

# ***Ekonomski instrumenti***

*u funkciji unapređenja sprovođenja i  
poštovanja propisa u oblasti životne  
sredine*

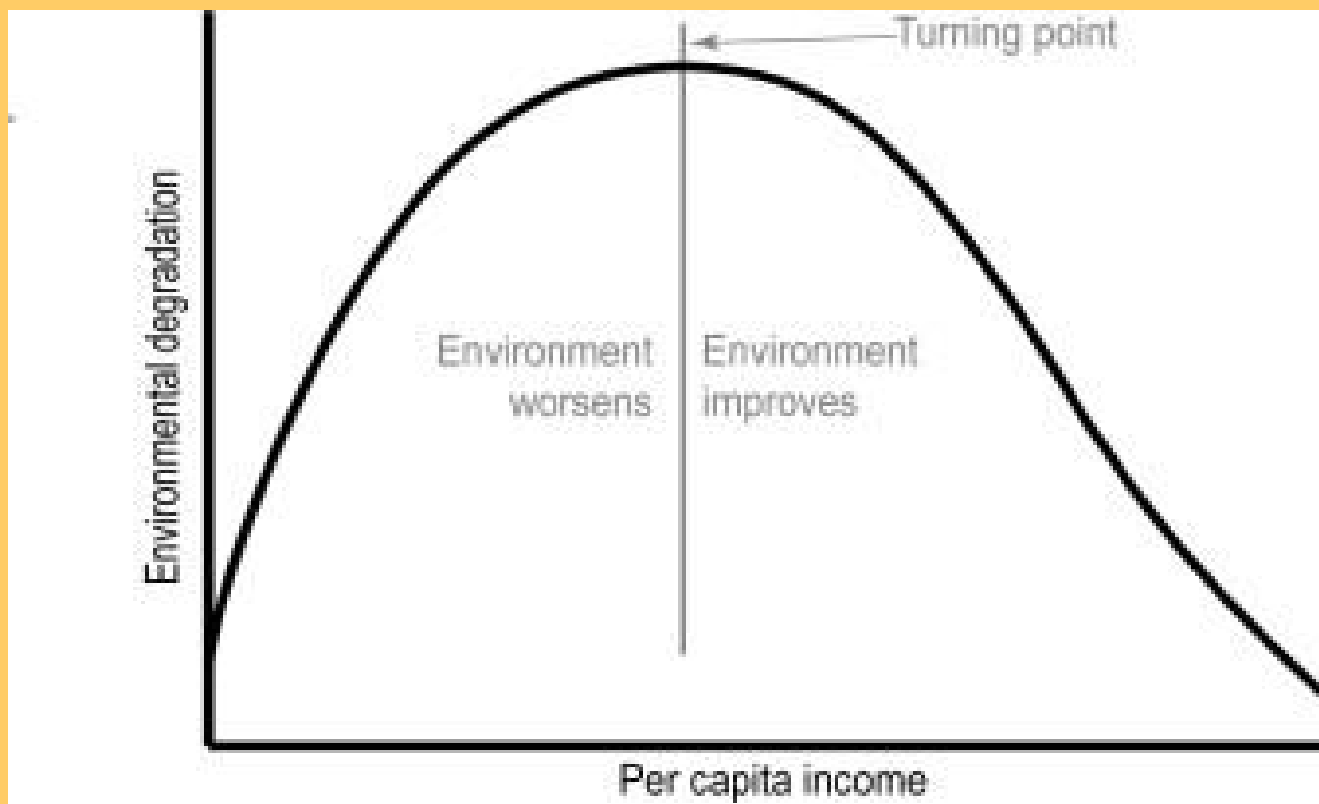
*postojeće stanje, perspektive i preporuke*

*Radmilo Pešić*

- Kada se pomene politika zaštite životne sredine i njeno finansiranje obično se misli na *eko-fondove* i pomoću njih realizovane aktivnosti.
- Međutim, za razliku od drugih institucija javnih finansija eko-fondovi nisu sami sebi dovoljni.
- Za razliku od državnih budžeta, eko-fondovi **nemaju** perspektivu trajnog rasta, već bi trebalo da nastanu, razviju se do određene veličine, a potom da polako gube na obimu i na značaju, sledeći logiku tzv. Kuznjecove krive.

# *Kuznjecova kriva*

pokazuje vezu između nivoa dohodka tj. ekonomske aktivnosti i pritiska na životnu sredinu.



- Dobra javna politika se ***ne oslanja samo javne aktivnosti***, već velikim delom prenosi težište borbe za kvalitet životne sredine na preduzeća i na domaćinstva.
- Otuda je mnogo važnije za delotvornu zaštitu životne sredine ***načiniti adekvatan set ekonomskih instrumenata***, koji ne samo što pune eko-fondove, već šalju jasne signale privrednim subjektima i građanima kako teba da se ponašaju.
- U fokusu odnosa finansija i životne sredine ***se nalaze ekonomski instrumenti*** (porezi, takse, naknade, subvencije, carine ali i kazne) ***a ne eko-fondovi***.

- U svim razvijenim društvima, za uspeh politike zaštite životne sredine, presudni su dobro postavljeni, ***dobro dizajnirani*** i ***dobro kalibrisani*** ekonomski instrumenti.
- Otuda ne čudi što se dizajniranju i kalibraciji ovih instrumenata svuda u svetu posvećuje velika pažnja.
- Normativna ekonomska teorija ističe bitna svojstva ovih instrumenata.

## Ta svojstva su:

- 1) **efikasnost**, koja može biti ekonomska ili troškovna;
- 2) **pouzdanost**, tj. u kojoj meri se možemo osloniti na određeni instrument, da ćemo njime postići određeni cilj;
- 3) **nivo informisanosti koju javni subjekat mora posedovati**, da bi pravilno primenio instrument, što ima uticaja na troškove pribavljanja informacija;
- 4) **dugoročne posledice**, u smislu da li vremenom dejstvo instrumenta slabi, jača, ili ostaje nepromenjeno;
- 5) **primenljivost**, koji je stepen kontrole neophodan da bi instrument bio efikasan; tj. koliki su troškovi primene određenog instrumenta;
- 6) **dinamička efektivnost**, u smislu kakav je uticaj primene instrumenta na konkurentnost u toku vremena, da li njegova primena stvara podsticaje za povećanje kvaliteta proizvodnje i smanjenje zagađenosti,
- 7) **fleksibilnost**, tj. da li se primena instrumenta može brzo adaptirati na promenjene uslove,
- 8) **neprotivrečnost i kompatibilnost**, tj. da ekonomski instrumenti ne suzbijaju poželjna dejstva drugih instrumenata, već da budu kompatibilni sa kako ciljevima politike zaštite životne sredine, tako i ekonomske politike uopšte; te na kraju
- 9) **pravičnost** i posledice koje primena instrumenta ima na raspodelu.

Ekonomski instrumenti namenjeni zaštiti životne sredne u Srbiji su uvedeni na osnovu *Zakona o zaštiti životne sredne* (2004), a nizom uredbi precizirana je i inovirana njihova primena i delovanje.

***Sadašnjim pravnim okvirom predviđene su:***

- **naknada za korišćenje prirodnih vrednosti,**
- **nakanda za zagađivajne životne sredine,** kao i merila i uslovi za povraćaj, oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine,
- **naknada za zagađivanje životne sredine** u područjima od posebnog državnog interesa,
- **naknada** jedinice lokalne samouprave **za zaštitu i unapređivanje životne sredine.**

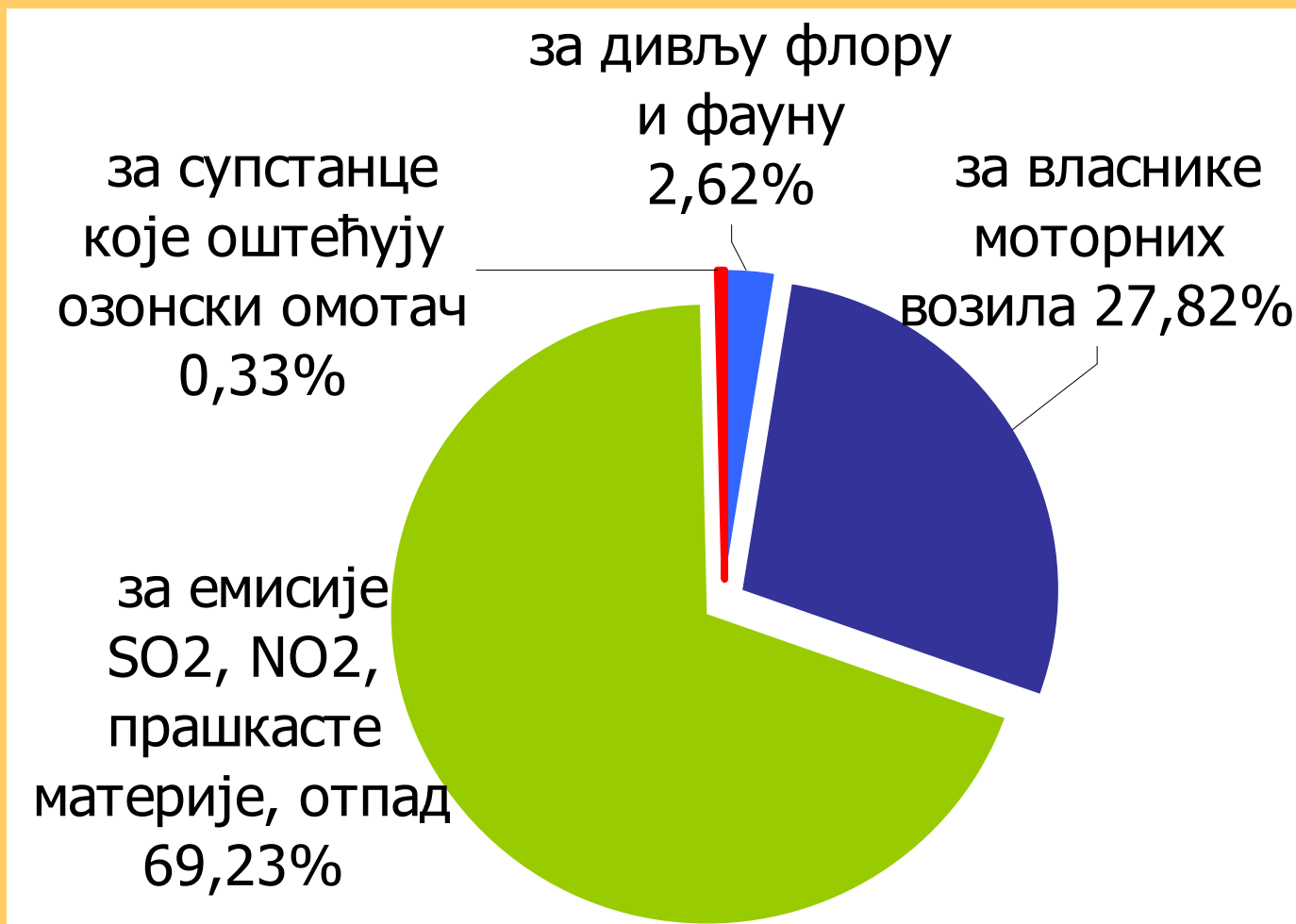
Naknada za zagađivanje životne sredine se određuje prema vrsti zagađenja životne sredine za:

- emisije pojedinačnih izvora zagađivanja,
- emisije proizvedenog ili odloženog otpada
- za postrojenja za koja se zahteva integrisana dozvola u skladu sa Zakonom
- supstance koje oštećuju ozonski omotač
- vozila na motorni pogon

- **Naknada za emisije iz pojedinačnih izvora** obračunava se prema vrsti, količini ili osobinama emisija sledećih zagađujućih materija: a) oksida sumpora izraženih kao sumpor dioksid (SO<sub>2</sub>); b) oksida azota izraženih kao azot dioksid (NO<sub>2</sub>) i c) praškastih materija
- **Naknada za proizveden, ili odložen, otpad** obračunava se prema vrsti, količini i osobinama otpada proizvedenog, ili odloženog, u periodu od godinu dana, a određuje se prema realizovanom kapacitetu proizvodnje i izražava u tonama.
- **Naknada za vozila na motorni pogon** obračunava se prema vrsti vozila, vrsti motora i pogonskog goriva, radnoj zapremini motora i prema starosti vozila. Obveznici plaćanja ove naknade su sva pravna, i fizička lica.

# Učešće različitih naknada u prihodu Fonda za zaštitu životne sredine

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine



- **Naknade za zaštitu voda** plaćaju subjekti koji ispuštaju otpadne vode u površinske i podzemne tokove, ili u veštačke kanale. Naknade se određuju kako prema ispuštenoj količini, tako i prema kvalitetu prijemnih voda.
- Najviše naknade su predviđene za aktivnosti koje najviše zagađuju, odnosno za ispuštanje neprečišćenih otpadnih voda u recipijent najboljeg kvaliteta. Propisane visine naknada povećavaju se za 50% za I klasu , odnosno 25% za II klasu voda.
- Zagađivači mogu biti oslobođeni od plaćanja naknada ukoliko imaju postrojenje za primarno, ili za sekundarno prečišćavanje otpadnih voda.
- Prihodi se uplaćuju na poseban **račun Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu** i troše se namenski.

- **Naknade koje plaća korisnik za usluge** predstavljaju najšire korišćen ekonomski instrument. Sva privredna preduzeća, kao i javna komunalna preduzeća za snabdevanje vodom i prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda plaćaju naknadu za korišćenje voda prema utvrđenoj, odnosno dozvoljenoj količini, a u skladu sa *Uredbom o visini naknade za korišćenje voda, naknade za zaštitu voda i naknade za izvađeni materijal iz vodotokova*.
- Preduzeća i domaćinstva koja dobijaju vodu iz sistema javnog vodovoda plaćaju cenu prema kategorijama korisnika, ili količini potrošene vode koja se meri. Preduzeća i domaćinstva, takođe, plaćaju naknadu za prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda. Obe ove naknade se **plaćaju javnim komunalnim preduzećima**.

- Korisničke naknade plaćaju domaćinstva i preduzeća za sakupljanje i odlaganje komunalnog i industrijskog otpada. Visina naknade se ne određuje prema količini otpada, već prema veličini, odnosno vrsti, stambenog objekta.
- Predviđeno je da naknade pokrivaju operativne troškove usluga (sa održavanjem), ali ne i da pokrivaju troškove modernizacije infrastrukture, odnosno ulaganja u nove investicione objekte.
- Novim zakonodavstvom se uvode podsticajne mere za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada, bilo kao sekundarne sirovine, bilo za dobijanje energije.

- Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS“, br. 8/2010) uvedena je naknada za proizvođača, odnosno uvoznika plastičnih kesa.

**Takse i naknade za upravljanje prirodnim resursima** su propisane za ekstrakciju i korišćenje vode i minerala, upotrebu zemljišta i šuma, te za lov i ribolov.

- Naknada od 3% na vrednost posečenog drveta se plaća **javnom preduzeću koje upravlja šumskim gazdinstvom u zaštićenim područjima**, zatim se plaća naknada za korišćenje šumskog zemljišta kad se ono daje u zakup, te naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta kada ono služi za ispašu.
- Naknade za posečeno drvo, korišćenje šumskog zemljišta za zakup i korišćenje šuma i šumskog zemljišta za ispašu, plaćaju korisnici, dok sopstvenici šuma plaćaju isključivo naknadu za posečeno drvo.

*Zakon o zaštiti životne sredine* predvideo je i **naknadu za korišćenje i promet divlje flore i faune u komercijalne svrhe.**

Ova naknada je namenjena zaštiti i unapređenju životne sredine (uključujući biodiverzitet i upravljanje zaštićenim područjima), a prati je Uredba o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune („Službeni glasnik RS”, br. 31/05, 45/05, 22/07 i 38/08).

*Zakonom o rudarstvu* propisano je da preduzeće koje vrši eksploataciju **mineralnih sirovina plaća naknadu za njihovo korišćenje.**

- Naknada se plaća za sve komponente mineralne sirovine koje se koriste ili prodaju, dok se za uzorke mineralnih sirovina koji su namenjeni za tehničko-tehnološka ispitivanja ne plaća nikakva naknada.
- Sredstva ostvarena od naknade za korišćenje mineralnih sirovina u visini od 50% su prihod Republike Srbije, a ostatak od 50% su prihod opštine na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija.
- Kada se eksploatacija mineralnih sirovina vrši na teritoriji Autonomne pokrajine, sredstva u visini od 40% su prihod Republike, a u visini od 10% su prihod Pokrajine.

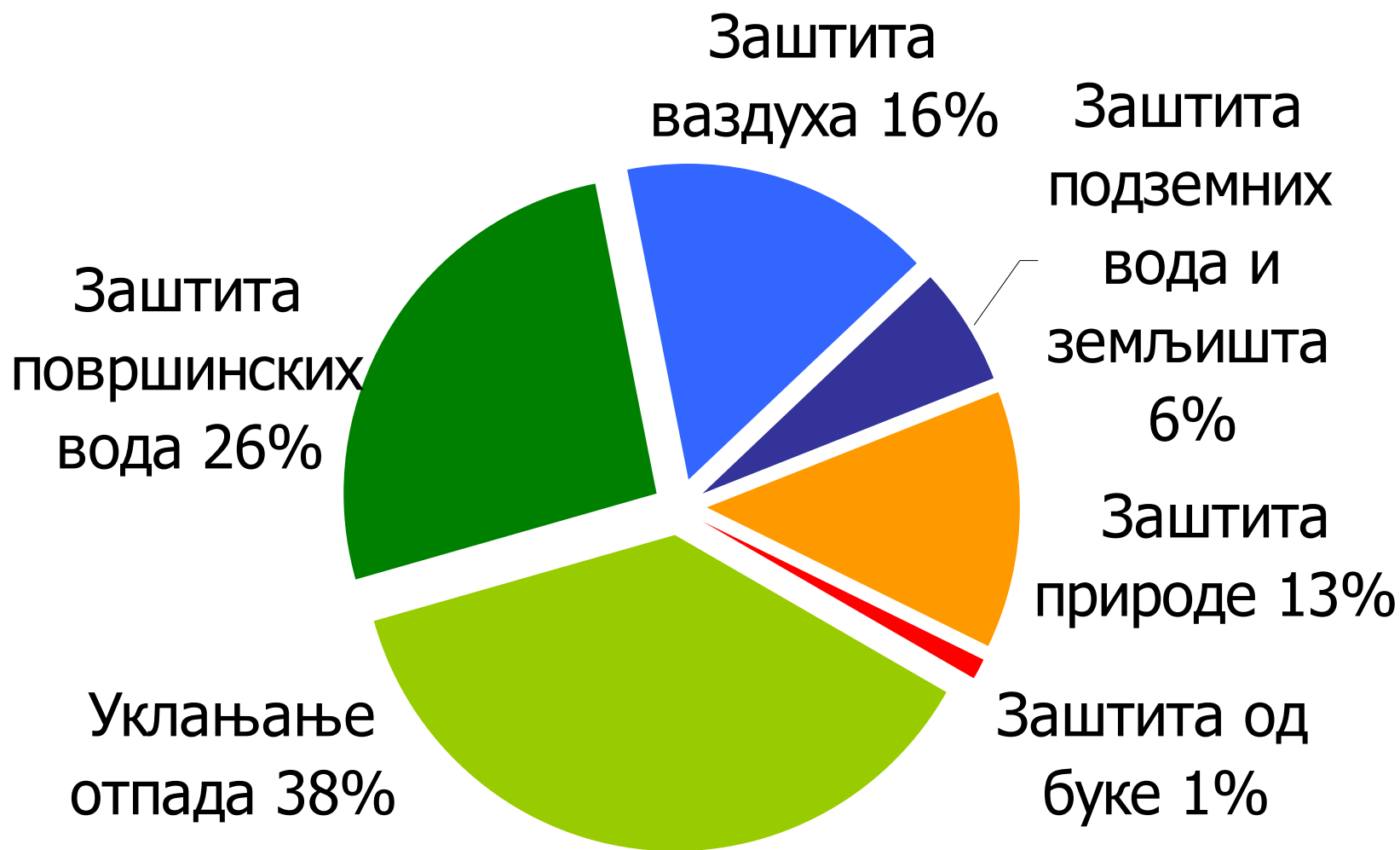
*Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda* uvodi **naknadu za korišćenje ribarskog područja** i to u visini od 15% od novčanog iznosa troškova za izdavanje dozvole za privredni ribolov, tj. u visini 10% za rekreativni ribolov.

- Prikupljena sredstva predstavljaju prihod **budžeta Republike Srbije**, dok naknada za korišćenje ribarskog područja na teritoriji Autonomne pokrajine jeste prihod budžeta pokrajine.

- *Zakonom o zaštiti prirode* predviđeno je finansiranje aktivnosti, kako iz budžeta Republike, tako i iz budžeta Autonomne pokrajine, kao i postojanje podsticajnih mera za privrednike koji posluju u zaštićenim zonama, a čije je poslovanje pogođeno izrečenim merama zaštite.
- *Zakon o zaštiti vazduha* usvaja sličan pristup finansiranju predviđenih aktivnosti, imenujući kao izvore sredstava na prvom mestu budžet Republike, odnosno Autonomne pokrajine, Fond za zaštitu životne sredine, te sredstva operatera.

# Struktura investicija i tekućih izdataka za zaštitu životne sredine u 2008.

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine



- Našim zakonodavstvom su propisane i **novčane kazne** za nepoštovanje zakona i propisa.
- **Nažalost, nivo ovih kazni je nedovoljan da bi se stvorio podsticaj za poštovanje pravne regulative.**
- Najviša kazna koja se odnosi na pravna lica, predviđena za privredne prestupe, iznosi, trenutno, nešto manje od 30.000 Evra, dok za prestup odgovorno fizičko lice unutar pravnog lica, može snositi maksimanu kaznu, tek, u iznosu nešto manjem od 2000 Evra.
- Ukoliko se radi o prekršaju, makismalne kazne su još manje, za pravna lica, maksimalno, ispod 10.000 Evra, a za odgovorna fizička lica, makismalno, ispod 500 Evra.
- Kazne za preduzetnike su, takođe, veoma niske, za prekršaje, maksimalno, ispod 5000 Evra, dok za odgovorno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije, organu jedinice lokalne samourave, maksimalna novčana kazna iznosi nešto ispod 500 Evra.

- Veći problem od neadekvatnog nivoa predviđenih kazni predstavlja **loše koncipiran sistem ekonomskih instrumenata, koji najveći deo finansijskog tereta prebacuje na tzv. velike zagađivače, za koje se zahteva integrisana dozvola.** Upravo stoga naš nacionalni eko-fond ima prilično usku prihodnu osnovu, što nije dobro.
- **Ne sme se nikako dozvoliti da se najveći deo troška javne politike zaštite životne sredne svali na leđa 150 ili 200 velikih preduzeća.**
- Potrebno je redefinisati sistem ekonomskih instrumenata, da bi se proširila osnova prihoda eko-fondova na svim nivoima.
- **Nije niti ekonomski opravdano, niti socijalno prihvatljivo, da veliki zagađivači, na koje se odnose obaveze iz IPPC Direktive EU, snose gotovo sav teret finansiranja javne politike u ovoj oblasti.**

- Još više je neprihvatljivo potencirati isključivo fiskalnu funkciju ekonomskih instrumenata. Suština instrumenata je da podstaknu privatni sektor, preduzeća i domaćinstva, da oni sami smanje zagađenja, ili da reše prethodno nastale probleme.
- **Dobro postravljeni ekonomski instrumenti ne služe da pune državnu kasu, već da nateraju sve učesnike na prihvatljivo ponašanje.** Otuda je veoma važna njihova stimulatívna uloga, kroz olakšice i oslobođenja.
- **Otuda predlažemo da se obaveze plaćanja naknada za emisije iz pojedinačnih izvora zagađivanja, kao i za emisije proizvedenog ili odloženog otpada, ne odnose samo na postrojenja za koja se zahteva integrisna dozvola, već za sve ostale zagađivače, kod kojih se emisija preko dozvoljene vrednosti može lako identifikovati.**
- **Predlažemo da se uvedu ekonomski podsticaji (oslobođenje od naknada i poreski podsticaji) za sve one koji investiraju u smanjenje zagađenja i uvode čistije tehnologije (investicioni poreski kredit).**

- **Investicioni poreski kredit** – podsticaj građanima i preduzećima da za izvestan procenat investicionih troškova umanje poresku osnovicu.
- .....razlikuje se od ubrzane amortizacije po tome što dozvoljava smanjenje poreske obaveze u trenutku nabavke opreme. To je zapravo subvencija za investicije.
- Od 1962. godine prisutan u SAD, u cilju podsticanja konkurentnosti američke privrede.
- Danas se obliato koristi za podsticanje obnovljivih izvora energije i zaštitu životne sredine.

Iz iskustva zemalja u tranziciji, može se zaključiti da osim instrumenata namenjenih vođenju politike životne sredne (eko-poreza, taksi, naknada, subvencija i kazni) mogu se koristiti i neki drugi izvori za finansiranje zaštite životne sredne.

Skoro jedna trećina prihoda eko-fonda u Bugarskoj, tokom devedesetih godina, poticala je od **poreza na uvoz polovnih automobila**, dok je u Češkoj najveći deo prihoda nacionalnog eko-fonda dolazio od **carina na uvoz opasnih substanci**, posebno onih koje oštećuju ozonski omotač

- U gotovo svim državama koje su uspešno okončale tranziciju bilo je vidno učešće **privatizacionih prihoda** u alimentiranju eko-fonda, pre svega za rešavanje nasleđenih ekoloških problema, tzv. „istorijskog zagađenja“.
- Primera radi, u drugoj polovni devedesetih u Bugarskoj su prihodi od privatizacije učestvovali u popunjavanju eko-fonda sa oko **13,8 %**, u Češkoj **28,3%**, u Estoniji **27,4%** u Mađarskoj nešto manje, oko **6,6%**, ali u Sloveniji čak **40,4%**.
- **Nije nam ni do danas poznato u kom procentu su prihodi od privatizacije u Srbiji učestvovali u popuni nacionalnog eko-fonda, tj. u finansiranju politike zaštite životne sredine**

- „Istorijska“, zagađenja u Srbiji stvaraju probleme čiji troškovi rešavanja do sada nisu precizno kvantifikovani.
- Istraživanje koje je 2004. godine rađeno za potrebe izrade NEAP-a, obuhvatilo je **grube ekonomske procene i to samo tekućih šteta.**
- Pomenutom studijom su bili obuhvaćeni uglavnom **tokovi** zagađenja i degradacije životne sredine, a ne ranije stvoreni, „istorijski“ **fondovi** zagađenja, akumulirani u vodi i zemlji.

- Činjenica je da danas ne znamo, čak ni grubo, kolike su zapravo finansijske potrebe politike zaštite životne sredne u budućnosti, da bismo mogli upešno projektovati i dimenzionisati rast eko-fondova, kao i da bismo postavili i kalibrisali za to namenjene ekonomske instrumente.
- **Možemo zaključiti, da nam nedostaje ne samo poznavanje obima finansijskih potreba javne politike zaštite životne sredine, već nam treba i mnogo više stimulatitvnosti u kreiranju instrumenata.**

# **Predlažemo:**

- 1. prioritetne i hitne aktivnosti na redefinsanju i redizajniranju sistema ekonomskih instrumenata,**
- 2. aktivnosti na kvantifikovanju potreba za finansijskim sredstvima, te da se**
- 3. učine ozbiljni naponi ka ukрупnjavanju, podizanju kapaciteta i boljoj regulaciji lokalnih eko-fondova.**