

ТМ	Г. XXXVI	Бр. 2	Стр. 643-662	Ниш	април - јун	2012.
----	----------	-------	--------------	-----	-------------	-------

UDK 330.34:502.13/15 (497.11)

Прегледни рад

Примљено: 21. 12. 2009.

Ревидирана верзија: 28. 01. 2010.

Снежана Радукић

Универзитет у Нишу

Економски факултет

Ниш

ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СВЕТЛУ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ*

Апстракт

Циљ овог рада је указивање на међусобну повезаност привредног раста и заштите животне средине који истовремено доприносе квалитетнијем привредном развоју. Приказивањем резултата примене појединих инструмената политике заштите животне средине, као и могућности њихове комбинације, могу се постићи бољи резултати на плану смањења загађења. Такође, представљањем савремених решења проблема екстерналија и упоређивањем трошкова и користи појединих мера политике заштите животне средине са становишта предузећа олакшава се избор одређених инструмената и остварује се циљ заштите животне средине уз минималне трошкове. Сагледавањем ефеката појединих мера политике заштите животне средине на економске резултате пословања привредних субјеката и на животну средину, и узимајући у обзир да је у нашој земљи регулација ове области на доста нижем нивоу него у развијеним земљама, ова анализа може послужити креаторима политике заштите животне средине приликом избора и комбинације појединих инструмената контроле загађења животне средине како би се постигли најбољи резултати са становишта друштвеног благостања.

Кључне речи: политика заштите животне средине, регулаторни инструменти, економски инструменти, систем финансирања, институционални оквир

snezana.radukic@eknfak.ni.ac.rs

* Рад представља резултат истраживања на пројекту „Детерминисање димензија организационе структуре у функцији квантификације утицаја најважнијих контингентних фактора предузећа”, на теми „Побољшање макро и микроекономске конкурентности привреде Србије у процесу прикључивања Европској унији“ (број 149011), који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

УВОД

Законодавно-правни и институционални оквир за управљање заштитом животне средине детерминисан је Уставом Републике Србије. Устав предвиђа право грађана на здраву животну средину, али и обавезу грађана да штите и унапређују животну средину у складу са законом. Систем правних норми у области заштите и унапређења животне средине у Републици Србији чини велики број закона и других прописа. Законодавна, извршна и судска власт се спроводе углавном преко законом дефинисаних надлежности републичких органа. Такође, законом су додељене одређене надлежности аутономној покрајини, као и локалним самоуправама.

Народна скупштина Републике Србије је децембра 2004. године донела четири закона из области заштите животне средине и то: Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Закон о заштити животне средине. Ови закони су усклађени са Директивама ЕУ о процени утицаја на животну средину (Council Directive 85/337/ЕЕС, а основно новелирање је извршено са: Council Directive 97/11/ЕС), стратешкој процени утицаја (2001/43/ЕС), интегрисаном спречавању и контроли загађења (96/61/ЕС) и учешћу јавности (2003/35/ЕС). У даљем тексту ће се детаљније изложити Закон о заштити животне средине.

Закон о заштити животне средине, поред основних одредби (чланови 1-10), прописује управљање природним вредностима (члановима 11-32), мере и услове заштите животне средине (члановима 33-68), праћење стања животне средине (члановима 69-77), информисање и учешће јавности (члановима 78-82), економске инструменте (члановима 83-101), одговорност за загађивање животне средине (члановима 102-108), надзор (члановима 109-115), казнене одредбе (члановима 116-121) и прелазне и завршне одредбе (члановима 122-130). У основи овог закона је систем заштите животне средине кога чине мере, услови и инструменти за:

1. одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића;
2. спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине (Закон о заштити животне средине 2004, 29).

Сви субјекти система заштите животне средине (Република, аутономна покрајина, општине, предузећа, научне и стручне организације и грађани), према члановима 4 и 5, дужни су да чувају и унапређују животну средину. Правна и физичка лица дужна су да у обављању својих делатности обезбеде: рационално коришћење природних богатстава, урачунавање трошкова заштите животне средине у оквиру

инвестиционих и производних трошкова, примену прописа, односно предузимање мера заштите животне средине, у складу са законом.

Основна начела заштите животне средине (члан 9) су:

1. начело интегралности,
2. начело превенције и предострожности,
3. начело очувања природних вредности,
4. начело одрживог развоја,
5. начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника,
6. начело „загађивач плаћа“,
7. начело „корисник плаћа“,
8. начело супсидијарне одговорности,
9. начело примене подстицајних мера,
10. начело информисања и учешћа јавности и
11. начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу.

Под начелом интегралности се подразумева да државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, постицајним и другим мерама заштите животне средине.

Начело превенције и предострожности значи да се свака активност мора планирати и спровести на начин који представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи и притом се мора извршити процена утицаја на животну средину и користити најбоље расположиве и доступне технологије, технике и опрема.

Начело очувања природних вредности обухвата коришћење обновљивих природних ресурса под условима који обезбеђују њихову трајну и ефикасну обнову и стално унапређивање квалитета, као и коришћење необновљивих природних ресурса под условима који обезбеђују њихово дугорочно економично и рационално коришћење.

Одржив развој се остварује доношењем и спровођењем одлука којима се обезбеђује усклађеност интереса заштите животне средине и интереса привредног развоја.

Под начелом одговорности загађивача и његовог правног следбеника се подразумева да су они обавезни да отклоне узрок загађења и последице директног и индиректног загађења животне средине.

Начело „загађивач плаћа“ значи да загађивач сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животној средини.

Према начелу „корисник плаћа“ свако ко користи природне вредности дужан је да плати реалну цену за њихово коришћење.

Начело супсидијарне одговорности значи да државни органи, у оквиру својих финансијских могућности, отклањају последице загађивања животне средине и смањења штете у случајевима када је загађивач непознат, као и када штета потиче услед загађивања животне средине из извора ван територије Републике.

Државни органи, органи аутономне покрајине или органи јединице локалне самоуправе примењују подстицајне мере посебно смањењем коришћења сировина и енергије и спречавањем или смањењем загађивања животне средине, применом економских инструмената и других мера, избором најбољих доступних техника, постројења и опреме који не захтевају прекомерне трошкове.

Начело информисања и учешћа јавности се односи на обавештавање о стању животне средине и поступак доношења одлука чије спровођење би могло да утиче на животну средину.

Начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу значи да се ово право може остварити пред судом.

Планирање и управљање заштитом животне средине обезбеђује се и остварује одређивањем и спровођењем Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара (Национална стратегија одрживог развоја 2008) и Националног програма заштите животне средине (Национални програм заштите животне средине Републике Србије-нацрт 2005) које доноси Народна скупштина за период од најмање десет година. Национална стратегија се реализује путем планова, програма и основа за сваки појединачни природни ресурс или добро које доноси Влада Републике Србије.

Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе у оквиру своје надлежности утврђене законом (члановима 4-8) обезбеђују континуирану контролу и праћење стања животне средине - мониторинг (члановима 69-73). Мониторинг је саставни део јединственог информационог система животне средине. У Републици се успоставља и води информациони систем заштите животне средине (чланови 74-77) ради ефикасног идентификовања, класификовања, обраде, праћења и евиденције природних вредности и управљања животном средином. Информациони систем води Агенција за заштиту животне средине. Такође, у надлежност Агенције спада вођење интегралног катастра загађивача (члан 75) ради праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера заштите животне средине.

Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују финансирање и остваривање циљева заштите животне средине, у складу са овим законом. Наводе се следеће врсте економских инструмената (чланови 84-101):

1. накнада за коришћење природних вредности,
2. накнада за загађивање животне средине,

3. средства буџета и међународне финансијске помоћи,
4. Фонд за заштиту животне средине и
5. економске подстицајне мере.

Корисник природног ресурса плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације, у складу са посебним законом (члан 84). Свако лице које узрокује загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизоде или производе који садрже материје штетне по животну средину сматра се загађивачем који је дужан да плаћа накнаду за загађивање животне средине (члан 85). Финансирање из наменских средстава буџета и средстава међународне финансијске помоћи врши се преко Фонда за заштиту животне средине (чланови 89-100). Фонд обавља послове у вези са финансирањем припреме спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине, као и у области енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије.

За правна и физичка лица која примењују технологије, производе и стављају у промет производе чији је утицај повољнији од других сличних, односно који користе обновљиве изворе енергије, опрему и уређаје који непосредно служе заштити животне средине, могу се утврдити пореске, царинске и друге олакшице или ослобађања од обавезе плаћања, под условима и на начин утврђен посебним законом. Такође, за рециклажу, односно смањивање негативних утицаја активности на животну средину на организовани начин, могу се утврдити посебне подстицајне мере у виду субвенција, депозита и његовог рефундирања (члан 101).

Надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство. Инспекцијски надзор врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине (чланови 109-115). У случају непоштовања Закона прописане су казнене одредбе у виду привредних преступа (члан 116) и прекршаја (чланови 117-121).

ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уочени су општи узроци бројних проблема у животној средини у Србији почетком 21. века, што је довело до дефинисања стратешког оквира за одређивање циљева заштите животне средине. Они се могу сврстати у шест кључних области:

1. Слаба интеграција политике заштите животне средине са политиком других сектора.
2. Недовољни институционални капацитети.

3. Неделотворан систем мониторинга и извештавања.
4. Недовољно ефикасно спровођење прописа у области заштите животне средине.
5. Неделотворан систем финансирања заштите животне средине и недостатак економских подстицаја.
6. Низак ниво свести о животној средини, недовољна едукација о животној средини и неадекватно учешће јавности у одлучивању.

У креирању политике у Србији је још увек доминирало секторско планирање уз врло мало хоризонталног интегрисања. Код спровођења стратешких докумената, закона и других прописа постојала је недовољна координација, како на хоризонталном, тако и на вертикалном нивоу. Капацитети на локалном нивоу нису довољно развијени, те је даља подела надлежности у правцу децентрализације онемогућена. Нису утврђени сви релевантни критеријуми и индикатори за мониторинг, тако да је он неадекватан и недовољан. Није постојао интегрални катастар загађивача. Систем информисања и извештавања је неадекватан и недовољно развијен и обезбеђује ограничену подршку у одлучивању. Недовољно ефикасно спровођење прописа у овој области произилази из незаокруженог правног система, недовољних институционалних капацитета, неефикасног инспекцијског надзора, ниских казни и спорости судова, као и недовољно стимулативних економских подстицаја. Такође, јавља се проблем поделе надлежности и функционисања надлежних органа и организација (детаљније о томе видети Васић 2004, 165). Заштита животне средине се углавном финансира из буџета као јединог извор финансирања, јер су наменска средства веома ограничена, а инвестиције индустрије и приватног сектора су веома мале услед недостатка економских подстицаја и слабости у спровођењу. Инструменти финансијског тржишта (кредити, акције, обвезнице итд) скоро и да не постоје. Општи ниво свести о значају заштите животне средине у Србији је доста низак и уочљиво је велико неразумевање важности и хитности решавања ових питања у циљу очувања здравља и живота људи. Такође, не постоје довољно развијени механизми за учешће грађана у одлучивању о проблемима заштите животне средине.

У складу са законом, Националним програмом заштите животне средине Републике Србије (2005) дефинисана је политика заштите животне средине. У креирању и имплементацији политике примењују се законом утврђена начела (Закон о заштити животне средине 2004, члан 9). Општи циљеви политике произилазе из општих узрока проблема у животној средини, тако да није утврђен приоритет циљева. Општи циљеви политике су груписани у следећим областима:

1. Интеграција политике заштите животне средине са економском и политиком других сектора;

2. Проширење и јачање институционалних капацитета за креирање и имплементацију секторских политика и политике заштите животне средине у целини;
3. Унапређење система контроле квалитета животне средине;
4. Изградња целовитог правног система у области заштите животне средине;
5. Развој ефикасног система финансирања заштите животне средине и економских подстицаја;
6. Унапређење формалног и неформалног образовања о заштити животне средине.

Спровођење ових циљева захтева значајну реформу политике заштите животне средине и институција. Мере за спровођење политике обухватају: регулаторне инструменте, мониторинг и информациони систем, економске инструменте, систем финансирања, институције, образовање и инфраструктурне потребе у области заштите животне средине. Инструменте треба комбиновати за постизање сваког појединачног циља на сврсисходан начин.

Реформа политике заштите животне средине се спроводи у две фазе: у краткорочном и средњорочном периоду. У краткорочном периоду (2005-2009) спроведене су практичне и финансијски прихватљиве реформе. Оне обухватају регулаторне реформе, које имају за циљ усклађивање са правом животне средине ЕУ (видети Здравковић и Радукић 2006, 51), које треба координирати са јачањем институција, развојем ефикасног система мониторинга и подизањем јавне свести. За ове сврхе треба имати ефикасан систем финансирања који се заснива на наменским фондовима и широкој примени економских инструмената. Инвестиције у овој фази се односе на приоритетне проблеме загађења. Средњорочни период (2010-2014), зависно од успешности реализације претходне фазе, фокусира се на ширу примену подстицајних инструмената, убрзано усклађивање регулативе са ЕУ, побољшање квалитета животне средине, повећано учешће јавности и заинтересованих страна у доношењу одлука, као и решавање осталих проблема загађења (видети Здравковић и Радукић 2007).

Реформа регулаторних инструмената

Регулаторни инструменти спадају у групу командно-контролних инструмената код којих органи управе одређују стандарде који треба да се постигну или технологије које треба користити у области заштите животне средине. У области животне средине прописане су: граничне вредности емисија и имисија, забране, технички услови (постројења и инсталације, производи, очување природе), процедуре за издавање дозвола и процена утицаја на животну средину.

„Прописи за имисије су боље регулисани и чешће се примењују од прописа за емисије“ (Национални програм заштите животне

средине Републике Србије - нацрт 2005, 64). Постоје граничне вредности имисија у ваздух и за параметре квалитета површинских вода (Правилник о граничним вредностима, методама мерења имисије, критеријумима за успостављање мерних места и евиденцији података, 7.11.2008). Такође, постоје амбијентални стандарди за земљиште и воду за наводњавање и за буку (регулисани Законом о заштити природе, Законом о водама, Законом о заштити од буке у животној средини, Правилник о дозвољеном нивоу буке у животној средини, „Службени гласник РС“, број 54/92). Међутим, већина амбијенталних граничних вредности није усклађена са одговарајућим директивама ЕУ.

Стандарди за емисије су утврђени за загађење ваздуха, али нису усклађени са одговарајућим директивама ЕЗ, као што је Директива 2001/80/ЕС за велика постројења за сагоревање или VOC Директива 99/13/ЕС. Постоје граничне вредности за емисије у ваздух и прописи који се односе на испуштање отпадних вода (што је регулисано Законом о водама, Законом о управљању отпадом итд).

Постоје ограничења одређених активности које се односе на трговину и заштиту животне средине и то, пре свега, на увоз, извоз и транзит технологија, процеса, производа, полупроизвода, сировина које могу узроковати загађење животне средине и штету по људско здравље, а такође и на прекомерну употребу вештачког ђубрива или пестицида, радиоактивног отпада итд.

Дефинисани су технички услови за мерење, мониторинг и извештавање. Постоји обавеза да се изврше мерења и подаци проследи надлежним властима у случају инсталација које загађују ваздух (мерење емисија) и произвођача отпадних вода.

Стандарди за производе су уведени за неке производе (бензин, дизел горива, емисије из возила), али они углавном нису у складу са законима ЕУ.

Процедуре издавања дозвола обухватају дозволу за коришћење земљишта и грађевинску дозволу, уз које иде и процена утицаја на животну средину. Још увек нису примењене интегрисане дозволе, које су прописане Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине (Службени гласник Републике Србије: 135/04).

Процедура процене утицаја на животну средину се примењује у Србији, али је постепено уведена у касној фази израде пројекта, када се могу вршити само мање измене у пројекту. Процена утицаја на животну средину постројења и делатности је општа и обично се захтева за мала постројења. Стратешка процена утицаја на животну средину је уведена децембра 2004. године Законом о стратешкој процени утицаја (Службени гласник Републике Србије: 135/04), али поступак још није имплементиран.

Питање одговорности за штету нанету животној средини из прошлости од стране приватизованих компанија није у потпуности регулисано. Приходи од продаје у процесу приватизације иду у државни буџет, па се може очекивати да ће активности отклањања штете предузети одговарајући државни органи.

Већина реформи регулаторних инструмената треба да се предузме током краткорочног периода. Треба се фокусирати на већу примену стандарда за емисије и технологије у односу на амбијентални квалитет (емисије), да би се постигао уравнотежен приступ који омогућава ефикасније спровођење. Према томе, треба ревидирати стандарде за емисије и увести недостајуће (нпр. за отпадне воде).

Амбијенталне стандарде (стандарде квалитета животне средине) треба ускладити са одговарајућим директивама ЕУ (96/62/ЕС, 99/30/ЕС, 2000/67/ЕС, 2002/3/ЕС, 2002/49/ЕС итд). Стандарди за емисије захтевају значајну реформу у краткорочном периоду тако да постану основа за контролу индустријског загађења и спровођења прописа. Увођење интегрисане дозволе вршиће се према Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине (Службени гласник Републике Србије: 135/04) који је усклађен са ИРПС Директивом ЕЗ (оригинална ИРПС Директива: „Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control“, OJ L 257 10/10/1996 P. 26-40. кодификована Директивом: „Council Directive 2008/1/EC of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control“, OJ L 24 29/01/2008 P. 8-29.). У кратком року треба ревидирати извештај број стандарда за производе, посебно оне који се односе на садржај сумпора у течном гориву (Директива 99/32/ЕС) и квалитет бензина и дизел горива (Директива 98/70/ЕС), као и регулисање садржаја одређених опасних материја у амбалажи (Директива 94/62/ЕС). Високо приоритетан задатак је смањење употребе оловног бензина до 2010. године. Системе управљања заштитом животне средине (ИСО14000 и ЕМАС) треба широко промовисати као добровољне мере, преко увођења шема подстицаја за фирме, успостављања регистра акредитованих организација и увођењем програма постављања еколошког знака на производе који нису штетни за животну средину.

Средњорочна фаза реформи регулаторних инструмената (2010-2014) односи се на примену и проширење инструмената који су уведени и реформисани у краткорочном периоду. Такође, треба увести додатне регулаторне инструменте према законодавству заштите животне средине ЕУ (допуна граничних вредности амбијенталног квалитета воде – према Директивама 76/160/ЕЕС, 78/659/ЕЕС и 79/923/ЕЕС; забрана дистрибуције оловног бензина - према Директивама 98/69/ЕС и 2001/100/ЕС; постепено увођење добровољних споразума итд).

Реформа економских инструмената

Економски (тржишно базирани или тржишно подстицајни) инструменти имају за циљ да утичу на понашање економских субјеката променом финансијских подстицаја у циљу повећања ефикасности управљања заштитом животне средине и природним ресурсима. Са економског становишта економски инструменти треба да:

- утичу на најрационалније коришћење ресурса у времену и простору;
- буду интегрални део укупне стратегије развоја, посебно технолошког развоја и у концепцији просторног размештаја привредних капацитета и
- су законски дефинисани и тржишно засновани и да ефикасно показују предности заштите животне средине. У том циљу морају се установити и економски стимулациони који благовремено и јасно дају сигнале загађивачима и крајњим потрошачима робе или услуга да постоје економске користи од улагања у заштиту животне средине, тј. да постоје економске користи од тог процеса (Национални програм заштите животне средине Републике Србије, 2005).

Поред регулаторних инструмената, економски инструменти треба да допринесу побољшању степена заштите животне средине и обезбеде сигурне изворе финансирања. Пре доношења Закона о заштити животне средине из 1991. године важећи тржишни инструменти су били углавном накнаде корисника и казне за кршење законских прописа које су биле углавном испод подстицајног нивоа. Овај закон је пружио правну основу за примену следећих економских инструмената: накнада за коришћење природних вредности, накнада за загађивање животне средине, механизам повраћаја ослобађања или смањења накнаде за загађивање животне средине и накнада за јединице локалне самоуправе. Сходно закону, потребно је донети низ подзаконских аката који ће дефинисати ове инструменте и омогућити њихову ефикасну примену (као што су Директива о критеријумима за ослобађање од плаћања увозних дажбина на опрему која служи непосредно за заштиту животне средине, 21.01.2010; Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања, 11.11.2008; Уредба о висини и условима за доделу подстицајних средстава за поновну употребу и искоришћење отпада као секундарне сировине или за добијање енергије, 9.11.2009. итд).

Накнаде за испуштање отпадних вода се плаћају на основу количине отпадне воде и квалитета пријемних вода, односно највеће накнаде су за активности које највише загађују и за загађивање најквалитетније воде. Могуће је ослобађање загађивача од плаћања накнаде ако поседују примарно или секундарно постојење за пречишћава-

ње отпадних вода. У постојећој законској регулативи пореза и акциза на деривате нафте у структури цене деривата није предвиђена никаква накнада у сврху заштите животне средине.

Постоји ослобађање од увозних дажбина за опрему која се користи за заштиту животне средине, а која се не производи у земљи. Поред тога, инструмент кауције се користи код одређене врсте амбалаже.

Најшире коришћени економски инструмент су накнаде које плаћа корисник природног ресурса - предузећа (накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотокова). Такође плаћају се дажбине за флаширану воду. Предузећа и домаћинства која користе воду из јавног водовода плаћају накнаду према категорији корисника или количини потрошене воде. Они такође плаћају накнаде за испуштање отпадних вода у канализацију, корисничке накнаде за сакупљање и одлагање комуналног и индустријског отпада. Висина накнаде се не базира на количини, већ на величини, односно врсти стамбеног објекта. Предвиђено је да накнаде покривају оперативне трошкове услуга (са одржавањем), а не покривају трошкове модернизације инфраструктуре.

Таксе и накнаде за управљање природним ресурсима су прописане за екстракцију и коришћење воде и минерала, употребу земљишта и шума, као и за лов и риболов. Јавним предузећима за управљање шумским газдинством и очување природе у заштићеним подручјима се уплаћују таксе од 3% на вредност дрвне грађе. Такође, плаћа се накнада на тржишну вредност дивље флоре и фауне која се сакупља у комерцијалне сврхе, ради очувања биодиверзитета.

Новчане казне за непоштовање прописа се плаћају у случају испуштања отпадних вода преко прописане границе, код активности које превазилазе прописане амбијенталне стандарде, за незаконито одлагање отпада итд. Ове новчане казне се уплаћују у државни или општински буџет. Примедба је да су казне ниске, не усклађују се са стопом раста цена на мало и нису ефикасне у спречавању даљег кршења закона.

При реформисању постојећих и увођењу нових економских инструмената треба водити рачуна о наменском коришћењу остварених прихода, могућим утицајима на привреду, као и на смањење нивоа загађења животне средине. Главни циљ краткорочне реформе економских инструмената (2005-2009) представљао је побољшање њихове подстицајне функције. Такође, треба применити економске инструменте ради стимулације побољшања животне средине током процеса приватизације.

Диференцирана накнада на оловни и безоловни бензин је временски ограничена у правцу постепеног елиминисања оловног горива до 2010. године. Приходи од ове накнаде би се наменски трошили на бржи прелазак на безоловни бензин, а и ова накнада може служити подизању јавне свести о питањима загађења ваздуха.

Накнаде за водоснабдевање које плаћају корисници би требало обрачунавати на основу количине да би се добио јаснији подстицај за управљање тражњом и смањила просечна потрошња. Стопе накнаде би обухватале потребе компанија за покриће оперативних и капиталних трошкова. Процењује се да ће реформа ове накнаде постепено повећати цену воде уз директну помоћ најугроженијим домаћинствима.

Такође, накнада за пречишћавање канализационе воде за домаћинства треба да се повећа и да се уведу накнаде за сакупљање и пречишћавање отпадних вода на бази измерене потрошње воде. Повећање накнаде се односи на покривање оперативних и капиталних трошкова комуналних предузећа (Директива 91/676/ЕС за градску отпадну воду).

Реформа накнаде за отпадне воде испуштене у површинске воде се односи на промену основице обрачуна и обрачунаваће се уместо на основу количине и прераде, на основу количине загађења, као и свеукупно повећање нивоа накнада ради дестимулације загађења. Приходи од накнада ће се наменски трошити у исте сврхе.

Код накнаде за управљање комуналним отпадом треба променити основицу за домаћинства (уместо величине непокретности треба је обрачунавати на основу количине отпада или броја контејнера). Ова промена би утицала на повећање свести грађана о питањима рециклаже и сортирања отпада. Не би требало наплаћивати отпад који се може рециклирати и који се сакупља на месту настанка (финансијски губитак би требало надокнадити већим дажбинама за помещани отпад).

Накнада за индустријски отпад би требало да се обрачунава на основу количине и природе сакупљеног отпада, а ради стимулисања смањења отпада и рециклаже. Накнаду би требало повећати за покриће оперативних и капиталних трошкова управљања отпадом.

Поред постојећих накнада, треба увести и низ нових за ефикасније решавање савремених проблема загађења. Потребно је увести накнаду за емисије CO₂, NO_x, суспендованих честица, олова и тешких метала у ваздух која се односи на индустрију. Ослобађање од плаћања ове накнаде би имала једино предузећа која активно улажу у смањење загађења ваздуха или чистију технологију.

Треба увести пореске подстицаје за чистију технологију и смањење загађења преко тржишта капитала за дугорочна улагања у ове сврхе. Приходи од разних накнада на загађење би требало користити као пореске подстицаје дотација или зајмова уз ниску камату за предузећа која улажу у чистије технологије.

Накнада за коришћење дрвне грађе, шумских и других природних производа треба да се уведе заједно са системом дозвола за коришћење ресурса. Приходи из ових фондова би се наменски кори-

стили за заштиту природе и биодиверзитета и за обезбеђење субвенција за пољопривреду у посебним, законом прописаним, случајевима.

Такође, треба увести систем малих субвенција невладиним организацијама за активности образовања и подизања нивоа свести о заштити животне средине. Спровођење краткорочних мера треба да прати кампања подизања нивоа свести уз обезбеђење јавности поступка и токова наменске употребе средстава.

Средњорочна реформа економских инструмената (2010-2014) зависиће од унапређења система мониторинга, регулаторних инструмената и инфраструктуре у животној средини. Увешће се накнада на депоније које ће плаћати предузећа која управљају отпадом, инструмент кауције за приоритетни отпад (премија за замену старих аутомобила новим као варијанта инструмента кауције) и накнада за амбалажу и инструмент компензације која би се плаћала пољопривредницима или власницима земљишта у заштићеним природним подручјима и у зонама осетљивим на загађења нитратима, а у циљу стимулисања пољопривредне производње и заштите животне средине.

Реформа система финансирања и институционалног оквира заштите животне средине

Систем финансирања заштите животне средине у Србији се углавном ослања на републички буџет. Остали извори финансирања су општински буџети, финансијска средства индустрије, финансијска средства јавних комуналних предузећа и страна финансијска помоћ. Општа карактеристика је недовољност наменских средстава, децентрализованих извора финансирања и одсуство примене финансијских инструмената као што су дугорочни кредити, хартије од вредности итд. Ограничени приходи од накнада за загађење генерално се не троше на смањење загађења.

Због својих недостатака, планиране мере реформе система финансирања заштите животне средине захтевају обимне инвестиције и обухватају: сврсисходне механизме инвестирања у заштиту животне средине, укључујући Фонд за заштиту животне средине, механизам конверзије дуга у заштиту животне средине, увођење пуног покрића трошкова за услуге у области животне средине којима се покривају оперативни трошкови, трошкови одржавања и осавремењивања, стимулисање конкуренције у области животне средине путем приватизације и концесија.

Основно обележје институционалног оквира заштите животне средине је постојање преклапања делокруга и надлежности државних органа, непостојање јаког централног органа за координацију свих активности у овој области и недовољни институционални капацитети (видети Васић 2004, 165-170). Већи део институционалних реформи у области заштите животне средине треба спровести одмах

зато што су оне предуслов за имплементацију других реформи политике. Међутим, део тих реформи ће се спроводити у средњорочном периоду. Почетак институционалних реформи је означило доношење Закона о заштити животне средине и остала три повезана закона 2004. године. Законска реформа која је у току требало би да обухвати и секторске законе.

Маја 2009. године Скупштина Републике Србије усвојила је сет од 16 закона из ове области (Закон о заштити ваздуха, природе, заштити од буке у животној средини, о управљању отпадом, о амбалажи и амбалажном отпаду, о изменама и допунама Закона о заштити животне средине итд.). Основне новине у Закону о изменама и допунама Закона о заштити животне средине тичу се подстицајних мера на нивоу јединица локалне самоуправе и формирања посебних фондова, у виду буџетских фондова, са наменским средствима и контролом трошења ових средстава. Намена коришћења тих средстава је у сврху унапређења животне средине и у друге сврхе које су прописане за републички Фонд. Примера ради, као последица најновијих мера, општина Ниш је јула ове године увела накнаду за заштиту и унапређење животне средине која се плаћа према квадратном метру стамбеног или пословног простора.

Такође, друга значајна новина у овом Закону је драстично повећање казни за привредне преступе и прекршаје у овој области. То значи да је 10 – 15 пута повећана доња основица за обрачун казни у зависности од врсте казне. Примера ради, најнижа казна за привредне преступе је према Закону о заштити животне средине из 2004. године била 150.000 динара, а према Закону о изменама и допунама Закона о заштити животне средине из 2009. године казне се крећу од 1.500.000 до 3.000.000 динара. Такође, најнижа казна у случају прекршаја је била 30.000 динара, а сада се казне крећу у распону од 500.000 до 1.000.000 динара (видети Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине 2009).

ЗАКЉУЧАК

Све до седамдесетих година прошлог века у Југославији није постојала јасно дефинисана политика заштите животне средине. Дефинисању политике заштите и унапређења животне средине приступило се после прве Конференције УН о животној средини у Стокхолму 1972. године. Систем заштите и унапређења животне средине је био регулисан великим бројем прописа и секторски подељеним овлашћењима у различитим државним органима тако да није могао усклађено и конзистентно остваривати своју функцију. Економски и други интереси су одређивали услове и начин експлоатације природних ресурса, без урачунавања директних и индиректних утицаја на животну средину.

У Републици Србији, процес хармонизације закона у области заштите животне средине са законодавством ЕУ је значајно појачан доношењем четири закона децембра 2004. године и то су: Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Закон о заштити животне средине. Институционалне новине Закона о заштити животне средине су оснивање Агенције за заштиту животне средине која управља информационалним системом и Фонда за заштиту животне средине који се бави финансирањем заштите и унапређења животне средине. У сваком случају предстоји даље унапређевање законодавства Републике Србије и са доношењем нових закона може се закључити да је правно регулисање у области заштите животне средине у великој мери побољшано и усклађено са правом ЕУ.

У складу са законом, Влада Републике Србије је дефинисала политику заштите животне средине. У креирању и имплементацији политике примењују се законом утврђена начела. Општи циљеви политике произилазе из општих узрока проблема у животној средини, тако да није утврђен приоритет циљева.

Спровођење ових циљева захтева значајну реформу политике заштите животне средине и институција. Мере за спровођење политике обухватају: регулаторне инструменте, мониторинг и информационални систем, економске инструменте, систем финансирања, институције, образовање и инфраструктурне потребе у области заштите животне средине. Инструменте треба комбиновати за постизање сваког појединачног циља на сврсисходан начин.

У краткорочном периоду (2005-2009) спроведене су приоритетне и финансијски прихватљиве реформе. Оне обухватају регулаторне реформе које имају за циљ усклађивање са правом животне средине ЕУ, које треба координирати са јачањем институција, развојем ефикасног система мониторинга и подизањем јавне свести. За ове сврхе треба имати ефикасан систем финансирања који се заснива на наменским фондovima и широкој примени економских инструмената. Инвестиције у овој фази се односе на приоритетне проблеме загађења. Средњорочни период (2010-2014), зависно од успешности реализације претходне фазе, фокусира се на ширу примену подстицајних инструмената, убрзано усклађивање регулативе са ЕУ, побољшање квалитета животне средине, повећано учешће јавности и заинтересованих страна у доношењу одлука, као и решавање осталих проблема загађења.

Регулаторни или командно-контролни инструменти унапред дефинишу дозвољене нивое загађења који се морају остварити или примену одређене технологије коју треба користити у области заштите животне средине. Они обухватају: граничне вредности емисија

и имисија, забране, технички услови (постројења и инсталације, производи, очување природе), процедуре за издавање дозвола и процена утицаја на животну средину. Прописи за имисије су боље регулисани и чешће се примењују од прописа за емисије.

Већину реформи регулаторних инструмената би требало предузети током краткорочног периода. Треба се фокусирати на већу примену стандарда за емисије и технологије у односу на амбијентални квалитет (имисије), да би се постигао уравнотежен приступ који омогућава ефикасније спровођење. Према томе, треба ревидирати постојеће стандарде и увести недостајуће. Све инструменте треба ускладити са одговарајућим директивама ЕУ.

Економски (тржишно базирани или тржишно подстицајни) инструменти стварају финансијске подстицаје код економских субјеката за промену њиховог понашања, а у циљу повећања ефикасности управљања заштитом животне средине и природним ресурсима. Они доприносе најрационалнијем коришћењу ресурса, укупној стратегији развоја, посебно технолошког развоја, и промовисању економских користи од улагања у заштиту животне средине. Пре доношења Закона о заштити животне средине важећи тржишни инструменти су били углавном накнаде корисника и казне за кршење законских прописа које су биле углавном испод подстицајног нивоа. Овај закон је пружио правну основу за примену следећих економских инструмената: накнада за коришћење природних вредности, накнада за загађивање животне средине, механизам повраћаја ослобађања или смањења накнаде за загађивање животне средине и накнада за јединице локалне самоуправе. Сходно закону, потребно је донети низ подзаконских аката који ће дефинисати ове инструменте и омогућити њихову ефикасну примену.

Најшире коришћени економски инструмент су накнаде које плаћа корисник природног ресурса. Предузећа у области индустрије и пољопривреде, као и предузећа за снабдевање водом за пиће, плаћају накнаду за коришћење дозвољене количине воде.

Глобалним увидом у примену економских инструмената могу се издвојити следећи проблеми: висина накнаде се не базира на количини, већ на величини, односно врсти стамбеног објекта; предвиђено је да накнаде покривају оперативне трошкове услуга (са одржавањем), а не покривају трошкове модернизације инфраструктуре; примедба је да су новчане казне за непоштовање прописа ниске, не усклађују се са стопом раста цена на мало и нису ефикасне у спречавању даљег кршења закона.

При реформисању постојећих и увођењу нових економских инструмената треба водити рачуна о наменском коришћењу остварених прихода, могућим утицајима на привреду, као и на смањење нивоа загађења животне средине. Главни циљ краткорочне реформе

економских инструмената (2005-2009) представљао је побољшање њихове подстицајне функције. Такође, треба применити економске инструменте ради стимулсања побољшања животне средине током процеса приватизације. Поред постојећих накнада, треба увести и низ нових за ефикасније решавање савремених проблема загађења. Спровођење краткорочних мера треба да прати кампања подизања нивоа свести грађана о питањима загађења уз обезбеђење увида јавности у поступке и токове наменске употребе средстава. Средњорочна реформа економских инструмената (2010-2014) зависиће од унапређења система мониторинга, регулаторних инструмената и инфраструктуре у животnoj средини.

Систем финансирања заштите животне средине у Србији се углавном ослања на републички буџет, а мање на остале изворе финансирања а то су: општински буџети, финансијска средства индустрије, финансијска средства јавних комуналних предузећа и страна финансијска помоћ. Општа карактеристика је недовољност наменских средстава, децентрализованих извора финансирања и одсуство примене финансијских инструмената као што су дугорочни кредити, хартије од вредности итд. Ограничени приходи од накнада за загађење генерално се не троше на смањење загађења.

Основно обележје институционалног оквира заштите животне средине је постојање преклапање делокруга и надлежности државних органа, непостојање јаког централног органа за координацију свих активности у овој области и недовољни институционални капацитети (видети Васић 2004, 165-170). Већи део институционалних реформи у области заштите животне средине треба спровести одмах зато што су оне предуслов за имплементацију других реформи политике. Међутим, део тих реформи ће се спроводити у средњорочном периоду.

Доношењем најновијег сета закона из ове области, маја 2009. године, дошло је до свеобухватнијег регулисања ове области по посебним секторима и уведене су значајне новине. Са становишта Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, могу се издвојити две новине: 1) децентрализација, односно прописано је оснивање Фондова на нивоу јединица локалне самоуправе по угледу на Републички буџетски фонд за ове намене и 2) драстично санкционисање, односно прописана је стриктнија примена закона и значајно повећање казни.

Такође, поред свих реформи на интерном плану о којима је било реч, за Србију је веома значајно успоставити и развити добру билатералну сарадњу између држава, имати регионалну иницијативу и програме сарадње, као и активну улогу на међународном плану у области заштите животне средине. Генерално, успешна реализација међународне сарадње омогућава: убрзање процеса прикључивања

Европској унији; учешће у припреми и доношењу, као и ратификацију одговарајућих међународних конвенција и уговора; јачање сарадње са земљама у окружењу код решавања проблема загађења животне средине и афирмисања питања заштите животне средине и уважавање принципа одрживог развоја у концепирању и спровођењу развојне политике земље.

ЛИТЕРАТУРА

- Васић, Снежана. 2004. *Улога државе у неутралисању еколошких екстерних ефеката*. Ниш: Економски факултет.
- Здравковић, Душан и Снежана Радукић. 2006. *Национални систем одрживог развоја и заштите животне средине у процесу придруживања Европској унији*. Ниш: Пеликан принт.
- Здравковић, Душан и Снежана Радукић. 2007. Promotion of sustainable development in countries in transition - challenges of eastern enlargement of the EU. У *Стране с переходном економијом у условима глобализације (Земље у транзицији у условима глобализације)*, приредили Волгина Н. А. и Ајдрус И. А., 5-9. Москва: Росийский Университет дружбы народов, Экономический факультет.
- Директива о критеријумима за ослобађање од плаћања увозних дажбина на опрему која служи непосредно за заштиту животне средине, 21.01.2010., www.ekoplan.gov.rs
- Закон о водама, www.ekoplan.gov.rs
- Закон о заштити животне средине. 2004. *Службени гласник Републике Србије*: 135/04.
- Закон о заштити од буке у животној средини, www.ekoplan.gov.rs
- Закон о заштити природе, www.ekoplan.gov.rs
- Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине. 2009. *Службени гласник Републике Србије*: 36/09.
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. 2004. *Службени гласник Републике Србије*: 135/04.
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину. 2004. *Службени гласник Републике Србије*: 135/04.
- Закон о управљању отпадом, www.ekoplan.gov.rs
- Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 57, 3. јун 2008.
- Национални програм заштите животне средине Републике Србије, нацрт. 2005. Европска агенција за реконструкцију и Министарство науке и заштите животне средине Републике Србије – Управа за заштиту животне средине, 3. ревизија.
- Правилник о дозвољеном нивоу буке у животној средини, „Службени гласник РС“, број 54/92
- Правилник о граничним вредностима, методама мерења имисије, критеријумима за успостављање мерних места и евиденцији података, 7.11.2008., www.ekoplan.gov.rs
- Уредба о висини и условима за доделу подстицајних средстава за поновну употребу и искоришћење отпада као секундарне сировине или за добијање енергије, 9.11.2009., www.ekoplan.gov.rs

- Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања, 11.11.2008., www.ekoplan.gov.rs
- „Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment“, *Official Journal L* 175, 05/07/1985 P. 0040-0048.
- „Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment“, *Official Journal L* 73, 14/03/1997 P. 0005-0015.
- „Council Directive 2001/43/EC of 27 June 2001 amending Council Directive 92/23/EEC relating to tyres for motor vehicles and their trailers and to their fitting“, *Official Journal L* 211, 04/08/2001 P. 0025-0046.
- „Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control“, *Official Journal L* 257, 10/10/1996 P. 0026-0040.
- „Council Directive 2008/1/EC of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control“, *Official Journal L* 24 29/01/2008 P. 0008-0029.
- „Council Directive 2003/35/EC of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC“, *Official Journal L* 156, 25/06/2003 P. 0017-0024.
- „Council Directive 2001/80/EC of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants“, *Official Journal L* 309, 10/10/1996 P. 0001-0021.
- „Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations“, *Official Journal L* 85, 29/03/1999 P. 0001-0025.
- „Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC“, *Official Journal L* 121, 11/05/1999 P. 0013-0018.
- „Council Directive 98/70/EC of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC“, *Official Journal L* 350, 28/12/1998 P. 0058-0068.
- „Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste“, *Official Journal L* 365, 31/12/1994 P. 0010-0023.
- „Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water“, *Official Journal L* 31, 05/02/1976 P. 0001-0007.
- „Council Directive 78/659/EEC of 18 July 1978 on the quality of fresh waters needing protection or improvement in order to support fish life“, *Official Journal L* 222, 14/08/1978 P. 0001-0010.
- „Council Directive 79/923/EEC of 30 October 1979 on the quality required of shellfish waters“, *Official Journal L* 281, 10/11/1979 P. 0047-0052.
- „Council Directive 98/69/EC of 13 October 1998 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Council Directive 70/220/EEC“, *Official Journal L* 350, 28/12/1998 P. 0001-0057.
- „Council Directive 2001/100/EC of 7 December 2001 amending Council Directive 70/220/EEC on the approximation of the laws of the Member States on measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles“, *Official Journal L* 16, 18/01/2002 P. 0032-0034.
- „Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources“, *Official Journal L* 375, 31/12/1991 P. 0001-0008.

- „Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management“, *Official Journal L* 296, 21/11/1996 P. 0055-0063.
- „Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air“, *Official Journal L* 163, 29/06/1999 P. 0041-0060.
- „Commission Directive 2000/67/EC of 23 October 2000 including an active substance (esfenvalerate) in Annex I to Council Directive 91/414/EEC concerning the placing of plant protection products on the market“, *Official Journal L* 276, 28/10/2000 P. 0038-0040.
- „Council Directive 2002/3/EC of 12 February 2002 relating to ozone in ambient air“, *Official Journal L* 67, 09/03/2002 P. 0014-0030.
- „Council Directive 2002/49/EC of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise – Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive relating to the assessment and management of environmental noise“, *Official Journal L* 189, 18/07/2002 P. 0012-0025.

Snežana Radukić, University of Nišu, Faculty of Economics, Niš

ECONOMIC ASPECTS OF THE ENVIRONMENTAL POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE LIGHT OF ITS LEGISLATION

Abstract

The aim of this article is to point out the mutual influence of economic growth and environmental protection, both of which contribute to a better quality of economic development. Presenting the results of the implementation of some environmental policy instruments and the possibilities of their combination, can contribute to pollution reduction. Similarly, presenting modern solutions for externality problems and comparing the costs and benefits of some measures of environmental policy from the standpoint of enterprises facilitates the choice of instruments, and makes it possible to achieve environmental protection with minimum costs. Analyzing the effects of some measures of environmental policy on the economic results of economic subjects and on the environment, considering that in our country the regulation of this field is at a much lower level than in the highly developed countries, can help the creators of environmental policy to choose and combine adequate instruments of pollution control to achieve the best results from the standpoint of social welfare.

Key words: Environmental Policy, Regulatory Instruments, Economic Instruments, Financing System, Institutional Framework.