

Slavka Zeković\*

## EKONOMSKI I TRŽIŠNI INSTRUMENTI U POLITICI ODRŽIVOG RAZVOJA EU<sup>1</sup>

**APSTRAKT:** U članku je obrađena uloga ekonomskih instrumenata u politici zaštite životne sredine i održivi razvoj. Ključni elementi istaknuti su kao okviri za dva osnovna pristupa korisnicima ekonomskih instrumenata: upravljački - kontrolisani pristup (CAC) i instrumenti bazirani na tržištu (MBI) - pristup baziran na tržišnim mehanizmima. Postojeći ekonomski instrumenti u politici zaštite životne sredine i održivi razvoj analiziraju se u zemljama EU, OECD-a i zemljama u tranziciji. Dat je pregled iskustava u vođenju ekonomskih instrumenata u zemljama EU, OECD-a i zemljama u tranziciji.

**KLJUČNE REČI:** ekonomski instrumenti, održivi rast, zaštita životne sredine

**ABSTRACT:** In the paper one elaborates the role of economic instruments in the politics of environmental protection and sustainable development. Key elements are pointed out as well as the frameworks for two basic approaches to the uses of economic instruments: commanding - controlled approach (CAC) and market -based instruments (MBI) -an approach based on market mechanisms. The existing economic instruments in the politics of environmental protection and sustainable development are analyzed in the countries of EC, OECD and in the countries in transition. The review is given of the experiences in the implementation of economic instruments in the countries of EC, OECD and in the countries in transition.

**KEY WORDS:** economic instruments, sustainable development, environmental protection, on the principle "the polluter pays"

### UVOD

Implementacija održivog razvoja podrazumeva definisanje politike održivog razvoja i uključivanje adekvatnih ekonomskih i drugih instrumenata za primenu i kontrolu strateških rešenja. Usvajanjem strategije održivog razvoja (prema Rio Deklaraciji o održivom razvoju i zaštiti životne sredine), državni organi pojedini-

\* Naučni saradnik Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

<sup>1</sup> Rad je deo naučnog projekta MNTR "Planiranje i upravljanje održivim razvojem u uslovima prelaska na tržišnu privredu - institucionalno prilagođavanje praksi i standardima EU", Ekonomski fakultet u Beogradu i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

nih zemalja trebalo bi da unaprede korišćenje ekonomskih instrumenata u finansiranju životne sredine i obezbeđenju sprovođenja osnovnih načela “održivosti”, na osnovu primene principa “zagađivač plaća” i “korisnik plaća”. Primena načela održivog razvoja na nacionalnom, regionalnom, lokalnom i nivou preduzeća, podrazumeva primenu/integrisanje ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine, opšte i sektorskih politika (posebnu industrijsku politiku). Ekonomski, tržišni, planski i ostali instrumenti zaštite životne sredine trebalo bi da budu deo globalnog sistema upravljanja životnom sredinom i deo proizvodnog menadžmenta (na nivou preduzeća).

## **1. OSNOVNI EKONOMSKI I DRUGI INSTRUMENTI STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA**

Od primarnog značaja za održivi razvoj je utvrđivanje pristupa, strategije i mogućnosti primene mehanizama realizacije (instrumenata, sredstava, akcija). Država ima ključnu ulogu u promovisanju, podsticanju i implementaciji održivog razvoja, uz posebnu odgovornost obezbeđenja važne nacionalne i institucionalne infrastrukture (regulisanje tržišta, zakonodavstvo, subvencije i dr.), politika i instrumenata. Istovremeno, organi lokalne uprave, lokalna preduzeća, građani, društvene grupe i drugi akteri trebalo bi da razvijaju program aktivnosti i dijaloga radi obezbeđivanja obrazaca održive proizvodnje, razmene i potrošnje. Strukturne promene i održivi okviri proizvodnje, razmene i potrošnje u velikoj meri zavise od preduzeća, posebno od novih malih i srednjih preduzeća kao najinovativnijeg aktera održivog razvoja.

Politika održivog razvoja podrazumeva: a) politiku dematerijalizacije materijalnih inputa/outputa u proizvodnji, b) politiku optimizacije proizvodnje/potrošnje, c) supstituciju proizvoda (neobnovljivih resursa), d) mogućnost reciklaže proizvoda ili otpada. Realizacija održivog razvoja nije moguća samo uz primenu dijagnostičkih instrumenata i mehanizma planskih predviđanja, već zahteva razvoj i primenu instrumenata, sredstava i akcija na različitim nivoima. Prema međunarodnim iskustvima (UN) integralni pristup u planiranju i implementaciji održive ekonomije podrazumeva utvrđivanje regulatorne, ekonomske i socijalne politike i njihovih instrumenata, koji su prikazani u tabeli 1.

U primeni strategije održivog razvoja, pored zakonskih instrumenata (zakoni, uredbе, pravilnici, direktive, međunarodne konvencije, protokoli, rezolucije, deklaracije i dr.) koriste se brojni ekonomski instrumenti, dobrovoljni/nevladini instrumenti u zaštiti životne sredine (npr. Povelja o poslovanju u održivom razvoju, Deklaracija o čistijoj proizvodnji, Energetska povelja, kon-

vencije i sl.) i različiti integrišući mehanizmi i planski instrumenti (npr. ekološka dozvola, strateška procena efekata planova i programa na životnu sredinu (SEA), instrument “analiza uticaja objekata na životnu sredinu” (EIA), integralna prevencija i kontrola zagađivanja (IPPC), urbanistička i građevinska dozvola i td.

Za sprovođenje koncepta održivog razvoja, pored uvođenja “novih” integralnih planskih instrumenata zaštite životne sredine (SEA, IPPC i dr.), ključnu ulogu ima izbor pristupa ekonomskim/tržišnim instrumentima. Zbog toga se ukazuje na elemente i okvire dva osnovna pristupa i iskustva u njihovoj primeni u zemljama EU, OECD-a i zemljama sa ekonomijama u tranziciji.

**Tabela 1:** Opšti instrumenti regulatorne i ekonomske politike u implementaciji održivog razvoja (prema iskustvima UNEP-a)

Dematerijalizacija materijalnih i drugih inputa	Optimizacija korišćenja resursa
<b>SREDSTVA i AKCIJE</b>	<b>DRŽAVE</b>
<b>Indikatori</b>	<b>Nacionalno računovodstvo</b>
<b>Normativne metodologije</b>	<b>Norme – finansijske, društvene i kvalitativne</b>
<b>Postavljanje standarda efikasnosti proizvoda i procesa, standardi izveštavanja i obeležavanja</b>	<b>Postavljanje standarda za ponašanje relevantno za životnu sredinu</b>
<b>Informacije – podaci o nivoima korišćenja materijalnih inputa (energije, sirovina...)</b>	<b>Smernice/instrukcije za kreiranje politike, integrisanje politike</b>
<b>REGULATORNE I</b>	<b>EKONOMSKE POLITIKE</b>
<b>Zakonodavstvo – zakonski obavezujući zahtevi za promenu nivoa korišćenja materijalnih inputa</b>	<b>Zakonodavstvo – zakonski obavezujući zahtevi za promenu sektorskog ponašanja</b>
<b>Procena, sprovođenje – zakoni beskorisni bez njih</b>	<b>Procena, sprovođenje – zakoni beskorisni bez njih</b>
<b>Porezi/naknade za ekstrakciju resursa – usmeravanje na veću efikasnost procesa i proizvoda</b>	<b>Reforma ekološkog poreza (ETR) – oporezivanje “loših”, a ne “dobrih” (ekološki-sklonih)</b>
<b>Porezi/naknade na proizvode – kažnjavanje neefikasnosti procesa i proizvoda</b>	<b>Uklanjanje nakaradnih subvencija – “ogoljavanje” nekonkurentnosti “prljavih” sektora</b>
<b>Porezi/naknade za emisije – materijalne emisije u vazduh, vodu, zemljište; buka i dr.</b>	<b>Novo investicije, subvencije i olakšice, kao podrška novim “zelenim” industrijama</b>
<b>Investicije – promovisanje dematerijalizacije</b>	<b>Internalizacija troškova (načelo “zagađivač plaća”) – da cene odražavaju prave troškove</b>
<b>Ad-hoc podrška – prilagođena posebnim naporima industrije ka dematerijalizaciji inputa</b>	<b>Ekološke dozvole kojima se može trgovati – tržišno odlučivanje o normama za smanjenje zagađenja</b>

Izvor: “Sustainable consumption and production”, UNEP, 2000/2001.

### 1.1 INTEGRALNI PLANSKI INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE PROCENA EFEKATA PLANOVA I PROGRAMA NA OKRUŽENJE (STRATEŠKA PROCENA UTICAJA)

U dosadašnjoj praksi razvijenih i drugih zemalja (uključujući RS i SRJ) osnovni instrument za procene ekoloških uticaja bila je “analiza uticaja izgradnje objekata odnosno radova na životnu sredinu” koja se odnosi na nivo konkretnih

projekata (Council Directive 85/337/EEC, 27 june 1985) [1], koja je izmenjena i dopunjena procenom efekata javnih i privatnih projekata na životnu sredinu (Council Directive 97/11/EC, 3 march 1997.). Uvođenjem strategije održivog razvoja u sve segmente privrednog sistema i društva (posebno principa predostrožnosti), nastala je potreba da se ekološka održivost obezbeđuje ne samo preko mikroekonomske analize i analize uticaja na okruženje na nivou investicionih programa, već i putem strateške procene uticaja na okruženje u okviru makroekonomskih analiza, planova i programa na nivou iznad projektnog i na nivou nacionalnih ili pojedinih sektorskih politika. Prihvatanjem opšte strategije održivog razvoja, kao i zbog potreba izučavanja mogućih uticaja i implikacija strateških planova i programa, poslednjih godina razvijale su se različite forme (na neki način preteče) strateških procena uticaja. Među njima su procene uticaja planskih rešenja (PIA – planning impact assessment) [2], i procene socijalnih uticaja (SIA) [3]. PIA ne razmatraju samo efekte planova u fizičkoj/prirodnoj sredini već i u socio-ekonomskom okruženju. Prema Programu EU o životnoj sredini i održivom razvoju, procene uticaja u prostornom/fizičkom planiranju trebalo je da budu uvedene od 1995. [4]. Polazeći od cilja integracije sektorskog i prostornog planiranja u kontekstu održivog razvoja, svrha procena uticaja planskih rešenja na životnu sredinu (PIA) je da:

- Prikaže stanje životne sredine područja i pojedinih lokaliteta u planovima;
- Proceni efekte promena životne sredine prema planiranim alternativama urbanog i prostornog razvoja i obezbedi mehanizam kako da se u dugoročnom upravljanju uzmu u obzir efekti planskih rešenja i aktivnosti na fizičko i društveno okruženje;
- Odredi stepen prihvatljivosti pojedinih planskih rešenja sa stanovišta održivog razvoja i zaštite životne sredine;
- Obezbedi dovoljno informacija za procenu efekata razvojnih rešenja na životnu sredinu, kreiranje politike i donošenje razvojnih odluka;
- Omogući lokacionu kompatibilnost planiranih rešenja iz aspekta zaštite životne sredine;
- Dopuni “cost-benefit” analizu i studiju opravdanosti u planiranju razvojnih rešenja, primenom naučno zasnovanog instrumentarijuma ekoloških preferencija plana.

Donošenjem Direktive Evropskog parlamenta i Saveta o strateškoj analizi i proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu (SEA – Strategic Environmental Assessment) u 2001. [5], formalno je uveden značajan multilateralni instrument za ostvarivanje opšte politike održivog razvoja u zemljama EU. Implementacija Direktive SEA u nacionalnim zakonodavstvima trebalo bi da se realizuje do polovine 2004. Ovoj aktivnosti se pridružuje i Republika Srbija u izradi

predloga novog Zakona o sistemu zaštite životne sredine u RS (čije se donošenje uskoro očekuje). Instrumentarijum SEA omogućava vrednovanje ekoloških uticaja i preferencija planskih alternativa i rešenja, politika i programa različitih sektora pre njihovog donošenja, odnosno omogućava uključivanje ekoloških i principa održivog razvoja u donošenje odluka na strateškom nivou. To omogućava povećanje transparentnosti planskog procesa. Cilj instrumenta SEA Direktive je blagovremena priprema i procena ekoloških posledica planova i programa i upoznavanje nacionalnih, regionalnih, lokalnih i drugih aktera sa efektima pre njihovog donošenja i primene.

#### **Instrument integralne prevencije i kontrole zagađivanja**

Donošenjem Direktive EU o integralnoj prevenciji i kontroli zagađivanja (IPPC) [6], 1996.godine, oficijelno je uveden važan instrument za ostvarivanje strategije održivog razvoja, posebno u domenu industrijske politike. Cilj "integralne prevencije i kontrole zagađivanja" kao instrumenta neposredne državne kontrole je stvaranje integralnog sistema ekoloških dozvola i kontrole za pojedine specifične industrijske aktivnosti koje imaju potencijalne ekološke uticaje, radi održavanja visokog nivoa zaštite životne sredine. Predlog novog Zakona o sistemu zaštite životne sredine u RS predviđa uvođenje ovog instrumenta.

### **1.2. EKONOMSKI I TRŽIŠNI INSTRUMENTI**

U vođenju politike zaštite životne sredine I održivog razvoja koriste se raznovrsni ekonomski instrumenti:

- indikativni (strategije, planovi, programi, rezolucije, smernice i sl.),
- poreski (razni porezi, akcize, poreske olakšice i podsticaji, poreski krediti i dr.),
- finansijski (de/stimulativne kamatne stope, rokovi vraćanja, grace periodi, multilateralni investicioni ugovori, koncesije, ekološko osiguranje, LIFE instrument, komercijalni i posebni krediti, restrikcije i dr.),
- instrumenti održive spoljno-trgovinske politike (spoljnotrgovinske dozvole prema pravilima WTO, subvencije, carine, osiguranje i dr.),
- instrumenti direktne državne kontrole (ekološke dozvole, integralna prevencija I kontrola zagađivanja, saglasnosti I dozvole za strana ulaganja, koncesije, kontrola cena, investicione i proizvodne dozvole, planske dozvole),
- ostali (standardi kvaliteta, ekološki standardi, standardi emisija, standardi i misija, lokacione i građevinske dozvole, upotrebne dozvole, infrastruktura, donacije i dr.).

Savremena iskustva razvijenih i zemalja u razvoju u oblasti politike zaštite životne sredine zasnivaju se na dve osnovne (dominantne) strategije:

- komandno - kontrolnom pristupu (command-and-control approach - CAC),
- pristupu tržišno-zasnovanih ekonomskih instrumenata, na principu “zagađivač plaća” (market-based instruments - MBI).

U praksi se primenjuju obe strategije, a neke države koriste istovremeno elemente oba pristupa (tzv. “hibridni” ili “mešoviti”).

Komandno - kontrolni pristup podrazumeva direktnu regulaciju, primenu sistema monitoringa, primarnu upotrebu regulatornih mehanizama kao što su standardi, dozvole, odobrenja i povlastice, posebno u kontroli korišćenja voda i zemljišta. Kada je u pitanju smanjenje nivoa zagađivanja, ovaj pristup podrazumeva veliku regulativnu moć države u domenu prognostičkih elemenata za pojedine grane, tehnologije, proizvodne kapacitete. Ovaj pristup je relativno težak za primenu i koristi se uglavnom u zemljama gde je regulatorna nepopustljivost deo načina življenja [7]. Komandno-kontrolni pristup je zasnovan na primeni legalno ustanovljenih standarda, kroz sistem kazni i drugih penala. Međutim, u njegovoj praktičnoj primeni ispoljene su brojne teškoće. I pored ekološke regulative koja bi trebalo da utiče na smanjenje konflikata između ekološke zaštite i industrijske prakse, može se konstatovati manja ili veća neefikasnost ovog pristupa. Neefikasnost komandno - kontrolnog pristupa ogleda se na različite načine u pojedinim državama, ali najčešće kroz lošu obaveštenost industrijskih i drugih malih i srednjih preduzeća (posebno privatnih) o ekološkoj politici i standardima, nedovoljnu primenu standarda emisija, korupciju, probleme tretmana otpada u industriji i td. Ovaj pristup koriste SAD, sve industrijske zemlje Azije (posebno “zemlje tigrova”, Kina) [8] i neke zemlje EU (npr. Nemačka).

Alternativa komandno-kontrolnom pristupu je tržišno - zasnovani pristup, koji je dugo zagovaran među ekonomistima u rešavanju ekoloških problema, kroz primenu ekonomskih instrumenata u skladu sa tržišnim mehanizmima. Suprotno komandno - kontrolnom pristupu, tržišno zasnovani pristup omogućava slobodan izbor mera kontrole zagađivanja, uvažavajući signale sa tržišta, uz manju uključenost države. Efikasno upravljanje životnom sredinom je potrebno radi integracije ekoloških ciljeva u donošenje ekonomske politike i prilagođavanje strategije upravljanja na državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Zbog teškoća u primeni komandno - kontrolnog pristupa, većina zemalja primenjuje tržišno - zasnovani pristup, kao fleksibilniji, efikasniji i troškovno racionalan vid kontrole zagađenja. Osnovni ekonomski instrumenti u ovom pristupu, koji se uglavnom koristi u razvijenim zemljama, su:

- opterećenja/naknade zagađivača (upravljanje opterećenjima, struktura i raspored naknada/opterećenja po korisnicima - pollution charges),
- tržišni (pomoć, diferenciranje raznih poreza/taksi - market creation),
- sistem povraćaja depozita (deposit-refund system),
- primena podsticaja/podrški (inforcement incentives).

Prema studiji OECD-a identifikovano je 5 kategorija tržišno - zasnovanih ekonomskih instrumenata: [9], [10]

- porezi/takse i opterećenja/naknade (taxes and charges),
- depozit i naknade/obeštećenja (deposit -refund schemes),
- trgovina emisijama ili sistem tržišnih dozvola (emission trading or marketable permits system),
- primena finansijskih podsticaja (financial enforcement incentives),
- pomoć (subsidies).

Opterećenja/naknade zagađivača podrazumevaju poreze za izbacivanje štetnih materija u vazduh, vode, zemljište. Diferenciranje raznih taksi uključuje oporezivanje proizvodnje, distribucije i potrošnje pojedinih proizvoda štetnih po okolinu. Sistem povraćaja depozita podrazumeva plaćanje depozita za kupovinu mogućih ekološki nepovoljnih proizvoda, koji se vraća kada se ustanovi da isti nema negativnih učinaka na okruženje (u određenom procentu ili u celini). Tržišne dozvole podrazumevaju avansnu prodaju prava na određenu kvotu emisija zagađujućih materija konkretnom preduzeću, koje može da kupi ovu dozvolu na tržištu hartija “kvota emisije”. Ovi instrumenti omogućavaju zagađivačima da izaberu način i mere kontrole zagađenja. Slobodna primena navedenih ekonomskih instrumenata predstavlja istovremeno i regulatorne instrumente u oblasti zaštite životne sredine. Oni stimulišu razvoj tehnologije za kontrolu zagađivanja, posebno u privatnom sektoru, podstiču izbor ekološki zasnovanih tehnologija, eliminišu državne zahteve za velikim obimom i detaljnošću informacija za određivanje nivoa kontrole za svaku fabriku, proces ili proizvod i omogućavaju u potpunosti državi da obezbedi prihode za podršku programima kontrole zagađivanja. Ekonomski instrumenti su uglavnom sposobni da regulišu zagađivanje uključujući tržišne i mehanizme regulacije i manje mešanje države.

Mehanizam tržišno zasnovanih instrumenata podrazumeva učesće osnovnih principa - da država kreira finansijske podsticaje (ili destimulacije) za izvore zagađenja (za razliku od “komandnog” pristupa), firme i individualne korisnike, da se ponašaju na društveno prihvatljiv način. Ekonomski instrumenti su projektovani radi ublažavanja prekomerne upotrebe ne/obnovljivih resursa, “oskudice resursa” i njihove cene. Njihova primena na principu “zagađivač plaća” podrazumeva uvažavanje ekoloških troškova u proizvodnji i potrošnji uz integri-

sanje ovih troškova u pripremu i donošenje odluka. Drugim rečima, to predstavlja internalizaciju ekoloških efekata u proizvodnji i potrošnji.

Iskustva razvijenih zemalja pokazuju da su tržišno zasnovani ekonomski instrumenti efikasna sredstva za ekološko upravljanje, koja ne mogu da zamene vitalnu regulaciju, već su njoj komplementarni.

Primena obe strategije/ pristupa (komandno - kontrolnog i dugoročne strategije tržišno zasnovanih instrumenata) zahteva ustanovljavanje institucija i primenu mehanizama kontrole, kao i delimično restrukturiranje privrednog razvoja, uz procese demokratizacije i povećanja decentralizacije u donošenju razvojnih odluka. Izbor ekonomskih instrumenata i njihova integracija u ekonomski i društveni sistem, zavisi od specifičnosti problema i uslova države i primenjenih kriterijuma za njihov izbor.

Uslovi za primenu tržišno zasnovanih instrumenata mogu se sumirati kroz:

- političku prihvatljivost i administrativnu pogodnost,
- međunarodne trgovinske implikacije i industrijsku konkurentnost,
- projektovanje instrumenata prema principu “zagađivač plaća”,
- adekvatnu bazu znanja.

Planiranje tržišno zasnovanih instrumenata (uključujući ekološke poreze/takse) zasniva se na efikasnosti, sposobnosti, ravnopravnosti i proceni mogućnosti primene principa “zagađivač plaća”. Države koje primenjuju ovaj pristup i princip, kao prvi korak omogućavaju pomoć u oblasti međunarodne trgovine. Sa druge strane, industrija ima potrebu da više sazna o mogućnostima za uvećavanje/ smanjivanje sopstvene dobiti, kroz uvođenje promena u proizvodni proces (materijalni inputi, tehnologija, priprema odluka i menadžment).

Implementaciju održivog razvoja, indirektno regulišu i drugi ekonomski instrumenti, kao što su koncesije i multilateralni investicioni ugovori. Koncesije predstavljaju pravni odnos između države (koncedenta) i pravnog ili fizičkog lica (koncesionara) u kome koncedent ustupa koncesionaru pravo korišćenja javnog dobra ili obavljanja javne službe, uz određenu nadoknadu, radi ostvarivanja javnih interesa [11].

U procesu globalizacije trgovinske razmene i materijalne proizvodnje, Svetska trgovinska organizacija (WTO) i multinacionalne kompanije zalažu se za uvođenje multilateralnih ugovora o investiranju (multilateral agreement on investment), radi olakšavanja trgovine i prometa, ali uz izostanak procene ekoloških konsekvenci razvojnih odluka/ugovora i uniformno utvrđenih pravila ponašanja preduzeća u pogledu ekološke zaštite. Posebno su važne odredbe o obavezi preduzeća u oblasti zaštite životne sredine. Nesumnjivo je da će buduća strana ulaganja biti sve više regulisana ovim ugovorima sa zemljama koje žele da privuku strani kapital. Ovaj model ekonomske alokacije stranog kapitala multinacionalnih kompanija nema preciziranu obavezu uvažavanja zakonske regulative



“lokalne” sredine, grada, države, što može da, uz pozitivne razvojne efekte (u zapošljavanju, podizanju nivoa razvijenosti i dr.) doprinese i negativnim ekološkim efektima po životnu sredinu. Ovakva “ležernost” kompanija i neobaveznost da primene standarde i kriterijume zaštite životne sredine zemlje domaćina, otvara neka od pitanja uticaja multilateralnih investicionih ugovora u pogledu:

- Delimičnog ograničavanja državnog suvereniteta i prostornog integriteta u domenu zaštite životne sredine;
- Izbegavanja primene principa predostrožnosti u zaštiti životne sredine i planiranju razvoja;
- izbegavanja nadoknade eventualno pričinjenih šteta životnoj sredini lokalne zajednice u državi gde je locirana, zbog čega se ovim ugovorima protive brojne nevladine organizacije i dr.

## 2. ZEMLJE EU

Za sprovođenje Petog Programa EU o politikama i akcijama u odnosima životne sredine i održivog razvoja do 2.000. godine [12], predviđena je primena principa “zagađivač plaća”. U okviru “horizontalnih mera” podrške, svaka država je obavezna da opsežno razmotri oblike podrške u oblasti zaštite životne sredine. Za formiranje tržišno zasnovanih podsticaja za ostvarenje ekoloških ciljeva u privredi i društvu, koriste se ekonomski instrumenti, posebno poreski. Osnovni cilj ovih instrumenata je da internalizuju sve eksterne ekološke troškove, u životnom ciklusu proizvoda (kroz materijalne inpute, distribuciju, korišćenje i finalno odlaganje), tako da ekološki prihvatljiviji proizvodi budu tržišno konkurentniji u odnosu na proizvode koji za posledicu imaju zagađenja i otpad. U skladu sa tim, moguće su dve opcije - cenovni i kvantitativni/količinski pristup. Za smanjenje i kontrolu emisije količina zagađujućih materija veoma uspešno se koriste trgovinske dozvole. U razvoju svakog instrumenta važan je ne samo potencijalni uticaj na lokalnu sredinu, već i njihova ekonomska efikasnost i regionalni uticaj.

**Prva važna kategorija ekonomskih instrumenata** u zemljama EU obuhvata dozvoljena opterećenja/takse i zabrane. Oni su veoma primenjivi u oblasti zagađenja voda (infrastrukture, postrojenja za prečišćavanje i dr.), vazduha i odlaganja otpada. Međutim, u odnosu na princip “zagađivač plaća”, sva dozvoljena opterećenja se postepeno usmeravaju ka sprečavanju zagađenja i podsticaju razvoja procesa čistije proizvodnje. Odgovornost za dozvoljena opterećenja i zabrana emisija iz postojećih izvora su osnovni cilj aktivnosti zaštite životne sredine na lokalnom i državnom nivou. Svako opterećenje ima stvarni ekološki uticaj i konsekvence, generiše veću finansijsku dobit. Na nivou države projektuje se sistem

naknada/opterećenja (posebno u slučaju zagađenja vazduha i voda), za koncentrisane emisije (izvore) i ispuštanje iz mobilnih izvora. U drugom slučaju, internalizacijom eksternih troškova korišćenja goriva kod vozila, može da se smanji nivo dohotka korisnika, ali i da se poveća kvalitet životne sredine.

**Drugu kategoriju fiskalnih podrški** čine oporezovani efekti pojedinih potrošnji resursa i rasipničkog ponašanja. Tako je u oblasti korišćenja energenata uvedena taksa na ugljenik (carbon tax) za sva fosilna goriva. Uvođenje fiskalnih podrški i poreza/taksi usmereno je ka većoj odgovornosti za zaštitu osnovnih prirodnih resursa i životne sredine. U skladu sa tim, ekonomski je efikasnije oporezovati ekološki štetne ekonomske aktivnosti i smanjiti poreze onim delatnostima koje mogu da imaju negativan efekat na zaposlenost i investiranje. **Treću kategoriju ekonomskih instrumenata** čine državna podrška i pomoć koja uključuje sistem direktnih i indirektnih subvencija. Ovaj vid državne podrške posebno treba da bude usklađen sa principom “zagađivač plaća”. Ova pretpostavka ukazuje na važnost novčane pomoći za pojedine tipove ekoloških troškova, ali i za obezbeđenje jedinstvenog tržišta EU.

**Četvrtu kategoriju tržišno zasnovanih instrumenata** čini ekološki nadzor. Ekološki nadzor treba da omogući jasne ekonomske podsticaje za upravljanje zagađenjima i kontrolu rizika. Pored poreza/taksi, poreskih olakšica/ podsticaja, državne pomoći i ekološkog nadzora, u spektar ekonomskih instrumenata politike zaštite životne sredine spada i ekološko označavanje (eco-labelling) proizvoda. Ekonomske instrumente podržavaju sistemi monitoringa i institucionalna sposobnost za uključivanje različitih pritisaka i stavova javnosti, nevladinih i drugih organizacija. Primena ovog pristupa omogućava društvenu i državnu kontrolu pojedinačnih moći u oblasti zaštite životne sredine.

### 3. ZEMLJE OECD-A

Razvijene zemlje (posebno OECD-a) primenjuju ključne principe zaštite životne sredine (“zagađivač plaća”, “korisnik plaća”, oporezivanje korišćenja ekološki štetnih proizvoda i poresko oslobađanje ekološki pogodnih proizvoda, korišćenje boljih tehnologija), koji su zakonski ustanovljeni i uključeni u sve ekonomske mehanizme u oblasti zaštite životne sredine. Ovi mehanizmi podrazumevaju nadoknade za korišćenje prirodnih resursa, poreze, takse, premije, stimulacije, osiguranje i druge oblike. Osnovni ekonomski instrumenti u politici zaštite životne sredine zemalja OECD-a su takse, subvencije i ostali instrumenti.

Ekološko oporezivanje se usmerava uglavnom putem poreza/taksi ili državne pomoći (subvencija). Globalno, izbor između ova dva načina favorizuje takse/poreze iz nekoliko razloga:

- davanje pomoći zahteva procenu nivoa do koga će se redukcija zagađenja plaćati/ subvencionisati, a što je kompleksno pitanje,
- državna pomoć ima različite efekte na profitabilnost u industriji (kao važnom izvoru zagađivanja sredine),
- generalno, pomoć može da bude nedovoljno efikasna, dok se prihod od poreza/ taksu sistemski usmerava u domenu zaštite životne sredine,
- sredstva pomoći, kao oblik zaštite industrije, mogu da prouzrokuju probleme u međunarodnoj trgovini.

Pored izbora između taksu/poreza i sredstava pomoći, važan je i izbor između primene ekoloških poreza/taksu i sistema dozvola: u oba slučaja za maksimalni nivo zagađenosti se uzima postojeće stanje i definišu novi ciljevi smanjenja zagađivanja. U zemljama OECD-a češće se primenjuje ekološko oporezivanje zagađivača. Primena ekoloških poreza/taksu često je otežana, ponekad i nemoguća zbog problema ocene ekološkog kvaliteta sa stanovišta stanovništva, biljnog i životinjskog sveta, fizičkih struktura, složenosti uticaja emisija, ozbiljnih teškoća i problema u merenju emisija, problema "razgraničenja" emisija po izvorima i dr.[13].

Glavni oblici ekološkog poreza/taksu su:

- opterećenja efluenta, zasnovana na ispuštanju zagađenja u okruženje,
- opterećenja proizvoda, kada se u proizvodu koriste inputi i outputi koje treba oporezovati zbog njihovog uticaja na zagađenje,
- opterećenje korisnika,
- različiti porezi, uglavnom u aktivnostima koje utiču na veću zagađenost sredine.

Poreska opterećenja zbog zagađivanja efluenta (vazduha, voda), buke i otpada, uglavnom se prikupljaju na regionalnom nivou. U mnogim slučajevima ova poreska opterećenja imaju manji uticaj na redukciju emisija, u poređenju sa regulativom koja propisuje maksimalno dozvoljene koncentracije zagađujućih materija u vazduh i vode. Takse za otpad su relativno niske i obuhvataju sve vrste otpada (komunalni, hemijski i opasni otpad). Taksa za emitovanje buke obuhvata drumski, aviosaobraćaj i industriju koja emituje buku u proizvodnom procesu.

Ekološki porezi na proizvode su uglavnom opšteg karaktera i primenjuju se kada nije moguća direktna kontrola aktivnosti. Nedostatak ovog oblika poreza je što ne uvažava vezu između proizvodnog procesa i zagađenja. Npr., preduzeće koje koristi noviju tehnologiju i ima manje emisije zagađujućih materija, u odnosu na preduzeće koje je ekstremni zagađivač, plaća istu taksu na proizvode za opterećenje efluenta po jedinici outputa, kao i drugo preduzeće (koje nije investiralo u ekološki efikasniju tehnologiju). Ekološki porez na proizvode plaća se uglavnom za pića, goriva, maziva, motorna ulja, plastičnu ambalažu, pojedine

vrste hrane, baterije, đubriva i pesticide. Sa današnjim nivoom ekoloških taksi/poreza, njihov uticaj na porast cena proizvoda je neznatan. Primera radi, taksa na emisiju ugljen dioksida (CO<sub>2</sub>) od 20 USD/t utiče na porast cena roba od 0,71 % u mašinskoj industriji, 1,56 % u hemijskoj, 9 % u proizvodnji nemetala, do 31,3 % u proizvodnji elektroenergije (na bazi uglja). Poresko opterećenje korisnika uglavnom je vezano za zagađivanje voda.

U suštini, između pojmova “poreza/taksi” i “opterećenja/naknada” postoje značajne razlike. Taksa/ porez je deo opšteg budžetskog prihoda na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, a “opterećenje” je način finansiranja specifičnih aktivnosti u odnosu na resurse koje opterećuju. Nema opštih uputstava koja bi mogla da se koriste za određivanje odnosa taksi/poreza i opterećenja.

U ekološkom oporezivanju ima nekoliko otvorenih pitanja ključnog značaja, kao što su: način korišćenja prihoda od prikupljenih poreza/taksi, uticaj ekološke takse/poreza na druge poreze ili eventualno poresko restrukturiranje i institucionalne aranžmane za prikupljanje ekoloških poreza/taksi. Ekološka taksa često nije zasnovana na ekonomskim načelima i individualni učesnici plaćaju porez/taksu nezavisno od njihove ekonomske aktivnosti. Sa stanovišta makroekonomskih konsekvenci i smanjenja/prevenције zagađenja, za efikasno ekološko oporezivanje često je neophodna analiza uticaja svih poreza. Naprimer, uvođenje ekološke takse/poreza na ugljenik (carbon tax) za sva fosilna goriva, zahteva ispitivanje mogućih implikacija iz svih makro -ekonomskih i drugih aspekata. Uvođenje ekoloških taksi je “poreski neutralno” sa stanovišta osnova opšteg poreskog sistema, tj. nije potrebna promena fiskalnog sistema kada se uvode ekološke takse. I u slučaju “opterećenja” poresko restrukturiranje nije uopšte bitno, osim u slučaju visokih cena dozvola za opterećenje životne sredine, koje mogu da utiču na ekonomičnost ukupnih troškova privređivanja. Projektovanje sistema “ekološkog opterećenja” efluenata sve više se kreće prema aranžmanima “samofinansiranja”. Kada je u pitanju oporezivanje proizvoda, opšti stav zemalja OECD-a je da to treba da bude integrisano u osnovni poreski sistem [14]. Potreba za jednostavnim prikupljanjem sredstava zahteva ustanovljavanje poreske osnovice koja se koristi za oporezivanje. Zbog toga, rasprava o odgovornosti za ekološko oporezivanje i opterećenja, zahteva definisanu ulogu zakonodavstva u tom procesu, a posebno ulogu agencije za zaštitu životne sredine.

Glavni oblici poreza su: za opterećenje efluenata emisijama (vazduha, vode, zemljišta), opterećenje zbog buke, otpada, opterećenje proizvoda i korisnika različitim vrstama taksi. Prikupljanje ekoloških poreza skoro uvek je vezano i za druge restrikcije (npr. tehnološke, lokacione, način ispuštanja zagađujućih metrika i dr.). Osnova za oporezivanje nije uvek jasna, ili nije moguća sistematičnost u njenom utvrđivanju. Prihodi od ekoloških taksi se uglavnom koriste za podsti-

caj razvoja i primene ekološki efikasnijih tehnologija u preduzećima - obveznicima ekološkog poreza, u skladu sa državnim ili lokalnim planom zaštite životne sredine. Prihodi od ekoloških taksi imaju malo učešće u ukupnom bruto nacionalnom dohotku (GDP) pojedinih država (oko 0,5 %). To ukazuje da je potrebno razmatranje i prilagođavanje opšteg poreskog sistema, uz smanjenje pojedinih izvora prihoda/poreza i povećanje ekoloških poreza.

Za određivanje ekoloških taksi koriste se različiti kriterijumi. U zemljama EU planira se usklađivanje ekoloških taksi uz veće uvažavanje tehničkih principa u oporezivanju i principa "zagađivač plaća". Od velikog značaja u uvođenju ekološke takse u strategiju poslovanja su faznost i postupnost u dostizanju nivoa/cene takse. Pojedine vrste ekološke takse (npr. osnovni porez na isparljive zatvarače ili taksa na boje), odnose se na proizvodnju pojedinih proizvoda, uvoz ili njihovo korišćenje [15].

Ekološki porez/taksa za emisiju gasova i/ili za korišćenje isparljivih organskih gasova koji deluju na ozonski omotač, u zemljama EU i OECD-a uobičajeno se koriste kao jedan vid "internacionalnog" poreza, koji se prikuplja po principu "zagađivač plaća" i putem finansijskih organizacija se sakuplja i usmerava kroz ulaganja u zajedničke projekte/ programe zaštite životne sredine. Ekološki porez na ugljenik (carbon tax) usmeren na smanjenje emisija CO<sub>2</sub>, utiče na porast cena fosilnih goriva i smanjenje njihove potrošnje. Prema pretpostavkama OECD-a [16] ova taksa bi trebalo da dostigne nivo od 300 USD/t ugljenika u razvijenim zemljama, radi smanjenja emisija CO<sub>2</sub> za 20 %. Uvođenje i/ili povećanje nivoa ove takse je sa ekološkog i makroekonomskog stanovišta veoma kompleksno pitanje, sa krupnim efektima u kretanjima osnovnih agregata (zaposlenosti, dohotku..), standardu življenja i drugim aspektima. Moguć je i alternativni pristup – stimulisanjem korišćenja novih i obnovljivih izvora energije. Tako je Austrija, koja iako nije uvela ovu taksu, restrukturisala upotrebu fosilnih goriva u korist gasa, biomase i elektroenergije, kroz razne olakšice i politiku cena goriva.

Jedan od osnovnih finansijskih instrumenata za zaštitu životne sredine u EU (LIFE) ustanovljen je 1992. godine [17] radi finansiranja aktivnosti ekološke zaštite u EU, tehničke pomoći zemljama trećeg sveta i aktivnosti na rešavanju regionalnih ili globalnih problema. Planirana sredstva LIFE instrumenta se koriste za promociju održivog razvoja, zaštitu prirodnih staništa, administrativne i ekološke usluge i obuku kadra i izvan EU.

#### 4. ZEMLJE SA EKONOMIJAMA U TRANZICIJI

Odgovornost države i državnog sektora u zemljama u tranziciji je veoma velika u proteklom, a biće i u budućem periodu. Dosadašnjim sistemom finansiranja socio-ekonomskog (posebno privrednog razvoja), zasnovanim na inostranim i do-

maćim kreditima i zajmovima (uglavnom bez ili sa marginalnim učešćem sopstvenih sredstava), država i strane zemlje- kreditori su kreditirali i kvalitet životne sredine. Zbog toga država i ostale institucije, i pored ekonomsko - finansijske krize, započetih procesa transformacije socio-ekonomskog sistema i privatizacije, treba da budu pokretači izmena u oblasti životne sredine. Drugim rečima, pristup zaštiti životne sredine treba da bude važan deo ukupnih strukturnih promena u procesu socio-ekonomskog razvoja države, kroz uključivanje politike zaštite životne sredine u ekonomsku i sektorske politike. To podrazumeva novi pristup i u primeni ekonomskih instrumenata u politici zaštite životne sredine, posebno uvažavajući promenjene uslove socio-ekonomskog i političkog sistema, u kome su osnovne barijere nerazvijenost tržišta i tržišnih institucija, odsustvo iskustva u primeni ekonomskih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine, ograničenost sredstava za primenu ekonomske politike i politike zaštite životne sredine.

Osnovni ekonomski instrumenti u oblasti životne sredine u zemljama Istočne i Centralne Evrope su naknade/ ekološke takse za zagađivanje vazduha, voda i takse za otpad. Najviši nivo ekoloških taksi imaju Poljska i Češka, međutim prihodi od taksi su i dalje veoma mali, ali su podsticaji za njihovo uvođenje u oblasti privređivanja znatno veći, sa stanovišta učešća u zagađivanju životne sredine[18].

Poređenja ekoloških taksi u zemljama OECD-a i zemljama sa ekonomijama u tranziciji ka tržišnom privređivanju, ukazuju da je potrebna veća efikasnost u njihovom uvođenju, definisanju, dimenzionisanju, posebno u sferi privređivanja, povremena razmena iskustava i postupno uvođenje i primena sve strožijih kriterijuma i sve viših vrednosti ovih taksi/poreza. Praćenje primene ekonomskih instrumenata u zaštiti životne sredine u zemljama Centralne i Istočne Evrope je u nadležnosti Komiteta za politiku životne sredine Ekonomske Komisije UN za Evropu (UN ECE).

## ZAKLJUČAK

U radu su razmatrana metodološka pitanja i iskustva u ustanovljavanju ekonomskih instrumenata u politici zaštite životne sredine i održivog razvoja u razvijenim i zemljama u tranziciji socio-ekonomskog sistema ka tržišnoj ekonomiji. Iskustva razvijenih zemalja pokazuju da je moguća primena dva osnovna pristupa u izboru ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine - komandno - kontrolni i pristup putem tržišno - zasnovanih instrumenata. Konstatuje se da u zemljama EU i OECD-a, kao rezultat rastućih pritisaka javnosti na pojedine industrijske grane, privredne delatnosti i potrošnju, postoje brojni ekonomski instrumenti i mehanizmi, koji su u funkciji održivog razvoja, odnosno integracije socio- ekonomskog razvoja, životne sredine i prostora. Praksa razvijenih zemalja ukazuje da se zaštita životne sredine sprovodi primenom ekonomskih i ostalih instrumenata i drugih mera.

## LITERATURA

- Council Directive 85/337/EEC, 27 June 1985, OJ L 175, od 5.7.1985.
- Land use management and environmental improvement in cities, Proceedings of a European Workshop, Lisbon 6-8.V, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 1992.
- Dalle A.P., Chapman, M. McDonald:** "Social impact assessment in Quinslend: Why practise lags behind legislative opportunity", Impact Assessment, vol.15, March 1997.
- Towards sustainability, A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, EC, Brussels, Luxembourg, 1993.
- Directive 2001/42/EC of the EU Parliament and Council (June 27 2001) on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, OJ L 197, 21/07/2001.
- Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention control, OJ L257, 10/10/1996., - sa listom industrijskih aktivnosti i postrojenja za koje je obavezna ekološka dozvola
- "Industry and environment", January - March 1995., UNEP
- "Application of economic and regulatory instruments for environmental management in Asian industrializing countries", Industry and environment, December 1995., UNEP, s. 16-20
- Horstmann K.:** "Economic Instruments for Environmental Protection Status and Trends in German Development Assistance, Economic Instruments for Environmental Management in Developing Countries", OECD Development centre, Paris, 1993.
- Potier M.:** "The experience of OECD countries in their Domestic Use of Economic Instruments for Environmental Management", Workshop on Economic Instruments for sustainable Development, Czech Republic, 12 - 14 June , OECD
- Leksikon međunarodnih pravnih odnosa, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- "Towards sustainability" A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, EC, Brussels, Luxembourg, 1993
- "Application of economic instruments", Industry and environment, January - March 1995., UNEP, s.41
- "Environmental taxation", REC, Budapest, 1994.
- "Feasibility study on the implementation of economic measures to reduce emissions of organic solvents", EC Commission, Final report, February 1994., Luxembourg, 1995.
- Hoeller P., Wallin M.:** "Energy prices, taxes and carbon dioxide emissions", OECD, Paris, 1991