



POLICY BRIEF

PRIRODNI RESURSI I KORUPTIVNE PRAKSE : ANTI KORUPCIJSKE POLITIKE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Autori : Miroslav Mijatović, Ksenija Bošković i Nataša Milivojević

Efikasne antikorupcijske politike u oblasti zaštite životne sredine važan su uslov u dostizanju standarda EU iz Poglavlja 27

Građani Srbije trpe veliku štetu nerešavanjem pitanja životne sredine. Loše ekološke politike direktno utiču i na loš kvalitet života građana, a jedan od načina da se stanje u ovoj oblasti popravi je usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa standardima EU. Poslednje procene govore da će Srbiji u procesu ispunjenja standarda za Poglavlje 27 biti potrebno oko 15 milijardi eura. Iz fondova EU u najoptimističnijim prognozama, Srbija može očekivati pomoć od 3-5 milijardi evra, dok se ostatak novca za prilagođavanje evropskim standardima mora pronaći iz drugih izvora. Radi se o iznosu koji predstavlja skoro trećinu ukupnog godišnjeg bruto društvenog proizvoda Srbije.

Iako je Srbija započela sveobuhvatnu reformu pravnog okvira koja se tiče pregovora za Poglavlja 23 i 27, antikorupcijske politike u oblasti zaštite životne sredine nisu trenutno u fokusu usklađivanja sa pravnim normama Evropske unije. Sa druge strane, štete koje Srbija trpi u oblasti nelegalne eksploatacije prirodnih resursa mere se milijardama eura na dugoročnom nivou, što svakako ostavlja negativne posledice i na kvalitet života građana.

Pravni sistem Srbije je nepotpun i neefikasan u borbi protiv zloupotrebe eksploatacije prirodnih resursa

Načelno se može konstatovati da Srbija ima pravni okvir u oblasti eksploatacije prirodnih resursa u okvirima regulative u oblasti šuma, rudarstva, zaštite i upravljanja vodama i životne sredine. Nažalost, razlozi političke prirode kao što su sporna podela sektora voda između ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine koja je posledica pretenzija na ovako bitan resurs, a suštinski su ekonomske prirode (finansijski kolač od ubiranja fiskalnih i parafiskalnih prihoda u ovoj oblasti) godinama unazad su uslovljavali kašnjenje u izradi najbitnijih zakonskih akata, kakav je sigurno Zakon o vodama, koji je godinama, gotovo deceniju, stajao u fazi nacрта. Današnja podela sektora voda samo je kompromis, a ne suštinsko i održivo rešenje. Ovi razlozi utiču i na rešenja koja na neodgovarajući način uređuju određena pitanja eksploatacije prirodnih resursa.

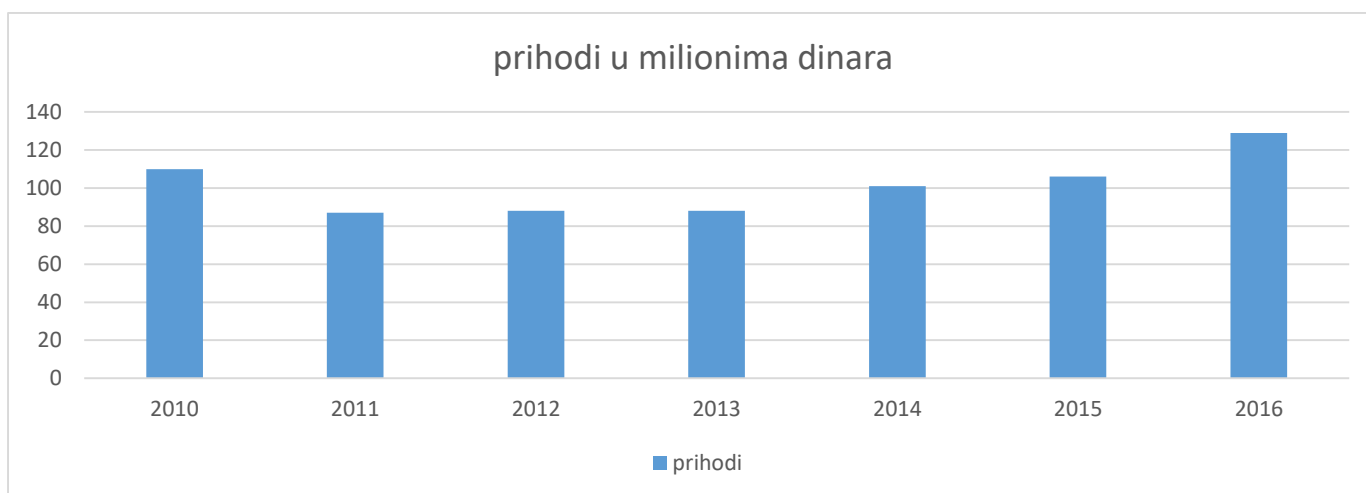
Zakonom o šumama propisano je da 70% sredstava ostvarenih od naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta pripada Republici Srbiji dok ostatak pripada lokalnim samoupravama, kao prihod njihovog budžeta. Međutim, zakonom koji uređuje budžetski sistem ovo pitanje uopšte nije regulisano.

Kada su u pitanju uporedna zakonska rešenja u okruženju, u Crnoj Gori ovaj odnos obrnuto je proporcionalan našem, pa se tako 70% ostvarenih prihoda od eksploatacije šuma sliva u lokalne budžete.

Dostupni izvori (prakse pojedinih lokalnih samouprava) ukazuju da značajan broj lokalnih samouprava ne izrađuje Program korišćenja sredstava naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta. Istraživanje je pokazalo i da većina lokalnih samouprava ne ostvaruje prihode od eksploatacije šuma, ali i prenamene šumskog i poljoprivrednog zemljišta u građevinsko.

Uprkos neznatnom uvećanju prihoda od eksploatacije prirodnih resursa, istraživanje udruženja „PAKT“ iz Loznice i „Rzav“ iz Arilja je pokazalo brojne propuste u sistemu kontrole eksploatacije prirodnih resursa i poštovanja važećih zakonskih odredbi

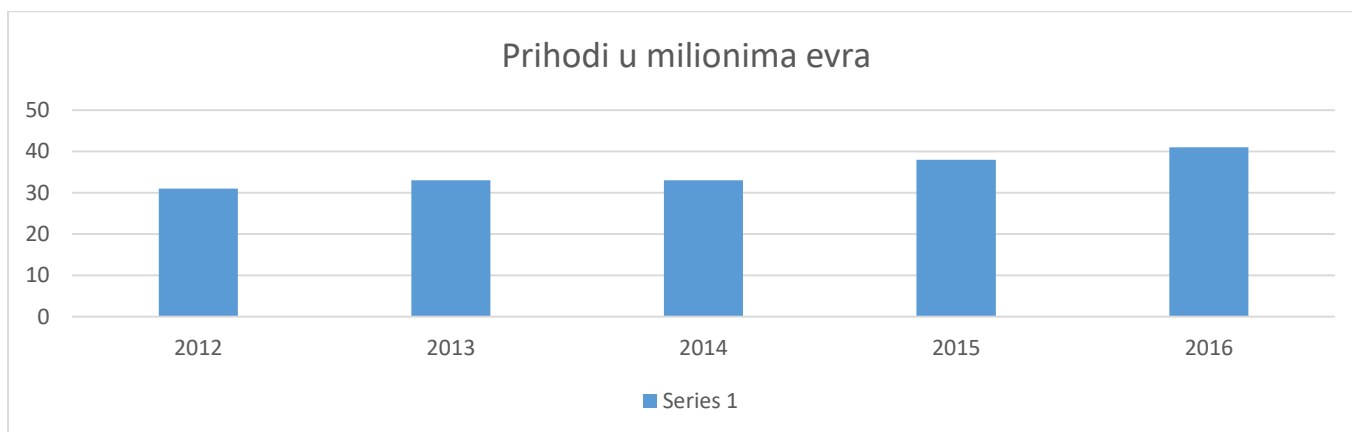
U posmatranom periodu 2010-2016 godina Srbija je ostvarila 1.504.417.135 rsd prihoda od naknada za eksploataciju peska i šljunka, što je nešto više od 12,3 miliona evra.



Pregled prihoda Budžetskog fonda za vode od eksploatacije šljunka za period 2010-2016 godina

U ovom periodu na teritoriji Grada Loznice izdato je 11 dozvola za 6 preduzeća i preduzetničkih radnji. Od 2010. godine za 11 izdatih vodnih saglasnosti odobren je iskop 523.918,88 kubnih metara šljunka, a Direkciji su eksploatatori prijavili i platili iskopanih 137.841 m³- što je tek četvrtina odobrene količine. *Ako uzmemo u obzir da na teritoriji Republike Srbije 15 inspektora kontroliše eksploataciju šljunka i peska, a koji pored toga imaju i druga zaduženja, te s' toga možemo izvesti zaključak da situacija nije bolja ni u ostatku Srbije, dolazimo do poražavajućeg podatka da je država Srbija i budžet Republike izgubio u periodu 2010-2016 blizu **36 miliona evra**.* Pored republičkog budžeta i lokalne samouprave ostaju uskraćene za sredstva od prenamene poljoprivrednog zemljišta. U toku monitorisanog perioda, dve od jedanaest dozvola za eksploataciju nisu pred lokalnim nadležnim organima sproveli proces prenamene poljoprivrednog zemljišta i na taj način uskratili su lokalni budžet za određeni novčani prihod. Ovakav vid zloupotrebe nije bio predmet interesovanja niti republičkih ni lokalnih inspeksijskih organa.

Sa druge strane, u periodu 2012-2016 godina, prema podacima JP „Srbijašume“ ostvareni su prihodi od eksploatacije šuma u visini od oko 178 miliona evra.



Pregled prihoda JP „Srbijašume“ od eksploatacije šuma za period 2012-2016 godina

Poražavajući je podatak da u strukturi prihoda JP „Srbijašume“ prihod od prodaje drvnih proizvoda čini skoro 90% ukupnih godišnjih prihoda, da se on uvećava iz godine u godinu, dok je procenat pošumljenosti Srbije (27%) daleko ispod proseka Evropske Unije (47%). Nisu dovoljno istraženi i sumnjivi slučajevi požara gde se u čak desetinama hektara razlikuju izveštaji JP „Srbijašuma“ i Sektora za vanredne situacije. Prema ustaljenoj praksi, drvna masa sa opožarenih površina se prodaje po drastično umanjenim cenama od tržišne vrednosti.

Svi problemi na jednom mestu...

- Izdavanje vodnih dozvola u postupku u kome stranka uz zahtev ne priloži svu potrebnu dokumentaciju;
- Odlučivanja o potrebi izrada studija uticaja na životnu sredinu na osnovu očigledno neistinitih podataka;
- Nepoštovanje stručnih standarda u tehničkoj odnosno projektnoj dokumentaciji;
- Nedostatak adekvatne inspeksijske kontrole i nadzora;
- Netransparetnost u postupcima izdavanja dozvola;
- Nepoštovanje propisanih vodnih uslova od strane eksploatatora na terenu;
- Javno preduzeće „Srbijašume“ kao samokontrolišući sistem, koga objektivno nema ko efikasno i efektivno da kontroliše;
- Neusklađenost metodologija prilikom izveštavanja o šumskim požarima JP „Srbijašume“ i Sektora za vanredne situacije;

Zaključci

- Primena prava u oblasti eksploatacije peska i šljunka daleko zaostaje za nedovoljno dobrom regulativom u ovoj oblasti;
- Pravni okvir je nedovoljno regulisan i nesposoban da spreči zloupotrebe u primeni propisa u oblasti eksploatacije šljunka i peska. Pojedinačna zakonska rešenja olakšavaju kršenje propisa, odnosno omogućavaju operaterima da, na osnovu ovlašćenja koja su propisana zakonom krivotvore podatke o eksploataciji, bez efikasne kontrole i sankcionisanja takvog ponašanja;
- Ekstremno veliki broj spornih eksploatacija i izostanak inspeksijske reakcije i sankcija, rađa osnov za sumnju u neku vrstu povezanosti ili uticaja (političke i ekonomske) investitora na organe državne uprave, posebno inspeksijske organe;
- Enormne finansijske koristi od ove vrste eksploatacije, i uočene sumnje u nezakonitosti u radu organa državne uprave, stručnih organizacija i inspeksijskih organa, neobrazložena centralizacija ovlašćenja u oblasti eksploatacije mineralnih sirovina itd. mogu biti neograničeni izvor korupcije po vertikali - od nadležnog ministarstva, preko stručne ustanove, organa lokalne samouprave sve do inspeksijskih organa. Profiti koji se potencijalno nezakonito stiču na ovaj način imaju potencijal da zadovolje sve učesnike u ovom koruptivnom lancu i za investitora obezbede i dalje enorman profit, sa posledicom uništavanja prirodnih resursa i životne sredine.
- Neadekvatna primena Zakona o šumama i netransparetnost raspodele sredstava ostavrenih od naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta dovodi do situacije da se šumski fond osiromašuje, a prihodi JP „Srbijašume“ od prodaje drvnih proizvoda uvećavaju na očiglednu štetu održivog razvoja i zaštite životne sredine;
- Brojni propusti prilikom izveštavanja o šumskim požarima i neusklađenost metodologija izveštavanja, plodno su tlo za zloupotrebe prilikom prodaje opožarenog drveta;

PREPORUKE :

Sveobuhvatna primena antikorupcijskih politika u oblasti zaštite životne sredine podrazumeva primenu sledećih mera :

- Nametanje antikorupcijskih politika u oblasti zaštite životne sredine na agendu pregovaračkog Poglavlja 23 i nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije

Dosadašnja Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 godina koja u svojoj sadržini ima sektorski pristup, ne prepoznaje rizike od korupcije kada je u pitanju zaštita životne sredine. Zadatak svih zainteresovanih strana je da u narednom periodu potenciraju na sektorskom pristupu korupciji u oblasti zaštite životne sredine kada je u pitanju izrada nove Nacionalne strategije i pratećeg Akcionog plana. Važno je potencirati i reviziju Akcionog plana na godišnjem nivou, kako bi se dala mogućnost zainteresovanim organizacijama civilnog društva i javnosti da na godišnjem nivou procenjuju ostvarenja u primeni, ali i predlažu korektivne mere.

- Jačanje horizontalnog zakonodavstva u cilju sprovođenja antikorupcijski politika u oblasti zaštite životne sredine

Propisi u oblasti šumarstva, rudarstva i voda ili ne regulišu ili neadekvatno uređuju pitanje učešća javnosti. Ostaje primena krivnih propisa (Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o planiranju i izigradnji (u ograničenom segmentu izlaganja planova i programa na javni uvid), Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja (ograničeno, kod izrada studija osetljivosti) i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Primena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu svakako daje najefikasnije mogućnosti zainteresovanoj javnosti da posredno utiče na aktivnosti u oblasti šumarstva i eksploatacije nemetalnih ruda. Slabosti u praksi tiču se nedovoljnog učešća javnosti u postupcima, svakovrsnim uticajima investitora na izrađivače studija ali i obrađivače predmeta, povredama postupka procene uticaja koje su više pravilo nego izuzetak (prevashodno u interesu investitora) i sl.

- Donošenje Zakona o naknadi štete u životnoj sredini i otklanjanu šteta u životnoj sredini

Nepperfektuiran pravni sistem u oblasti eksploatacije rečnih nanosa i upravljanja šumama, nedovoljna obučenost državnih službenika, zloupotrebe u primeni prava itd. neminovno dovode do šteta u životnoj sredini, odnosno prirodnom resursu. Regulatorna, koja je u procesu transformacije i harmonizacije za EU, međutim, dovodi do nerazumevanja nekih pojmova, koji iako jezički slični, ne regulišu iste životne i pravne situacije ("otklanjanja šteta prema životnoj sredini").

- Poboljšanje nepotpunih zakonskih rešenja u krivično-pravnoj praksi kada je u pitanju zaštita životne sredine

Neadekvatna i nepotpuna zakonska rešenja, nedovoljni kapaciteti državne uprave, zloupotebe u primeni propisa i kršenje propisa imaju i svoju krivično pravnu posledicu. Minimalni broj krivičnih postupaka i još manji broj krivično pravnih osuđujućih ishoda deluje neprirodno u odnosu na sve što je napred istaknuto a odnosi se na probleme u oblasti primene prava u eksploataciji mineralnih sirovina i šuma. Neki od razloga su : sudovi organizaciono i stručno nisu osposobljeni za efikasno sprovođenje krivičnih postupaka sa elementom životne sredine, kolizija između krivičnog propisa koji propisuje određena krivična dela (krivično delo sa svojim bitnim elementima) i blanketne norme sadržane u sektorskom propisu u oblasti životne sredine, uvrežen stav o minornosti društvene opasnosti vršenja krivičnih dela protiv životne sredine, postojanje političkih pritisaka na nadležne organe postupka i na kraju i sama korupcija.