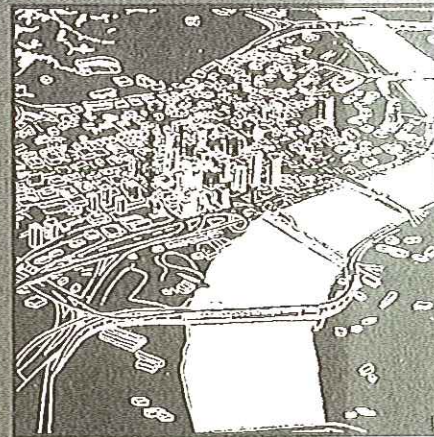
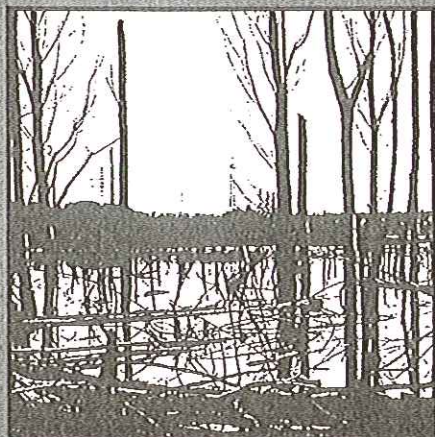


КОРИШЋЕЊЕ РЕСУРСА, ОДРЖИВИ РАЗВОЈ И УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА

3



ИНСТИТУТ
ЗА АРХИТЕКТУРУ
И УРБАНИЗАМ
СРБИЈЕ

ПОСЕБНА
ИЗДАЊА 36
БЕОГРАД
ДЕЦЕМБАР 1998.

изг 149144839

УНБ, др 800000057
савез

IAUS 2996c



2996

**КОРИШЋЕЊЕ
РЕСУРСА,
ОДРЖИВИ
РАЗВОЈ И
УРЕЂЕЊЕ
ПРОСТОРА 3**

**ИНСТИТУТ ЗА
АРХИТЕКТУРУ И
УРБАНИЗАМ
СРБИЈЕ**

**ПОСЕБНА
ИЗДАЊА 36,
БЕОГРАД,
ДЕЦЕМБАР 1998.**

Посебна издања 36
Београд, децембар, 1998.

- Група аутора: **КОРИШЋЕЊЕ РЕСУРСА,
ОДРЖИВИ РАЗВОЈ И
УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА 3**
- Рецензенти: др Димитрије Перишић
др Добривоје Тошковић
др Нада Милашин
- Издавач: Институт за архитектуру и урбанизам Србије
- За издавача: др Ненад Спасић, директор
- Редакциони одбор: др Михаило Чанак, научни саветник (председник)
Проф. Предраг Цагић (заменик председника)
Проф. др Милица Бајић - Брковић, ванредни професор
др Недељко Боровница, виши научни сарадник
Бранко Бојовић, стручни саветник
др Миодраг Вујошевић, научни сарадник
Проф. др Бранислав Дерић, ванредни професор
др Зоран Маневић, виши научни сарадник
др Нада Милашин, виши научни сарадник
др Владимир Мацура, научни саветник
Игор Марић, водећи пројектант
Инес Урошевић - Маричић, истраживач
Проф. др Борислав Стојков, ванредни професор
Проф. др Добривоје Тошковић, научни саветник
др Владимир Николајевич Белоусов
др Влатко Коробар
Евгенија Хаџитрифорова
Проф. Јухани Паласма
- Уредник: др Ненад Спасић
- Редакција и лектура текстова: др Нада Милашин
- Превод на енглески: мр Соња Продановић
- Компјутерска обрада: Весна Јокић
- Корице: Инес Урошевић - Маричић
- Тираж: 300 примерака
- Обим: 32 штампарска табака
- Штампа: ГРАФО-ЖИГ - Земун

У трошковима издавања монографије учествовало је
Министарство за науку и технологију Републике Србије.

САДРЖАЈ

<i>др Ненад Спасић, Весна Јокић</i>	<i>(1.7 а.т)*</i>
ПРОСТОРНИ АСПЕКТИ ОБИМНОГ КОРИШЋЕЊА МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА, ПОСЕБНО ЛИГНИТА - КОНФЛИКТИ И ОГРАНИЧЕЊА	3
Основни конфликти у експлоатацији лигнитских лежишта и могући ефекти од примене нових технологија	4
Конфликти и ограничења у експлоатацији наших лигнитских басена.....	6
Насељеност и изграђеност простора као фактор ограничења експлоатације лигнитских лежишта	6
Конфликти између РЕИС и окружења и начин њиховог неутралисања ...	8
Закључак.....	12
Литература.....	13
Карте	14
 <i>др Бранислав Ђорђевић</i>	 <i>(2.2 а.т.)</i>
СУКОБИ ИНТЕРЕСА, КРИТЕРИЈУМИ И ОГРАНИЧЕЊА У ЗАДАЦИМА ПЛАНИРАЊА ВОДОПРИВРЕДНИХ СИСТЕМА	23
Водопривреда у интеракцији са окружењем	23
Циљна структура - најважније полазиште планирања	25
Критеријуми у задацима планирања	37
Решавања конфликта при избору интегралних решења	45
Закључак.....	50
Литература	51
 <i>др Марија Николић, Весна Јокић, Олгица Бакић</i>	 <i>(1,7 а.т.)</i>
ОГРАНИЧЕЊА ОДРЖИВОГ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА У РАЗВОЈУ ПОЉОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ	53
Карактер ограничавајућих фактора развоја пољопривреде	53
Економска структура становништва	54
Ниво опремљености земљишта радном снагом	56

* (а.т.) - обим рада - ауторски табак

Глобални изазови.....	58
Макро-економска ограничења	60
Прехрамбена, еколошка и институционална (не)сигурност у условима спољне угрожености	63
Акутни економско-еколошки конфликти у коришћењу земљишта.....	69
Закључак	73
Литература.....	73

др Нада Милашин

(1,2 а.т.)

ОГРАНИЧЕЊА И МОГУЋНОСТИ ОЧУВАЊА КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА У СРБИЈИ.....	75
Осврт на стање ваздуха у Србији.....	76
Главни узрочници угрожавања ваздуха и резултујуће стање	76
Прекогранично загађење и прекогранични транспорт сумпор-диоксида и азотних оксида.....	79
Оцена квалитета ваздуха	80
Стање ваздуха као подлога за категоризацију насеља	80
Ограничења у очувању квалитета ваздуха.....	81
Ограничења квалитета ваздуха услед примарних загађујућих материја (CO ₂ , дим)	82
Ограничења квалитета ваздуха услед таложних материја у околини енергетских комплекса	82
Ограничења квалитета ваздуха у околини рударских и хемијских комплекса	83
Могућности очувања квалитета ваздуха у Србији.....	85
Просторно-регионална диференцијација животне средине у Србији и очување квалитета ваздуха у Републици	85
Остале мере и средства за очување квалитета ваздуха	86
Законска подлога за очување квалитета ваздуха	87
Закључци	88
Литература	88

др Божидар Стојановић, др Нада Милашин

(0,8 а.т.)

СИСТЕМ И ИНСТРУМЕНТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРОСТОРНОМ И УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ	91
Просторно и урбанистичко планирање у Закону о заштити животне средине	92
Заштита животне средине у законима о планирању и изградњи	94
Закључци	98
Литература	99

др Славка Зековић

(1,6 а.т.)

ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ.....	101
Приступ економским инструментима у заштити животне средине.....	101

Искуства земаља ЕУ	105
Искуства земаља ОЕЦД-а.....	106
Искуства земаља са економијама у транзицији	112
Економски инструменти у политици заштите животне средине у Србији и препоруке за примену	115
Закључак.....	120
Литература	121

др Ксенија Петовар, др Миодраг Вујошевић (1 а.т.)

РАЗВИЈЕНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ КАО ИНДИКАТОР КВАЛИТЕТА ЖИВЉЕЊА СТАНОВНИШТВА СРБИЈЕ.....	123
Новији приступи и реконструкција јавних служби у тржишним економијама и плуралистичким друштвима.....	123
Особености реорганизације/реконструкције јавних служби	127
Документи Европске заједнице/Европске уније о социјалној политици	128
Могуће промене у организацији јавних служби у Србији.....	129
Закључне напомене	132
Литература.....	134

Бранко Бојовић, др Недељко Боровница (2.5 а.т.)

БЕОГРАД И ЊЕГОВО МЕТРОПОЛСКО ПОДРУЧЈЕ	137
Трагање за метрополитенским подручјем Београда.....	138
Покушај одређивања метрополитенског подручја Београда.....	147
Политике урбанизације и развоја Београда.....	149
Урбани систем и насељавање.....	149
Развој инфраструктурних система.....	154
Развој производних снага.....	156
Уместо закључка.....	158
Литература.....	160
Прилози.....	162

др Радомир Малобабић (1.1 а.т.)

ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СЕОСКИХ ПОДРУЧЈА СРБИЈЕ, НА ПРИМЕРУ ВОЈВОДИНЕ.....	171
Основне развојне карактеристике села Војводине.....	172
Оцена погодности насеобинског система.....	172
Оцена урбанизације и демографских промена у селу Војводине.....	175
Оцена привредних потенцијала села.....	179
Путна мрежа, становање и комунална опремљеност села	182
Закључна разматрања.....	185
Литература.....	186

др Борислав Стојков

(1.2 а.т.)

ПОКАЗАТЕЉИ ОДРЖИВОСТИ У ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ	189
Порекло и употреба показатеља.....	190
Дефиниција појмова са општим моделом аксиолошке оријентације у простору.....	193
Планирање простора	195
Показатељи и принципи одрживог развоја.....	203
Закључак	205
Литература	205

Библиографија

I-VIII

ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ

др Славка Зековић

Ефикасна политика заштите животне средине и одрживог развоја подразумева укључивање економских инструмената. Као резултат прогреса глобалне еколошке свести човечанства, Бергенском конференцијом дефинисан је "дуг за природу", путем две врсте накнада: накнадом за коришћење природних богатстава (за "губљење" количина - накнада за квантитет) и накнадом за штете природи услед деловања привредних и других антропогених активности (накнада за квалитет). 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, на основу примене принципа "загађивач плаћа" и "корисник плаћа".

Основу за примену стратегије еколошког опорезивања у Србији, представљају Закон о заштити животне средине Републике Србије (чл.88) (1), Резолуција о политици заштите животне средине у Југославији (2), и др. Законом о заштити животне средине РС, предвиђена је накнада за загађивање природних богатстава, али до данас није дефинисана њена висина, начин обрачуна и плаћања.

За спровођење концепта одрживог развоја, са становишта еколошког опорезивања, од велике важности је избор стратегија/приступа економским инструментима, међу којима су и еколошки порези - накнаде за загађивање. Због тога се указује на кључне елементе и оквире два основна приступа и искуства у њиховој примени у земљама ЕУ, ОЕСД-а и земљама са економијама у транзицији, уз предлоге и могућности примене у Србији.

Приступ економским инструментима у заштити животне средине

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

- индикативни (планови, резолуције, смернице и сл.),

- фискални (разни порези, пореске олакшице и подстицаји),
- финансијски (каматне стопе, рокови враћања, комерцијални и посебни кредити, рестрикције),
- инструменти трговинске политике (субвенције, царинска заштита, осигурање и др.),
- инструменти непосредне државне контроле (контрола цена, инвестиционе и производне дозволе, планске дозволе),
- остали (стандарди, локационе и грађевинске дозволе, инфраструктура 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- САС),
- приступу тржишно- заснованих економских инструмената, на принципу "загађивач плаћа" (market-based instruments - МБИ).

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. Приступ је релативно тежак за примену и користи се углавном у земљама где је регулаторна непопустљивост део начина живљења (3). 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 (посебно приватних) 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) (3) 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 загађења. 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 ОЕСД-а идентификовано је 5 категорија тржишно - заснованих економских инструмената (5, 6):

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

Оптерећења загађивача подразумевају порезе на избацавање 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 креира финансијске подстицаје (или дестимулације) за изворе загађења (за разлику од "командног" 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 комплементарна.

Примена обе стратегије/ приступа (командно - контролног и дугорочне стратегије тржишно заснованих инструмената) захтева установљавање 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 инпут, технологија, припрема одлука и менаџмент).

Искуства земаља ЕУ

За спровођење Петог програма ЕУ о политикама и акцијама у односима животне средине и одрживог развоја до 2.000. године (7), 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 прихватљивији 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 важна категорија економских инструмената у земљама ЕУ обухвата дозвољена оптерећења/таксе и забране. Они су веома примењиви 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 (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 енергената 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 с 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. Тај вид државне подршке посебно треба 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 треба 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.

Искуства земаља ОЕСД-а

Развијене земље (посебно ОЕСД-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 ОЕСД-а су таксе, субвенције и остали инструменти. Главна обележја еколошких такси/пореза и начин њиховог прикупљања, у складу са принципом "загађивач плаћа", приказани су у *Табели 1*.

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 ОЕСД-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 и др. (8).

Главни облици еколошког пореза/такси су:

- оптерећења ефлуената, заснована на испуштању загађења у окружење,
- оптерећења производа, када се у производу користе (садрже) инпути и аутипути 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 (*видети Табелу 1*). У многим случајевима ова пореска оптерећења имају мањи утицај на редукацију 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. Неке земље (нпр. Велика Британија) планирају вишеструко увећање ових такси после 2.000.године. Такса за емитовање буке обухвата друмски и 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. На пример, 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 аутопута, 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 (CO₂) 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). Пореско оптерећење корисника углавном је везано за загађивање вода- отпадне воде.

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 од кључног значаја, као што су: начин коришћења прихода од прикупљених пореза/ такси, утицај еколошке таксе/пореза на друге порезе или евентуално пореско реструктурирање и институционалне аранжмане 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. На пример, увођење еколошке таксе/пореза на угљеник (carbon tax) за сва фосилна горива, захтева испитивање могућих импликација из свих макро-економских и других аспеката. Увођење еколошких такси је "порески неутрално" са становишта основа општег пореског система, тј. није потребна промена фискалног система када се уведе 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 ОЕСД-а је да то треба да буде интегрисано у основни порески систем (9). Потреба за једноставним прикупљањем средстава захтева установљавање

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 агенције за заштиту животне средине.

У Табели 1. дат је сумарни приказ еколошког опорезивања, према главним облицима пореза (за оптерећење ефлуената емисијама, оптерећење производа, корисника и различите врсте такси), опис пореза/таксе која се примењује, одговорности за њено прикупљање, коришћење прихода, утицајима пореза на подршке/подстицаје и др. 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 могућна 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) дохотку 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.

Табела 1.: Еколошка такса у земљама ОЕСД-а

Држава	Структура/опис/износ	Коришћење прихода од таксе	Напомена
ВАЗДУХ			
Француска	19 ECU/t SO ₂ за фабрике до 2.500 t или капацитет > 50MW	90 % прихода за помоћ и контролу, 10 % за технолошке иновације	Државни ниво таксе (400 фабрика)
Шведска	4.000 ECU/t S у угљу и тресету	-	државни ниво таксе
ВОДА			
Француска	већа оптерећења за суспендоване материје, соли, амонијак, фосфор и др.	за финансирање агенције која управља речним басеном и помоћ у отклањању загађења	регионални ниво таксе. макс. рестрикције
Немачка	оптерећење 24,4 ECU /токсичној једин. Токсичност је дефинисана по COD јед. од 50 kg кисеоника. Трошкови су одређени за сваки полутант.	50 % за администрацију 50 % за помоћ у смањењу загађења	регионални ниво нижа оптерећења у почетку
Холандија	12,3 - 34 ECU/јединици загађења. Потребне дозволе за испуштање	2 % за трошкове управљања	такса на нивоу Министарства вода и државном нивоу.
ОТПАД			
Белгија	0,2-2,15 ECU/t зависно од типа отпада	за генерална решења/планове	рестрикције за одлагање
Данска	5,2 ECU/t	за генерална решења/планове	државни ниво таксе

Холандија	За хемијски отпад посебна такса. Заснива се на садржају Р (на фармама/ земљишту) и зависи од количине 0,25-0,50 ECU/kg Р	за истраживања и развој	рестрикције за одлагање. Дозволе за одлагање (посебно за тешке метале) Државни ниво таксе.
САД	0,12-60 ECU/t	зависи од сваке државе	-
БУКА			
Француска	зависна од нивоа буке	заштита од буке	само за Париски аеродром
Холандија	само за авионе и индустрију која има буку у производњи	заштитне мере од буке	строго усмерена такса за ваздушне коридоре.
Швајцарска	оптерећења се дуплирају на сваких 10 dB повећања буке	не односи се на мале авионе	
ОПТЕРЕЋЕЊЕ КОРИСНИКА			
убирање пореза за воде	САД, В. Британија и Белгија (само предузећа), Италија (предузећа и домаћинства). Оптерећења варирају по kg COD од 0,49 ECU (Немачка) до 0,91 ECU у Британији	-	оптерећења су заснована на просечним трошковима третмана вода, због чега су бројне разлике међу државама
ОПТЕРЕЋЕЊЕ ПРОИЗВОДА			
А) ПИЋА			
Финска	0,07 ECU/сандуку пића, 0,58 ECU/ стакло /сандуку; 0,20 ECU за друге матер./санд.	проблем су пластичне боце. Строго поновно коришћење стаклених боца	приходи су део буџета у свим земљама
Данска	0,06 - 0,28 ECU/сандуку		
Норвешка	0,08 - 0,52 ECU/сандуку		
Шведска	0,014 - 0,035 ECU/сандуку		
Б) МАЗИВА/УЉА			
Француска	6 ECU/t	за прикупљање, одлагање и рециклажу мазива/уља	прикупљање уља је удвостручено након увођења таксе. У Холандији је ова такса замењена општим порезом на горива.
Финска	29 ECU/t		
Немачка	96 ECU/t		
Италија	3 ECU/l		
Холандија	6 ECU/1000 l		
В) МИНЕРАЛНА УЉА			
Норвешка	2,7 ECU/100 l, у зависности од количине S. Таксе на киселост су различито дефинисане	-	није стварна еколошка такса, али је загађивач плаћа за одштету
Шведска	17,76 ECU/m ³ i 1,26 ECU/m ³ за киселост	85 % прихода је од таксе за киселост	користи се за еколошка истраживања
Г) ХРАНА			
САД	0,1 - 0,7 ECU/барелу нафте 0,02-0,09 ECU/t основних хемикалија и деривата	користи се за третман опасног отпада	није стварна еколошка такса и загађивачи је не плаћају за одштету
Д) ЂУБРИВА И ПЕСТИЦИДИ			
Норвешка	такса на ђубриво 0,13 ECU/kg N и 0,25 ECU/kg P	за финансирање еколошких програма у пољопривреди	такса за пестициде износи око 13 % ове еколошке таксе
Шведска	0,08 ECU/kg N i 0,04 ECU/kg P за пестициде 0,64 ECU/kg активних састојака и 4 ECU/ha	користи се за еколошке и шумарске програме	-
Аустрија	мали ниво таксе	-	-

Б) БАТЕРИЈЕ			
Норвешка	3,27 ЕСУ/kg батерија са Hg и Cd	-	смањење тражње и планирано повећање таксе. Национални ниво
Е) ПЛАСТИЧНА АМБАЛАЖА			
Италија	0,06 ЕСУ/амбалажи 0,012 ЕСУ/ за прављење амбалаже за биолошки разградљиве материјале 60 % мања такса	-	за већу рециклажу и мање коришћење пластичне амбалаже
ТАКСА НА УГЉЕНИК			
Финска	5 ЕСУ/t C у свим горивима (фосилним и моторним)	-	за увоз и производњу C
Шведска	33 ЕСУ/t C на сва фосилна горива	-	предстоји реформа таксе
Норвешка	33 ЕСУ/t C на сва фосилна горива	-	-
ДРУГЕ ТАКСЕ ЗА ВАЗДУХ			
Шведска	5300 ЕСУ/t NO ₂ у великим пећима	-	национална такса
РАЗНЕ ТАКСЕ (ЗА ГАС)			
Данска	0,045 ЕСУ/l	-	
Финска	0,047 ЕСУ/l	-	
Немачка	0,030 ЕСУ/l	-	
Холандија	0,71 ЕСУ/l	-	
Норвешка	0,041 ЕСУ/l	-	
Шведска	0,022 ЕСУ/l	-	
Швајцарска	0,029 ЕСУ/l		
В.Британија	0,070 ЕСУ/l		
ТАКСА ЗА КОРИШЋЕЊЕ ИСПАРЉИВИХ ОРГАНСКИХ РАСТВОРАЧА КОЈИ ДЕЛУЈУ НА ОЗОНСКИ ОМОТАЧ			
земље ЕУ (10)	1-5,8 ЕСУ/kg испарљивог растварача 5-8 ЕСУ/per capita (или > 0,8 % годишње	-	национални ниво таксе. Увећавање се са 1 ЕСУ/kg до 5,8 ЕСУ/kg у 15.-ој години примене (2010.)

Извор: "Ecological taxation", REC, Budapest, 1994.

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 раствараचे или такса на боје), односе се на производњу појединих производа, увоз или њихово коришћење.

Еколошки порез/такса за емисију гасова и/или за коришћење испарљивих органских гасова који делују на озонски омотач, у земљама ЕУ и ОЕСД-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 CO₂, утиче на пораст цена фосилних горива и смањење њихове потрошње. Његов данашњи ниво креће се од 5-33 ЕCU/t C. Међутим, према претпоставкама ОЕСД-а (11), ова такса би требало да достигне ниво од 300 USD/t угљеника у развијеним земљама, ради смањења емисија CO₂ 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, дохотку..), стандарду живљења, социо - економским и другим аспектима. Могућ је и алтернативни приступ - путем стимулисања коришћења нових и обновљивих извора енергије. Тако је Аустрија, која, иако није увела ову таксу, реструктурисала употребу фосилних горива у корист гаса, биомасе и електроенергије, путем различитих олакшица и цена појединих горива.

Један од основних финансијских инструмената за заштиту животне средине у ЕУ (LIFE) установљен је 1992. године (12) ради финансирања активности заштите животне средине у ЕУ, техничке помоћи земљама трећег света и активности на решавању регионалних или глобалних проблема међународне сарадње. За последња два циља намењено је максимално по 5 % средстава. У првој фази (до 31.12.1995.), процењује се да ће се инвестирати око 400 мил. ЕCU-а. 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 са економијама у транзицији

Одговорност државе и државног сектора у земљама у транзицији, је веома велика, у протеклом а биће и у будућем периоду. Досадашњим системом финансирања социо -економског (посебно привредног развоја), заснованом 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, треба да буду покретачи измена у области животне средине. Другим речима, приступ заштити животне средине треба да буде важан део укупних структурних промена у процесу социо-економског развоја државе, кроз укључивање политике заштите животне средине у економску и у секторске политике. То подразумева нови приступ и у примени економских инструмената у политици заштите животне средине, посебно уважавајући

промењене 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 економске политике и политике заштите животне средине.

Анализа искустава у примени економских инструмената у заштити животне средине обухватала 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. Приказана су искуства Пољске, Чешке, Естоније, Литве, Литваније и Русије (Табеле 2, 3 и 4). 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 (13).

Поређења еколошких такси у земљама ОЕСД-а и земљама са економијама у транзицији ка тржишном привређивању, указују да је потребна већа ефикасност у њиховом увођењу, дефинисању, димензионисању, посебно у сфери привређивања, повремена размена искустава и поступно увођење и примена све строжих критеријума и све виших вредности ових такси/пореза.

Табела 2. Еколошке таксе у земљама са економијама у транзицији (у ЕСУИт)

Загађујућа материја	ЗАГАЂИВАЊЕ ВАЗДУХА					
	Естонија	Литва	Литванија	Пољска	Чешка	Русија
SO ₂	0,046	-	0,291	63,49	42,1	-
CO	0,006	-	0,013	17,46	25,0	-
NO _x	0,104	-	0,545	63,49	32,4	-
средње токсичне материје	-	0,15	-	-	-	-
токсичне материје	-	0,325	-	-	-	-
високо токсичне материје	-	325	-	-	-	-
РЕСТРИКЦИЈЕ И МЕТОД ПРИМЕНЕ	-	-	-	цене за Катовице и Краков су дупле	-	има 300 загађивача. Приход се користи: 10% савезни буџет, 9% савезни екофонд, 54% регионални екофонд и 27% локални екофонд.

Извор: *Ecological taxation*, REC, Budapest, 1994.

"Strategies and policies for air pollution abatement", UN, ECE, Geneva, 1995., str.42

Табела 3. Еколошке таксе у земљама са економијама у транзицији (у ЕСУ/т)

Загађујућа материја	ЗАГАЂИВАЊЕ ВОДЕ					
	Естонија	Литва	Литванија	Пољска	Чешка	Русија
ВОД 7	15,873	0,1	0,61	102,3-111,7	-	-
суспендоване материје	9,5	0,1	0,122	50,7	-	-
масти	412,6	-	-	-	-	-
фосфор	57,1	0,8	2,08	-	-	-
уља	76,2	250	24,5	-	-	-
азот	31,7	0,8	0,614	-	-	-
фенол	266,6	250	1227,5	2351,6	-	-
нетоксични отпад	-	0,1	-	-	-	-
токсични отпад	-	0,8	-	-	-	-
високо токсични отпад	-	250	-	-	-	-
врло високо токсични отпад	-	1500	-	-	-	-
РЕСТРИКЦИЈЕ И МЕТОД ПРИМЕНЕ	преко MDG * увећава се 7 пута	преко MDG 3 пута више	преко MDG 5 пута више	-	-	150 загађивача на листи

* MDG - максимално дозвољене границе

Извор: *Ecological taxation*, REC, Budapest, 1994.

Табела 4. Еколошке таксе у земљама са економијама у транзицији (у ЕСУ/т)

Загађивач	ЗАГАЂИВАЊЕ ОТПАДОМ					
	Естонија	Литва	Литванија	Пољска	Чешка	Русија
неутрални отпад (I)	0,006	0,015	-	1,17	-	-
токсични отпад (II)	0,019	0,05	-	2,3	-	-
веома токсични отпад (III)	0,19	0,05	-	5,88	-	-
врло високо токсични отпад (IV)	1,9	1,5	-	18,5	-	-
РЕСТРИКЦИЈЕ И МЕТОД ПРИМЕНЕ	ако је близу града, износ је 3 пута већи, ако није санитарно безбедан 2 пута. Мах. увећање је 5 пута за класу II, 50 пута за класу III, 500 пута за класу IV. Цена за отпадно уље је 0,1 - 0,3 ЕСУ/т					

Извор: * *Ecological taxation*, REC, Budapest, 1994.

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).

Економски инструменти у политици заштите животне средине у Србији и препоруке за примену

Полазећи од одредби чл. 77 Устава СРЈ, Савезна влада је 1993. године донела Резолуцију о политици заштите животне средине СРЈ. Основни циљ политике заштите животне средине је, између осталог, постепено увођење у праксу начела "загађивач плаћа" до 2.005. године, јединственим системским решењима за територију целе земље. За спровођење политике заштите животне средине предвиђа се коришћење финансијских и других подстицајних инструмената:

- средстава савезног буџета која се формирају у износу мин. 0,1 - 0,3% друштвеног производа СРЈ до 2.000. године;
- средстава накнаде за коришћење природних богатстава, такси, пореза, доприноса и др.,
- ослобађање фирми од пореских обавеза, најмање 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;
- уграђивање реалних трошкова заштите животне средине у цену сваког производа;
- унапређење законодавства којим ће се до 2.005 . 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. Иако је Законом о заштити животне средине РС установљен систем и извори финансирања животне средине, он ни до данас није доследно спроведен у пракси. Према чл. 88 Закона, основни извори финансирања животне средине су :

- надокнада за загађивање природних богатстава,
- средства буџета РС од пореза на промет пестицида, детерџената, пластичне амбалаже и цигарета у висини од 5% и из пореза на промет угља, нафте, нафтних деривата и моторних возила у висини од 1%,
- средства у висини 1% предрачунске вредности инвестиција за које је обавезна израда анализа утицаја на животну средину,
- камате за дате кредите,
- казне на основу овог закона,
- остали извори.

Накнада за загађивање природних ресурса до сада није димензионисана и није у примени. У пракси, главни финансијски инструменти заштите животне средине су средства од 1% на предрачунску вредност инвестиција, за програме за које је прописана обавеза израде анализе утицаја на средину, коју инвеститор уплаћује у републички буџет, а не на посебан рачун/ фонд за заштиту животне средине.

Законодавна решења у Србији заснивају се на примени рестриктивних инструмената - казни и забрана. Казне плаћају предузећа/загађивачи и одговорна лица- руководиоци. Ефикасност ових инструмената принуде у нашим условима је релативно мала. Основни разлози за то су : недовољно ефикасан рад инспекција и контролних служби, чињеница да су велика друштвена предузећа истовремено највећи загађивачи животне средине и да би забраном њиховог рада дошло до крупних социо - економских последица, недостатак средстава који онемогућава бржу промену застарелих и у високом степену отписаних технологија (средстава рада) и др.

Поред рестриктивних инструмената, привредном регулативом РС и СРЈ предвиђају се различити фискални подстицаји и олакшице: Законом о изменама и допунама закона о порезу на добит корпорација (чл. 14, 39 - 41) (14), Законом о изменама закона на доходак грађана (чл. 14, 36, 51, 61-63) (15), Законом о порезу на имовину (чл.11) (16), Законом о основама пореског система СРЈ (17) и др.

Увођење економских инструмената у политику заштите животне средине у Србији и СРЈ захтева промене услова привређивања, тј. оживљавање производње, власничку и структурну трансформацију предузећа, повећање економске ефикасности, консолидацију платног биланса, стабилност домаће валуте, либерализацију трговине, 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, реформу пореског система, уграђивање трошкова заштите животне средине у укупну цену производа и испостављање рачуна за

угрожавање животне средине стварном кориснику, а не непосредном загађивачу (18). 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 животној средини, неизграђеност регулативе о животној средини и проблеми у њеној примени.

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 заштите локалне средине. У пракси се то обично организује волунтаристички 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 и мере на свим нивоима.

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 Републици неопходно је уважавање основних стратегија/приступа, према принципу "загађивач плаћа", као и позитивних теоријских и емпиријских искустава ОЕСД-а и земаља у транзицији. Оријентација ка одрживом развоју, заштити животне средине и еколошком опорезивању, захтева прилагођавање постојеће регулативе на савезном, републичком и локалном нивоу и доношење нових прописа, као и редефинисања 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, Резолуцијом о политици заштите животне средине у СРЈ У томе посебну улогу имаће еколошки порези (накнада због загађивања животне средине), чије би увођење требало да дестимулише кориснике застарелих, еколошки неефикасних технологија. Примена еколошког опорезивања, посебно у

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

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. Са друге стране, приходи од еколошких такси могу у веома кратком периоду да подстакну инвестиције у области заштите животне средине, развоју производње еколошке опреме (уређаја и компоненте за контролу животне средине, мерних инструмената и др.), примени еколошки ефикасније технологије, уз значајне економске импулсе и запошљавање и у другим делатностима.

Међутим, постоје и нека отворена питања у односима будућег развоја привреде и политике заштите животне средине.

Према Закону о страним улагањима СРЈ (чл.13 и 14), увоз опреме и других основних средстава, који представљају улог страног лица (на основу уговора о улагању или одлуке о оснивању предузећа) је слободан и ослобођен је од плаћања царине и других увозних дажбина. Са становишта заштите животне средине, слободан трансфер технологије, опреме (посебно еколошки неподобне), када су у питању улагања у производњу, могао би да има негативне импликације на окружење. Према Закону о страним улагањима СРЈ уговор о страном улагању (чл.19) не садржи одредбе о заштити животне средине, а уговор о оснивању предузећа (чл.20) садржи начелну одредбу о заштити животне средине, без дефинисаних обавеза у смислу усклађивања, нпр. са Законом о заштити животне средине РС. Одобрење за страно улагање издаје Савезно Министарство за економске односе са иностранством, без обавезе консултовања Републичког министарства за заштиту животне средине или Савезног Министарства за развој и заштиту животне средине (чл.21 и 22).

Законом о изменама закона о страним улагањима СРЈ (1996) предвиђено је да страно 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 (чл.20а - 20 д). Међутим, према савезном закону, у уговору о концесији нису садржане одредбе о условима заштите животне средине (чл.20.ђ), не указује се на начин обезбеђења заштите животне средине од евентуалног угрожавања (не указује се на обавезност примене постојећег Закона о

заштити животне средине РС, СРЈ, инструмената процене утицаја на животну средину и др.).

Према постојећој пореској регулативи (Закону о основама пореског система СРЈ из 1994. и 1996.), нафтни деривати су двоструко оптерећени порезима - кроз акцизе (по стопи од 15-70 %) и путем пореза на промет, независно од начина њиховог коришћења (по стопи од 20 %). Стопе пореза на моторни бензин су 70 %, дизел гориво 60 %, уље за ложење 30 %, млазно гориво и авионски керозин 15 %.

У нашој пракси, предузећа плаћају акцизе и порез на промет, према општој пореској стопи. То доводи у неравноправан положај коришћење нафте и нафтних деривата, у односу на угаљ, који је чак еколошки неповољнији, а који се опорезује само порезом на промет производа по нижој стопи (10 %), а не и акцизом. По истој стопи се опорезује и природни земни гас, иако је еколошки знатно погоднији од угља.

Са становишта заштите животне средине постојећа пореска оптерећења нафте и нафтних деривата и "бенефициран" 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. Према Закону о заштити животне средине РС, један од извора финансирања животне средине чине средства из пореза на промет нафте и нафтних производа, у износу од 1%. Због претходно наведених законских решења, 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 ОЕСД-а, ЕУ - carbon tax) за сва фосилна горива - енергенте, која имају еколошки неповољна својства. Таквим еколошким опорезивањем свих фосилних горива омогућила би се ефикаснија реализација еколошких циљева и кроз порески систем.

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 и у Србији. Анализирана 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 ОЕСД-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 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 савезном и 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. Институције и надлежни органи у области животне средине често нису ефикасно организовани и делотворни. Због неадекватне правне заснованости економско - финансијских инструмената, средства су углавном усмерена у централне буџетске фондове, са слабом могућношћу утицаја локалних или регионалних актера да се средства користе за решавање проблема животне средине, услед недовољне демократизације и доступности у коришћењу средстава. Иако је Законом о заштити животне средине РС дефинисан систем финансирања ове области, због неефикасности институционалних решења, у пракси он није допринео значајније у стварању економских инструмената. Такође, општи је утисак да постоји раскорак између растуће свести о проблемима и значају животне средине и успостављању и унапређењу економских механизма и инструмената у овој области. Ради превазилажења проблема у дефинисању економских инструмената предлажу се: а) прилагођавање постојеће регулативе (нпр. Закона о заштити животне средине РС, Закона о основама пореског система и др.), б) увођење еколошког опорезивања као дела тржишно - заснованих инструмената, према искуству земаља ЕУ и ОЕСД-а, на принципу "загађивач плаћа" и "корисник плаћа".

Литература:

1. Резолуција о политици заштите животне средине СРЈ, Службени лист СРЈ, бр. 31/93.
2. Закон о заштити животне средине РС, Службени гласник РС, бр. 66/91.
3. "Industry and Environment", january - march 1995., UNEP
4. "Application of economic and regulatory instruments for environmental management in Asian industrializing countries", Industry and environment, december 1995., UNEP, s. 16-20
5. 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.
6. 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.
7. "Towards sustainability" A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, EC, Brussels, Luxembourg, 1993.
8. "Application of economic instruments", Industry and Environment, January - march 1995., UNEP, p.41
9. "Environmental taxation", REC, Budapest, 1994.
10. "Feasibility study on the implementation of economic measures to reduce emissions of organic solvents", EC Commision, Final report, February 1994., Luxembourg, 1995.
11. Hoeller P., Wallin M.: "Energy prices, taxes and carbon dioxide emissions", OECD, Paris, 1991.
12. Council Regulation (EEC) No 1973/92 of 21 may 1992., Official Journal of the EC
13. "Strategies and policies for air pollution abatement", UN, ECE, Geneva, 1995., p.42
14. Закон о изменама и допунама Закона о порезу на добит корпорација, Службени гласник РС, бр. 53/95.
15. Закон о изменама закона о порезу на доходак грађана, Службени гласник РС, бр. 53/95.
16. Закон о порезу на имовину, Службени гласник РС, бр. 53/95.
17. Закон о основама пореског система СРЈ, Службени лист СРЈ, бр.30/1996.
18. "Животна средина и развој - концепт одрживог развоја", Савезно министарство за развој, науку и животну средину, Београд, 1997.

ECONOMIC INSTRUMENTS IN THE DOMAIN OF THE ENVIRONMENT IN SERBIA

In the paper one elaborates the role of economic instruments in the politics of environmental protection and sustainable development. The key elements are pointed out as well as the frameworks for two basic approaches to the uses of economic instruments.: commanding-controlled and an approach based on market mechanisms. The review is given of the experiences in the implementation of economic instruments in the countries of EU, 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 and in SR of Yugoslavia. It is argued that the economic instruments in the domain of environmental protection in Serbia are not established holistically and effectively, nor 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, environmental protection, on the principle "the polluter pays"