.

Relativno najmanja sredstva preneti su JK „Vodovod i kanalizacija“, mada u krajnjoj liniji ulaganja u lokalnu infrastrukturu koja se vode kao posebna stavka, mogu se smatrati ulaganjem u ovu komunalnu oblast, tim pre što se može očekivati da će se ovim ulaganjem izgrađeni objekti na kraju i preneti na upravljanje ovom preduzeću. Ulaganja po ovom osnovu (kao i kod grejanja) imaju jednokratni karakter i može se očekivati da će se nakon njihove realizacije smanjiti ulaganja u ovu oblast.

*Tabela 16. Pregled sredstava gradskog Fonda za zaštitu životne sredine transferisanih gradskim komunalnim preduzećima*

Red broj	OPIS POZICIJE	000 dinara			%		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Ulaganja u infrastrukturu u naseljenim mestima	13.192	4.000	42.162	5,5%	2,0%	18,8%
2	JKP "Vodovod i kanalizacija" Pančevo	1.693	0.0	0.0	0,7%	0,0%	0,0%
3	JKP "Higijena" Pančevo	158.524	116.323	59.111	65,6%	57,0%	26,4%
4	JKP "Grejanje" Pančevo	23.284	52.705	81.550	9,6%	25,8%	36,4%
5	JKP "Zelenilo" Pančevo	45.109	30.940	41.055	18,7%	15,2%	18,3%
	<b>UKUPNO</b>	<b>241.802</b>	<b>203.968</b>	<b>223.878</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Logika korišćenja sredstava gradskog Fonda za zaštitu životne sredine u finansiranju rada lokalnih komunalnih preduzeća je jasna: naime, polazi se od činjenice da stanje ekologija na lokalnom nivou u najvećoj meri zavisi od efikasnosti funkcionisanja ovih preduzeća. U skladu sa tim, značajan deo sredstava Fonda usmerava se na realizaciju njihovih projekata.

Naredni pregled pojedinačnih aktivnosti i projekata koji su finansirani u lokalnim komunalnim preduzećima iz Fonda u 2010. i 2011. god. u principu potvrđuje ovu konstataciju. U pitanju su regularne aktivnosti koje se svake godine obavljaju (npr. održavanje javnih površina, održavanje gradskog zelenila i tzv. Narodne bašte, održavanje dečijih izgrališta i sl.), zatim nabavka opreme koja se koristi u svrhu zaštite ekologije (nabavka posuda za odlaganje smeća, posebnih postrojenja i sl), ali i finansiranje tekućih troškova koji na indirektan način imaju funkciju vezanu za ekologiju (npr. pokriće dela zarada, otplata iskorišćenih kredita i sl.

Pregled aktivnosti/projekata gradskih komunalnih preduzeća finansiranih iz gradskog Fonda za zaštitu životne sredine u 2010. i 2011. godini

#### **JKP "HIGIJENA" PANČEVO**

Tekuće subvencije-čišćenje javnih površina sa PDV-om

Tekuće subvencije-sredstva za pokriće dela zarada

Tekuće subvencije-sredstva za troškove tehničkog pregleda objekata

<p>Pregled aktivnosti/projekata gradskih komunalnih preduzeća finansiranih iz gradskog Fonda za zaštitu životne sredine u 2010. i 2011. godini</p>
<p>Nabavka posuda za odlaganje smeća                  Projekat za insinerator-postrojenje za spaljivanje animalnog otpada sa dodatnim infrastrukturnim objektima                  Sanacija Stare deponije                  Projekat sanacije stočnog groblja                  Projekat i izgradnja objekta za razvrstavanje komunalnog otpada-sredstva kredita po Odluci iz 2009. godine                  Sufinansiranje pripreme faze projekta "Pružanje tehničke pomoći u sektoru komunalnog otpada"- Sredstva Ministarstva životne sredine RS</p>
<p><b>JKP "GREJANJE" PANČEVO</b>                  Tekuće subvencije-otplata glavnica kredita za izmirenje duga za utrošeni gas                  Izrada tehničke dokumentacije za osposobljavanje toplana za alternativni energent                  Sredstva za čišćenje i izmeštanje cisterne sa mazutom sa parcele br.16028/3 KO Pančevo                  Sredstva za demontažu kotlarnice</p>
<p><b>JKP "ZELENILO" PANČEVO</b>                  Tekuće subvencije-održavanje zelenih javnih površina                  Tekuće subvencije-održavanje Narodne bašte                  Održavanje dečijih igrališta u gradu                  Obaveze za ostale rashode- PDV                  Proširenje parka "Narodne bašta - Barutana"-sredstva iz kredita po Odluci za 2010. godinu                  Izgradnja paviljona u Narodnoj bašti                  Izgradnja parkinga kod Narodne bašte                  Nastavak rekonstrukcije parka Narodna bašta-donacija preduzeća E.N.A.S. iz Kaljarija Italija                  Rekonstrukcija Železničkog parka-donacija NIS-a A.D. Novi Sad                  Projekat i početak radova na pokrivanju Zelene pijace – sredstva iz kredita po Odluci za 2011. godinu</p>

Pri ovome treba imati u vidu da se sve stavke navedene u Pregledu podnose nadležnom Ministarstvu na saglasnost i odobravanje.

## ZAKLJUČAK

Grad Pančevo spada u jedinice lokalne samouprave koje izdvajaju po različitim osnovama (ustupljeni i vlastiti prihodi) značajna sredstva za programe i projekte koji imaju ekološke karakter. Ona se u posmatranom periodu (poslednje tri godine) kreću na nivou od oko 400 miliona dinara, tj. oko 5.5 miliona evra. Za Pančevo je karakteristično da se ova sredstva izdvajaju u, za ovu svrhu posebno formiran, budžetski fond za zaštitu životne sredine.

Manji deo ovih sredstava (između 5% i 10% od iznosa ukupnog Fonda) koristi se za veći broj posebnih programa i projekata sa ekološkim karakterom koje realizuje gradski Sekretarijat u čijoj je nadležnosti ova oblast.

Veći deo sredstava ovog Fonda (preko 50%) se koristi za projekte koje realizuju lokalna komunalna preduzeća. U pitanju su projekti koji, inače po svojoj prirodi, spadaju u delokrug rada pojedinih komunalnih preduzeća, s tim da po proceni Sekretarijata, a zatim i nadležnog Ministarstva, oni imaju poseban ekološki karakter.

Konačno, treći preostali, takođe veoma značajan, deo sredstava Fonda se koristi za servisiranje javnog duga koji je inače podignut da bi se finansirali različiti projekti ekološkog karaktera, a pre svega da bi se finansirala gradska, tj. regionalna sanitarna deponija za odlaganje i reciklažu čvrstog otpada.

### **Primer grada Sremska Mitrovica**

Grad Sremska Mitrovica spada u jedinice lokalne samouprave (JLS) u Srbiji, koja se prema broju stanovnika (oko 80 hiljada) i veličini lokalnog budžeta (u 2011. godini planiran na nivou od 1.69 milijardi dinara), može smatrati nešto većom od prosečnih. U pogledu trošenja sredstava iz lokalnog budžeta, za Sremsku Mitrovicu karakteristično je da se u tu svrhu ne izdvajaju posebna sredstva u formi budžetskog fonda, pa čak se ne izdvajaju ni posebne stavke koje imaju ekološki predznak.

Analiza eko-budžetskih rashoda Grada se stoga bazira na izdvojenim ad hoc rashodima o kojima gradska skupština donosi odluke od godine do godine, tj. od slučaja do slučaja. U donjoj tabeli prikazani su rashodi Sremske Mitrovice namenjeni eko-projektima u periodu od 2009. do 2011. godine.

Ukupna budžetska sredstva koja je grad Sremska Mitrovica u posmatranom periodu namenio ekologiji kretala su se na nivou od 9.7 do 18.8 miliona dinara ili izraženo u evrima od 142.8 do 254.4 hiljada evra (Tabela 17). U pitanju je, dakle, relativno mali iznos, posebno imajući u vidu veličinu gradskog budžeta: nakon rebalansa on je u 2011. godini procenjen na 1.67 milijardi dinara, što znači da je za ekološke projekte u ovoj godini izdvojeno svega 1.1% od ukupnog budžeta.

Ova sredstva su bila korišćenja za sledeće namene:

- za finansiranje programa održavanja i funkcionisanja SRP Bara Zasavica, što je inače definisano odlukom o budžetu kao posebna budžetska pozicija;
- dotacijama nevladinim organizacijama koje sprovode projekte iz oblasti zaštite životne sredine i dodeljuju se na javnom konkursu; uslov učešća na konkursu je da realizacija projekta doprinosi očuvanju i unapređenju stanja životne sredine;
- za finansiranje raznih specijalizovanih usluga za potrebe unapređenja životne sredine (merenja, analize i sl.);
- podizanje gradskih drvoreda;
- obnavljanje gradskih travnjaka i drvoreda.

Iznosi i struktura ovih sredstava je prikazana u Tabeli 17.

*Tabela 17. Pregled budžetskih rashoda Sremske Mitrovica u oblasti ekologije*

No	RASHODI POVEZANI SA EKOLOGIJOM	Iznosi u 000 dinara			Učešće u %		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Specijalni rezervat prirode Bara Zasavica	5.850	5.850	4.500	60,3%	60,3%	23,9%
2	Dotacije nevladinim organizacijama	145	145	515	1,5%	1,5%	2,7%
3	Razne specijalizovane usluge za potrebe unapređenja stanja životne sredine	213	213	258	2,2%	2,2%	1,4%
4	Uklanjanje divljih deponija	0	0	12.000	0,0%	0,0%	63,8%
5	Drvoredi (investicija)	1.592	1.592	0	16,4%	16,4%	0,0%
6	Travnjaci i drvoredi (održavanje)	1.904	1.904	1.544	19,6%	19,6%	8,2%
	<b>Ukupno (u 000 din.)</b>	<b>9.704</b>	<b>9.704</b>	<b>18.817</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
	<b>Ukupno (u evrima)<sup>8</sup></b>	<b>142.765</b>	<b>124.806</b>	<b>254.410</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Izvor: Interna dokumentacija Gradske uprave za budžet i finansije.

Iz analiziranih podataka može se uočiti da je Grad u posmatranom periodu imao jedan značajan izdatak u oblasti ekologije koji je imao regularan karakter: u

<sup>8</sup> Obračunato korišćenjem prosečnih godišnjih razmenskih kurseva dinara za evra prema web-site portalu "Oanda": <http://www.oanda.com>.

pitanju je izdvajanje za održavanje specijalnog rezervata (bara Zasavica) koji se nalazi na području grada. On je iznosio 5.85 miliona dinara u 2009. i 2010., da bi u 2011. bio umanjen na 4.5 miliona dinara.

Kao rashodi koji imaju relativno regularni karakter mogu se izdvojiti i dotacije koje Grad dodeljuje nevladinim organizacijama sa područja Grada. Ova sredstva se dodeljuju ovim organizacijama na osnovu konkursa i poziva za prijavu projekata iz oblasti ekologije. Konkurs se objavljuje svake godine, a u javnom postupku, u skladu sa procedurama javnih nabavki, sredstva se dodeljuju najbolje ocenjenim projektima. Ova sredstva su relativno mala: kretala se na nivou od oko 150 hiljada dinara u prve dve godine posmatranog perioda, da bi u 2011. godini ona bila povećana na 515 hiljada dinara.

Mada su u apsolutnom i u relativnom iznosu mala, ova sredstva imaju poseban značaj jer se njima podstiču pojedinačne građanske inicijative u oblasti ekologije, zbog čega projekti koji se njima finansiraju, pored direktnih, imaju i značajne indirektno efekte.

U rashode iz gradskog budžeta namenjene ekologiji u posmatranom periodu spadaju i manje investicije u podizanju gradskih drvoreda (2009. i 2010. godina). U pitanju su jednokratne investicije, za razliku od ulaganja u održavanje gradskih travnjaka i zelenila koja imaju regularni karakter.

## **ZAKLJUČAK**

Na kraju, može se zaključiti da je grad Sremska Mitrovica u posmatranom periodu izdvajao relativno male iznose namanjene ekologije (svega oko 1% ukupnog budžeta), s tim da treba naglasiti da je u 2011. godini i pored opšte finansijskih ograničenja, taj iznos imao značajan trend rasta. Mada još uvek na dosta niskom nivou, ovo bi moglo da se predstavlja pozitivan trend od značaja za stanje ekologije u Gradu u narednom periodu.

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Na nivou jedinica lokalnih samouprava (opština i gradova) u Srbiji formira se deo prihoda lokalnih budžeta po različitim osnovama vezanim za ekologiju. U ovu vrstu prihoda spadaju različite naknade po osnovu korišćenja i zaštite prirodnih resursa. U radu su analizirani ovi, uslovno rečeno, eko-prihodi lokalnih samouprava u periodu od 2008. do 2010. god. pri čemu je načinjena razlika između dve osnovne grupe prihoda: jedna koja se generiše na nivou teritorije JLS, ali se definiše, naplaćuje i distribuira na republičkom nivou (raspodeljuju se između republičkog i pojedinačnih lokalnih budžeta) i druga koja se generiše i ujedno definiše i naplaćuje na lokalnom nivou. U tom smislu u analizi su

identifikovane i zatim detaljno razmatrane republičke i lokalne (ili posebne) ekološke naknade.

U nastavku najpre su rekapitularani neki od osnovnih pokazatelja vezanih za „ekološke“ prihode na lokalnom nivou i to za JLS koji imaju najznačajnije učešće u pojedinim komponentama ovih prihoda, a zatim su sumirani neki od najvažnijih rezultata analize iz prethodnih tačaka, tj. ukazano je na neke od najvažnije karakteristike „ekoloških“ finansija na lokalnom nivou u Srbiji.

### Osnovne karakteristike lokalnih eko prihoda

U Tabeli 18. načinjena je rekapitulacija priliva po osnovu eko naknada u 4, tj. ukupno 5, JLS koje su u proteklom periodu prihodovale najveće iznose po osnovu eko naknada. Tabela sumira podatke o republičkim eko naknadama (tačnije delu koji se transferiše JLS), zatim podatke o lokalnim eko naknadama, i konačno, zbirne podatke o ukupnim eko naknadama kao delu ukupnih lokalnih budžetskih prihoda.

Tri JLS se izdvajaju po iznosima koje prihoduju po osnovu eko naknada; to su gradovi Beograd, Požarevac i Pančevo. Pri tome:

- Beograd ima relativno značajne priliv i po osnovu republičkih i po osnovu lokalnih eko naknada,
- Požarevac ima najznačajnije prilive po osnovu republičke eko naknade, dok
- Pančevo ostvaruje eko prihode, pre svega po osnovu lokalnih eko naknada.

Tabela 18. JLS sa najvećim eko prihodima (2008.-2010. god.)

	Godine	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Pokazatelji	u 000 evra			u %		
	JLS	Republička eko naknada					
1	Beograd	8.144,1	11.283,1	11.485,5	44,3%	56,2%	52,9%
2	Požarevac	3.609,8	3.813,0	5.911,0	19,6%	19,0%	27,2%
3	Pančevo	264,9	149,7	185,0	1,4%	0,7%	0,9%
4	Novi Sad	435,9	331,7	287,7	2,4%	1,7%	1,3%
	Ukupno (1-4)	12.454,7	15.577,5	17.869,2	67,7%	77,6%	82,4%
	UKUPNO (1-141)	5.940,6	4.487,0	3.827,8	32,3%	22,4%	17,6%
	<b>SVEUKUPNO</b>	<b>18.395,3</b>	<b>20.064,5</b>	<b>21.697,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
		Lokalna eko naknada					
1	Beograd	3.298,8	3.189,9	2.718,2	20,0%	20,3%	17,4%
2	Pančevo	4.643,2	3.691,8	3.545,8	28,2%	23,4%	22,7%



Godine	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Pokazatelji	u 000 evra			u %		
3 Novi Sad	203,7	405,1	1.433,6	1,2%	2,6%	9,2%
4 Subotica	525,7	436,5	593,5	3,2%	2,8%	3,8%
Ukupno (1-4)	8.671,5	7.723,3	8.291,1	52,6%	49,1%	53,0%
UKUPNO (1-141)	7.800,2	8.020,0	7.359,4	47,4%	50,9%	47,0%
<b>SVEUKUPNO</b>	<b>16.471,7</b>	<b>15.743,2</b>	<b>15.650,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Eko naknada – UKUPNO						
1 Beograd	11.443,0	14.473,0	14.203,7	32,8%	40,4%	38,0%
2 Požarevac	3.613,1	3.812,0	5.911,8	10,4%	10,6%	15,8%
3 Pančevo	4.908,1	3.841,4	3.730,8	14,1%	10,7%	10,0%
4 Novi Sad	639,7	736,8	1.721,3	1,8%	2,1%	4,6%
Ukupno (1-4)	20.603,8	22.863,3	25.567,7	59,1%	63,9%	68,5%
UKUPNO (1-141)	14.263,2	12.944,5	11.779,9	40,9%	36,1%	31,5%
<b>SVEUKUPNO</b>	<b>34.867,0</b>	<b>35.807,8</b>	<b>37.347,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Pored navedene tri, u odnosu na ostale JLS, značajnije prihode po eko osnovama ostvaruju još Novi Sad (i republičke i lokalne eko naknade) i Subotica (samo lokalne eko naknade).

Sve ostale jedinice lokalnih samouprava ostvaruju znatno manje iznose budžetskih eko prihoda, kako po osnovu republičkih, tako i lokalnih (posebnih) eko naknada.

U Tabeli 19. prikazani su podaci o eko naknadama po stanovniku i o učešću ovih prihoda u ukupnim lokalnim budžetima. Rekapitulirani podaci se odnose samo na 5 JLS koje imaju najveći značaj za eko-finansije JLS u Srbiji.

Na osnovu podataka iz Tabele može se zaključiti da eko lokalni prihodi imaju najveći značaj za Požarevac (oni su u 2010. god. formirali gotovo jednu trećinu njihovih ukupnih budžetskih prihoda ovog grada), a zatim za Pančevo kod koga su u svim analiziranim godinama ovi prilivi činili preko 10% ukupnih prihoda.

Tabela 19. Eko prihodi po stanovniku & Učešća eko prihoda u budžetskim prihodima (JLS sa najvećim eko prihodima u periodu 2008.-2010. god.)

Godine	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Pokazatelji	Evra po stanovniku			Učešće u budžetu, u %			
JLS	Republička eko naknada						
1	Beograd	5,2	7,2	7,3	0,9%	1,7%	1,7%
2	Požarevac	48,2	50,9	78,9	18,5%	22,4%	32,7%
3	Pančevo	2,1	1,2	1,5	0,6%	0,5%	0,6%
4	Novi Sad	1,5	1,1	1,0	0,2%	0,3%	0,3%
	<b>PROSEK</b>	<b>200,5</b>	<b>252,4</b>	<b>299,0</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,4%</b>
	Lokalna eko naknada						
1	Beograd	2,1	2,0	1,7	0,4%	0,5%	0,4%
2	Pančevo	36,5	29,0	27,9	10,9%	12,3%	12,4%
3	Novi Sad	0,7	1,4	4,8	0,1%	0,3%	1,4%
4	Subotica	3,5	2,9	4,0	1,4%	1,5%	2,0%
	<b>PROSEK</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>
	Eko naknada - UKUPNO						
1	Beograd	7,3	9,2	9,0	1,3%	2,1%	2,0%
2	Požarevac	48,2	50,9	78,9	18,5%	22,4%	32,7%
3	Pančevo	38,6	30,2	29,3	11,6%	12,8%	13,1%
4	Novi Sad	2,1	2,5	5,8	0,4%	0,6%	1,7%
	<b>PROSEK</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>5,0</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,3%</b>

Za Beograd, koji inače u apsolutnim iznosima ima najveće prilive po ovom osnovu, relativno posmatrano ovi prihodi nisu posebno značajni – oni u proseku formiraju tek oko 2% ukupnih budžetskih prihoda. Slična situacija je i kod Novog Sada kod koga se ovo učešće kreće na nivou od 0.5% do 1.7%.

U narednim redovima, sumirani su neki od najznačajnijih rezultata analize ekoloških prihoda JLS, a vezano za sledeće karakteristike: ukupne iznose i strukturu ovih prihoda, učešće pojedinih JLS u ukupnim iznosima eko prihoda, veličina eko prihoda po glavi stanovnika JLS i značaj ovih prihoda za ukupne budžetske prilive JLS.

### Iznosi eko naknada JLS

Prilivi u lokalne budžete JLS u posmatranom periodu po osnovu eko-naknada imaju tendenciju nominalnog rasta, ali u realnim iznosima one su stagnirale ili čak blago opadale:

- Ukupni eko-prilivi u lokalne budžete u periodu 2008.-2010. god. su se kretali između 2.8 i 3.8 milijardi dinara. Kada se ovi iznosi svedu na evre dolazi se do relativno stabilnih iznosa koji su se kretali između 34.9 i 37.3 miliona na godišnjem nivou.

- U navedenom ukupnom iznosu, republičke eko-naknade su učestvovala sa preko 50% (od 52% do 58%), a ostatak se formirao po osnovu priliva lokalnih eko-naknada. Ovakva kretanja ukupnih eko prihoda rezultat su nešto bržeg nominalnog rasta republičkih naknada u odnosu na rast lokalnih eko naknada.
- Karakteristično za republičke eko naknade jeste da su njihovi prilivi posmatrano po pojedinim JLS bili relativno stabilni, tako da se relativni odnosi i učešće pojedinih JLS u ukupnim iznosima nije bitno menjalo tokom posmatranog perioda.
- S druge strane, kod lokalnih eko naknada oscilacije u godišnjim iznosima su bile primetne, pa se tako kod nekih JLS one značajno povećane (npr. Kladovo, Negotin, Kula, Vranje, Svilajnac: kod njih su u 2008. god. ovi prilivi bili zanemarljivi da bi u 2010. god. postali relativno značajni), a kod nekih je registrovan njihov pad (npr. Bajina Bašta, Lajkovac, Beočin, Paraćin).

### **Učešće pojedinih JLS u eko naknadama**

Distribucija eko priliva u budžete JLS karakteriše izrazita nejednačenost:

U 2008. god. 63.9% od ukupnog iznosa republičkih eko naknada su se transferisali u lokalne budžete Beograda i Požarevca; ova tendencija je tokom perioda postala još izrazitija, pa je u 2010. god. ova proporcija narasla na 80.2% od ukupnog iznosa (oko 23.0 miliona od ukupnih 28.7 miliona evra). Ova tendencija na implicitan način ukazuje na činjenicu da je rast republičkih eko naknada u ukupnom iznosu ostvaren pre svega zahvaljujući njihovom nadprosečnom rastu u Beogradu i Požarevcu, dok je kod svih ostalih 143 JLS došlo do njihovog pada.

Slični odnosi važe i kod lokalnih eko-naknada, s tim da je stepen nejednačenosti manji, a posmatrano tokom godina prisutna je čak tendencija njenog smanjenja. Tako su u 2008. god. Beograd i Pančevo prihodovali po ovom osnovu oko 47.6% od ukupnog iznosa (11.5 miliona evra), da bi u 2010. god. ovo učešće opalo na 40.1% (8.3 miliona evra).

### **Eko naknade po glavi stanovnika JLS**

Analiza eko naknade po glavi stanovnika pokazuje nešto drugačije pozicije pojedinih JLS u odnosu na gore navedeno:

- Prema pokazatelju priliva po osnovu republičke eko naknade po stanovniku izdvaja se jedna JLS – Požarevac koji ima više od 10 puta veće prilive u odnosu na Beograd koji se nalazi na drugom mestu (preko 8,1 u odnosu na 0.75 hiljada dinara), a 27 puta više u odnosu na prosek koji iznosi 299 dinara po glavi stanovnika; Beograd ima takođe značajno veće prilive po glavi

stanovnika u odnosu na ostale, dok sve ostale JLS imaju značajno niže prilive po stanovniku (u Svilajncu je ovaj indikator imao nadprosečne vrednosti samo u 2010. god.)

- Prema pokazatelju priliva po osnovu lokalne eko naknade po stanovniku izdvaja se Pančevo, Beočin i Lajkovac koji su u svim posmatranim godinama imali nadprosečne prilive. U 2010. god. došlo je do značajnog povećanja ovih prihoda po stanovniku kod Kladova, Vrbasa i Negotina, a do velikog smanjenja kod Bajine Bašte.

Sumiranjem republičkih i lokalnih eko naknada na nivou JLS, pokazuje se da po stanovniku daleko najveći priliv u budžet ima Požarevac, a iza njega slede Pančevo, Beočin i Lajkovac (kod koga je u 2010. god. došlo da značajnog pada) i Kladovo (kod koga je u 2010. god. došlo do značajnog rasta)

### **Učešće eko naknada u budžetskim prihodima JLS**

Konačno, pažnja je posvećena i analizi relativnog značaja eko priliva za pojedine JLS posmatrano prema relativnom učešću eko prihoda u njihovim ukupnim budžetskim prihodima:

- Eko prihodi su imali najveći značaj za grad Požarevca kod koga su u 2010. god. oni dostigli rekordno učešće od 32.7%), zatim Pančevo i Beočin gde se ovo učešće kretalo na nivou od preko 10% (u Beočini i do 20%, da bi u 2010. god. ono opalo na 11.8%)
- Kod nekih od opština (npr. kod Kladova, ali i kod Negotina, Vrbasa i Svijalca) značaj ovih prihoda je u 2010. god. naglo porastao, a kod nekih je opao (npr. kod Paraćina i Lajkovca).

Jedinice lokalnih samouprava u Srbiji, tokom proteklog perioda od 2008 do 2010. god. raspolagale su sa određenim, mada ograničenim finansijskim resursima koji su ostvareni po osnovama vezanim za ekologiju. Veći deo ovih sredstava usmeren je na svega nekoliko JLS (pre svega Beograd i Požarevac) tako da su praktično samo ove JLS raspolagale sa finansijskim resursima sa kojima je bilo moguće realizovati zahtevnije ekološke projekte. Ostale JLS, generalno gledano raspolazu sa iznosima eko finansijskih sredstava koji su dovoljni za realizaciju tek pojedinih manjih ili tek mikro eko projekata. Ipak, treba imati u vidu da za pojedine manje i siromašnije JLS, čak i ovakvi iznosi, posmatrano u odnosu na njihove ukupno raspoložive budžetske prihode, predstavljaju relativno upotrebljiva sredstva koja su za njihov lokalni nivo od značaja.

### **Osnovne karakteristike lokalnih eko rashoda**

Za razliku od prihodne strane u budžetima JLS koje se odnose na oblast ekologije u kojoj je bilo moguće identifikovati elemente zajedničke prakse za sve ili za

pojedine značajne grupe JLS, na rashodnoj praksi je to vrlo teško učiniti, a u pojedinim aspektima gotovo nemoguće. Naime, JLS u Srbiji imaju značajnu autonomnost u oblasti upravljanju svojim finansijama koje se često reflektuje u nizu specifičnosti u trošenju budžetskih sredstava u oblasti ekologije u pojedinim JLS. U radu je analizirana praksa trošenja budžetskih sredstava u dva grada: Pančevu i Sremskoj Mitrovici.

Pančevo spada u JLS koje se suočavaju sa značajnim izazovima i problemima u oblasti ekologije pa nije iznenađujuće da se upravljanju eko-finansijama u ovom gradu pridaju veliki značaj. Lokalna samouprava Pančeva je formirala poseban budžetski fond za zaštitu životne sredine u koji se slivaju svi eko-prihodi lokalnog budžeta. Ukupna sredstva ovog fonda su poslednjih godina postala vrlo značajna i dostigla su nivou od oko 5.5 miliona evra, što je činilo blizu 10% ukupnog gradskog budžeta. Iz ovog fonda se finansira veliki broj lokalnih projekata koji imaju ekološki karakter, pri čemu se prema upravljačkoj praksi mogu izdvojiti dve grupe projekata: jedna koje realizuje gradski Sekretarijat nadležan za ekologiju, i druga koju realizuju lokalna komunalna preduzeća.

Upravljačka praksa u oblasti eko-finansija u Sremskoj Mitrovici ima karakteristike koje važe za najveći broj JLS u Srbiji. U ovom gradu, naime, ovaj segment finansija nije posebno izdvojen, već je inkorporiran u opštu budžetsku praksu, pa kao takav ne predstavlja predmet posebne upravljačke pažnje nadležne gradske uprave. Ukupni budžetski rashodi Sremske Mitrovice koji imaju eksplicitni ekološki karakter iznose svega oko 1% od ukupnog budžeta.

Ipak, verovatno bi bilo suviše pojednostavljen zaključak da se uloga i značaj eko-finansija u pojedinim JLS tako dramatično razlikuju. Naime, može se pretpostaviti da se i u JLS kakva je Sremska Mitrovica, ekologiji posvećuje značajno veća pažnja nego što bi se to moglo zaključiti na osnovu gornjih podataka. Naime, opšta je praksa JLS u Srbiji da se značajan deo sredstava iz lokalnog budžeta usmeravaju ka lokalnim komunalnim preduzećima. Pri tome ona se eksplicitno ne posmatraju kao deo lokalnih eko-finansija. Stoga, i u primeru Sremske Mitrovice, ukoliko bi se ovaj deo lokalnog budžeta posebno izdvojio, realno bi bilo očekivati da bi učešće eko-prihoda namenjenih ekologiji bio značajno veći od 1%.

Ipak, treba naglasiti da mada praksa ne razdvajanja eko-finansija od ostalih delova budžeta (npr. formiranje posebnih Fondova kako je to urađeno u gradu Pančevu) sama po sebi ne mora automatski da ukazuje na činjenicu da se ekologija zanemariju, njeno prisustvo ukazuje na posvećenost i spremnost konkretne JLS da pitanjima ekologije ukažu posebnu pažnju i značaj.