

## **Uloga i značaj decentralizacije ekološke politike u Republici Srbiji**

### **The role and significance of decentralization of environmental policy in the Republic of Serbia**

*Marko M. Vujić<sup>1</sup>, Prof. dr. Olja Munitlak Ivanović<sup>2\*</sup>, Prof. dr. Darko P. Nadić<sup>3</sup>*

<sup>1,3</sup>Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, Srbija /  
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade, Serbia

<sup>2</sup>Univerzitet u Novom Sadu, Prirodno-matematički fakultet, Departman za geografiju, turizam i  
hotelijerstvo, Novi Sad, Srbija /  
University in Novi Sad, Faculty of Sciences, Department of Geography, Tourism and Hotel Management,  
Novi Sad, Serbia

\*Autor za prepisku / Corresponding author

Rad primljen / Received: 19.12.2020, Rad prihvaćen / Accepted: 08.05.2021.

**Sažetak:** Decentralizacija određenih sektorskih politika u poslednjim decenijama predstavlja jedan od preduslova efikasnog funkcionisanja modernih država. Eklatantan primer neophodnosti decentralizovane realizacije jedne sektorske politike predstavlja upravo ekološka politika. Ekološka politika se bazira na četiri osnovna principa od kojih je jedan-subsidijarnost. Zašto su efekti decentralizovanog sprovođenja ekološke politike u Srbiji nezadovoljavajući, i koji su faktori uticali na taj proces, glavno je istraživačko pitanje koje se postavlja u ovom radu. Kroz analize na više nivoa, ukazaće se na to da je neefikasnost sprovođenja državne ekološke politike uzrokovana neadekvatnom decentralizacijom pre svega. Navedeno biće potkrepljeno konkretnim primerima poput nepreciznih i neadekvatnih izvora i načina finansiranja, nedovoljne inventivnosti jedinica lokalnih samouprava, izopštavanja građana iz procesa kreiranja i donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine, nedostatka radnih mesta predviđenih za efikasno sprovođenje ekološke politike, kao i neprecizni zakonski okviri. Proporcionalno samom obimu problematike, načini finansiranja u ovoj oblasti bice posebna tema rada.

**Ključne reči:** ekološka politika, decentralizacija, subsidijarnost, jpp, finansiranje, opštine.

**Abstract:** Decentralization of certain sectoral policies in recent decades is one of the preconditions for the efficient functioning of modern states. A blatant example of the necessity of decentralized implementation of a sectoral policy is environmental policy. Environmental policy is based on four basic principles, one of them is subsidiarity. Why the effects of decentralized implementation of environmental policy in Serbia are unsatisfactory, and what factors influenced the process, is the main research question posed in this paper. Through multi-level analyzes, it will be pointed out that the inefficiency of the implementation of the state environmental policy is caused by inadequate decentralization in the first place. This will be supported by concrete examples such as inaccurate and inadequate sources and methods of financing, insufficient inventiveness of local self-government units, exclusion of citizens from the process of creating and making decisions in the field of environmental protection, lack of jobs for efficient environmental policy implementation, and imprecise legal frameworks. In proportion to the scope of the issue, the ways of financing in this area will be a special topic of work.

**Keywords:** Environmental Policy, Decentralization, Subsidiarity, PPP, Financing, Municipalities.

<sup>1</sup>[orcid.org/0000-0002-7432-6367](https://orcid.org/0000-0002-7432-6367), e-mail: marko.vujic@fpm.bg.ac.rs

<sup>2</sup>[orcid.org/0000-0002-4323-3678](https://orcid.org/0000-0002-4323-3678), e-mail: olja.mi@dgt.uns.ac.rs

<sup>3</sup>[orcid.org/0000-0002-4780-9662](https://orcid.org/0000-0002-4780-9662), e-mail: darko.nadic@fpm.bg.ac.rs

## UVOD / INTRODUCTION

Decentralizacija u političkom smislu predstavlja prenos nadležnosti, poslova i posebno finansija sa centralnog nivoa vlasti na lokalne vlasti. Centralistički pristup u organizaciji karakterističan je za autoritarne sisteme koji težište političke i celokupne faktičke moći žele da zadrže u uskim centrima odlučivanja. Ovakav pristup njegovi zagovornici pravdaju povećanjem efikasnosti sistema, konkretnijom i homogenijom politikom, kao i manjim finansijskim izdacima u organizaciji državne administracije. Međutim, danas u XXI veku jasno je da centralizacija suštinski predstavlja izopštavanje građana u sferi odlučivanja o javnim poslovima, pasivizuje ih, zamrzava u ulozi nemog posmatrača i demotiviše da učestvuju u političkom životu takvog sistema.

Shodno tome, decentralizacija državnih nadležnosti tj. njihov prenos na niže nivoe lokalne samouprave, jedan je od preduslova egzistencije svih demokratski ustoličenih sistema i predstavlja jedan od suštinskih principa moderne demokratije. Decentralizacija poslova u sferi određenih javnih politika jedan je od osnovnih zadataka zemalja u tranziciji, pa tako i Republike Srbije. Ekološka politika je svakako u grupi sektorskih politika koje se nužno moraju približiti građanima ne bi li dosegle svoj kapacitet u punom opsegu, što učesće lokalnih vlasti u vršenjima iste čini neophodnim. Javnost poslova, približavanje nivou pojedinca, i njihovo animiranje za učestvovanje u procesu odlučivanja, uz činjenicu da se decentralizacijom omogućuje kreiranje zasebnih odluka u skladu sa specifičnim potrebama i problemima određene sredine, od suštinskog je značaja u realizaciji efikasne ekološke politike.

## 1. MATERIJALI I METODE / MATERIALS AND METHODS

Ovaj rad bazira se događajima iz neposredne prošlosti i sadašnjosti, te je metoda koja dominira iskustvena metoda.

Predmet istraživanja jeste utvrđivanje razloga neefikasnosti realizacije ekološke politike. Osnovna hipoteza koja se u radu dokazuje je:

**H1:** *Neefikasnost sprovođenja državne ekološke politike je prevashodno posledica neadekvatne decentralizacije.*

Iz ove hipoteze izvedena je druga hipoteza koja glasi:

**H2:** *Postoji nužnost da Republika Srbija svoj odnos u ekološkoj politici prilagodi sledećim dokumentima: Povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985, Agendi 21 i principu EU – supsidijarnosti.*

Navedeni podaci ukazuju da je u istraživanju akcentat bio na desk research metodi, metodi analize i

sinteze i naravno komparaciji dobijenih rezultata sa praksom iz Evropske unije u ovoj oblasti.

## 2. REZULTATI I DISKUSIJA / RESULTS AND DISCUSSION

### 2.1. *Teorijski okvir decentralizacije ekološke politike / Theoretical framework of environmental policy decentralization*

Autori u užoj naučnoj literaturi uglavnom apriori karakterišu decentralizaciju uopštenim i prilično nemerljivim karakteristikama. MekIntajer tako navodi da je za uspešnu decentralizaciju neophodan visok moral zaposlenih na svim nivoima vlasti posebno nižim, kao i razvijena komunikacija između republičkog i lokalnog nivoa. Mils i Vaugan apostrofiraju političku posvećenost, a Pokarel ističe promenu institucionalnih osnova, stavova i normi. Uglavnom, opisni i nemerljivi epiteti. Elementi usporavanja decentralizacije takođe su literarno uopšteni, poput političkog pritiska i korupcije. U inače neobimnoj literaturi decentralizacije ekološke politike promatranje decentralizacije se nažalost gotovo po pravilu vrši na nivou dostignutog stanja, a manje na analizi celokupnog procesa koji generiše veliki broj poteškoća i ograničavajućih faktora sa kojima se susreće država i njena lokalna samouprava.

Do sada urađena istraživanja na teritoriji Republike Srbije, nedvosmisleno govore u prilog neefikasne realizacije ekološke politike onde gde je njen prioritet, na nivou najbližem građanima. Neki od jasno indentifikovanih problema u postojećoj literaturi su svakako izvori i načini finansiranja, delegiranja poslova, odluka centralnih vlasti, partokratskom odnosu centralna-lokalna vlast, neinventivnom radu samih jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) itd.

### 2.2. *Pravno-normativni okvir decentralizacije ekološke politike /*

#### *Legal and normative framework of decentralization of environmental policy*

Povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985, Agenda 21, kao i jedan od bazičnih ekoloških principa EU - princip supsidijarnosti bili su osnovni normativni imperativi da Republika Srbija preuredi svoj odnos u sferi decentralističke realizacije ekološke politike.

Nakon demokratskih promena 2000.godine i jasno opredeljene volje naroda da se krene putem evropskih integracija, usledili su zakonski akti koji približavaju Republiku Srbiju zakonodavstvu EU. Posledica navedenog je donošenje Zakona o zaštiti životne sredine 2004. godine, koji je uz određene dopune iz 2009. godine konačno ekologiju i brigu o čovekovoj životnoj sredini zakonski uobličio kao zasebnu celinu, po ugledu na ostale zakonske akte

iz ove oblasti zemalja zapadne Evrope. Pomenuti zakon se, uz naknadne setove zakona jedinice lokalne samouprave (gradove i opštine), definiše kao jedan od 4 primarna subjekta zaštite životne sredine, pored Republike, Autonomne pokrajine, i preduzeća tj. svih pravnih lica na teritoriji Republike. Ovim aktom formalno su se stekli uslovi da se realizacija ekološke politike i zaštite životne sredine konačno približi građanima, odnosno onima zbog kojih se zakon i donosi (Domazet et al., 2012). Dodatno, usvajanjem međunarodne Arhuske konvencije 2009. godine Srbija se dodatno obavezala na participaciju građana i nevladinog sektora u svim procesima vezanim za intervencije koje mogu uticati na životnu sredinu i njen kvalitet. Pomenuta transparentnost jeste jedna od obaveza i standarda sadržanih i u poglavlju 27 pristupa Srbije Evropskoj uniji. (Vujić, 2016).

Međutim, 10 godina nakon pomenutog zakona, modernizacija i efikasnost sprovođenja ekološke politike na lokalnom nivou ni izbliza nije dala očekivane rezultate. Naime, zakon je kao i u mnogo slučajeva ranije, ostao prazno slovo na papiru nedovoljno definisanih nadležnosti na relaciji delegirani-izvorni poslovi, neprecizno strukturiran i dalje je suštinski ostao zavisian od odluka centralne administracije.

Bitno je ukazati da decentralizacija ekološke politike nije sama po sebi cilj radi opšteprihvaćene tendencije da se ova sektorska politika formalno približi građanima. Cilj je da se povisi sveukupna efikasnost u ovom sektoru, te da konačni korisnici, građani, budu zadovoljni kvalitetom usluga, kao i da se teži ka realizaciji ekološki prijemljivih kocepata pametnih gradova (Munitlak Ivanović, 2020). Ovo je prevashodno bitno u zemljama postsocijalističkih sistema, koji u periodu tranzicije samo formalno donose akte u sferi zaštite životne sredine. Takav ishod ne treba da čudi, jer se u tranzicionim društvima u vrhu liste prioriteta prvenstveno nalaze privredni segmenti napretka društva, ekonomski progres, socijalna briga i pravna jednakost, dok su sektori poput ekološkog u priličnoj meri marginalizovani.

### 2.3. *Finansiranje / Financing*

Izvori finansiranja zaštite životne sredine su budžet Republike Srbije, prihodi od naknada i taksu, kao i sredstva iz donacija, međunarodnih donacija i drugih država. Finansiranje zaštite životne sredine se obezbeđuje na svim nivoima vlasti: iz budžeta, naknada za zagađenje životne sredine, a mogu se obezbeđivati putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, programa i fondova EU, UN kao i međunarodnih organizacija (Babić, Stan-

ković, 2017) dovoljna za finansiranje tekućih aktivnosti, a rešavanje ozbiljnijih problema i ulaganja u infrastrukturne projekte, zahteva podršku sa republičkog nivoa (Brnjas et al., 2014).

Ekološki porezi su jedan od najznačajnijih mehanizama za prikupljanje sredstava koja će biti usmerena u ekološki održive ekonomske aktivnosti i efikasan mehanizam prikupljanja prihoda u cilju ublažavanja i prilagođavanja posledicama klimatskih promena (Munitlak Ivanović, 2016) ali i celokupnom poboljšanju krvne slike životne sredine Republike Srbije. Posebno bitni su sledeći oblici ekoloških poreza: porezi na emisije, porezi na proizvode ili inpute i diferencirano oporezivanje. Porezi na emisije su nameti kojima se deluje u pravcu povećanja troškova proizvodnje firmama koje zagađuju životnu sredinu i vrlo bitno podstiču na smanjenje nivoa zagađenja (Janković, Ivannikov, 2017). Ovaj princip se definise kao princip "zagađivač plaća" i deo je ekoloških načela u ekonomskoj matrici funkcionisanja svih odgovornih država. Ostali principi koje ekonomska politika mora da uvažava u delu koji se odnosi na zaštitu životne sredine su: predostrožnost, preventivne akcije, korekcija na izvoru, i već pomenuti - zagađivač plaća. Ovi principi moraju naći odgovarajuće mesto u dizajniranju ključnih atributa ekonomske politike: ciljeva, nosilaca i instrumenata (Despotović et al., 2017). Upravo na nivou nosilaca jedne funkcionalne ekološke politike moraju se naći jedinice lokalne samouprave sa neuporedivo jasnijim instrumentima delovanja i resursima za isto, čime se realizuje ekološka odgovornost u praksi (Munitlak Ivanović, Mitić, 2019).

Pravo na zaštitu životne sredine koji zakonski stoji kao mogućnost i obaveza lokalnih samouprava, nije adekvatno realizovan iz već navedenih razloga, tj iz nejasno definisanih izvora finansiranja, potom i zbog korišćenja sredstava predviđenih za zaštitu životne sredine u druge nenamenske poslove (Stojanović, 2017), kao i zbog pomenute finansijske zavisnosti lokalnih samouprava od dobrovoljnosti centralnih vlasti, koja se ogleda u partijskoj podobnosti tj. preklapanju opštinskih sa strukturom centralne vlasti.

Pomenute nenamenske troškove, najbolje ilustruje istraživanje sprovedeno u ovoj oblasti decembra 2012. godine kojima su obuhvaćene sve opštine i gradovi u Srbiji, a ukazuju da čak 115 do 130 lokalnih vlasti (80-90%) troši na programe životne sredine manje novca nego što je to zakonski minimum (kao zbir republičkih i lokalnih naknada). Po zakonu, čak, neutrošen iznos se mora preneti na sledeću godinu, da bi se ova zapostavljena oblast zaštite životne sredine afirmisala kao jedan od prioriteta. Dejure sredstva od naknade za korišćenje

prirodnih resursa se raspodeljuju na sledeći način: 40% prihoda – budžet Republike, 40% – JLS, a preostalih 20% nadležnom ministarstvu (Despotović et al, 2017) što u praksi najčešće nije tako, jer lokalne samouprave preko budžetskih fondova za zaštitu životne sredine imaju manje novca nego što se kroz namenske naknade naplati (Kuzman, Barjaktarević, 2018).

Pomenuta budžetska zavisnost lokalnih samouprava od centralnih vlasti, kao osnovni kamen spoticanja u realizaciji ekološke politike, može se gledati i kroz prizmu disproporcije sa evropskim standardima finansiranja. Zahtev Evropske unije je da se najmanje 2.5 do 3% ukupnog BDP-a određene zemlje ulaže u sferu zaštite životne sredine, i činjenica da Srbija to čini sa svega 0.4%, od čega dobar deo ni ne ode na poslove zaštite životne sredine već se prenameni u druge svrhe, dovoljan je pokazatelj gde leži jedan od osnovnih problema u sprovođenju (ne)adekvatne ekološke politike. Sve navedeno dalje utiče na kapacitete samih opština da poslove zaštitne životne sredine ne mogu obaviti po slovu zakona, zbog nedovoljnog broja zaposlenih, pre svega stručnih lica, koji bi se bavili monitoringom, merenjem, inspekcijom i ostalim poslovima koji lokanim samoupravama pripadaju. Podatak da Srbija uprkos alarmantnom stanju životne sredine ima u proseku svega jednog inspektora zaduženog za zaštitu životne sredine na svakih 100.000 stanovnika samo govori u prilog tendencijama koje dolaze u kadrovskoj sistematizaciji od centralnih vlasti. Kada se na sve to doda podatak da Zelenim fondom ne upravlja resorno ministarstvo ekologije, već da novcem od ekoloških taksi upravlja centralno ministarstvo finansija, dobija se kompletna slika klasičnog centralističkog upravljanja u ovoj oblasti, iako bi upravljanje trebalo da se bazira na primeni ekonomsko-ekoloških pristupa i naučnih dostignuća u celini (Mitić et al., 2018).

#### 2.4. *Potencijal javno-privatnog partnerstva i strateški dokumenti JLS /*

##### *Potential of public-private partnership and strategic documents of local self-government*

Jos jedna opšta karakteristika sistema finansiranja zaštite životne sredine je nedovoljno namenskih sredstava i decentralizovanih izvora finansiranja, posebno iz privatnog sektora, kao i odustvo primene finansijskih instrumenata kao što su dugoročni krediti, hartije od vrednosti, a posebno nedovoljno iskorišćeno partnerstvo između javnog i privatnog sektora (JPP) ili ulaganje u akcije (Babić, Stanković, 2017).

Javno-privatno partnerstvo (u daljem tekstu JPP) praktično gledano ima dugu hronologiju posto-

janja, ali moderni oblici ove saradnje javnog i privatnog kapitala dobijaju prave obrise poslednjih decenija u oblasti javne infrastrukture, posebno u sferi zaštite životne sredine kao i komunalnih delatnosti koje su neposredno vezane za zaštitu životne sredine. Pojedini autori javno-privatno partnerstvo posmatraju kao model dugoročnog ugovornog partnerskog odnosa, između javnog i privatnog sektora. Ovaj ugovorni odnos može da uključi finansiranje, projektovanje, gradnju, održavanje infrastrukture, ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, što je dosada tradicionalno nabavljao ili pružao javni sektor. Drugi autori imaju sličan pristup, ali s fokusom na zajednička ulaganja. Oni smatraju da je javno-privatno partnerstvo zajedničko ulaganje u kojem privatni biznis i Vlada saraduju tako što svako od njih, kao učesnik u ulaganju, koristi svoju ekonomsku moć u cilju bržeg i efikasnijeg razvoja projekta s ciljem boljeg pružanja javnih usluga, nego što bi to vlada mogla da postigne samostalno (Damjanović et al., 2017).

U Srbiji, JPP nema dugu tradiciju. Za razliku od koncesija, predstavlja novinu u srpskoj normativnoj i privrednoj praksi. Zakon koji reguliše ovu oblast (Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, 2011, 2016) donet je tek 2011. godine tako da su iskustva u ovoj oblasti veoma skromna. Pohvalno je da se sadejstvo privatnog i državnog kapitala u dosadašnjim iskustvima Srbije, pretežno ovaplotilo na nivou lokalnih samouprava i potrebe pre svega stanovništva u lokalnim zajednicama. Javno-privatni projekt deponije i spalionice u Vinči, potpisan između grada Beograda kao jedinice lokalne samouprave i privatnog konzorcijuma, je samo jedan od primera na koji način se strani investitori mogu uključiti u ovakve aktivnosti i potencijalno rešiti decenijske ekološke probleme. Naravno, neophodno je voditi domaćinsku politiku poslovanja i zaključivanja ugovora, ne na štetu, već u korist građana i životne sredine.

Proces uključivanja privatnog sektora kroz javno-privatna partnerstva potrebno je širiti, kako u pomenutom domenu razvoja infrastrukture, preko pružanja tehničke pomoći, sve do operativnih aktivnosti i finalno potencijalne potpune privatizacije (Babić, Stanković, 2017) kao oblik unosa kapitala na domaće tržište. Ovo je od izuzetnog značaja za lokalne zajednice, gde se uz pomoć strateških partnera i privatnog sektora može otvoriti veliki broj radnih mesta u klasičnim privrednim, ali i komunalno-ekološkim delatnostima.

#### 2.5. *Nedostatak strateških dokumenata / Lack of strategic documents*

Međutim, kako za projekte JPP-a, tako i za projekte finansiranja iz EU, potrebna je precizna i



ažurirana projektna dokumentacija, što predstavlja veliki problem u lokalnim samoupravama. Naime, svega 44 opštine i grada (30%) imaju usvojenu strategiju životne sredine sa akcionim planom (LEAP), dok 101 (70%) nema takav dokument. U opštinama i gradovima u kojima strategije postoje, one se ne realizuju. Do 2006. godine je usvojeno svega 18 strategija (43%), što znači da im je istekao rok, te na osnovu tih akcionih planova ne mogu aplicirati za projekte (Marković, 2014). Iako po Zakonu o zaštiti životne sredine ova strategijase samo preporučuje, u međunarodnim institucijama, posebno EU, nemoguće je konkurisati za bilo koji projekat ili donaciju, posebno u IPA fondovima, bez formirane usvojene i realizovane strategije životne sredine lokalne samouprave i LEAP-a. Nepostojanjem iste, JLS sebe u startu eliminišu iz aplikativnih pristupa obimnim fondovima EU u sferi zaštite životne sredine.

#### *2.6. Participacija građana - bazički mehanizam decentralizovane ekološke politike / Citizen participation - basic mechanism of decentralized environmental policy*

Veliki značaj za afirmaciju prava na odgovarajuću životnu sredinu imala je Arhuska konvencija iz 1998. godine koja na eksplicitan način utvrđuje postojanje i sadržaj prava na zdravu životnu sredinu (Mladenov et al., 2018). Arhuska konvencija predstavlja novu kategoriju međunarodnih ugovora u sferi ekologije i omogućuje dobijanje informacija potrebnih u procesu donošenja odluka koje se tiču životne sredine i prava na zaštitu životne sredine lokalnih zajednica. To su ujedno i tri osnovna stuba Arhuske konvencije. Vlada Republike Srbije usvojila je strategiju za primenu Arhuske konvencije i akcioni plan (Službeni glasnik RS, br 30/11) koji ima za cilj obezbeđivanje procesa koji će omogućiti funkcionalno i postepeno ispunjavanje zahteva Arhuske konvencije u Republici Srbiji (Prodanović, 2018). Takođe, kao opcija navodi se i uvođenje Ekološkog ombudsmana koji bi jednom godišnje davao izveštaj o stanju životne sredine. Suštinski cilj Arhuske konvencije je da ojača ulogu građana i organizacija civilnog društva u pitanjima koja se tiču životne sredine. Utemeljena je na principima transparentnosti i participativne demokratije, što je veoma bitno za lokalne i regionalne projekte koji potencijalno mogu narušiti životnu sredinu, kvalitet života ili zdravlje građana određenog područja.

Važnu ulogu u zaštiti životne sredine ima i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kojim je uređeno i pitanje pristupa ekološkim informacijama. U smislu ovog Zakona, organ vlasti je dužan da tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju ili izda kopiju dokumenta najkasnije u

roku od 48h od prijema zahteva za pristup informaciji za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu ili ugrožavanje životne sredine.

Osim dostupnosti informacija o stanju životne sredine, JLS su dužne da građanima pruže informacije i o finansiranju u ovoj oblasti, međutim, finansije namenjene za ovu oblast često odlaze na druge prioritete (tzv. nenamensko trošenje iz prethodnog dela rada). U Srbiji je uobičajena situacija da se lokalna zajednica (interesne grupe, građani, NVO) isključuju iz procesa prepoznavanja problema i kreiranja projekata. Naime, samo 17 opština (12%) organizuje javne rasprave o budžetu i o programu lokalnog fonda za zaštitu životne sredine, 71% ne poziva lokalne organizacije civilnog društva (OCD) na javne rasprave, a 91% ne konsultuje OCD tokom odlučivanja o aktivnostima (Marković, 2014).

Primena Ahuske konvencije kao i Zakona o slobodnom pristupu informacijama je od esencijalnog ekološkog značaja za zemlje tranzicionog i posttranzicionog procesa poput Srbije. Neretka je tendencija da strani investitori pod plaštom grandioznih projekata, uz nesmotrenost države, zaobilaze ekološke standarde, projektnu dokumentaciju, studije o uticaju na životnu sredinu, što s razlogom dovodi do zabrinutosti pa i sve konkretnijeg građanskog ekološkog aktivizma karakterističnog za 70-te godine XX veka u Evropi (Vujić et al., 2015). Takva vrsta aktivizma sve je učestalija upravo zbog netransparentnog investiranja širom Srbije, gde se lokalne zajednice i aktivisti aktivno zalažu za očuvanje svoje životne sredine, kroz nizove protesta, poput onih podno Stare planine protiv MHE, preko ekoloških inicijativa u Smederevu, sve do aktuelne situacije zaštite Jadra i Rađevine. Slobodno se može konstatovati da je decentralizovani ekološki aktivizam već sada neuporedivo uspešniji od centralizovane ekološke politike Republike Srbije i njenih načelnih pokušaja decentralizacije.

#### *2.7. Diskusija / Discussion*

Kako je u radu napomenuto, uža naučna literatura, nedovoljno jasno definiše decentralizaciju, i to na način koji je uopšten, generalizovan i nije okarakterisan merljivim karakteristikama. Neki decentralizaciju vide kao razvijenu komunikaciju između republičkog i lokalnog nivoa, drugi autori ističu značaj političke posvećenosti i slično. Istraživanja do sada rađena u našoj zemlji, ističu da je razlog neefikasne decentralizacije ekološke politike u tome što ekološka politika nije prioritet građanima.

Svakako se kao problem decentralizacije u značajnom delu odnosi na izvore i sam način finansiranja a zatim i podeli posla, odlukama koje donosi centralna vlast ali i neinventivan rad jedinica lokalne

samouprave koje bi trebalo da su nosioci procesa decentralizacije ekološke politike.

Doneta Povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985, prihvaćena Agenda 21, kao i prihvatanje bazičnih ekoloških principa EU - princip supsidijarnosti, svakako jesu bili dobra osnova da Republika Srbija svoj odnos prema decentralizaciji ekološke politike uredi na novim osnovama.

Opređenje Republike Srbije ka članstvu u Evropskoj porodici je doprinelo i usvajanju novih zakonskih akata koji bi trebalo da nas i u oblasti životne sredine i ekologije približe zahtevima i stavovima Evropske unije.

Zakon o zaštiti životne sredine iz 2004. godine, je uz određene dopune iz 2009. godine konačno ekologiju i zaštitu životnu sredinu, zakonski uobličio kao zasebnu celinu, na način kako je ova oblast regulisana u ostalim članicama EU. Nakon toga su doneti i naknadni setovi zakona jedinica lokalne samouprave, a oni zajedno s prethodnim čine jedan od 4 primarna subjekta zaštite životne sredine. Na ovaj način su se stekli uslovi da se krene ka približavanju pitanja ekologije i životne sredine samim građanima. Prihvatanjem Arhuske konvencije 2009. godine Srbija se obavezala na participaciju građana i nevladinog sektora u svim procesima vezanim za intervencije koje mogu uticati na životnu sredinu i njen kvalitet. Ovakav oblik transparentnosti je obaveza i deo standarda sadržanih i u poglavlju 27 pristupa Srbije Evropskoj uniji.

Ono što predstavlja problem je da formalno propisani i usvojeni pravni akti, nisu dali rezultate koji su bili očekivani. Važno je ukazati da decentralizacija ekološke politike nije sama po sebi cilj, nego način da se ekološka politika približi građanima Srbije, ali i da istovremeno oni postanu zadovoljni kvalitetom životne sredine. Posebno je značajno istaći da ovaj fenomen nije karakterističan za Srbiju, nego za sve postsocijalističke zemlje odnosno za sva društva koja su ušla u proces tranzicije. Ovo se dešava iz razloga što zemlje u tranziciji pre svega, žele da ojačaju ekonomsku bazu, socijalni progres i pravnu jednakost a pitanja kao što je ekologija se nalazi na začelju značajnih političkih pitanja.

U radu je već napomenuto koji su izvori finansiranja zaštite životne sredine (budžet Republike Srbije, prihodi od naknada i taksu, sredstva iz domaćih i međunarodnih donacija, donacije nekih država, programi i fondovi Evropske unije i Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija).

Ono što se posebno ističe kao problem u finansiranju zaštite životne sredine i drugih ekoloških pitanja je centralizovanost. Sistem finansiranja zaštite životne sredine je centralizovan i uglavnom

baziran na državnom budžetu. Ostali oblici finansiranja nisu značajno korišćeni. Nužna je veća participacija lokalnih samouprava u finansiranju zaštite životne sredine ali je istovremeno nužna i jača koordinacija sa državnim nivoom. Razlog je što su raspoloživa sredstva lokalnih samouprava uglavnom dovoljna samo za finansiranje tekućih aktivnosti, dok ozbiljniji ekološki problemi i ulaganja u infrastrukturne projekte, zahtevaju pomoć države.

Ako se posmatraju ekonomski razvijene države, javno-privatno partnerstvo ima dugu istoriju postojanja. Ovaj oblik saradnje javnog i privatnog kapitala prave prednosti je pokazao poslednjih decenija, i to posebno u oblasti javne infrastrukture, zaštite životne sredine i komunalnih delatnosti.

U Republici Srbiji, ovaj oblik partnerstva nema dugu tradiciju. Zakon koji formalno definiše ovu oblast donet je 2011. godine što znači da su praksa i iskustva u ovoj oblasti veoma skromna. Ipak, može se uočiti da se javno-privatno partnerstvo u Srbiji do sada najviše koristilo u oblasti lokalnih samouprava i potreba stanovništva u lokalnim zajednicama. Odličan primer javno-privatnog partnerstva su deponije i spalionice u Vinči. Ova saradnja je rezultat potpisanog sporazuma između grada Beograda kao jedinice lokalne samouprave i privatnog konzorcijuma. Ovo je u stvari i primer kako se inostrani investitori mogu uključiti u aktivnosti od značaja za društvo i na taj način uticati na rešavanje dugogodišnjih ekoloških problema.

Ograničavajući faktor za intenzivniju saradnju i brojniju praksu javno-privatnog partnerstva, jeste nedostatak pravne regulative koja reguliše ovu oblast. Da bi se pristupilo IPA fondovima Evropske unije potrebna je precizna i ažurirana projektna dokumentacija. Ovo je trenutno veliki problem lokalnih samouprava u Republici Srbiji jer samo njih 30% imaju usvojenu strategiju zaštite životne sredine i odgovarajući akcioni plan (LEAP).

## ZAKLJUČAK / CONCLUSION

Proces decentralizacije ekološke politike u Srbiji neefikasno je sproveden, te su shodno tome njeni efekti nezadovoljavajući. Prvenstveno zbog nejasno delegiranih poslova i finansija na relaciji lokalna-republička vlast, neadekvatnog zakonodavnog okvira, izostanka strateških dokumenata, nepostojanja radnih mesta predviđenih za poslove sprovođenja ekološke politike, kao i partokratskog odnosa između dva nivoa vlasti. Decentralizacija je kompleksan proces, koji se mora suptilno i selektivno sprovesti, jer određen broj mehanizama mora ostati u rukama centralnih organa odlučivanja. Primer za ovu obzirnost je kontrola vazduha, zemljišta, vode i hrane koja mora biti i pod patronatom organa i institucija centralne

vlasti. Shodno tome na osnovu postojećeg stanja u Republici Srbiji trebalo bi odrediti do koje mere decentralizacija ekološke politike i njenih struktura sme biti ostvarena, da bi taj proces iskazao svoj puni potencijal.

Zakonske manjkavosti, finansijski disbalansi, nejasni odnosi, izvorni/delegirani poslovi, nedvosmisleno ukazuju da je ključni element efikasno decentralizovane ekološke politike formiranje adekvatnog pravnog i finansijskog okvira. Kao što mnogi autori ističu, za uspešne procese demokratizacije i decentralizacije jednog društva potreban je određeni ekonomski standard (>6000 USD per capita), s toga se ista matrica koristi za decentralizaciju javnih politika poput ekološke. Siromašnije zemlje koje nemaju finansijske mogućnosti obično manjkaju kadrovski, infrastrukturno, pravno, i po svim ostalim kapacitetima neophodnim za proces decentralizacije ovako osetljive javne politike. Sve navedeno još uvek su boljke Srbije, ali kako se ekonomski nalazi upravo na ovoj granici, krajnje vreme je da proklamovani ekonomski uzlet prate i navedeni procesi efikasnosti. Taj institucionalni element je od suštinske važnosti i preduslov je za uspešno sprovođenje ekološke politike. Međutim sadašnji zakonski okvir samo deklarativno, i često nejasno nalaže određene mogućnosti, nedovoljno konkretno i nedovoljno progresivno pokazuje težnju vlasti da se ovaj proces sprovede i izvede iz centralističkog načina upravljanja.

Iz priloženog se vidi da su dokazane obe hipoteze, H1 i H2, postavljene na početku rada.

#### LITERATURA / REFERENCES

- [1] Babić V., Stanković Lj. (2017), Javni rashodi i ekološki porezi kao odgovor javnog sektora na eksternalije, *Ecologica*, 24(88), 997-1002.
- [2] Damjanović M. A., Vukadinović P., Danilović Blagojević A., Stanković S., Simić O. (2017), Rentabilnost Javno-privatnog partnerstva u sakupljanju komunalnog otpada na primeru opštine Despotovac, *Ecologica*, 24(88), 876-881.
- [3] Brnjas, Z., Stosić, I., Milivojević S. (2014), Finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine jedinica lokalne samouprave u Srbiji, *Ecologica*, 21(76), 635-639.
- [4] Despotović D., Cvetanović S., Jovović D. (2017), Rastući značaj očuvanja životne sredine u vođenju ekonomske politike, *Ecologica*, 24(88), 1032-1037.
- [5] Domazet, S., Munitlak Ivanović, O., Golušin, M. (2012), Kogeneracija u svetlu odredaba o državnoj pomoći EU. *Ecologica*, 19(66), 224-228.
- [6] Janković M., Ivannikov N., (2017), Održivi razvoj i ekonomski rast, *Ecologica*, 24(87), 507-512.
- [7] Kuzman B., Barjaktrarovic M., (2018), Instrumenti finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji, *Ecologica*, 25(89), 128-134.
- [8] Marković P. (2014), *Stanje životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 24-26.
- [9] Mitić P., Munitlak Ivanović O., Obradović J., Dinić V. (2018), Uloga nauke u rešavanju ekoloških problema - ekonomska perspektiva, *Ecologica*, 25(92), 983-988.
- [10] Mladenov. M., Aramović, N., Avramović V. (2018), Osnovni postulati antropocentrične i ekocentrične teorije u svetlu uspostavljanja prava na odgovarajuću životnu sredinu, *Ecologica*, 25(90), 440-443.
- [11] Munitlak Ivanović O. (2020), Razvoj pametnih gradova – primer četvrte industrijske revolucije, *Ecologica*, 27(97), 15-21.
- [12] Munitlak Ivanović O., (2016), Pracenje prihoda od ekoloških poreza u EU-28 metodom tempa porasta, *Ecologica*, 23(82), 167-170.
- [13] Munitlak Ivanović O., Mitić P. (2019), Ekološka odgovornost u konceptu održivog razvoja i uticaj prirodnih katastrofa na rezilijentnost privrede, *Ecologica*, 26(96) 455-462.
- [14] Prodanović I. (2018), Pravna regulative u oblasti zaštite životne sredine – odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine, *Ecologica*, 25(89), 161-164.
- [15] Stojanović M. (2017), Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji. *Ekonomska signali: poslovni magazin*, 12, 41-54.
- [16] Vujić M. (2016), Realnost i izazov poglavlja 27 u pregovorima Republike Srbije sa EU, *Politička revija*, Vol. 49, 59-46.
- [17] Vujić M., Stojanović B., Madžgalj J. (2015), Fuzija - novo poglavlje u odnosu ekologizma i nuklearne energije, *Ecologica*, 22(78), 274-278.
- [18] Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011, 15/2016, 104/2016.