

Посебна издања ИАУС бр. 50

Београд, децембар 2006.

Група аутора: **УПРАВЉАЊЕ ОДРЖИВИМ ПРОСТОРНИМ РАЗВОЈЕМ**

РЕЦЕНЗЕНТИ:	др Добривоје Тошковић др Нада Милашин проф. др Љиљана Петрушевски проф. др Ружица Богдановић
ИЗДАВАЧ:	Институт за архитектуру и урбанизам Србије
ЗА ИЗДАВАЧА:	др Ненад Спасић, директор
РЕДАКЦИОНИ ОДБОР:	др Мила Пуцар, председник др Нада Милашин, зам. председника проф. др Милица Бајић-Брковић проф. др Бранислав Ђорђевић <u>проф. др Бранислав Дерић</u> проф. Дарко Марушић <u>проф. др Димитрије Перишић</u> проф. др Борислав Стојков проф. Предраг Цагић др Миодраг Вујошевић др Славка Зековић др Марија Николић др Михаило Чанак др Игор Марић арх. Бранко Бојовић арх. Инес Урошевић - Маричић
УРЕДНИЦИ ПУБЛИКАЦИЈЕ:	др Ненад Спасић др Божидар Стојановић
РЕДАКЦИЈА И ЛЕКТУРА ТЕКСТОВА:	Јелка Лекић, лектор
ПРЕВОД НА ЕНГЛЕСКИ:	др Јасна Петрић
ТЕХНИЧКИ УРЕДНИК:	Инес Урошевић-Маричић
КОМПЈУТЕРСКА ОБРАДА:	Весна Јокић
ДИЗАЈН КОРИЦА:	Инес Урошевић-Маричић
ТИРАЖ:	300 примерака
ШТАМПА:	МЛАДОСТ БИРО д.о.о. - Нови Београд

У финансирању публикације учествује Министарство науке и заштите животне средине Републике Србије

# МОГУЋНОСТИ ПРИМЕНЕ ЕКОНОМСКИХ И ТРЖИШНИХ ИНСТРУМЕНАТА У ПОЛИТИЦИ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У СРБИЈИ

Славка Зековић<sup>1</sup>

*Овај рад обрађује улогу економских инструмената у политикама заштите животне средине и одрживог развоја. Указано је на кључне елементе као и на оквире два основна приступа код коришћења економских инструмената: командно-контролни приступ (ККП) и тржишно засновани инструменти (ТЗИ) – приступ заснован на механизмима тржишта. Дат је преглед искустава при имплементацији економских инструмената у земљама ЕУ, ОЕЦД-а и земаља у транзицији, као и нашег локалног искуства у Републици Србији. Анализирани су постојећи економски инструменти у домену заштите животне средине у Србији. Установљено је да економски инструменти у области заштите животне средине и одрживог развоја у Србији нису успостављени на целовит и ефикасан начин, да нису дефинисани и да се постојећи инструменти користе уз велика ограничења. Предложено је прилагођавање постојећих регулатива и увођење еколошког опорезивања као облика тржишно заснованих инструмената по принципу „загађивач плаћа“*

**Кључне речи:** економски инструменти, одрживи развој, заштита животне средине, принцип "загађивач плаћа"

## **POSSIBILITIES OF ECONOMIC AND MARKET INSTRUMENTS APPLICATION IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY IN SERBIA**

*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 review is given of the experiences in the implementation of economic instruments in the countries of EC, OECD and in the countries in transition and our local experiences in Republic of Serbia. The existing economic instruments are analyzed in the domain of environmental protection in Serbia. It is argued that the economic instruments in the domain of environmental protection and sustainable development in Serbia are not established holistically and effectively, not defined and that the existing instruments are used with a great limitation. One proposes the adaptation of existing*

*regulations and an introduction of ecological taxation, as a part of market-based instruments on the principle "the polluter pays".*

**Key words:** economic instruments, sustainable development, environmental protection, on the principle "the polluter pays",

## Увод

Имплементација одрживог развоја подразумева дефинисање политике развоја и укључивање адекватних економских и других инструмената за примену и контролу стратешких решења. Усвајањем стратегије одрживог развоја (према Рио Декларацији о одрживом развоју и заштити животне средине), државни органи појединих земаља требало би да унапреде коришћење економских инструмената у финансирању животне средине и обезбеђењу спровођења основних начела "одрживости", на основу примене принципа "загађивач плаћа" и "корисник плаћа". Примена начела одрживог развоја на националном, регионалном, локалном и нивоу предузећа, подразумева примену/интегрисање економских инструмената у области животне средине, опште и секторских политика (посебно у индустријску политику). Економски, тржишни, плански и остали инструменти заштите животне средине требало би да буду део глобалног система управљања животном средином и део производног менаџмента на нивоу предузећа. Од примарног значаја за одрживи развој је утврђивање приступа, стратегије и могућности примене механизма реализације (инструмената, средстава, акција). На свим нивоима планирања и управљања, градске и националне средине треба да омогуће спровођење одрживог развоја средине. Основни инструменти за спровођење су: законодавство, препоруке и упутства, истраживања и методе, финансијска подршка, економске и фискалне мере и процена утицаја на средину.

## ОКВИРИ ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ И УВОЂЕЊЕ ИНСТРУМЕНАТА

Бергенска декларација о одрживом развоју, донета 1990. у Норвешкој, уводи концепт "одрживог развоја" у свим секторима људских делатности у животној средини. Одрживи развој обухвата и развој људских насеља и пратеће инфраструктуре и базира се на три велика сектора:

- одржива економија, која подразумева планирање развоја у коме се улагања у превентивни приступ заштити животне средине не третирају као трошак већ као добит;
- одржива енергетика, која рационализацијом употребе фосилних енергената и коришћењем не/обновљивих извора, спречава загађеност и деградацију средине уз задовољавање потреба; и

<sup>1</sup> др Славка Зековић, виши научни сарадник, ИАУС, Београд

- одржива индустријска производња која подстиче чистију производњу, малоотпадну производњу и "чистију" технологију.

Истанбулска декларација о људским насељима (1996) (Habitat Agenda) претпоставља да ће квалитет живота бити реализован преко планирања, реализације и коришћења људских насеља, што би требало остварити смањењем или елиминацијом неодрживе потрошње и производње, смањивањем сиромаштва, незапослености, нестабилности и др.

Архуска декларација (1998), између осталог, пледира на процени стратешких утицаја на животну средину, полазећи од њене улоге у олакшавању анализе утицаја на животну средину за предложене политике, планове и програме. Препоручује се да се за све активности у животној средини које могу да доведу до ризика, раде процедуре процене утицаја на животну средину (EIA- Environmental Impact Assessment, SEA- Strategic Environmental Assessment), што је посебно значајно у урбанистичком и просторном планирању.

Међународна декларација о чистијој производњи (1998) донета у Сеулу, (*Industry and environment, 1998.*) предвиђа да све акције за заштиту на глобалном нивоу морају да укључе примену одрживе производње и праксу одрживе потрошње. Декларација се залаже за чистију производњу и друге превентивне стратегије као што су: еко-ефикасност, "зелена производња" и превентивни приступ планирања ради заштите животне средине. Чистија производња требало би да буде део интегралне превентивне стратегије примењене у процесима, производима и услугама у економским, друштвеним, здравственим, безбедним и другим сегментима животне средине. *Препоручује се на свим нивоима планирања и у систему управљања животном средином. Интегрално и/или просторно планирање је један од сектора у коме је потребно фаворизовати чистију производњу и размештај у простору у односу на друге загађујуће технологије.*

Кјото Протокол УН о променама климе (1997) обавезује земље чланице УН и потписнице да предузму активности ради смањења потрошње енергије и коришћења технологија за смањење гасова стаклене баште. Све земље имају обавезу да смање емисије гасова из извора за 5% до периода 2008-2012. године у односу на ниво из 1990. *Од земаља чланица се захтева (према Монреалском протоколу) да сачине инвентар активности и мере за смањење емисија. Сви планови развоја, укључујући урбанистичке и просторне планове), требало би да предвиде редукацију емисија гасова стаклене баште из локалних извора уз подстицај технологија, активности и модела примене незагађујућих/обновљивих енергетских извора. Протоколом се подстиче израда програма*

*за све секторе који утичу на промене климе: енергетика, индустрија, пољопривреда, шумарство, управљање отпадом и сл.*

Зелени документ о граду (1990) (Green Paper, 1990.), усвојила је ЕУ ради доношења заједничке стратегије развоја градова и решавања њихових еколошких проблема. Зелени документ је инструмент за идентификацију проблема у градовима и доношење одговарајућих решења. Као главни еколошки проблеми у градовима наведени су: загађеност (ваздуха, воде, земљишта), проблеми депоновања отпада, бука, привредне активности и саобраћај као загађивачи. Основни циљеви документа за побољшање квалитета животне средине у граду и одрживи развој су:

- очување и управљање животном средином, што подразумева умањење неконтролисаног притиска и раста разних делатности уз обнову градова као привлачне животне средине за становнике,
- смањење учешћа града у настанку загађивања подразумева препоруке да се обазриво планира проширивање привредних активности да се користе простори у граду који су већ оштећени индустријским објектима и њиховим радом. Чест је случај да су такви објекти у градовима напуштени због застареле технологије или из других разлога, па је препорука да се такви простори реконструкцијом приведу корисној и/или атрактивној намени.

Водећи принципи који се односе на активност ЕУ у имплементацији одрживог развоја су организационог карактера (координација-интеграција, одговорност, принципи одрживи од развоја, међународна сарадња и др.).

## **НОВА ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА ЕУ - ОКВИР ЗА ОДРЖИВИ ИНТЕГРАЛНИ РАЗВОЈ ЕКОНОМИЈЕ**

Оквири нове индустријске/економске политике ЕУ донети су 2000. у Лисабону. Најважнији циљ развоја у наредном периоду је конкурентност, односно способност економије да обезбеди висок и растући стандард живота, као и високе стопе запослености. Достицање конкурентности индустрије утемељене на знању, иновацијама и предузетништву, представља ослонац одрживе развојне стратегије ЕУ. У складу са новим оквирима развоја индустрије, значајно се мења место и улога индустријске политике. Главни циљ индустријске политике јесте развој потенцијала за раст ЕУ, а главни носиоци раста мала и средња индустријска предузећа и њихови кластери и иновативност. Главни елементи Лисабонске агенде су:

- здрави одрживи економски развој и фаворизовање планираног раста применом прилагодљиве мешовите макро-економске политике;

- припрема за транзицију ка знањем-заснованој економији (индустрији) и друштву, формулишући погодне политике које предност дају информационом друштву и истраживањима и развоју;
- усмеравање у корацима (постепено/градуалистички) процеса структурних реформи за конкурентност и иновације у условима комплексних тржишта;
- модернизација модела европског друштва, инвестирајући у људе и њихово знање;
- разматрање утицаја ових политика на животну средину.

Први задатак индустријске политике ЕУ, као наднационалне политике, је да успостави предвидљив законски оквир за ефикасно функционисање индустрије. Земље чланице Уније, у процесу његовог дефинисања, морају имати активну улогу због ризика расипања ресурса и спутавања предузетничких активности.

Други задатак индустријске политике је да осигура потребне услове који ће омогућити развој индустрије, с обзиром да она представља најважнију делатност за реализацију конкурентског потенцијала ЕУ. Доступност технологије, менаџерске вештине, образована радна снага, предузетништво, финансијски потенцијал и остали фактори који заједно чине конкурентско и пословно окружење, требало би да буду у фокусу деловања креатора индустријске политике. Трећи задатак индустријске политике је обезбеђење оквира, ефикасних институција и инструмената неопходних у савременом пословном окружењу.

Индустријска политика у ЕУ, има кључну улогу у спровођењу усвојених стратегија развоја, креирањем повољног пословног окружења и пружањем подршке крупним инвестицијама које ће генерисати раст. Предузећа имају огромну одговорност за остварење сопствене конкурентности, али и преузимањем одговорности за реализацију најширих друштвених интереса, нпр. кроз допринос реализације еколошких и социјалних приоритета. Динамична и конкурентна индустрија је широка основа за ефикасно остварење социјалних, еколошких и економских циљева ЕУ. Удео сектора услуга у укупној европској производњи је 71% у 2001. години, док је удео индустрије 18%. Инвестиције у истраживање од 1,9 % бруто друштвеног производа у 2000. години, су релативно ниске у односу на 2,7 % у САД и 3 % у Јапану (*Савић Љ., Зековић С., 2004*). Мала и средња предузећа представљају кичму европске индустрије. Она учествују са 2/3 у укупној запослености, са 60 % у укупној додатој вредности, и са 13 % у извозу ЕУ, подстичући конкуренцију, приморавањем великих компанија да унапређују ефикасност и иновациону активност. Стварање одрживе производне структуре је кључ раста продуктивности европске индустрије, посебно:

побољшање еколошке ефикасности у употреби ресурса и повећана употреба нус-производа, јачање тржишних способности индустрија рециклираних производа, охрабривање развоја и дифузије чистих технологија, примена еколошког менаџмента, водећи рачуна о специфичним особинама малих и средњих предузећа.

Лисабонска агенда указује на потребу реструктурирања предузећа и у земљама кандидатима Источне и Југоисточне Европе. Овај процес је посебно болан у земљама у транзицији. Земље у транзицији не показују да имају већу потребу за координацијом индустријске политике. То је делом последица развоја регионалног тржишта и унутаррегионалне трговине, као иницијалне форме уједињења. Претходни процеси су алармантни због процеса планирања у земљама у транзицији, због даљег могућег губљења корака са развијеним земљама ЕУ. Према *Nare, P., Hughes, G. (1992)* ширење Европске Уније на Исток, отвара потенцијалне раскораке због губитка дела тржишта Југоисточне Европе, јер је либерализација спољнотрговинске размене и повећање економија обима у овим земљама утицала на извесне промене конкурентности ЕУ. Предузетништво и мала и средња предузећа имају нижи раст у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Мала и средња предузећа обично се лоцирају у граничним регионима ових земаља, због нижих трошкова производње, коришћења локалних материјалних инпута (сировине, енергија, вода, и сл.) и вештина јефтине радне снаге. Као одговор на могуће негативне импликације по индустријску политику ЕУ, индустријски лидери и политичари се залажу против пресељавања европске индустријске производње изван ЕУ, ради јефтине радне снаге, нижих социјалних трошкова и веће флексибилности регулативе у Источној Европи. Комисија ЕУ (2004) је објавила документ у коме процењује конкурентност европске индустрије и стопу ризика деиндустријализације и предлаже посебна решења. Дислокацијом дела индустрије ЕУ у индустријске центре Источне Европе, Комисија ЕУ измешта и конкурентност индустрије у проширени део Уније, што са становишта индустријског, глобалног и просторног развоја отвара нова питања.

Земље кандидати за пријем у ЕУ имају велике користи од трансфера технолошких, организационих и управљачких знања и вештина, као и савремених институционалних решења, чиме су створени предуслови за њихово постепено приближавање водећим индустријским земљама. Земље Уније су профитирале, такође, користећи разне погодности инвестирања у овим земљама (високо стручна и релативно јефтина радна снага, освајање нових тржишта, елиминисање царинских баријера, ресурси и сл.). Прихватање

заједничке индустријске политике ЕУ, може краткорочно изазвати веома негативне последице у пословању предузећа нових чланица ЕУ. Због тога индустријска политика ЕУ у транзиционом периоду мора помоћи овим земљама да ублаже и превазиђу бројне озбиљне проблеме интеграције њихових индустрија у индустријски простор ЕУ. Достигнуте европске вредности требало би да олакшају формулисање и ефикасну имплементацију индустријске политике развоја. Према извештају Комисије ЕУ (2002), међу њима су најважније:

- стабилно политичко и макро-економско окружење, са добром законском регулативом, што омогућава лакше планирање будућности, више инвестирања и бржег раста,
- јединствено тржиште,
- висок степен социјалне кохезије, високо-образована и прилагодљива радна снага која и поред константне потребе за усавршавањем и преквалификацијом чини срж модерне економије,
- дуго примењивана пракса дијалога на свим друштвеним нивоима, чији је циљ модернизација друштва уз истовремену бригу о радницима, али и о власницима капитала,
- високо развијен сектор енергетике, транспорта и телекомуникација, иако постоји потреба значајнијих поправки инфраструктуре, нарочито у новим чланицама Уније.

Стратешки циљ РС је улазак у Европску унију. За то је неопходно испуњавање многобројних услова, међу којима је хармонизација разних политика, укључујући индустријску. Чланство у ЕУ подразумева прихватање чињенице о постојању наднационалне индустријске политике, која може битно да сузи политике земаља чланица, опредељујући њену ефикасност врло сложеним сплетом односа унутар саме ЕУ. У садашњој фази транзиције и развоја нужно је започињање прилагођавања развојне, просторне и економске политике и законских решења захтевима учлањења како би се омогућили предуслови за ефикасно планирање, функционисање и конкурентност наше територије. Процес транзиције привреде (индустријске делатности) у Србији, још увек се одвија без верификоване стратегије развоја (пред доношењем је "Национална стратегија привредног развоја Србије 2006-2012.године"). У области планирања стратешког индустријског развоја у Србији, у овом моменту, релевантни су документи "Стратегије развоја привреде Србије до 2010. године" (2003), "Стратегија развоја малих и средњих предузећа и предузетништва до 2008.", "Национална стратегија Србије за приступање СЦГ Европској Унији" (2005) и Просторни план Републике Србије. Прва два документа не садрже област заштите животне средине и просторног раз-

воја, а у потоњим су присутне само делимичне назнаке о одрживом развоју индустрије. У таквим условима намећу се питања о начину превазилажења неефикасности индустријског сектора, драстичног пада свих показатеља индустријског раста, потреби реструктурирања сектора и установљавања нове индустријске политике и политике територијалног развоја ове делатности, ради подизања конкурентности.

Шта би требало предузети ради нашег прилагођавања планирања одрживог индустријског развоја стратешким условима, захтевима и стандардима ЕУ? Због озбиљности даљег заостајања и превазилажења развојних проблема Србије (укључујући индустрију) у периоду транзиције, требало би започети усклађивање релевантне регулативе и наших официјелних стратегија развоја индустрије на одрживим основама. Тај процес ће бити мукотрпан, јер осим решавања проблема са којима се суочавају креатори индустријске политике ЕУ, требало би разрешавати и нагомилане проблеме досадашњег неефикасног развоја привреде наше земље, као што су промена структуре, побољшавање техничко-технолошког нивоа, пораст ефикасности, смањење незапослености и сл.

Док се у оквиру ЕУ планира и започиње транзиција привредног развоја ка знањем-заснованим делатностима и гранама, у случају Србије је започета транзиција економског система ка тржишном привређивању. То отвара сложена питања приступа и начина прилагођавања индустријској политици ЕУ у планирању индустријског развоја и локације у условима потребе "двоструког скока" транзиције (индустрије) у Србији:

- ка тржишном привређивању, приватизацији, повећању ефикасности (економске, еколошке, енергетске, еко-ефикасности ресурса и др.),
- ка развоју знањем-интензивних грана привреде.

## **ЕКОНОМСКИ И ДРУГИ ИНСТРУМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА**

Држава има кључну улогу у промовисању, подстицању и имплементацији одрживог развоја, уз посебну одговорност обезбеђења важне националне и институционалне инфраструктуре (регулисање тржишта, законодавство, субвенције и др.), политика и инструмената. Истовремено, органи локалне управе, предузећа, грађани, друштвене групе и други актери требало би да развијају програм активности и дијалога ради обезбеђивања образаца одрживе производње, размене и потрошње. Структурне промене и одрживи оквири производње, размене и потрошње у великој мери зависе од предузећа, посебно од нових малих и средњих предузећа као иновативног актера одрживог развоја.

Политика одрживог развоја подразумева: а) политику дематеријализације материјалних input/output у производњи, б) политику оптимизације производње/потрошње, в) супституцију производа (необновљивих ресурса), г) могућност рециклаже производа или отпада. Реализација одрживог развоја није могућа само уз примену дијагностичких инструмената и механизма планских предвиђања, већ захтева развој и примену инструмената, средстава и акција на различитим нивоима. Према искуствима УН, интегрални приступ у планирању и имплементацији одрживе економије подразумева утврђивање регулаторне, економске и социјалне политике и њихових инструмената (Табела 1).

У примени стратегије одрживог развоја, поред законских инструмената (закони, уредбе, правилници, директиве, међународне конвенције, протоколи, резолуције, декларације и др.) користе се бројни економски инструменти, добровољни/невладини инструменти у заштити животне средине (нпр. Повеља о пословању у одрживом развоју, Декларација о чистијој производњи, Енергетска повеља, конвенције и сл.) и различити интегрисани механизми и плански инструменти (нпр. еколошка дозвола, стратешка процена ефеката планова и програма на животну средину (SEA), инструмент "анализа утицаја објеката на животну средину" (EIA), интегрална превенција и контрола загађивања (IPPC), урбанистичка и грађевинска дозвола итд.

За спровођење концепта одрживог развоја, поред увођења "нових" интегралних планских инструмената заштите животне средине (SEA, IPPC и др.), кључну улогу има избор приступа економским/тржишним

инструментима. Због тога се указује на елементе и оквире два основна приступа и искуства у њиховој примени у земљама ЕУ, OECD-а и земљама са економијама у транзицији.

### Интегрални плански инструменти заштите животне средине

#### Процена ефеката планова и програма на окружење (Стратешка процена утицаја)

У досадашњој пракси развијених и других земаља (укључујући РС) основни инструмент за процену еколошких утицаја била је "анализа утицаја изградње објеката односно радова на животну средину" која се односи на ниво конкретних пројеката (Council Directive 85/337/EEC, 1985), која је измењена и допуњена проценом ефеката јавних и приватних пројеката на животну средину (Council Directive 97/11/EC, 1997.). Увођењем стратегије одрживог развоја у све сегменте привредног система и друштва (посебно принципа предострожности), настала је потреба да се еколошка одрживост обезбеђује не само преко микро-економске анализе и анализе утицаја на окружење на нивоу инвестиционих програма, већ и путем стратешке процене утицаја на окружење у оквиру макро-економских анализа, планова и програма на нивоу изнад пројектног и на нивоу националних, локалних или појединих секторских политика. Прихватањем опште стратегије одрживог развоја, као и због потреба изучавања могућих утицаја и импликација планова и програма, последњих година развијале су се различите форме (на неки начин претече) стратешких процена утицаја.

Табела 1: Општи инструменти регулаторне и економске политике у имплементацији одрживог развоја

Дематеријализација материјалних и других инпута	Оптимизација коришћења ресурса
<b>СРЕДСТВА И АКЦИЈЕ ДРЖАВЕ</b>	
Индикатори	Национално рачуноводство
Нормативне методологије	Норме - финансијске, друштвене и квалитативне
Постављање стандарда ефикасности производа и процеса, стандарди извештавања и обележавања	Постављање стандарда за понашање релевантно за животну средину
Информације- подаци о нивоима коришћења материјалних инпута (енергије, сировина...)	Смернице/инструкције за креирање политике, интегрисање политике
<b>РЕГУЛАТОРНЕ И ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ</b>	
Законодавство -законски обавезујући захтеви за промену нивоа коришћења материјалних инпута	Законодавство- законски обавезујући захтеви за промену секторског понашања
Процена, спровођење-закони бескорисни без њих	Процена, спровођење-закони бескорисни без њих
Порези/накнаде за екстракцију ресурса- усмеравање на већу ефикасност процеса и производа	Реформа еколошког пореза (ЕТР)- опорезивање "лоших", а не "добрих" (еколошки-склоних)
Порези/накнаде на производе- кажњавање неефикасности процеса и производа	Уклањање накардних субвенција-"огољавање" неконкурентности "прљавих" сектора
Порези/накнаде за емисије- материјалне емисије у ваздух, воду, земљиште; бука и др.	Нове инвестиције, субвенције и олакшице, као подршка новим "зеленим" индустријама
Инвестиције- промовисање дематеријализације	Интернализација трошкова (начело "загађивач плаћа") - да цене одражавају праве трошкове
Ad-hoc подршка - прилагођена посебним напорима индустрије ка дематеријализацији инпута	Еколошке дозволе којима се може трговати- тржишно одлучивање о нормама за смањење загађења

Извор: "Sustainable consumption and production", UNEP, 2000/2001.

Међу њима су процене утицаја планских решења (PIA -Planning Impact Assessment), и процене социјалних утицаја (SIA) (Dalle A.P. at all.1997). PIA не разматрају само ефекте планова у физичкој/природној средини већ и у социо-економском окружењу. Данас су актуелни још и инструменти анализе територијалних утицаја (TIA -Territorial Impact Analysis), вредновање стратешких просторних утицаја (SSIE-Strategic Spatial Impact Evaluation) и др. Према Програму ЕУ о животној средини и одрживом развоју (1993), процене утицаја у просторном планирању требало је да буду уведене од 1995.године. Полазећи од циља интеграције секторског и просторног планирања у контексту одрживог развоја, сврха процене утицаја планских решења на животну средину је да:

- прикаже стање животне средине подручја и појединих локалитета у плановима;
- процени ефекте промена животне средине према планираним алтернативама урбаног и просторног развоја и обезбеди механизам како да се у дугорочном управљању узму у обзир ефекти планских решења и активности на физичко и друштвено окружење;
- одреди степен прихватљивости појединих планских решења из аспекта одрживог развоја и заштите животне средине;
- обезбеди довољно информација за процену ефеката развојних решења на животну средину, креирање политике и доношење развојних одлука;
- омогући локациону компатибилност планираних решења из аспекта заштите животне средине;
- допуни разне методе (посебно "cost-benefit" анализу и студију оправданости) у планирању развојних решења, применом научно заснованог инструментаријума еколошких преференција плана на основу оцена територијалних потенцијала/капитала.

Доношењем Директиве Европског парламента и Савета о стратешкој анализи и процени утицаја планова и програма на животну средину, 2001.(SEA -Strategic Environmental Assessment), формално је уведен значајан мултилатерални инструмент за остваривање опште политике одрживог развоја у земљама ЕУ. Имплементација Директиве SEA у националним законодавствима реализована је 2004. године. Овој активности се придружује и Република Србија доношењем новог Закона о заштити животне средине и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину (децембра 2004). Инструментаријум SEA омогућава вредновање еколошких утицаја и преференција планских алтернатива и решења, политика и програма различитих сектора пре њиховог доношења, односно омогућава укључивање еколошких и принципа одрживог развоја у доношење одлука на стратешком

нивоу. То омогућава повећање транспарентности планског процеса. Циљ инструмента SEA је благовремена припрема и процена еколошких последица планова и програма и упознавање националних, регионалних, локалних и других актера са ефектима пре њиховог доношења и примене.

Начела стратешке процене утицаја планова/програма на животну средину се везују за начела одрживог развоја, интегралности, начело предострожности, начело хијерархије и координације и јавности.

Једно од важних питања у поступку стратешке процене јесу критеријуми за утврђивање значајних утицаја планова и програма на животну средину. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину прописује поступак стратешке процене у три фазе: припремна фаза, извештај о стратешкој процени и поступак одлучивања.

У Институту за архитектуру и урбанизам Србије урађени су документи Стратешке процене утицаја Просторног плана подручја Колубарског лигнитског басена (инвеститор ЈП ЕПС), као и Стратешка процена за ППО Ваљево.

#### *Инструмент интегралне превенције и контроле загађивања*

Пети еколошки акциони програм ЕУ (1993), основа је за доношење директиве о интегрисаној превенцији и контроли загађивања животне средине у ЕУ. Овај програм приоритет даје интегралној контроли загађења ради постизања равнотеже између привредних активности и друштвено-економског развоја и природних ресурса и способности природне средине за регенерацијом. Доношењем Директиве ЕУ о интегралној превенцији и контроли загађивања (IPPC), 1996. године, официјелно је уведен важан инструмент за остваривање стратегије одрживог развоја, посебно у домену индустријске политике. То је регулаторни систем који укључује интегрални приступ, а предвиђен је да коришћењем одговарајућих контролних мера ради заштите средине контролише еколошке утицаје у одређеним привредним делатностима. Контролне мере укључују примену најбољих расположивих/доступних техника. Циљ "интегралне превенције и контроле загађивања", као инструмента непосредне државне контроле, је стварање интегралног система еколошких дозвола и контроле за поједине специфичне индустријске активности које имају потенцијалне еколошке утицаје, ради одржавања високог нивоа заштите животне средине.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине РС донет је децембра 2004. године. Њиме се предвиђа увођење овог инструмента., односно уређују услови и поступак издавања

интегрисане дозволе за постројења и активности који могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, као и врсте активности и постројења и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине. Основна начела на којима се заснива интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине су: начело предострожности, (остварује се проценом утицаја на животну средину, проценом опасности од ризика и коришћењем најбоље доступних техника); начело интегрисаности и координације; начело одрживог развоја; хијерархије управљања отпадом; начело "загађивач плаћа" и начело јавности.

Инструмент интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине односи се на нове и постојеће привредне активности и постројења. Постојећа привредна предузећа требало би да до 2015. године добију интегрисану дозволу, у складу са Програмом усклађивања појединих привредних грана. Влада РС прописује врсте активности и постројења за које се издаје дозвола. С обзиром да до сада то није прописано, указује се на решења ЕУ у којима следеће привредне активности подлежу регулативи интегрисане/еколошке дозволе:

- *енергетика*, рафинерије нафте и гаса, коксаре, гасификација угља;
- *производња и прерада метала*; пржење или синтероване руде метала; производња сировог гвожђа и челика; ковачнице; премазивање слојевима стопљеног метала; ливнице црног метала и др.
- *постројења за производњу сирових обојених метала из руда*; топљење и легирање обојених метала (>4 t/дневно олово и кадмијум или 20 t/дневно други метали);
- *индустрија неметала*, производња цементног клинкера; производња азбеста, стакла и стаклених влакана; производња керамичких производа;
- *хемијска индустрија*, производња основних органских и неорганских производа; фосфорног, азотног и калијумског ђубрива; основни фитофармацеутски производи и биоциди; фармацеутски производи и експлозиви;
- *управљање отпадом*, постројења за уклањање опасног отпада; инсинератори и земљане депоније капацитета преко 200 t/дневно;
- *друге активности*, производња целулозе, хартије и картона; бојачнице влакана и дорада текстила; фабрике коже; кланице капацитета преко 75 t/дан; производња млечних производа преко 200 t/дан; кафилерије; интензивни узгој свиња и живине; потрошачи органских раствора.

Предузећа би требало да размотре еколошке аспекте пословања и да комуницирају са надлежним органима локалне самоуправе/државе. Обавезни су да коришћењем најбољих доступних техника предузму све одговарајуће превентивне мере против загађења. Најбоље доступне технике морају да омогуће конкурентност и да подстичу нове и иновативне системе.

Законом се прописује поступак издавања интегрисане дозволе, услови који се утврђују дозволом, регистар издатих дозвола, надзор и др. Предлог усклађивања постојећих привредних активности са овим законом требало је да Влади достави ресорно министарство за животну средину до краја 2005. а до половине 2005. Влада је требало да пропише привремене граничне вредности емисија у ваздух и воду за наредних 5 година, због усклађивања појединих привредних грана са одредбама овог закона.

### Економски и тржишни инструменти

У вођењу политике заштите животне средине користе се разноврсни економски инструменти:

- индикативни (стратегије, планови, резолуције, смернице и сл.),
- фискални (разни порези, акцизе, пореске олакшице и подстицаји, порески кредити и др.),
- финансијски (де/стимулативне каматне стопе, рокови враћања, граце периоди, мултилатерални инвестициони уговори, концесије, еколошко осигурање, LIFE инструмент, комерцијални и посебни кредити, рестрикције и др.),
- инструменти одрживе спољно-трговинске политике (спољнотрговинске дозволе према правилима WTO, субвенције, царине, осигурање и др.),
- инструменти директне државне контроле (еколошке дозволе, интегрална превенција и контрола загађивања, сагласности и дозволе за страна улагања, контрола цена, инвестиционе и производне дозволе, планске дозволе),
- остали (стандарди квалитета, еколошки стандарди, стандарди емисија, стандарди имисија, локационе и грађевинске дозволе, употребне дозволе, инфраструктура, донације и др.).

Савремена искуства развијених и земаља у развоју у области политике заштите животне средине заснивају се на две основне (доминантне) стратегије:

- командно - контролном приступу (Command-and-Control Approach - CAC),
- приступу тржишно- заснованих економских инструмената, на принципу "загађивач плаћа" (market-based instruments - MBI).



У пракси се примењују обе стратегије, а неке државе користе истовремено елементе оба приступа (тзв. "хибридни" или "мешовити").

Командно - контролни приступ подразумева директну регулацију, примену система мониторинга, примарну употребу регулаторних механизма као што су стандарди, дозволе, одобрења и повластице, посебно у контроли коришћења вода и земљишта. Када је у питању смањење нивоа загађивања, овај приступ подразумева велику регулативну моћ државе у домену прогностичких елемената за поједине гране, технологије, производне капацитете. Према UNEP-у (*Industry and Environment, 1995.*), овај приступ је релативно тежак за примену и користи се углавном у земљама где је регулаторна непопустљивост део начина живљења. Командно-контролни приступ је заснован на примени легално установљених стандарда, кроз систем казни и других пенала. Међутим, бројне тешкоће су испољене у његовој практичној примени. И поред еколошке регулативе која би требало да утиче на смањење конфликта између еколошке заштите и индустријске праксе, може се констатовати мања или већа неефикасност овог приступа. Неефикасност командно - контролног приступа огледа се на различите начине у појединим државама, али најчешће кроз лошу обавештеност индустријских и других малих и средњих предузећа о еколошкој политици и стандардима, недовољну примену стандарда емисија, корупцију, проблеме третмана отпада у индустрији итд. Овај приступ користе САД, све индустријске земље Азије (посебно "земље тигрова", Кина) (*UNEP, 1995.*) и неке земље ЕУ (нпр. Немачка).

Алтернатива командно-контролном приступу је тржишно - засновани приступ, који је дуго заговаран међу економистима у решавању еколошких проблема, кроз примену економских инструмената у складу са тржишним механизмима. Супротно командно - контролном приступу, тржишно засновани приступ омогућава слободан избор мера контроле загађивања, уважавајући сигнале са тржишта, уз мању укљученост државе. Ефикасно управљање животном средином је потребно ради интеграције еколошких циљева у доношење економске политике и прилагођавање стратегије управљања на државном, регионалном и локалном нивоу. Због тешкоћа у примени командно - контролног приступа, већина земаља примењује тржишно - засновани приступ, као флексибилнији, ефикаснији и трошковно рационалан вид контроле загађивања. Основни економски инструменти у овом приступу, који се углавном користи у развијеним земљама, су:

- оптерећења загађивача (управљање оптерећењима, структура и распоред трошкова/оптерећења по корисницима - pollution charges),
- тржишни (помоћ, диференцирање разних пореза/такси - market creation),
- систем повраћаја депозита (deposit-refund system),
- примена подстицаја/подршки (enforcement incentives).

Према студији OECD (1993, 1994), идентификовано је неколико категорија тржишно - заснованих економских инструмената:

- порези/таксе и оптерећења (taxes and charges),
- депозит и накнаде/обештећења (deposit-refund schemes),
- трговина емисијама или систем тржишних дозвола (emission trading or marketable permits system),
- примена финансијских подстицаја (financial enforcement incentives),
- помоћ (subsidies).

Оптерећења загађивача подразумевају порезе за избацивање штетних материја у ваздух, воде, земљиште. Диференцирање разних такси укључује опорезивање производње, дистрибуције и потрошње појединих производа штетних по околину. Систем повраћаја депозита подразумева плаћање депозита за куповину могућих еколошки неповољних производа, који се враћа када се установи да исти нема негативних учинака на окружење (у одређеном проценту или у целини). Тржишне дозволе подразумевају авансну продају права на одређену квоту емисија загађујућих материја конкретном предузећу, које може да купи ову дозволу на тржишту хартија "квота емисије". Ови инструменти омогућавају загађивачима да изаберу начин и мере контроле загађења. Слободна примена наведених економских инструмената представља истовремено и регулаторне инструменте у области заштите животне средине. Они стимулишу развој технологије за контролу загађивања, посебно у приватном сектору, подстичу избор еколошки заснованих технологија, елиминишу државне захтеве за великим обимом и детаљношћу информација за одређивање нивоа контроле за сваку фабрику, процес или производ и омогућавају у потпуности држави да обезбеди приходе за подршку програмима контроле загађивања. Економски инструменти су углавном способни да регулишу загађивање укључујући тржишне механизме, механизме регулације и мање мешање државе.

Механизам тржишно заснованих инструмената подразумева учешће основних принципа - да држава креи-

ра финансијске подстицаје (или дестимулације) за изворе загађења (за разлику од "командно" приступа), фирме и индивидуалне кориснике, да се понашају на друштвено прихватљив начин. Економски инструменти су пројектовани ради ублажавања прекомерне употребе не/обновљивих ресурса, "оскудице ресурса" и њихове цене. Њихова примена на принципу "загађивач плаћа" подразумева уважавање еколошких трошкова у производњи и потрошњи, уз интегрисање ових трошкова у припрему и доношење одлука. Другим речима, то представља интернализацију еколошких ефеката у производњи и потрошњи. Искуства развијених земаља показују да су тржишно засновани економски инструменти ефикасна средства за еколошко управљање, која не могу да замене виталну регулацију, већ су њој комплементарни.

Примена обе стратегије/приступа (командно - контролног и дугорочне стратегије тржишно заснованих инструмената) захтева установљивање институција и примену механизма контроле, као и делимично реструктурирање привредног развоја, уз процесе демократизације и повећања децентрализације у доношењу развојних одлука. Избор економских инструмената и њихова интеграција у економски и друштвени систем, зависиће од специфичности проблема и услова Србије и примењених критеријума за њихов избор. Услови за примену тржишно заснованих инструмената могу се сумирати кроз:

- политичку прихватљивост и административну погодност,
- међународне трговинске импликације и индустријску конкурентност,
- пројектовање инструмената према принципу "загађивач плаћа",
- адекватну базу знања.

Планирање тржишно заснованих инструмената (укључујући еколошке порезе/таксе) заснива се на ефикасности, способности, равноправности и процени могућности примене принципа "загађивач плаћа". Државе које примењују овај приступ и принцип, као први корак омогућавају помоћ у области међународне трговине. Са друге стране, индустрија има потребу да више сазна о могућностима за увећавање/ смањивање сопствене добити, кроз увођење промена у производни процес (материјални инпути, технологија, припрема одлука и менаџмент).

У имплементацији одрживог развоја, могуће је коришћење и других економских инструмената, као што су концесије и мултилатерални инвестициони уговори. Концесије представљају правни однос између државе (концедента) и правног или физичког лица, као приватног предузетника (концесионара) у коме концедент уступа концесионару право коришћења јавног

добра или обављања јавне службе, уз одређену надокнаду, ради остваривања јавних интереса. Област концесија као модела страних улагања детаљно је регулисана Законом о страним улагањима РС и Законом о концесијама РС. Страни инвеститор може да добије концесију до 30 година за коришћење обновљивих природних ресурса или јавних добара уз претходно јавно надметање.

У процесу глобализације трговинске размене и материјалне производње, Светска трговинска организација (WTO) и мултинационалне компаније залажу се за увођење мултилатералних уговора о инвестирању (мултилатерал агремент он инвестмент), ради олакшавања трговине и промета, али уз изостанак процене еколошких консеквенци развојних одлука/ уговора и униформно утврђених правила понашања предузећа у погледу еколошке заштите. Посебно су важне одредбе о обавези предузећа у области заштите животне средине. Несумњиво је да ће будућа кретања страних улагања бити све више регулисана овим уговорима са земљама које желе да привуку страни капитал. Овај модел економске алокације страног капитала мултинационалних компанија нема прецизирану обавезу уважавања законске регулативе "локалне" средине, града, државе, што може да, уз позитивне развојне ефекте (у запошљавању, подизању нивоа развијености и др.), допринесе и негативним еколошким ефектима по животну средину. Оваква "лежерност" компанија и необавезност да примене стандарде и критеријуме заштите животне средине земље домаћина, отвара нека од питања утицаја мултилатералних инвестиционих уговора у погледу:<sup>2</sup>

- делимично ограничавања државног суверенитета и просторног интегритета у домену заштите животне средине;
- избегавања примене принципа предострожности у заштити животне средине и планирању развоја;
- избегавања надокнаде евентуално причињених штета животnoj средини локалне заједнице у држави где је лоцирана, због чега се овим уговорима противе бројне невладине организације и др.

---

<sup>2</sup> Најчешће настају због економског детерминизма (према коме су градови само "кулисе" и "сцене" у којима се одвијају различити сценарији економског развоја), из политичких разлога и сл. Примена урбанистичких решења која мобилном финансијском капиталу додељује "најповољније локације у урбаним језгрима" указује на појаву "предузетничког" урбанизма.

## ПРЕПОРУКЕ ЕУ ЗА ПРИМЕНУ ЕКОНОМСКО-ТРЖИШНИХ ИНСТРУМЕНАТА

За спровођење Петог Програма ЕУ о политикама и акцијама у односима животне средине и одрживог развоја до 2000. године (1993), предвиђена је примена принципа "загађивач плаћа". У оквиру "хоризонталних мера" подршке, свака држава је обавезна да опсежно размотри облике подршке у области заштите животне средине. За формирање тржишно заснованих подстицаја за остварење еколошких циљева у привреди и друштву, користе се економски инструменти, посебно порески. Основни циљ ових инструмената је да интернализују све екстерне еколошке трошкове, у животном циклусу производа (кроз материјалне инпуте), дистрибуцији, коришћењу и финалном одлагању, тако да еколошки прихватљиви производи буду тржишно конкурентнији у односу на производе који за последицу имају загађења и отпад. У складу са тим, могуће су две опције - ценовни и квантитативни/количински приступ. За смањење и контролу емисије количина загађујућих материја веома успешно се користе трговинске дозволе. У развоју сваког инструмента важан је не само потенцијални утицај на локалну средину, већ и њихова економска ефикасност и регионални утицај.

Прва категорија економских инструмената у земљама ЕУ обухвата дозвољена оптерећења/таксе и забране. Они су веома применљиви у области загађења вода (инфраструктуре, постројења за пречишћавање и др.), ваздуха и одлагања отпада. Међутим, у односу на принцип "загађивач плаћа", сва дозвољена оптерећења се постепено усмеравају ка спречавању загађења и подстицају развоја процеса чистије производње. Одговорност за дозвољена оптерећења и забрана емисија из постојећих традиционалних извора су основни циљ активности заштите животне средине на локалном и државном нивоу. Свако оптерећење има стварни еколошки утицај и консеквенце, генерише већу финансијску добит. На нивоу државе пројектује се систем оптерећења/надокнада ( посебно у случају загађења ваздуха и вода), за концентрисане емисије (изворе) и испуштање из мобилних извора. У другом случају, интернализацијом екстерних трошкова коришћења горива код возила, може да се смањи ниво дохотка корисника, али и да се повећа квалитет животне средине.

Другу категорију фискалних подршки чине опорезовани ефекти појединих потрошњи ресурса и расипничког понашања. Тако је у области коришћења енергента уведена такса на угљеник (carbon tax) за сва фосилна горива. Увођење фискалних подршки и пореза/такси усмерено је ка већој одговорности за заштиту основних природних ресурса и животне

средине. У складу са тим, економски је ефикасније опорезовати еколошки штетне економске активности и смањити порезе оним делатностима које могу да имају негативан ефекат на запосленост и инвестирање.

Трећу категорију економских инструмената чине државна подршка и помоћ која укључује систем директних и индиректних субвенција. Овај вид државне подршке посебно би требало да буде усклађен са принципом "загађивач плаћа". Ова претпоставка указује на важност новчане помоћи за поједине типове еколошких трошкова, али и за обезбеђење јединственог тржишта ЕУ.

Четврту категорију тржишно заснованих инструмената чини еколошки надзор. Еколошки надзор требало би да омогући јасне економске подстицаје за управљање загађењима и контролу ризика. Поред пореза /такси, пореских олакшица/подстицаја, државне помоћи и еколошког надзора, у спектар економских инструмената политике заштите животне средине спада и еколошко означавање (eco-labelling) производа. Економске инструменте подржавају системи мониторинга и институционална способност за укључивање различитих притисака и ставова јавности, невладиних и других организација. Примена овог приступа омогућава друштвену и државну контролу појединачних моћи у области заштите животне средине.

Развијене земље (посебно OECD-а) примењују кључне принципе заштите животне средине ("загађивач плаћа", "корисник плаћа", опорезивање коришћења еколошки штетних производа и пореско ослобађање еколошки погодних производа, коришћење бољих технологија), који су законски установљени и укључени у све економске механизме у области заштите животне средине. Ови механизми подразумевају надокнаде за коришћење природних ресурса, порезе, таксе, премије, стимулације, осигурање и друге облике. Основни економски инструменти у политици заштите животне средине земаља OECD-а су таксе, субвенције и остали инструменти.

Еколошко опорезивање се усмерава углавном путем пореза/такси или државне помоћи (субвенција). Глобално, избор између ова два начина фаворизује таксе/порезе из неколико разлога:

- давање помоћи захтева процену нивоа до кога ће се редукација загађења плаћати/ субвенционисати, а што је комплексно питање,
- државна помоћ има различите ефекте на профитабилност у индустрији (као важном извору загађивања средине),

- генерално, помоћ може да буде недовољно ефикасна, док се приход од пореза/ такси системски усмерава у домену заштите животне средине,
- средства помоћи, као облик заштите индустрије, могу да проузрокују проблеме у међународној трговини.

Поред избора између такси/пореза и средстава помоћи, важан је и избор између примене еколошких пореза/такси и система дозвола: у оба случаја за максимални ниво загађености се, углавном, узима постојеће стање и дефинишу нови циљеви смањења загађивања. У земљама OECD-а чешће се примењује еколошко опорезивање загађивача. Примена еколошких пореза/такси често је отежана, понекад и немогућа због проблема оцене еколошког квалитета са становишта становништва, биљног и животињског света, физичких структура, сложености утицаја емисија, озбиљних тешкоћа и проблема у мерењу емисија, проблема "разграничења" емисија по изворима.

Главни облици еколошког пореза/такси су:

- оптерећења ефлуената, заснована на испуштању загађења у окружење,
- оптерећења производа, када се у производу користе (садрже) инпути и оутпути које треба опорезовати због њиховог утицаја на загађење,
- оптерећење корисника,
- различити порези, углавном у активностима које утичу на већу загађеност средине.

Пореска оптерећења због загађивања ефлуената (ваздуха, вода), буке и отпада, углавном се прикупљају на регионалном нивоу. У многим случајевима ова пореска оптерећења имају мањи утицај на редукцију емисија, у поређењу са регулативом која прописује максимално дозвољене концентрације загађујућих материја, у ваздух и воде. Таксе за отпад обухватају све врсте отпада (комунални, хемијски и опасни отпад) и релативно су ниске. Такса за емитовање буке обухвата друмски, авиосообраћај и индустрију која емитује буку у производном процесу.

Еколошки порези на производе су углавном општег карактера и примењују се када није могућа директна контрола активности. Недостатак овог облика пореза је што не уважава везу између производног процеса и загађења. Нпр., предузеће које користи новију технологију и има мање емисије загађујућих материја, у односу на предузеће које је екстремни загађивач, плаћа исту таксу на производе за оптерећење ефлуента по јединици оутпута, као и друго предузеће (које није инвестирало у еколошки ефикаснију технологију). Еколошки порез на производе плаћа се углавном за пића, горива, мазива, моторна уља, пластичну амбалажу, поједине врсте хране, батерије,

ђубрива и пестициде. Са данашњим нивоом еколошких такси/пореза, њихов утицај на пораст цена производа је незнатан. Примера ради, такса на емисију угљен диоксида (CO<sub>2</sub>) од 20 USD/t утиче на пораст цена роба од 0,71 % у машинској индустрији, 1,56 % у хемијској, 9 % у производњи неметала, до 31,3 % у производњи електроенергије (на бази угља).

У суштини, између појмова "пореза/такси" и "оптерећења" постоје значајне разлике. Такса/порез је део општег прихода на државном, регионалном или локалном нивоу, а "оптерећење" је начин финансирања специфичних активности у односу на ресурсе које оптерећују. Нема општих упутстава која би могла да се користе за одређивање односа такси/пореза и оптерећења. У еколошком опорезивању има неколико отворених питања кључног значаја, као што су: начин коришћења прихода од прикупљених пореза/такси, утицај еколошке таксе/пореза на друге порезе или евентуално пореско реструктурирање и институционални аранжмани за прикупљање еколошких пореза/такси. Еколошка такса често није заснована на економским начелима и индивидуални учесници плаћају порез/таксу независно од њихове економске активности. Са становишта макроекономских консеквенци и смањења (превенције) загађења, за ефикасно еколошко опорезивање често је неопходна анализа утицаја свих пореза. Нпр., увођење еколошке таксе/пореза на угљеник за сва фосилна горива, захтева испитивање могућих импликација из свих макроекономских и других аспеката. *Увођење еколошких такси је "порески неутрално" са становишта основа општег пореског система*, тј. није потребна промена фискалног система када се уведу еколошке таксе. И у случају "оптерећења" пореско реструктурирање није уопште битно, осим у случају високих цена дозвола за оптерећење животне средине, које могу да утичу на економичност укупних трошкова привређивања. Пројектовање система "еколошког оптерећења" ефлуената све више се креће према аранжманима "самофинансирања". Када је у питању опорезивање производа, општи став земаља OECD-а је да би то требало да буде интегрисано у основни порески систем (*Environmental taxation, 1994*). Потреба за једноставним прикупљањем средстава захтева установавање пореске основице која се користи за опорезивање. Због тога, расправа о одговорности за еколошко опорезивање и оптерећења, захтева дефинисану улогу законодавства у том процесу, а посебно улогу регулаторних тела/агенције за заштиту животне средине.

Главни облици пореза су: за оптерећење ефлуената емисијама (ваздуха, воде, земљишта), оптерећење због буке, отпада, оптерећење производа и корисника различитим врстама такси. Прикупљање еколошких

пореза скоро увек је везано и за друге рестрикције (нпр. технолошке, локационе, начин испуштања загађујућих метрија и др.). Основа за опорезивање није увек јасна, или није могућа систематичност у њеном утврђивању. Приходи од еколошких такси се углавном користе за подстицај развоја и примене еколошки ефикаснијих технологија у предузећима - обвезницима еколошког пореза, у складу са државним или локалним планом заштите животне средине. Приходи од еколошких такси имају мало учешће у укупном (брuto националном) доходу појединих држава (око 0,5 %). То указује да је потребно разматрање и прилагођавање општег пореског система, уз смањење појединих извора прихода/пореза и повећање еколошких пореза.

За одређивање еколошких такси користе се различити критеријуми. У земљама ЕУ планира се усклађивање еколошких такси уз веће уважавање техничких принципа у опорезивању и принципа "загађивач плаћа". Од великог значаја у увођењу еколошке таксе у стратегију пословања су фазност и поступност у достизању нивоа/цене таксе. Поједине врсте еколошке таксе (нпр. основни порез на испарљиве затвараче или такса на боје), односе се на производњу појединих производа, увоз или њихово коришћење (*EC Commission, 1995*).

Еколошки порез/такса за емисију гасова и/или за коришћење испарљивих органских гасова који делују на озонски омотач, у земљама ЕУ и OECD-а уобичајено се користе као један вид "интернационалног" пореза, који се прикупља по принципу "загађивач плаћа" и путем финансијских организација се сакупља и усмерава кроз улагања у заједничке пројекте/ програме заштите животне средине.

Еколошки порез на угљеник (carbon tax) усмерен на смањење емисија CO<sub>2</sub>, утиче на пораст цена фосилних горива и смањење њихове потрошње. Према претпоставкама OECD-а (*Hoeller P., 1991*) ова такса би требало да достигне ниво од 300 USD/t угљеника у развијеним земљама, ради смањења емисија CO<sub>2</sub> за 20 %. Увођење и/или повећање нивоа ове таксе је са еколошког и макроекономског становишта веома комплексно питање, са крупним ефектима у кретањима основних агрегата (запослености, дохотка), стандарду живљења, социо - економским и другим аспектима. Могућ је и алтернативни приступ - путем стимулисања коришћења нових и обновљивих извора енергије.

Један од основних финансијских инструмената за заштиту животне средине у ЕУ (LIFE) установљен је 1992. године (*EEC Council Regulation, 1992*) ради финансирања активности заштите животне средине у ЕУ, техничке помоћи земљама трећег света и актив-

ности на решавању регионалних или глобалних проблема, међународне сарадње. Планирана средства LIFE инструмента могу да се користе за промоцију одрживог развоја (40%), заштиту природних станишта (45%), административне и еколошке услуге (5 %) и обуку кадра (5 %) и изван ЕУ.

## ИСКУСТВА ЗЕМАЉА У ТРАНЗИЦИЈИ

Досадашњим системом финансирања социо-економског развоја у земљама у транзицији, заснованим на иностраним и домаћим кредитима и зајмовима (углавном без или са маргиналним учешћем сопствених средстава), држава и стране земље- кредитори су кредитирали и квалитет животне средине. Због тога држава и остале институције, и поред економско - финансијске кризе, започетих процеса трансформације социо-економског система и приватизације, требало би да буду покретачи измена у области животне средине. Другим речима, приступ заштити животне средине требало би да буде важан део укупних структурних промена у процесу социо-економског развоја државе, кроз укључивање политике заштите животне средине у економску и секторске политике. То подразумева нови приступ и у примени економских инструмената у политици заштите животне средине, посебно уважавајући промене услове социо- економског и политичког система, у коме су основне баријере: неразвијеност тржишта и тржишних институција, одсуство искуства у примени економских инструмената у области заштите животне средине, ограниченост средстава за примену инструмената и мера економске политике и политике заштите животне средине.

Анализа искустава у примени економских инструмената у заштити животне средине обухватила је само неке земље Источне и Централне Европе. Основни економски инструменти у области животне средине у овим земљама су накнаде/еколошке таксе за загађивање ваздуха, вода и таксе за отпад. Највиши ниво еколошких такси имају Пољска и Чешка, међутим, приходи од такси су и даље веома мали, али су подстицаји за њихово увођење у области привређивања знатно већи, са становишта учешћа у загађивању животне средине (*UN, ECE, Geneva, 1995*). Поређења еколошких такси у земљама OECD-а и земљама са економијама у транзицији ка тржишном привређивању, указују да је потребна већа ефикасност у њиховом увођењу, дефинисању, димензионасању, посебно у сфери привређивања, повремена размена искустава и поступно увођење и примена све строжијих критеријума и све виших вредности ових такси/пореза. Праћење примене економских инструмената у заштити животне средине у земљама Централне и Источне Европе је у надлежности

Комитета за политику животне средине Економске комисије УН за Европу (UN ECE).

### **ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРИМЕНУ ЕКОНОМСКИХ ИНСТРУМЕНАТА У ПОЛИТИЦИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У СРБИЈИ**

Резолуцијом о политици заштите животне средине СРЈ (1993), утврђени основни циљ политике заштите животне средине је, између осталог, постепено увођење у праксу начела "загађивач плаћа" до 2005. године, јединственим системским решењима за територију целе земље. За спровођење политике заштите животне средине било је предвиђено коришћење финансијских и других подстицајних инструмената:

- средстава буџета која се формирају у износу мин. 0,1 - 0,3 % друштвеног производа СРЈ,
- средстава накнаде за коришћење природних богатстава, такси, пореза, доприноса и др.,
- ослобађање фирми од пореских обавеза, минимум у висини улагања у заштиту животне средине, кроз стимулацију домаће технологије, знања, опреме и материјала у функцији заштите животне средине,
- ослобађање од царина и других увозних дажбина: опреме, уређаја, делова, материјала, софтвера и других средстава потребних за заштиту животне средине,
- ослобађање од увозних дажбина за књиге, часописе, уређаје и опрему за заштиту животне средине,
- повећање извозне стимулације за производе и услуге на бази "чисте" технологије и производе оних организација које су увеле систем заштите животне средине (ISO 14.000),
- увођење еколошког означавања производа који немају штетно дејство на животну средину и добијени су "чистим" технологијама,
- отклањање диспаритета цена природних и радом створених ресурса, које води осиромашењу тих ресурса,
- ургађивање реалних трошкова заштите животне средине у цену сваког производа,
- унапређење законодавства којим ће се до 2005. године постепено увести начело "загађивач плаћа",
- обавезно увођење "еколошког" осигурања од одговорности за штету коју по животну средину проузрокује осигураник.

У законодавству и политици заштите животне средине у Србији економски инструменти немају место

које би требало да им припада. Закон о заштити животне средине (2004), предвиђа увођење нових економских инструмената финансирања заштите животне средине (чл. 84-101), отварање буџетског фонда за заштиту животне средине на нивоу Републике и увођење нових инструмената - Стратешке процене утицаја (SEA) и интегралне превенције и контроле загађења (IPPC), тј. еколошких дозвола. Основни економски инструменти за обезбеђење финансирања заштите животне средине су: накнаде за коришћење природних вредности; накнаде за загађивање животне средине; накнада за заштиту и унапређивање животне средине (за јединице локалне самоуправе); средства буџета и међународне финансијске помоћи; накнаде за промет дивље флоре и фауне; накнаде за упис у регистар EMAS; средства остварена променом власништва у поступку приватизације у складу са посебним законом, економске подстицајне мере; донације, поклони, прилози и помоћи; казне и други извори.

Корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираних простора. Средства ове накнаде за коришћење природних вредности припадају 60% буџету Републике и 40% су приход локалног буџета.

Накнада за загађивање средине до сада није димензионисана и није у примени. Накнаду за загађивање животне средине, у складу са овим и посебним законима, плаћа загађивач. Критеријуми за одређивање накнаде су: врста, количина или особине емисије из појединих извора, емисије произведеног или одложеног отпада и садржај материја штетних по животну средину у сировини, полупроизводу и производу. Предвиђа се да Влада РС утврђује висину, критеријуме и начин плаћања ове накнаде, и да 40% ових средстава буде приход републичког буџета, а 60% део буџета локалне самоуправе. Уколико обвезници ове накнаде/загађивачи инвестирају у редуковање загађивања, може им се сразмерно умањити висина ове накнаде и имају право и на повраћај. Увођењем накнаде за загађивање животне средине (која је предвиђена и ранијим Законом о заштити животне средине РС, али није била димензионисана и примењивана у пракси) обезбеђује се снажан тржишно заснован инструмент еколошког опорезивања, директно везан за обезбеђивање стратешког оквира политике одрживог развоја.

Накнада за заштиту и унапређивање животне средине је инструмент чије увођење и висину прописује локална самоуправа. Законском регулативом о заштити животне средине, предвиђа се увођење интегралних инструмената заштите животне средине у планирању развоја и изградње:

- Стратешка процена утицаја на животну средину и
- Интегрална превенција и контрола загађивања.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (2004) предвиђа увођење инструмента "Стратешке процене утицаја на животну средину" у поступку израде планова, програма и основа, посебно просторних и урбанистичких планова, планова и програма у области водoprивреде, шумарства, пољопривреде, инфраструктурних система, управљања отпадом, енергетике, саобраћаја, туризма, заштите природе и др. Стратешка процена утицаја на животну средину је саставни део плана, односно програма, а за извештај о изради SEA је обавезан јавни увид. Према закону, одређени су критеријуми за одређивање ефеката на животну средину, садржај и поступак израде SEA, начин провере квалитета извештаја о SEA ради оцењивања и др. Сагласност на SEA даје Министарство за науку и животну средину, орган аутономне покрајине или орган локалне самоуправе надлежан за послове животне средине.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине (2004) предвиђа увођење интегралне превенције и контроле загађивања, односно услова и процедуре издавања, садржине, одузимања и регистра интегрисаних дозвола, као и обавезности прибављања дозволе за постојеће активности и постројења (за предузећа, друга правна лица и предузетнике) у периоду до краја 2015. године. Према закону, Влада РС прописује динамику/програму усклађивања (прибављања интегрисане дозволе) за поједине привредне гране на основу предлога ресорног министарства за науку и животну средину. Влада би требало да пропише привремене граничне вредности емисија у ваздух и воду за првих 5 година усклађивања привредних грана са законским решењима.

Привредном регулативом РС предвиђају се различити фискални подстицаји и олакшице: Законом о порезу на добит предузећа (2001), Законом о акцизама и Законом о изменама Закона о акцизама (2002), Законом о порезу на промет (2002), Закону о изменама Закона о јавним приходима и јавним расходима (2001), Законом о порезу на доходак грађана (2001), Законом о порезу на имовину (2001) и др.

Према Закону о порезу на добит предузећа у оквиру пореских подстицаја ради побољшања еколошке ситуације (чл.41), предвиђа се могућност убрзане амортизације сталних средстава, према стопама које могу бити 25% више од прописаних (чл.42), а која служе за спречавање загађивања ваздуха, воде и земљишта, ублажавање буке, уштеде енергије, пошумљавање, прикупљање и коришћење отпадака као индустријских сировина или енергетских горива (чл.43) (што значи увећавање расхода, односно смањење пореске

основице за опорезивање добити предузећа). Према истом закону, у случају концесионог улагања, концесионо предузеће ослобађа се плаћања пореза на добит остварену по основу прихода од предмета концесије на рок до пет година од дана уговореног завршетка концесионог улагања у целини (стопа на добит од половине 2005. године је 10%). Дужину овог рока утврђује Влада РС концесионим актом (уговором о концесији). Са становишта одрживог развоја и заштите животне средине (посебно природних ресурса) ово законско решење није сасвим прихватљиво (примера ради, ослобађање од овог пореза за концесионаре - цементаре, које су високопрофитабилне и остварују веома негативне еколошке ефекте у окружењу).

Према Закону о акцизама и Закону о изменама Закона о акцизама од свих фосилних горива, акцизама се опорезују само деривати нафте (не и угљ), према следећим износима: све врсте моторног бензина 18 дин/lit., све врсте дизел-горива 10 дин/lit., угље за ложење 5,4 дин/lit., млазно гориво и авионски бензин 2,70 дин/kg, течни нафтни гас 1,90 дин/kg, петролеј за осветљење 2,50 дин/kg, моторна угља и мазива 50 дин/lit. За моторна угља и мазива добијена уз учешће најмање 25% базног угља добијеног рерафинацијом употребљаваних моторних и индустријских угља, не плаћа се акциза. Са становишта заштите животне средине, веома је неповољно да се не предвиђају олакшице/умањивање акцизе за коришћење безоловног бензина и еко-дизела, као еколошки погоднијих производа, а да се угљ као еколошки неповољније гориво (са већим садржајем угљеника, пепела и др.) уопште не опорезује акцизама. Са становишта заштите животне средине и одрживог развоја, постојећа пореска оптерећења нафте и нафтних деривата и "бенефицирани" порески статус угља, има за последицу:

- фаворизацију коришћења угља, као еколошки неповољнијег извора,
- неравноправан положај нафтне привреде и њеног пословања,
- неравноправан положај предузећа која користе нафту и нафтне деривате као енергент,
- даље угрожавање квалитета животне средине због постојеће политике основног опорезивања и одсуства корективне политике - еколошких пореза /такси.

Ригорозно основно опорезивање нафте и нафтних деривата могло би да ограничи могућност њиховог еколошког опорезивања. Са становишта заштите животне средине предлаже се кориговање постојеће неравноправности у пореском статусу енергената - увођењем еколошких такси на приближно или исти

начин (као у земљама OECD-а, ЕУ), за сва фосилна горива - енергенте, која имају еколошки неповољна својства. Таквим еколошким опорезивањем фосилних горива омогућила би се ефикасна реализација циљева одрживог развоја и кроз порески систем.

Према Закону о изменама Закона о јавним приходима и јавним расходима буџету РС припадају, између осталог, и приходи од концесионе накнаде и накнаде за коришћење добара од општег интереса. Са становишта одрживог развоја и рационалног коришћења природних ресурса (као дела добара од општег интереса), део ових прихода би требало да буде намењен за еколошке сврхе у локалној заједници.

Закон о порезима на имовину (чл.12) предвиђа олакшице - ослобађање плаћања овог пореза за "еколошке објекте" (нпр.објекте за заштиту пољопривредног и шумског земљишта, бране, пруге, путеве, лучке обале и лукобране, аеродромске писте и др.).

Закон о порезу на доходак грађана предвиђа пореска ослобођења и олакшице у порезима на приходе грађана/физичких лица од пољопривреде и шумарства (чл. 29 и 30), услед елементарних непогода, биљних болести и штеточина (смањења приноса >25%). Просечна стопа пореза на приходе грађана је 20% (на зараде, приходе од пољопривреде и шумарства, ауторских права и права индустријске својине, приходе од капитала, приходе од непокретности, капиталне добитке и остале приходе). Са еколошког становишта, указује се на пореске олакшице и ослобађања од пореза на приходе из пољопривреде и шумарства, који се не плаћа за: земљишта на којима се подижу нови воћњаци и виногради (до 5 година ослобођење); необрадива земљишта која су инвестицијама обвезника постала обрадива (5 година ослобођење); земљишта на којима су подигнути насипи, канали, уставе, одбрамбени врбази и други засади, разни објекти и ровови намењени за одбрану од поплава, за наводњавање, одводњавање, заштиту од ерозије; земљишта које чини заштићену околину око споменика културе и заштићених споменика природе, земљишта у својини верских заједница који су проглашени споменицима културе; земљишта под зградама за становање у својини грађана до 500 m<sup>2</sup>; земљишта пореског обвезника ако су он и његови чланови породице старији од 65 (за мушкарце), односно 60 година (за жене), под условом да он и чланови домаћинства не остварују приходе по другим основама и за земљишта које обвезник уступа без накнаде на коришћење прогнаним лицима (под условом да ово лице не остварује друге приходе).

Законом о изменама закона о страним улагањима РС (2002.) предвиђено је да страном лице може да добије концесију за изградњу одређеног објекта, постројења

или погона, коришћење природних богатстава или добра у општој употреби, под условом да се не угрожава животна средина. Међутим, не указује се на начин обезбеђења заштите животне средине од евентуалног угрожавања (не указује се на обавезност примене Закона о заштити животне средине РС и др.).

Један од проблема у функционисању постојећих видова економско - финансијских инструмената је несклад у институционалним и оперативним решењима у области животне средине. Он је посебно видљив на нивоу локалне заједнице, од које се очекује да штити животну средину а која нема адекватан механизам за финансирање проблема локалне средине. У пракси се то обично организује волонтеристички и финансира добровољним средствима, самодоприносом, донаторством и сл. Ова неефикасност институционалних решења један је од разлога неефикасности постојећих економских инструмената. Због тога, сугерише се примена дела искустава развијених земаља и земаља у транзицији, уз одговарајуће планске, регулативне, институционалне подршке на свим нивоима.

### **Препоруке за примену нових инструмената у политици одрживог развоја РС**

Основни стратешки оквир укупног развоја РС, у процесу реструктурирања привреде, посебно индустрије, заснива се, између осталог, на избору концепције одрживог индустријског развоја, развоју чистије производње и примени принципа одрживог развоја. Основна претпоставка и инструмент за реализацију овог концепта је еколошко опорезивање, као део тржишно заснованих економских инструмената. У изучавању и дефинисању основе за еколошко опорезивање у РС неопходно је уважавање основних стратегија/приступа, према принципу "загађивач плаћа", као и позитивних теоријских и емпиријских искустава OECD-а и земаља у транзицији. Оријентација ка одрживом развоју, заштити животне средине и еколошким опорезивањем, захтева прилагођавање постојеће регулативе на републичком и локалном нивоу и доношење нових прописа, редифинисања улоге републичких и локалних органа и других актера у доношењу еколошких одлука.

У наредном периоду примена принципа "загађивач плаћа" требало би да постане ослонац политике заштите животне средине и еколошког опорезивања, у складу са Законом о заштити животне средине РС. У томе посебну улогу имаће еколошки порези (накнада због загађивања животне средине), чије би увођење требало да дестимулише кориснике застарелих, еколошки неефикасних технологија. Примена еко-



лошког опорезивања, посебно у области индустрије, рударства и енергетике, требало би да буде усклађена са основним стратешким правцима развоја ових делатности у РС.

Имајући у виду бројна ограничења за примену концепта одрживог развоја (материјална, финансијска, организациона, институционална, кадровска и др.) на достигнутом нивоу социоекономске развијености, предлаже се поступно увођење различитих типова еколошке таксе/накнаде због загађивања животне средине (временски и према висини појединих такси/накнада). Примена еколошких такси/накнада због загађивања је, сходно искуству бројних земаља, порески неутрална, али може да има импликације на успешност пословања појединих групација или предузећа (нпр. енергетику, обојену и црну металургију, петрохемију и др.). Са друге стране, приходи од еколошких такси могу у веома кратком периоду да подстакну инвестиције у области заштите животне средине, развоју производње еколошке опреме (уређаји и компоненте за контролу животне средине, мерних инструмената и др.), примени еколошки ефикасније технологије уз значајне економске импулсе и запошљавање и у другим делатностима.

Увођење економских инструмената у политику заштите животне средине у Србији захтева промене услова привређивања, тј. оживљавање производње, структурну трансформацију предузећа, повећање економске ефикасности, адекватно формирање цена природних ресурса и енергената на бази стварних трошкова и њихово излагање конкурентским условима, прелазак са државног субвенционирања производње и дистрибуције енергије на субвенционирање појединих домаћинстава, увођење еколошких пореза у порески систем, уграђивање трошкова заштите животне средине у укупну цену производа и испостављање рачуна за угрожавање животне средине стварном кориснику, а не само непосредном загађивачу. Другим речима, примену економских инструмената у политици заштите животне средине у Србији, као и у другим земљама у транзицији, ограничавају кашњења економских реформи, недостатак друштвене и политичке подршке, недостатак тржишно оријентисаних механизма, подстицајних средстава за смањење загађења, ненаменско трошење средстава намењених животnoj средини, недовољна изграђеност регулативе о животnoj средини и проблеми у њеној примени.

За увођење инструмената стратешке процене утицаја на животну средину, инструмента "интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине" (IPPC), инструмената еколошког опорезивања и других инструмената еколошке одрживости развоја у Републику Србију, потребна је јасна процена:

- нивоа хармонизације са регулативом ЕУ, тј. могућности примене "боље европске праксе" и решења и њиховог прилагођавања нашим условима;
- дефинисања приоритетних активности, поступности и/или потпуне примене наведених инструмената у законодавству и пракси РС;
- неопходних промена прописа у области заштите животне средине (закон о заштити животне средине, о водама, шумама, пољопривредном земљишту, рударству и др.);
- усклађивања са реформама других транзицијских процеса (нпр. тржишта, економије, приватизације, страних улагања...) и динамике промена прописа у сегменту заштите животне средине (нпр. закон о планирању и изградњи, страним улагањима, концесијама, слободним зонама, опорезивању, акцизама и др.);
- промена у систему планирања и транспарентности планског процеса, дефинисања стратешких политика и сл.;
- начина интеграције инструмената SEA, IPPC и других инструмената у доношење одлука о развоју, односно у општу и поједине секторске политике (посебно индустријску) и др.
- начина имплементације наведених инструмената у пракси.

Примена економских и наведених инструмената заштите животне средине је изузетно важна за управљање (одрживим) развојем, доношење развојних политика и програма појединих сектора, дефинисање стратешког оквира за доношење инвестиционих одлука, развој бизниса и привлачење инвестиција у конкретним просторима. Примена наведених инструмената је и предуслов за успешнију приватизацију предузећа и озбиљније привлачење страних директних инвестиција у Србију.

## **ЗАКЉУЧАК**

У раду су разматрана методолошка питања и искуства у установљавању економских инструмената у политици заштите животне средине и одрживог развоја у развијеним, земљама у транзицији социоекономског система ка тржишној економији у РС. Искуства развијених земаља показују да је могућа примена два основна приступа у избору економских инструмената у области животне средине - командно - контролни и приступ путем тржишно - заснованих инструмената. Констатује се да у земљама ЕУ и OECD-а, као резултат растућих притисака јавности на поједине индустријске гране, привредне делатности и потрошњу, постоје бројни економски инструменти и механизми, који су у функцији одрживог развоја,

односно интеграције социо-економског развоја, животне средине и простора. Пракса развијених земаља указује да се заштита животне средине спроводи применом економских и осталих инструмената и других мера.

Када је у питању домаћа пракса, закључује се да и поред обиља закона и прописа који регулишу област животне средине на републичком нивоу, нису целовито и ефикасно установљени економски инструменти у политици заштите животне средине, посебно еколошко опорезивање. Оцењује се да се не користе у довољној мери расположиви економски инструменти у овој области. Због неадекватне правне заснованости економско - финансијских инструмената, средства су углавном усмерена у буџетске фондове, са слабом могућношћу утицаја локалних или регионалних актера да се користе за проблеме животне средине, услед недовољне демократизације и доступности у њиховом коришћењу. Иако је Законом о заштити животне средине дефинисан систем финансирања ове области, због неефикасности институционалних решења, у пракси он још увек није допринео значајније у стварању економских инструмената. Ради превазилажења проблема у дефинисању економских инструмената у имплементацији одрживог развоја предлаже се: (а) дефинисање нивоа хармонизације са регулативом ЕУ; (б) утврђивање приоритетних активности, поступности и/или потпуне примене нових инструмената у законодавству и пракси РС и промена дела примарних прописа у области заштите животне средине; (в) усклађивање са реформама других транзицијских процеса и промена секундарних прописа у сегменту третмана заштите животне средине (нпр. закон о планирању и изградњи, страним улагањима, концесијама, слободним зонама, опорезивању, акцизама и др.); (г) промена система планирања и дефинисања стратешких политика у правцу изучавања начина интеграције инструмената SEA, IPPC и других инструмената у доношење одлука о развоју, односно у општу и секторске политике и др., (д) увођење еколошког опорезивања као дела тржишно-заснованих инструмената, према искуству земаља ЕУ и ОЕCD-а, на принципу "загађивач плаћа" и "корисник плаћа".

## ЛИТЕРАТУРА

- "Application of economic instruments", Industry and environment, January - march 1995., UNEP, s.41
- "Application of economic and regulatory instruments for environmental management in Asian industrializing countries", Industry and environment, december 1995., UNEP, s. 16-20
- Council Directive 85/337/EEC, 27 june 1985, OJ L 175, od 5.7.1985.
- Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention control, OJ L257, 10/10/1996., - са листом индустријских активности и постројења за које је обавезна еколошка дозвола
- Commision, Final report, February 1994., Luxembourg, 1995.
- Council Regulation (EEC) No 1973/92 of 21 may 1992., Official Journal of the EC
- Commission of the European Communities, Brussels, 2002., Com (2002) 714 Final, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament
- Communication 'Fostering Structural Change: an Industrial policy for an Enlarged Europe', COM (2004), 274, 20.april 2004., EC
- Commission on human settlements UN, Preparatory Committee for the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), 1995.
- "Competitiveness and cohesion: trends in the regions", European Commision, EC Regional policies, Luxembourg, Office for Official publications of the European Communities, 1994. —поглавље 5.: "New inward investment and regions – mobile investment in Community: where are the most attractive locations?"
- Dalle A.P. Chapman, M. McDonald: "Social impact assessment in Quinslend: Why practise lags behind legislative opportunity", Impact Assessment, vol.15, March 1997.
- 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.
- Evrolex: Communication EC 'Industrial policy in an Enlarged Europe', COM (2002) 714
- Europes environment, The Dobrish Assessment, European Environment Agency (EEA), Copenhagen, 1995., deo 20. Industry

- "Environmental taxation", REC, Budapest, 1994.
- "Feasibility study on the implementation of economic measures to reduce emissions of organic solvents", EC Green Paper on the Urban Environment Commission of the European Communities Brussels, 1990
- 'General principles of EU industrial policy -European Parliament Fact Sheets', 2001., [www.europarl.int/factsheets/](http://www.europarl.int/factsheets/)
- Hare P., Hughes G. (1992) 'Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe', [www.cepr.org/pubs/dps/dp653.asp](http://www.cepr.org/pubs/dps/dp653.asp)
- Hoeller P., Wallin M.: "Energy prices, taxes and carbon dioxide emissions", OECD, Paris, 1991
- Habitat agenda [www.europlace.org/diba/habitat.ht](http://www.europlace.org/diba/habitat.ht)
- 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.
- "Industry and environment", january - march 1995., UNEP Industry and Environment, The publication of the UNEP, Vol. 21 No 4, October-December 1998., Paris
- Kjoto Protocol, 1997. [www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html](http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html)
- 'Lisbon -revisited - Finding a New Path to European Growth', Working Paper, 2004., EPC (European Policy Centre)
- Министарство за науку, технологију и развој Републике Србије (2003) 'Стратегија развоја привреде Србије до 2010. године', Матејић В. (р.), Књига и Књига II, Београд
- 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
- Национална стратегија Србије за приступање СЦГ Европској Унији", Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање ЕУ, јуни 2005.
- Резолуција о политици заштите животне средине СРЈ, Службени лист СРЈ, бр. 31/93.
- "Strategies and policies for air pollution abatement", UN, ECE, Geneva, 1995., s.42
- Савић Љ., Зековић С.: "Индустријска политика ЕУ-поуке за земље у транзицији", у монографији "Стратешки оквир за одрживи развој Србије", ИАУС, 2004.
- "Towards sustainability" A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, EC, Brussels, Luxembourg, 1993
- Закон о заштити животне средине РС, Службени гласник РС, бр. 135/2004.
- Закон о порезу на добит предузећа, Службени лист РС, бр.25/2001.
- Закон о акцизама, Службени лист РС, бр.22/2001. и Закон о изменама и допунама Закона о акцизама, Службени лист РС, бр. 73/2001.
- Закон о изменама и допунама Закона о јавним приходима и јавним расходима, Службени лист РС, бр.22/20
- Закон о порезу на доходак грађана, Службени лист РС, бр.24/2001
- Закон о порезу на имовину, Службени лист РС, бр.26/2001.
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Службени гласник РС, бр. 135/2004.
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/2004

