



БОШ
БЕОГРАДСКА
ОТВОРЕНА
ШКОЛА



**ИНИЦИЈАТИВА
БРАНИЧЕВО**



CRP
Centar za
Razvoj
Pomoravlja



**#EU
ЗА ТЕБЕ**

Korišćenje sredstava Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine

Opština Ćuprija

(2022–2024)



**NOVA
PLANSKA
PRAKSA**
baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja



UCPD
UČENIČKI CENTAR
ZA PRAVA DEJETA



ENECA



OPŠTINA ĆUPRIJA
MUNICIPALITY OF ĆUPRIJA



MPS

МЛАДИ
ПОЉОПРИВРЕДНИЦИ
СРБИЈЕ



**Friedrich
Ebert
Stiftung**



**Сигурне
стазе**

1. Uvod

Budžetski fond za zaštitu životne sredine predstavlja namenski finansijski mehanizam lokalne samouprave čija je osnovna svrha unapređenje kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, unapređenje sistema upravljanja otpadom, povećanje energetske efikasnosti i očuvanje prirodnih resursa. Kao poseban budžetski instrument, fond ima jasno definisanu normativnu i funkcionalnu ulogu: da obezbedi stabilan i predvidiv izvor finansiranja mera koje dugoročno doprinose smanjenju zagađenja i podizanju standarda zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

Sredstva fonda dominantno se obezbeđuju kroz naplatu ekoloških taksi, naknada za zagađivanje, posebnih naknada za upravljanje otpadom, kao i drugih prihoda koji po svojoj prirodi predstavljaju kompenzaciju za opterećenje životne sredine. Upravo zbog toga ova sredstva imaju strogo namenski karakter. Njihova upotreba ne sme biti usmerena ka opštim budžetskim rashodima, niti ka finansiranju aktivnosti koje nemaju neposrednu i merljivu vezu sa unapređenjem ekoloških parametara. Osnovni princip na kojem fond počiva jeste da se sredstva prikupljena od zagađivača i korisnika prirodnih resursa vraćaju u sistem kroz mere koje ublažavaju, sprečavaju ili dugoročno eliminišu negativne uticaje na životnu sredinu.

U tom smislu, Budžetski fond nije samo računovodstvena kategorija, već strateški instrument javne politike. Njegova efikasnost ne meri se isključivo visinom prikupljenih ili utrošenih sredstava, već pre svega efektima koje ta sredstva proizvode: smanjenjem koncentracije zagađujućih materija u vazduhu, povećanjem procenta reciklaže, unapređenjem energetske efikasnosti javnih objekata, smanjenjem broja divljih deponija ili povećanjem površina pod zelenilom. Bez jasne veze između budžetske potrošnje i konkretnih, merljivih rezultata, fond gubi svoju suštinsku razvojnu funkciju.

Analiza perioda 2022 - 2024. godine pokazuje da opština Čuprija raspolaže znatno skromnijim sredstvima u odnosu na veće lokalne samouprave, ali se istovremeno suočava sa alarmantnim problemom niskog izvršenja planiranih sredstava i hroničnim problemima u kvalitetu životne sredine. Posebno je zabrinjavajuće da, uprkos značajnim ulaganjima u pojedinim godinama, rezultati u pogledu kvaliteta vazduha i stanja otpadnih lokacija ostaju minimalni.

Svrha ovog izveštaja je da pruži detaljnu analizu korišćenja sredstava Budžetskog fonda u Čupriji, sa osvrtom na finansijske tokove, ključne projekte, identifikovane probleme i preporuke za unapređenje strateškog planiranja i efektivnosti trošenja.

2. Finansijski tokovi i realizacija

Analiza perioda 2022 - 2024. pokazuje izraženu nestabilnost u korišćenju sredstava i značajne oscilacije između planiranog i realizovanog iznosa.

2022. godina

Planirano: 25.450.000 RSD

Realizovano: 22.049.905 RSD

Prikupljeno: 11.410.051 RSD

Procenat izvršenja u odnosu na planirano: 86,64%

Investicioni vrhunac u 2022. godini, velika ulaganja a rezultati slabi

Ulaganja su u ovoj godini premašila godišnji prihod od taksi.

Budžet: Rebalansom je fond uvećan sa 4,9 miliona na 25.450.000 RSD, a izvršeno je 22.049.905 RSD. Urađeni su kapitalni projekti, izgradnja kontejnerskog postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda "Dobričevo 1" koštala je 11.595.500 RSD.

Rekonstrukcija kotlarnice u Sokolskom domu iznosila je 5.627.016 RSD dok je za čišćenje 19 divljih deponija utrošeno je 3.994.056 RSD, a za monitoring je isplaćeno 833.333 RSD.

2023. godina

Planirano: 6.100.000 RSD

Realizovano: 1.041.366 RSD

Prikupljeno: 14.102.523 RSD

Procenat izvršenja u odnosu na planirano: 17,07%

Ova godina je praktično bila godina potpune pasivnosti. Od celokupnog iznosa, sav novac otišao je na monitoring, dok za upravljanje otpadom i zaštitu prirode nije realizovano nijedno izdvajanje, iako je bilo planirano 2 miliona RSD za deponije. Monitoring je vršen bez važećeg ugovora, što je kasnije regulisano retroaktivno. U ovoj godini ostaje rupa od oko 13 miliona RSD neiskorišćenih sredstava.

2024. godina

Planirano: 8.200.000 RSD

Realizovano: 7.157.060 RSD

Prikupljeno: 11.977.342 RSD

Procenat izvršenja u odnosu na planirano: 87,28%

U 2024. godini sredstva su ponovo aktivirana, ali usmerena isključivo na čišćenje posledica lošeg upravljanja otpadom. Utrošeno je ukupno 7.157.060 RSD. Od toga je čak 6.490.660 RSD (preko 90% troškova) utrošeno na uklanjanje divljih deponija.

Posebno je problematično zvanično priznanje Odeljenja za urbanizam i zaštitu životne sredine od 08.04.2025. godine da opština Ćuprija u periodu od 2011. do 2024. godine ne poseduje nijedan stručni Izveštaj o stanju životne sredine, uz obrazloženje da „takva ispitivanja naša opština nije radila“.

3. Ključni problemi u sprovođenju politike zaštite životne sredine

3.1. Diskontinuitet u korišćenju sredstava

Period od 2022 - 2024. pokazuje ekstremne oscilacije u korišćenju sredstava: velika ulaganja u 2022., gotovo potpuna pasivnost u 2023. i povratak trošenja u 2024. bez strateškog kontinuiteta. Ovakva dinamika ukazuje na nedostatak višegodišnjeg planiranja, administrativne propuste i slab institucionalni kapacitet.

3.2. Efikasnost ulaganja i kvalitet vazduha

Iako su uloženi milioni dinara, kvalitet vazduha u Ćupriji se praktično nije promenio. Broj dana sa prekoračenjem graničnih vrednosti zagađenja bio je 29 dana u 2022. i 2023., dok je 2024. zabeleženo 28 dana - konstantno iznad ciljanog maksimuma. Finansijski iznosi i broj dana sa zagađenjem nisu korelisani, što otvara pitanje efektivnosti trošenja sredstava.

3.3. Divlje deponije

U 2022. godini planirano je čišćenje 30 deponija, a prema zvaničnom izveštaju o učinku, **očišćeno je 19**. Iako je očišćeno manje deponija nego što je planirano, finansijsko izvršenje bilo je 99,85%, a utrošeno je **3.994.056 dinara**.

U 2023. godini se javljaju logički problemi, jer je broj indetifikovanih deponija je 27, a broj očišćenih je 35. Ovo otvara sumnju u vezi izveštaja, jer postoji mogućnost da su izveštaji pisani proizvoljno ili su korišćeni neki stari podaci.

U 2024. godini rekordna potrošnja na čišćenje otpada. Utrošeno je čak **6.490.660 RSD**, što čini preko 90% ukupnih rashoda celog ekološkog fonda te godine. Ipak tabela iz zvanične evidencije NRIS-a za 2024. godinu pokazuje poražavajući podatak: na skoro svakoj očišćenju lokaciji (npr. naselje Ćuprija, koordinate 43.5561 N, 21.2131 E) u koloni "da li se ponavlja odlaganje" stoji odgovor "**Da**". To znači da opština plaća milione za čišćenje istih lokacija svake godine bez uvođenja preventivnih mera.

Kao zaključak ovde se nameće da opština Ćuprija troši milione (ukupno preko 10 miliona RSD u 2022. i 2024. zajedno) na uklanjanje smeća, ali podaci NRIS-a potvrđuju da se **deponije vraćaju na ista mesta**. Nema dokaza o kaznenim merama ili nadzoru koji bi sprečio ponovno zagađenje.

Što se tiče sredstava postoji veliki diskontinuitet u trošenju sredstava namenskog fonda (u 2023. je potrošeno nula dinara, dok je 2024. potrošeno preko 6 miliona), dok broj očišćenih lokacija ne prati uvek visinu utrošenog novca.

Ukratko, novac od eko-takse se u Ćupriji vrti u krug - plaća se uklanjanje posledica, dok uzroci ostaju nerešeni, što rezultira time da iste lokacije ostaju trajne kritične tačke.

3.4. Nedostatak strateških podataka

U okviru analize lokalnih politika zaštite životne sredine i upravljanja otpadom na teritoriji opštine Ćuprija, važno je istaći da su ključni strateški dokumenti u ovoj oblasti istekli pre nekoliko godina, dok novi još uvek nisu usvojeni.

Opština Ćuprija od 2011. do 2024. ne poseduje nijedan stručni **Izveštaj o stanju životne sredine**. Bez ovih podataka nemoguće je planirati preventivne ili razvojne mere i pratiti efekte budžetskog fonda.

Naime, **Lokalni akcioni plan upravljanja otpadom** na teritoriji opštine važio je do **2021. godine**, nakon čega nije donet novi planski dokument koji bi regulisao ovu oblast za naredni period. Ovaj dokument predstavlja jedan od osnovnih strateških instrumenata lokalne samouprave za planiranje sistema sakupljanja, transporta i odlaganja otpada, kao i za definisanje ciljeva u pogledu smanjenja količine otpada, povećanja reciklaže i unapređenja ukupnog sistema upravljanja otpadom.

Pored toga, **Lokalni ekološki plan** opštine takođe je važio do **2021. godine**, čime je istekao i drugi važan strateški okvir za planiranje i sprovođenje politika zaštite životne sredine na lokalnom nivou. Ovakvi dokumenti imaju značajnu ulogu u identifikovanju ključnih ekoloških problema na teritoriji lokalne samouprave, kao i planiranju mera i aktivnosti za unapređenje kvaliteta životne sredine u oblastima poput upravljanja otpadom, zaštite vazduha, voda i zemljišta.

Nakon isteka važenja navedenih dokumenata, opština se u određenom periodu nalazila bez strateškog okvira koji bi sistemski uređivao ove oblasti. Prema dostupnim informacijama, trenutno je **u toku proces konsultacija u vezi sa izradom nacrtu odluke o pristupanju izradi novog Lokalnog plana upravljanja otpadom na teritoriji opštine Ćuprija za period 2026 - 2035. godine**. Ovo predstavlja početnu fazu u proceduri izrade novog planskog dokumenta, kojom se formalno pokreće proces njegove pripreme.

Izrada novog plana za period 2026 - 2035. trebalo bi da omogući usklađivanje lokalnih politika sa važećim nacionalnim strategijama i zakonodavnim okvirom u oblasti upravljanja otpadom. Takođe, očekuje se da novi dokument definiše jasne ciljeve, mere i rokove za unapređenje infrastrukture za upravljanje otpadom, povećanje stepena selekcije otpada, kao i jačanje kapaciteta lokalnih institucija za sprovođenje politika zaštite životne sredine.

U kontekstu istraživačkog rada, ova situacija ukazuje na određeni vremenski diskontinuitet u strateškom planiranju u oblasti zaštite životne sredine na lokalnom nivou, što može imati značajne posledice po efikasnost sprovođenja politika upravljanja otpadom, kao i po dugoročno planiranje održivog razvoja na teritoriji opštine Ćuprija.

4. Strukturna analiza trošenja sredstava

Analiza strukture trošenja sredstava jasno pokazuje da fond u Ćupriji funkcioniše gotovo isključivo kao instrument reaktivnih intervencija. Dominantni deo budžeta usmeren je na hitne aktivnosti, pre svega uklanjanje smeća sa divljih deponija i ograničeni monitoring stanja životne sredine. Ove aktivnosti, iako neophodne za neposrednu zaštitu lokalnog stanovništva i životne sredine, imaju ograničen efekat jer ne rešavaju osnovne uzroke problema. Divlje deponije se redovno ponavljaju na istim lokacijama, a monitoring je često fragmentiran, vremenski ograničen i bez pratećih preventivnih mera, što dodatno umanjuje njegovu vrednost.

Preventivne i razvojne mere, koje bi dugoročno unapredile kvalitet životne sredine, praktično nisu sprovedene. To uključuje planirano upravljanje otpadom, kontinuirano pošumljavanje javnih površina, unapređenje infrastrukture za prečišćavanje otpadnih voda. Nedostatak ovih aktivnosti ukazuje na odsustvo strategije koja bi fond transformisala iz sredstva za saniranje posledica u alat za dugoročno poboljšanje ekološkog stanja.

Diskontinuitet u trošenju sredstava dodatno umanjuje efektivnost fonda. Dok u jednoj godini dolazi do relativno velikih ulaganja, u narednoj gotovo da nema realizacije, što stvara ciklus privremenog rešavanja problema. Kritične lokacije ostaju trajne ekološke tačke, a isti problemi se ponavljaju iz godine u godinu. Ovakva struktura trošenja ne omogućava akumulaciju iskustva i kontinuitet preventivnih mera, što dodatno smanjuje ukupnu efikasnost fonda i njegov doprinos stvarnom unapređenju kvaliteta vazduha, voda i zemljišta.

Fond u Ćupriji funkcioniše više kao "vatrogasni" instrument - sredstva se koriste za hitne intervencije, dok dugoročne, strateške i preventivne politike ostaju marginalizovane. Rezultat je da uprkos utrošenim milionima, stanje životne sredine praktično ne napreduje, a lokalne zajednice i dalje trpe posledice trajnog lošeg upravljanja resursima.

5. Zaključci

Opština Čuprija raspolaže skromnim sredstvima namenjenim zaštiti životne sredine, ali način upravljanja fondom i evidentni administrativni propusti značajno smanjuju njihov stvarni efekat. Iako su u određenim godinama, posebno 2022. i 2024., uloženi milioni dinara, rezultati tih ulaganja gotovo da se ne odražavaju na stanje životne sredine. Divlje deponije i dalje se redovno pojavljuju na istim lokacijama, dok kvalitet vazduha ostaje alarmantno nizak. Ovo pokazuje da sredstva koja bi trebalo da služe za trajna rešenja često služe samo za saniranje neposrednih posledica, bez systemske kontrole i prevencije.

Godina 2023. predstavlja ekstremni primer neefikasnosti - praktično sve aktivnosti fonda bile su zaustavljene, a planirana sredstva gotovo da nisu korišćena. Ova potpuna pasivnost ukazuje na ozbiljan nedostatak kontinuiteta i strateškog planiranja u upravljanju lokalnim ekološkim projektima. Čak i kada se sredstva aktiviraju, njihova alokacija je često fragmentirana i ne prati dugoročne ciljeve - primer za to je 2024. godina, kada je preko 90% budžeta utrošeno na uklanjanje smeća, dok nijedna preventiva nije sprovedena, a lokacije koje su očišćene ubrzo postaju ponovo deponije.

Dodatni problem predstavlja potpuni nedostatak stručnih izveštaja i relevantnih podataka o stanju životne sredine. Opština Čuprija od 2011. godine do danas ne poseduje nijedan sveobuhvatan izveštaj o zaštiti životne sredine. Bez ovih podataka, planiranje mera, evaluacija postojećih programa i pravovremeno reagovanje na ekološke rizike postaje praktično nemoguće. Odsustvo systemskog praćenja znači da se ne mogu identifikovati kritične tačke, meriti efekti ulaganja niti razviti dugoročne strategije za unapređenje životne sredine.

Sve ovo zajedno ukazuje da fond, u praksi, funkcioniše pretežno kao instrument reaktivnih intervencija. Sredstva se troše na hitne mere koje rešavaju posledice problema, ali ne eliminišu njihove uzroke. Preventivne i strateške investicije - poput upravljanja otpadom, pošumljavanja, unapređenja infrastrukture za prečišćavanje otpadnih voda ili programa energetske efikasnosti - ostaju marginalizovane. Rezultat je ciklus privremenog saniranja problema, koji se iz godine u godinu ponavlja, dok stanje životne sredine ostaje praktično nepromenjeno.

Ukratko, Čuprija se suočava sa paradoksom: i pored ulaganja i planiranih projekata, lokalni ekološki problemi ostaju nerazrešeni, dok upravljanje fondom pokazuje slab institucionalni kapacitet, nedostatak kontinuiranog planiranja i odsustvo merljivih indikatora uspeha. Bez hitnog uvođenja strateškog pristupa, redovnog praćenja i preventivnih mera, fond rizikuje da ostane alat za privremeno saniranje posledica, a ne sredstvo za trajno unapređenje kvaliteta životne sredine.

6. Preporuke

Na osnovu analize korišćenja Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine u periodu 2022 - 2024. godine, predlažu se sledeće ključne preporuke za unapređenje efikasnosti, strateškog planiranja i transparentnosti:

1. Izrada višegodišnjeg akcionog plana

Preporučuje se da opština Ćuprija razvije detaljan višegodišnji plan ulaganja u zaštitu životne sredine, sa jasno definisanim rokovima, budžetskim projekcijama i prioritetima. Takav plan omogućava kontinuitet realizacije kapitalnih projekata, racionalnu alokaciju sredstava i smanjenje rizika od kašnjenja i parcijalne realizacije.

2. Izrada izveštaja o stanju životne sredine

Neophodno je da opština Ćuprija uspostavi redovan sistem izrade i objavljivanja **Izveštaja o stanju životne sredine**, u skladu sa zakonskim obavezama i dobrom upravljačkom praksom. Ovi izveštaji treba da obezbede pouzdane i kontinuirane podatke o stanju životne sredine, kako bi lokalna samouprava mogla da planira preventivne i razvojne mere, kao i da efikasno prati rezultate i opravdanost trošenja sredstava iz budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Takođe se preporučuje da se izveštaji javno objavljuju i redovno ažuriraju, kako bi bili dostupni građanima, stručnjacima i donosiocima odluka, čime bi se povećala transparentnost i kvalitet planiranja u oblasti zaštite životne sredine.

3. Uvođenje preventivnih mera za rešavanje problema divljih deponija

Fond treba da preusmeri sredstva ka trajnim rešenjima, uključujući kontrolu i sankcionisanje ponovnog odlaganja, edukaciju i sistematsko održavanje deponija kroz plan za upravljanje otpadom. Pored redovnog uklanjanja otpada, neophodno je razviti sistem preventivnih mera koje bi sprečile ponovno formiranje divljih deponija. To može uključivati pojačan komunalni nadzor, primenu kaznenih mera za nelegalno odlaganje otpada, postavljanje video nadzora na kritičnim lokacijama, kao i unapređenje dostupnosti sistema za legalno odlaganje otpada. Takođe, preporučuje se vođenje precizne evidencije o identifikovanim i očišćenim lokacijama kako bi se izbegle nelogičnosti i potencijalne greške u izveštavanju.

4. Monitoring i evaluacija

Uvođenje redovnih stručnih izveštaja o stanju životne sredine, sa merljivim indikatorima kvaliteta vazduha, vode i zemljišta.

5. Potpuna javna transparentnost trošenja sredstava fonda

Sve odluke o raspodeli i korišćenju fonda moraju biti javno dostupne, uključujući iznose, ugovorne partnere i realizovane aktivnosti.

Transparentnost jača poverenje građana i omogućava aktivno učešće zajednice u nadzoru nad trošenjem javnih sredstava.

6. Uvođenje preventivnih mera kroz programe pošumljavanja i ozelenjavanja

Preporučuje se da se deo sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine sistematski usmeri na preventivne mere, uključujući programe pošumljavanja i ozelenjavanja javnih površina na teritoriji opštine Čuprija. Pošumljavanje degradiranih i neuređenih površina može imati višestruke koristi, poput smanjenja zagađenja vazduha, poboljšanja mikroklimatskih uslova, smanjenja erozije zemljišta i unapređenja ukupnog kvaliteta životne sredine.

U tom smislu, preporučuje se da lokalna samouprava u okviru planiranja budžetskog fonda uvede posebnu programsku liniju namenjenu preventivnim merama, među kojima bi pošumljavanje i razvoj zelenih površina predstavljali jednu od obaveznih aktivnosti. Ovakav pristup bi doprineo prelasku sa modela koji se dominantno fokusira na saniranje posledica zagađenja na model koji podstiče dugoročne i održive preventivne mere zaštite životne sredine.

7. Uvođenje nezavisne stručne evaluacije

Nezavisna procena efekata budžetskih ulaganja treba da bude redovna praksa. Stručna evaluacija može identifikovati slabosti u planiranju i realizaciji, preporučiti korektivne mere i osigurati da fond funkcioniše kao dugoročni instrument unapređenja životne sredine.



Projekat „Eko taksa pod lupom građana“, sprovode Inicijativa Braničevo i Centar za razvoj Pomoravlja (CRP), u okviru projekta EU Resurs centra za civilno društvo u Srbiji, koji realizuje Beogradska otvorena škola, a podržava Delegacija Evropske unije u Srbiji.

Ovaj materijal objavljen je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za njegovu sadržinu isključivo je odgovoran Centar za razvoj Pomoravlja (CRP) i ona ne odražava nužno stavove Evropske unije.

