

МОГУЋНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЕКОЛОШКИХ ПОРЕЗА У ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ¹

С. Костић², В. Зекић³, В. Родић⁴

Резиме

Еколошки порези, заједно са системом казни, представљају један од најзначајнијих и најчеиће употребљаваних инструмената у вођењу политике заштите животне средине. Претпоставке њихове успешне имплементације у земљама у транзицији су: институционална основа, једноставност, транспарентност, мониторинг и контрола итд. Бројне су и препреке са којима се земље у транзицији суочавају на путу ефикасне имплементације еколошких пореза, попут смањења конкурентности привредног субјекта, отпора јавног мњења итд. У Србији постоји законски оквир за примену постојећих економских инструмената, међутим, главни проблем представља незадовољавајући ниво њихове примене, као и чињеница да они готово искључиво служе остваривању фискалних циљева, уз одсуство подстицаја за смањење загађења животне средине.

Кључне речи: еколошки порези, земље у транзицији, имплементација, Република Србија

Увод

Још од периода индустријске револуције светска привреда бележи скоро константан раст економске активности, што се временом одразило, како на квалитет животне средине, тако и на квантитет природних ресурса. Упркос чињеници што су многе земље у последњих неколико деценија оствариле значајан напредак у области контроле над индустријским супстанцама и сировинама, које представљају значајан извор загађења животне средине, током времена појавили

1 Рад је део истраживања на пројекту “Одржива пољопривреда и рурални развој у функцији остваривања стратешких циљева Републике Србије у оквиру дунавског региона” (МПН број: ИИИ - 46006)

2 М.Сс. Стојан Костић, студент докторских студија на Пољопривредном факултету у Новом Саду и стипендиста Министарства просвете и науке РС (kostic.stojan@yahoo.com)

3 Др Владислав Зекић, ванредни професор, Пољопривредни факултет, Нови Сад

4 Др Весна Родић, редовни професор, Пољопривредни факултет, Нови Сад.

су се и бројни еколошки проблеми глобалног карактера (повећање емисије CO₂, појачано загревање тла и мора, повећан интензитет ултраљубичастог зрачења које узрокује оштећење озонског омотача и др.) (Илић-Попов, 2000). Еколошки проблеми настали из производних активности привредних субјеката, али и из потрошње тих производа од стране крајњих корисника, у економији се називају *екстерним ефектима или екстерналијама*. Њихова појава може се објаснити тиме што се принцип економске ефикасности не може применити у случају животне средине (пошто она нема тржишну цену), а самим тим не може се извршити ни оптимална алокација природних ресурса (постизање *Парето оптимума*). У циљу спречавања појаве негативних екстерналија и преваљивања економских трошкова на целокупно друштво, неопходно је извршити укључивање трошкова загађења у структуру цене производа или активности која изазива загађење, односно њихову *интернизацију* (Филиповић, 2004). Интернизација негативних екстерних трошкова могла би бити спроведена посредством *државне интервенције*, односно увођењем пореза који би исказао стварне еколошке трошкове (Илић-Попов, 2007).

Циљ овог рада је да се сагледају главни кораци које транзиционе земље (акцентат је стављен на Републику Србију) треба да предузму како би на ефикасан начин извршиле, најпре увођење еколошких пореза у структуру пореског система, а потом и њихову ефикасну примену.

Улога и основне карактеристике еколошких пореза

Заједно са системом казни, еколошки порези представљају један од најзначајнијих и у савременим условима најчешће примењиваних економских инструмената у вођењу политике заштите животне средине. Овај инструмент пореског система у свом најједноставнијем облику уведен је 1912. године. Његов идејни творац је чувени теоретичар економије благостања Артур Пиго (Arthur Pigou). Крајем 60-их и почетком 70-их година XX века у индустријски развијеним земљама долази до јачања свести о нужности решавања нагомиланих еколошких проблема, што је пресудно утицало на оживљавање идеје о Пигоовом порезу. С обзиром на то да први талас еколошке пореске реформе није дао очекиване резултате, крајем 80-их година еколошки порези почињу да играју све значајнију улогу (најпре у скандинавским земљама), првенствено захваљујући повећању њиховог износа и појачаном казненом карактеру (Филиповић, 2004). Потврду свог значаја еколошки порези добијају и декларацијом из Рио де Жанеира из 1992. године у којој, како наводи Мунитлак-Ивановић (2005), стоји да би тај порез требао да буде: *јефтин, што неутралнији у смислу конкуренције и у складу са начелима слободне трговине, једноставан у административном смислу, да економски ефикасно утиче на алокацију ресурса на тржишту и да штити животну средину са најнижим трошковима*. У овом периоду долази до започињања процеса тзв. *екологизирања пореских система* (greeneng of tax systems) појединих земаља. Овај процес започео је увођењем појединачних еколошких пореза (нпр. на вештачка ђубрива), да би био настављен свеобухватним еколошким пореским реформама које су

укључивале и промене постојећих пореских структура. Према наводима Илић-Попов (2000) овај процес подразумевао је примену следећих мера: *елиминисање дисторзивних субвенција, промену постојеће пореске структуре и увођење нових еколошких пореза*. Будући да не постоји званична дефиниција, Европска комисија, Еуростат и ОЕЦД еколошке порезе дефинишу са аспекта *пореске основице*. Под еколошким порезом подразумева се сваки порески облик чија је основица изражена у физичким јединицама супстанце, односно материје за које постоје докази да штетно делују на природно окружење (Филиповић, 2004).

Предуслови успешне имплементације еколошких пореза у земљама у транзицији

Главни проблеми са којима се земље у транзицији данас суочавају, када је реч о реформи пореских система и еколошких политика, највећим делом представљају наслеђе из прошлости, првенствено из периода централно–планске привреде. Системе еколошких дажбина које су данашње земље у транзицији наследиле из тог периода карактерисало је потпуно одсуство подстицајних ефеката на смањивање загађења. Сходно томе, основна функција ових економских инструмената била је да обезбеди средства за наменске еколошке фондове. Неповољну ситуацију додатно је отежавала и изузетно сложена структура еколошких накнада, затим одсуство ефикасног праћења штетних емисија, непостојање директне везе између накнаде и извора загађења итд. (Илић-Попов, 2007). Наведени проблеми захтевају од влада земаља у транзицији велике напоре и нов приступ у правцу реформисања еколошких политика и отклањања бројних недостатака из периода централно–планског управљања привредом, који би, с обзиром на изузетан значај управљања животном средином и нјњеним карактером општег добра, требао да представља *„...важан део укупних структурних промена у процесу социо–економског развоја државе, кроз укључивање политике заштите животне средине у економску и секторске политике“* (Зековић, 2003:148). О како сложенем подухвату је реч, може се видети најпре сагледавањем основних услова које једна транзициона земља треба да испуни, а затим и тешкоћа са којима се на том путу сусреће. Услови које је, у циљу успешне имплементације еколошких пореза у земљама у транзицији, неопходно испунити и тиме остварити ефикасну интеграцију пореске и еколошке политике су, према наводима Илић-Попов (2000) следећи: *институционална основа* (претпоставка успешне сарадње између државних органа, као и између различитих нивоа власти); *комбинована стратегија код имплементације еколошких пореза* (комбиновање еколошких пореза са другим пореским облицима, уз континуирано уређење законске регулативе (нпр. прописивање техничких и технолошких стандарда и др.)); *постепена имплементација* (до постизања оптималног нивоа пореског оптерећења); *једноставност* (са аспекта пројектовања (што јасније изражавање еколошке штете) и са аспекта броја новоуведених пореза); *административни трошкови* (долази до њиховог раста, а смањење би се могло остварити у случају када увођење еколошких пореза не би захтевало

формирање посебног управљачког апарата); *транспарентност* (претходно јасно и прецизно одређени циљеви примене еколошких пореза); *мониторинг и контрола* (периодично усклађивање еколошких пореза услед постепене ерозије пореске основе и повремено усклађивање објекта еколошке заштите који су подложни извесним променама).

С друге стране, препреке које стоје на путу имплементацији еколошких пореза у земље у транзицији бројне су и представљају одраз друштвено – економског амбијента у њима. Ове баријере се према наводима Илић-Попов (2007), најчешће јављају у следећим облицима: *смањење конкурентности привредног субјекта* (преваљивање пореског терета са чинилаца рада на природне ресурсе); *неизвесност у погледу остваривања фискалне функције еколошких пореза* (опасност од постепене ерозије пореске основе услед појачаног тренда супституције, како инпута који не подлежу еколошким порезима од стране произвођача, тако и финалних производа који не потпадају под ову категорију од стране потрошача); *неизвесност у погледу реализације зацртаних циљева заштите животне средине* (јавља се могућност погрешног тумачење плаћених дажбина у смислу да чин плаћања заправо обезбеђује право даљег загађивања. Неопходно је, дакле, јасно дефинисање сврхе плаћања, односно постулата политике заштите животне средине). У ову, условно речено, „општу“ групу сврставају се следеће препреке: *отпор јавног мњења према увођењу новог облика опорезивања, одсуство адекватне еколошке стратегије, као и сарадње између еколошких и пореских власти итд.*

С обзиром на сложеност процеса увођења еколошких пореза у порески систем неке (транзиционе) земље, као и релативно ограничене могућности њиховог увођења, неопходно је спровести припремне радње које ће га олакшати. Адекватна припрема „терена“ за постепено увођење еколошких пореза, што се показало успешним у случају многих земаља, требала би да буде извршена спровођењем следећих активности (Илић-Попов, 2007:81): *правовремено и што шире укључивање пореских органа у креирање еколошких пореза; обезбеђивање политичке подршке; истовремено увођење комплементарних политичких мера; постепена имплементација; упознавање јавности са могућностима које еколошке фискалне дажбине имају у односу на побољшање квалитета животне средине; краткорочне и средњорочне анализе итд.*

Преглед примене еколошких пореза, такси и накнада у Републици Србији

Према извештају Економске комисије за Европу (ЕКЕ) из 2007. године, у Републици Србији је у последњих неколико година дошло до извесних позитивних помака у вођењу политике заштите животне средине, што је превасходно резултат побољшања целокупног економског контекста у оквиру ког егзистира ова политика. Такође, у последњих годину дана донето је неколико значајних закона који регулишу област заштите животне средине (Закон о заштити природе, Закон о водама, Закон о шумама итд.), као и изванредан број веома важних уредби. Међутим,

велики притисак који индустрија врши на животну средину, висок степен загађења ваздуха, лоше стање инфраструктуре у животној средини (отпад, водоснабдевање и др.) и значајно пропадање шумских ресурса, као и чињеница да донети закони, без примене одговарајућих економских инструмената, не могу да реше бројне еколошке проблеме, сведоче о томе да поменути помаци још увек немају велики практични значај. То доводи до озбиљних проблема с којима се власти Републике Србије суочавају, а који се односе на формулисање стратегије, односно на примену адекватних регулаторних и економских инструмената у области заштите животне средине који би, у крајњој инстанци, требали да резултирају раздвајањем проблема загађења од привредног, односно економског раста.

Први позитиван корак у овој области учињен је доношењем *Закона о заштити животне средине* из 2004. године (Сл. гласник РС, бр. 135/04). Његовим ступањем на снагу озакоњен је основни принцип међународног и регионалног права *загађивач плаћа*, као и принцип *корисник плаћа*. Ова начела потврђена су и најновијим *Законом о заштити природе* (Сл. гласник РС, бр. 36/09 и 88/10), што сведочи о намери, макар начелној, власти Републике Србије да овој проблематици приступи на озбиљан и одговоран начин. Према подацима ОЕЦД-а, Министарства животне средине и просторног планирања и Министарства пољопривреде Републике Србије, у Србији се тренутно, у области заштите животне средине, примењују следећи економски инструменти, односно следећи облици еколошких пореза у ширем и у ужем смислу: **Накнаде за емисије** обухватају неколико инструмената: *Накнаде за емисије CO₂ и NO₂ и прашине и честица* (уведена 2005. године; детаљи су дати у склопу *Уредбе о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздуху* (Сл. Гласник РС, бр. 71/10)). *Накнада за загађење ваздуха* (уведена 1991, последњња ревизија извршена 2004. године; примењује се у случају кршења постављених емисионих стандарда и утврђених граничних вредности); *Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач* (уведена 2005. године; накнаде се односе искључиво на увоз; детаљи о овом инструменту дати су у оквиру *Уредбе о поступању са супстанцама које оштећују озонски омотач, као и о условима за издавање дозвола за увоз и извоз тих супстанци* (Сл. Гласник РС, бр. 22/10)). *Производња и одлагање индустријског опасног и неопасног отпада* (уведена 2005. године; примена је регулисана *Законом о управљању отпадом* (Сл. гласник РС, бр. 36/09 и 88/10)). *Коришћење моторних возила* (уведена 2005. године; годишње накнаде зависе од типа возила, као и од врсте горива које возило користи; накнаде расту у складу са величином мотора и старошћу возила). **Накнаде за трговину дивљом флором и фауном** (уведена 1991. године, последња ревизија извршена 2005. године доношењем *Уредбе о контроли коришћења и трговине дивљом флором и фауном* (Сл. Гласник РС, бр. 31/05 и 45/05)). **Локална еколошка накнада** (основна намена - заштита животне средине и побољшање квалитета живота; висина накнаде одређена је врстом простора (пословни или стамбени); примењује се у Београду и Новом Саду). **Такса за коришћење националних паркова** (уведена 1995. године, основна намена јој је управљање националним парковима Републике Србије;

висина таксе зависи од тога који је национални парк у питању, од активности и начина коришћења ресурса паркова, као и од категорије корисника). Поред накнаде за емисије из моторних возила, у Републици Србији примењују се и **акцизни порез на гориво, накнада за регистрацију возила и накнада за коришћење друма (путарина која се плаћа на ауто–путевима). Накнада за коришћење шума и шумског земљишта** (према *Закону о шумама* (Сл. гласник РС, бр. 30/10) плаћа је корисник, односно сопственик шума; основицу чини укупан годишњи приход корисника шума остварен газдовањем шумама). Истим законом регулисана је и примена **накнаде за заштиту, коришћење и унапређивање општекорисних функција шума** чију основицу чини укупан годишњи приход правног лица по стопи од 0,025%. **Накнаде за воде** (разликујемо следеће облике накнада прописане *Законом о водама* (Сл. гласник РС, бр. 30/10)): *накнада за коришћење водног добра, накнада за испуштену воду, накнада за загађивање вода, накнада за одводњавање, накнада за коришћење водних објеката и система, сливна водна накнада. Накнаде за изловљавање рибе (дозволе за изловљавање)* (уведена 1994, последња ревизија 2003. године; висина накнаде зависи од облика изловљавања (комерцијално или спортско), као и од дужине временског периода на који су дозволе издате).

Закључак

Успешна примена еколошких пореза подразумева адекватно *функционисање тржишног механизма* и постојање одговарајуће *институционалне основе*, што је једино могуће остварити у економски и политички стабилном амбијенту. Међутим, и са свим испуњеним предусловима, неопходно је водити рачуна да примена овог инструмента буде потпуно *транспарентна*, како не би дошло до његове злоупотребе и примене искључиво зарад реализације фискалних циљева. Када је реч о могућностима увођења еколошких пореза у пореске системе транзиционих земаља, треба истаћи да се ради о *коренитом и дуготрајном* процесу. Реч је о важном делу *укупних структурних промена*, чије уклапање у „структурни мозаик“ захтева испуњавање низа предуслова. Искуства бивших транзиционих земаља у овој области требала би да буду „путоказ“ Републици Србији. Позитивни помаци које је направила Србија огледају се у доношењу бројних законских и подзаконских аката којима се регулише ова област. Међутим, упркос томе, регулаторни оквир у ком би требало да функционишу економски инструменти и даље је веома слаб, првенствено због непоштовања позитивних законских прописа. Такође, услед ниског нивоа прописаних еколошких дажбина, ови инструменти нису у стању да остваре своју *подстицајну*, а затим ни фискалну улогу. На свеопшту лошу ситуацију у овој области утиче и непостојање јасне стратегије, затим честа политичка превирања, као и одсуство одговарајуће примене принципа *загађивач плаћа*. У том смислу, сходно тренутном стању, а према препоруци ЕКЕ, Министарство животне средине и просторног планирања требало би, у сарадњи са другим заинтересованим странама, најпре да изврши ревизију важнијих економских и регулаторних инструмената за заштиту животне средине (у већини случајева ревизија је, према подацима ОЕЦД-а, последњи пут

спроведена пре 7 година) у циљу утврђивања нјњиховог еколошког и економског значаја, затим да истражи могућности комплементарне примене регулаторних и економских инструмената, као и да изврши *постепено* повећање износа накнада за загађење и регулаторне стандарде.

Литература

1. Економска комисија за Европу (2007): Преглед стања животне средине Република Србија, други преглед, УН, Њујорк и Женева. <http://www.unecsc.org>
2. Филиповић, Сања (2004): Еколошки порези у појединим европским земљама, *Економски анали* 49(162), 209-224.
3. Илић-Попов, Гордана (2000), Еколошки порези, Савет пројеката Конституисање Србије као правне државе и Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Правни факултет, Београд.
4. Илић-Попов, Гордана (2007): Имплементација еколошких пореза у земљама у транзицији, *Индустрија* 35(3), 75-82.
5. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије (2010): Закон о шумама, Сл. гласник РС, бр. 30/10), Београд.
6. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије (2010): Закон о водама, Сл. гласник РС, бр. 30/10), Београд
7. Министарство животне средине и просторног планирања (2010): Закон о заштити природе, Сл. гласник РС, бр. 36/09 и 88/10, Београд.
8. Мунитлак–Ивановић, Оља (2005): Еколошки аспекти одрживог развоја–међународна и регионална компарација, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Економски факултет у Суботици.
9. Зековић, Славка (2003): Економски и тржишни инструменти у политици одрживог развоја ЕУ, *Економски Анали* 157:135-149.
10. www2.oecd.org/econstat/queries/index.htm

Summary

Environmental taxes, along with penalty system, represent one of the most important and most frequently used instrument in environmental policy management. Assumptions of their successful implementation in transitional countries are: institutional basis, simplicity, transparency, monitoring and control etc. Many obstacles stand in the way of their effective implementation in transitional countries, such as: reducing the competitiveness of a business entity, public resistance etc. Serbia has legal framework for the implementation of existing economic instruments, however, the main problem remains the unsatisfactory level of their application, and the fact that they serve almost exclusively for achieving fiscal goals with a lack of incentives for reduction of environmental pollution.

Key words: *environmental taxes, transitional countries, implementation, Republic of Serbia*