

---

## PRINCIP „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“: EKONOMSKA IDEJA ILI KONCEPT ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

---

Isidora Ljumović<sup>1</sup>

### **Apstrakt**

*Problem zagađivanja životne sredine je sve veći. Pitanje je kako ovaj problem rešiti, odnosno ko bi trebalo da snosi troškove njegovog rešavanja. Zdrav razum nameće odgovor, svi bi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi, a troškove zaštite životne sredine snosi onaj ko ih je napravio – zagađivač. Iako je princip „zagađivač plaća“ jedan od osnovnih principa priznat u nacionalnim i međunarodnim regulativima postoje određene kontroverze vezane za njega. Cilj ovog rada je analiza pozitivnih i negativnih aspekata samog principa, kao i njegova primena u Srbiji. Rad ima sledeću strukturu, nakon uvoda prikazan je koncept privrednog rasta uvažavajući principe održive životne sredine. Drugi deo se bavi analizom principa „zagađivač plaća“, te daje prikaz da li je to samo ekonomska ideja ili princip koji živi u praksi, sa svim trenutnim izazovima. U trećem delu su navedeni ekonomskih instrumenti koji se implemetiraju kroz princip „zagađivač plaća“, kao i praska upotrebe ovih instrumenata u Srbiji. Zaključna razmatranja sugerišu da postoje brojni izazovi koje Srbija mora da otkloni, za punu i doslednu primenu principa, a sve u cilju uključivanja eksternih troškova u ukupne društvene troškove, kako bismo omogućili čistiju i održivu životnu sredinu.*

**Ključne reči:** zagađivač plaća, zaštita životne sredine, ekonomski instrumenti

### **UVOD**

Obezbeđenje održivosti životne sredine je jedan od osnovnih ljudskih principa, utkan u veliki broj propisa i javnih politika, počevši od lokalnih, kao što su Zakon o

---

<sup>1</sup> dr Isidora Ljumović, viši naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, isidora.ljumovic@ien.bg.ac.rs

zaštiti životne sredine, Nacionalni program zaštite životne sredine Republike Srbije i Ustav Republike Srbije. Ovaj koncept je utkan i u najznačajnije globalne politike i principe. Milenijumsku deklaraciju (engl. Millennium Declaration) i Milenijumske razvojne ciljeve (engl. Millennium Development Goals), u okviru kojih je sedmi cilj bio "Obezbeđenje održivosti životne sredine", zamenila je Agenda o održivom razvoju 2030 (engl. The 2030 Agenda for Sustainable Development), odnosno ciljevi održivog razvoja (engl. Sustainable Development Goals). Dva pomenuta dokumenta su suštinski posvećena održivom razvoju i smanjivanju siromaštva, a većina od 17 postavljenih ciljeva se upravo odnosi na očuvanje životne sredine. Iako je kreirana na globalnom nivou i predstavlja univerzalni koncept, ova Agenda uzima u obzir specifičnost svake zemlje pojedinačno (Ljumović&Pavlović, 2016, str. 728).

## **ŽIVOTNA SREDINA U SRBIJI**

Potreba za očuvanjem i unapređenjem životne sredine prepoznata je još u SFRJ (naročito posle intenzivnog razvoja industrijske proizvodnje, često bazirane na prljavim tehnologijama, i nekolicini ekoloških katastrofa u inostranstvu), dok je zvanična politika zaštite životne sredine definisana nakon prve Konferencije UN o životnoj sredini u Stokholmu 1972. godine. Brojni propisi i podeljena ovlašćenja su onemogućila konzistentnu realizaciju politike (Radukić, 2012). Životna sredina se našla u oblasti upravnog delovanja u Ustavu iz 1990. godine, odnosno donošenjem Zakona o zaštiti životne sredine 1991. godine. Godine političkih, ekonomskih kriza i ratnih dešavanja skreću fokus kreatora javnih politika sa problema životne sredine, te se nastavak unapređenja zakonodavstva u ovoj oblasti nastavlja 2004. godine (ubrzano procesom harmonizacije sa zakonodavstvom EU), donošenjem novog Zakona o zaštiti životne sredine i ostalih pratećih regulatornih akata. Nakon ovog perioda usledilo je unapređenje zakonodavnog strateškog okvira u ovoj oblasti. Važan set zakona, sa preko 300 podzakonskih akata donet je maja 2009. godine.

U pozitivnom pravu Republike Srbije životna sredina je definisana kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život (Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 3). Obezbeđenje kvaliteta i održivosti životne sredine, naročito u vremenu ubrzane tehnološke revolucije, je proces koji postaje sve zahtevniji i skuplji, a zahtevi za "ozelenjavanjem" poslovanja sve češći. Srbija još uvek ima bogat ekosistem, sa značajnim brojem zaštićenih resursa, prirodnih područja, nacionalnih parkova,

spomenika, kao i brojne i raznolike zaštićene biljne i životinjske vrste (Ljumović, Lečovski, 2017). Mrežu oblasti od značaja za zaštitu životne sredine čini trenutno 101 područje, od ekološkog značaja i ekološki koridori nacionalnog i međunarodnog značaja.

## Životna sredina i privredni razvoj

Koncept životne sredine, odnosno njenog zagađenja je nerazdvojiv sa pojmom privrednog rasta, odnosno razvoja. Ova dva termina se, u praksi mešaju, ali suštinski su različiti, jer porast pokazatelja kojima se mere zajedno ukazuje na „zdravu privredu“. Privredni rast se najčešće identifikuje porastom bruto domaćeg proizvoda (BDP), kome u najvećoj meri doprinosi industrijska proizvodnja, dok je u poslednjim decenijama je to sektor usluga. U poslednje vreme, trend je da se rast BDP-a povezuje i sa upotrebom i kreiranjem novih tehnologija, inovacijama i istraživanjem i razvojem; zelenim tehnologijama koje ne degradiraju životnu sredinu. U privredama koje se zasnivaju na znanju (engl. *knowledge based economies*), privredni rast i generisanje novih radnih mesta u sve većoj meri zavisi od uspešnih inovacija (Ljumović i ostali, 2014). Usko posmatrano, privredni rast kao koncept ne obuhvata principe zaštite životne sredine niti socijalnog razvoja i dobrostanja.

Koncept privrednog razvoja u EU jeste koncept održivog razvoja, sa osnovnim ciljem smanjivanja siromaštva, koji se zasniva na strateškim i pravnim dokumentima EU. Evropski konsenzus o razvoju, kao plan koji usklađuje razvojnu politiku Unije sa Agendom za održivi razvoj iz 2030. godine je zajednička vizija i okvir za akciju za razvojnu saradnju EU i njenih država članica. Osim iskorenjivanja siromaštva kao glavnog cilja, ova agenda integriše ekonomske, socijalne i ekološke dimenzije održivog razvoja. Posebno važan dokument EU za privredni razvoj i održanje životne sredine u Srbiji je Strategija Evropa 2020, koja je kreirana usled konstantnih promena, pod uticajem svetske ekonomske krize, a kao potreba za revidiranjem strateškog pristupa razvoju unutar EU. Najbitniji elementi ove strategije su tri povezane prioritetne oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva i sedam vodećih inicijativa.

Tri međusobno povezana prioriteta se odnose na:

- Pametan rast: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama.

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

- Održivi rast: promovisanje ekonomije koja efikasnije koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija.
- Inkluzivni rast: podsticanje ekonomije koju odlikuje visoka stopa zaposlenosti i koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Postavlja se pitanje da li se u Srbiji ekonomskom razvoju pristupa na način na koji se shvata u EU. Ukoliko je tako, koncept industrijskog rasta se mora zameniti konceptom održivog rasta, koji u sebi ima tri dimenzije ekonomsku, ekološku i socijalnu. To u praksi znači da strategija i politike koje se primenjuju moraju biti analizirane na tri nivoa, posebno uvažavajući principe životne sredine.

Privredni sistemi postaju sve sličniji eko-sistemima. Sve su povezani i podložniji širenju rizika i „zaraza“, što sve češće vodi krizama globalnih razmera. U privredi se sve više primenjuju koncepti „pozajmljeni“ iz prirodnih nauka, a veoma česti i iz oblasti zaštite životne sredine. Tako, na primer, u poslednje vreme, se često govori o konceptu rezilijentnosti/otpornosti (engl. *resilience*). otpornost (engl. *resilience*) sistema se javlja kao jedan od mogućih odgovora na povećani nivo rizika u ekonomskoj i društvenoj sferi. Ona podrazumeva sposobnost društveno-ekonomskog sistema da se odupre eksternim šokovima, odnosno da se prilagodi nastalim promenama u potrazi za dugoročnim ekonomskim rastom i društvenim prosperitetom.

Stanje životne sredine u Srbiji trebalo bi posmatrati u skladu sa napretkom zemlje u pogledu EU integracija. Prema podacima Delegacije Evropske Unije u Srbiji, od 2000. godine u upravljanje životnom sredinom uloženo je preko 700 miliona evra. Prema Izveštaju o napretku Srbije iz 2016. godine "Srbija je postigla izvestan nivo pripremljenosti u ovoj oblasti (zaštita životne sredine). Ostvaren je izvestan napredak u daljem usklađivanju politika i zakonodavstava sa pravnim tekovinama EU u oblasti otpada, zaštite prirode i klimatskih promena. Statistika životne sredine je delimično izgrađena. Srbija je poboljšala strateško planiranje i osnovala Zeleni fond, što su bile ključne preporuke u 2015. Između ostalih, jedna od preporuka pomenutog izveštaja se odnosi na činjenicu da je neophodno da Srbija poveća administrativne i finansijske kapacitete jačanjem monitoringa i izveštavanja koje sprovodi Agencija za zaštitu životne sredine, obezbeđujući adekvatna sredstva za novi instrument za finansiranje delovanja u oblasti životne sredine (Zelenom fondu), kao i da poboljša međuinstitucionalnu koordinaciju na centralnom i lokalnom nivou" (European Commission, 2016, str. 75-76). Iako je osnivanje Zelenog fonda okarakterisano kao pohvala u Izveštaju iz 2016, naredni

za 2017. godinu apostrofira nefunkcionalnost Fonda kao osnovni problem. Takođe, smatra se da su predvidljive javne finansije, zasnovane na principu „zagađivač plaća“ neophodne kako bi se podigle investicije u sektoru zaštite životne sredine (European Commission, 2017, str. 75-76).

## **PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA**

Princip „zagađivač plaća“ je jedan od osnovnih principa priznat kako u nacionalnim, tako i u međunarodnim regulativima i javnim politikama iz oblasti životne sredine. Podržan je od strane značajnih međunarodnih institucija, među kojima je OECD njegov najglasniji zagovornik. Utkan je i u osnovne pravne akte Evropske unije. Zdravorazumski, princip je krajnje logičan i naslanja se na osnovni princip pravednosti, svi bi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi. Suštinski podrazumeva da troškove zaštite životne sredine snosi onaj ko ih je napravio - zagađivač.

„Zagađenje“ životne sredine, u najširem smislu, je proces koji se odvija milenijumima unazad. Dugo vremena pitanja životne sredine i njenog zagađenja nisu bila aktuelna u ljudskoj svesti. Međutim, industrijska revolucija i procesi koji su je pratili doveli su do značajnog povećanja zagađenja, pa čak i do ugrožavanja života ljudi u pojedinim oblastima. Poslednjih nekoliko decenija svet se ubrzano menja. Promene dotiču sve sfere života, sa jedne strane dolazi do globalnog poboljšanja kvaliteta života većeg dela stanovništva na zemlji, dok je životna sredina sve lošijeg kvaliteta, zagađenje je sve veće, a prirodni resursi sve manje dostupni.

Ljudska aktivnost, manifestovana ekonomskim radnjama u okviru ekonomskog sistema uvek ima posledice po životnu sredinu i druge aktere u procesu. Ekonomska aktivnost je uglavom uvek usmerena ka maksimizaciji profita, koji je u suprotnosti sa troškovima zaštite i očuvanja životne sredine. Vlasnici privatnih resursa imaju težnju da povećaju zaradu i smanje troškove, koji uključuju i troškove nanete životnoj sredini, kao zajedničkom društvenom resursu (Drašković, 2012). Sledeći princip pravičnosti za svaku emisiju zagađenja (emisija u vazduh, vodu, zemljište,...), zagađivač bi trebalo da odgovara. U slučajevima kada odgovornost izostane, troškove zagađenja snosi celokupno društvo (okolina je narušena, nestale su biljne vrste i životinje, klima je promenjena, zajednička dobra se više ne mogu koristiti, itd.).

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

Aktivnosti u kojima izostane odgovornost za štetu nanetu drugima zovemo negativnim eksternalijama<sup>2</sup>, a troškove koji nastaju po tom osnovu eksternim troškovima (engl. *external cost*). Dakle, suštinski, princip "zagađivač plaća" predstavlja ideju u okviru koje se u ukupne troškove uključuju i troškovi narušavanja životne sredine, te se ukupni društveni troškovi računaju kao troškovi realizacije proizvoda plus eksterni troškovi. U isto vreme, dobra primena principa „zagađivač plaća“, dovodi i do poboljšanja efikasnosti u okviru ekonomskog sistema, jer se kroz princip nameće „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji.

Princip "zagađivač plaća" je utkan u Zakon o zaštiti životne sredine (član 9) i u osnovne principe Nacionalnog programa zaštite životne sredine, kao jedno od ključnih načela. "Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove nastale ugrožavanjem životne sredine koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Internalizacija štete nastale usled zagađenja daje veliki podsticaj, posebno industriji, da smanji i spreči zagađenje" (Nacionalni program zaštite životne sredine, str. 9).

Neophodnost kod ovog principa je postojanje državne intervencije u oblasti zaštite životne sredine, smanjenja zagađenja i uticaja na usporavanje ili održivo korišćenje prirodnog kapitala i vrednosti (Drašković, 2012), odnosno nacionalnih institucija koje bi se bavile politikama definisanja zagađenja, kriterijuma za merenje, načina obračuna naknada ili drugih vidova kompenzacija, kako i metodama za obezbeđenje i realizaciju naplate i sankcionisanjem u slučaju nepoštovanja pravila. Dakle, pravilna implementacija principa „zagađivač plaća“ zahteva određene korake. Pre svega, neophodno je definisati opštu politiku primene principa, odgovarajuće zakonske i podzakonske akte i institucionalno okruženje, odrediti izvore zagađenja, načine merenja zagađenja, definisati obveznike plaćanja, kriterijume za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja

---

<sup>2</sup> Eksterni efekti ili eksternalije mogu biti pozitivni ili negativni. Istorijski gledano, izrazi eksterni troškovi (eksterna dis-ekonomija) i eksterna korist (eksterna ekonomija) su upotrebljavani u odnosu na okolnosti u kojima je jedna strana oštećena ili ima koristi od eksternalije (Tietenberg&Lewis, 2016).

naknade i ostale elemente. Ovde je važno voditi računa da ekonomski instrumenti nastali na osnovu ovog principa zaista i pokrivaju troškove nastale zagađenjem. Takođe, je potrebno osigurati i mehanizme kojima se obveznici plaćanja primoravaju da plate, odnosno sankcije ukoliko to ne čine. Preporuka je kreirati i sistem izveštavanja kojim bi se elementi pratili i unapređivali ili usaglašavali na osnovu analiza.

Kod primene principa „zagađivač plaća“ dolazi do brojnih izazova. Tri osnovna izazova su kako se definiše zagađenje, odnosno ko su zagađivači, koliko bi zagađivači trebalo da plate na osnovu emitovanog zagađenja i kome bi trebalo da se plati (državi ili onima koji snose posledice zagađenja). Zagađenje, odnosno ko su zagađivači se definiše zakonskom regulativom. Međutim, interesantno tumačenje se može naći kod Kordata: zagađenje je bilo koji nusprodukt procesa proizvodnje ili potrošnje koji šteti ili na drugi način krši imovinska prava drugih. Zagađivač bi, prema ovom autoru, bio osoba, kompanija ili druga organizacija čije aktivnosti stvaraju taj nusprodukt (Cordato, 2001). Takođe je problematično meriti nivo emitovanog zagađenja, jer preduzeća ponekad sama vrše merenja, te teže da sakriju zagađenje koje su proizvela. Ukoliko je u pitanju zagađenje koje proizvode privredni subjekti iz drugih zemalja (recimo u pograničnim oblastima emisije u vazduh ili emisije u vode koje protiču kroz više zemalja), postoji problem primene regulative i naplate naknada za emitovano zagađenje. Ukoliko se princip striktno poštuje finansijska nadoknada za zagađenje bi trebalo da bude ekvivalentna šteti koja je nastala, što je u praksi izuzetno retko. Postojeća privredna situacija u Srbiji, te visina utvrđenih naknada, kao i nedovoljni kapacitet monitoringa i primene zakona, često nisu davali dovoljno podsticaja za promenu ponašanja u oblasti zaštite životne sredine. Istovremeno, prikupljena sredstva nisu bila dovoljna za implementaciju širih podsticajnih mera i značajnijih investicionih ulaganja u zaštitu životne sredine (Stošić & Stefanović, 2012, str.). Naplata nadoknada nastala po osnovu zagađenja životne sredine obično se sliva u državni ili lokalni budžet, te se postavlja pitanje odnosa koliko bi koji nivo vlasti trebalo da koristi. Odlična rasprava o tome ko su subjekti koji su suštinski pogođeni zagađenjem, te kome bi finansijska korist mogla da pripadne, može se naći kod Kordata (Cordato, 2001).

Potencijalni problem predstavljaju i zemlje, takozvani „rajevi za zagađenje“ (engl. *pollution havens*). O ovoj kontroverznoj hipotezi, koja ukazuje na činjenicu da će veliki zagađivači izmestiti svoju proizvodnju u one zemlje (obično u razvoju ili siromašne) u kojima su troškovi zagađenja značajno manji dosta se pisalo i

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

diskutovalo (za detalje pogledati Eskeland&Harrison, 2003; Levinson&Taylor, 2008 i brojne druge). Podrazumeva se da su troškovi zagađenja značajno veći u razvijenim zemljama koje imaju razvijenu svest o zaštiti životne sredine. Na ovaj način se, praktično, količina zagađenja globalno posmatrano, ne smanjuje, niti su prihodi po tom osnovu dovoljni da bi se zagađenje otklonilo.

Dodatni problemi u Srbiji, ogledaju se u neadekvatnoj metodologiji obračuna i praćenja prihoda i troškova za zaštitu životne sredine. Takođe, podaci i evidencije koje se vode nisu na zavidnom nivou pouzdanosti i transparentnosti. Nepouzdanost podataka nastaje usled inače nerazvijenog ekološkog računovodstva, pa samim tim i nedostataka u klasifikaciji metoda prikupljanja podataka koji su vezani za zaštitu životne sredine (Drašković & Tornjanski, 2015, str. 114). Pomenuti autori smatraju da su problem i česte institucionalne izmene, promene resora, kreiranje novih institucija i gašenje postojećih. Resor zaštite životne sredine, najverovatnije je resor koji je pretrpeo najviše institucionalnih promena, nalazio se u različitim ministarstvima, a u dva navrata do sada je funkcionisao kao samostalno ministarstvo, što je situacija i sada.

## **EKONOMSKI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE**

Politikom životne sredine uvode se različiti instrumenti kako bi se uticalo na poboljšanje stanja i smanjenje zagađenja životne sredine. Sve intenzivnije zagađivanje životne sredine dovelo je do pojave brojnih instrumenata koji su u funkciji njene zaštite. Pre svega se misli na dve grupe instrumenata, takozvani regulatorni (engl. *command-and-control*) i tržišni/ekonomski (engl. *market based*) pristup. Regulatorni pristup podrazumeva standarde, striktnu regulativu, propise, kao i sankcije koje slede za nedozvoljeno ponašanje. Restriktivnim aktivnostima, postavljanjem nivoa maksimalnog zagađenja, zagađivačima se ograničava ili onemogućava zagađenje, odnosno u slučaju prekoračenja, zagađivač snosi zakonske sankcije. Ovaj pristup je bio popularan među političkom elitom, jer građani relativno lako mogu da razumeju efekte. Postojanje regulatornog pristupa se može pravdati i činjenicom da postoje zagađenja čije posledice mogu biti toliko značajne, da se takva vrsta zagađenja ne sme dozvoliti. Primer su brojne inicijative za ukidanje nuklearnih elektrana.

Sa druge strane, ekonomisti su zagovornici tržišnog principa, odnosno uvođenje ekonomskih instrumenata, jer ostavljaju mogućnost zagađivačima da nesmetano obavljaju posao, stimulišući ih da smanjuju zagađenje. Kod ovog principa, u

suštini, zagađivači biraju da li da ulažu u nove tehnologije koje ne zagađuju ili im se više isplati da plaćaju nadoknadu za zagađenje. Ekonomski instrumenti se veoma često vezuju sa principom asimilativnosti, jer se smatra da životna sredina ima kapacitet da apsorbuje određenu količinu zagađenja bez dugoročnih posledica, odnosno da životna sredina ima asimilativni karakter (Beder, 2013). Osnovni racio za uvođenje instrumenata jeste supstitucija štete nastale po životnu sredinu usled njene eksploatacije. Ekonomski instrumenti imaju za cilj da utiču na ponašanje društva u celini, naročito zagađivača ili korisnika, kako bi ga podstakli na preventivno delovanje, odnosno da troškove zaštite životne sredine plaćaju oni koji su uzročnici zagađenja. Dakle, zagađivači bi trebalo da kvantifikuju spoljne troškove i da ih inkorporiraju u strateške planove. Osnovni zadatak ekonomskih instrumenata je da obezbede adekvatno valorizovanje ekoloških resursa; adekvatna cena osigurava optimalno korišćenje čovekove okoline jer se marginalni troškovi za smanjenje zagađivanja izjednačavaju sa marginalnim troškovima ekoloških šteta (Njegovan, 204, str. 15). Optimizacija nadoknade troškova koje proizvode zagađivači kroz ekonomske instrumente osim što je poželjna u finansijskom smislu, jedan je od imperativa Evropske Unije (EU). Vodeći se dobrom praksom EU, u kojoj navedeni princip ima za cilj da deluje preventivno i učini da zagađivanje životne sredine postane ekonomski neisplativo, ovi principi su preneti i u Srbiju.

Ekonomski instrumenti se mogu podeliti na one koji se koriste da bi se zagađenje sprečilo i one koji se upotrebljavaju u svrhu boljeg upravljanja prirodnim resursima. Detaljni opis tipova ekonomskih instrumenata koji se koriste u zaštiti životne sredine može se naći kod OECD (2003). *Naknade i takse* su suštinski cena koju zagađivač plaća za emisiju. Visina naknadi i taksi bi trebalo da zavisi od cene tretmana koju država mora da plati za eliminisanje zagađenja. Konkretno, zagađivač vrši analizu troškova i koristi, da li mu je isplativije da plaća naknadu/taksu ili je profitabilnije ulaganje u novu opremu koja ne emituje zagađenje. *Naknade za emisije* su direktne uplate bazirane na procenama ili konkretnim merenjima koncentracije i vrste emisije.

*Korisničke naknade i porezi* imaju lokalni karakter, a najbolji primer su takse koje stanovništvo i privreda plaćaju za prikupljanje otpada ili obradu komunalnih voda. *Naknade za proizvode koji uzrokuju zagađenje okoline* tokom proizvodnje, potrošnje ili u obliku otpada, opterećuju se procenjenim društvenim troškovima (Mihajlov, 2011). One se mogu zasnivati na karakteristikama proizvoda ili na

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

samom proizvodu koji predstavlja zagađenje. Primer su proizvodi kao što je mineralno ulje, veštačko đubrivo, ali i proizvodi u plastičnoj ambalaži.

*Emisione dozvole* kojima se može trgovati predstavljaju koncept u okviru koga se odredi gornja granica odnosno ograničenje (engl. *cap*) ukupne emisije koju jedan zagađivač može da emituje (u slučaju prekoračenja plaća se kazna). Ukoliko preduzeće nema dovoljan broj emisionih jedinica, može da smanji emisiju gasova ili da od drugog preduzeća otkupi dodatan broj emisionih jedinica. Emisionim dozvolama se kreira tržište na kojem se trguje emisionim jedinicama zagađenja. Emisione dozvole se ne uklapaju u celosti u princip „zagađivač plaća“. Cena ovih dozvola se formira na tržištu prema ekonomskim principima, te nema direktne veze sa štetom koja nastaje po životnu sredinu. Dakle, u ovom slučaju zagađivači ne plaćaju stvarne troškove koji su nastali zagađenjem, već samo tržišnu vrednost dozvole, koja može da bude i nula (Beder, 2013).

*Sistem vraćanja depozita* podrazumeva da se nadoknada dodaje na cenu proizvoda koji potencijalno zagađuje životnu sredinu. Kada se proizvod vrati ili reciklira, depozit se refundira. Smisao ovog instrumenta je stimulacija da se izbegne zagađivanje ponovnom upotrebom ili reciklažom proizvoda koji potencijalno zagađuju. Najčešće se koristi kod ambalaže i pakovanja.

*Subvencije* su stimulans da zagađivač uloži u poboljšanja koja direktno utiču na životnu sredinu. Uključuju nepovratna sredstva, kredite pod povoljnim uslovima, poreske olakšice i slično. Suštinski, subvencije se ne uklapaju u princip „zagađivač plaća“, jer se u ovom slučaju zagađivači subvencionišu, umesto da plaćaju cenu zagađenja (Beder, 2013).

*Garancija izvršenja* (engl. *performance bonds*) su prihodi državnog budžeta koji služe kao garancija poštovanja uslova zaštite životne sredine. Po izvršenju obaveza ili verifikaciji, garancija se refundira. Ovaj instrument bi trebalo da internalizuje troškove rizika povezane sa aktivnošću koja potencijalno može negativno da utiče na životnu sredinu. Međutim, određeni autori smatraju da se kod procene veličine obveznice ne primenjuje naučni metod pri proceni štete koja može da nastane u kratkom ili dugom roku (Robinson & Ryan, 2002). Odštetama (engl. *liability payments*) se vrši kompenzacija za štetu koja je nastala emisijom zagađenja.

## Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine u Srbiji

Nacionalnim programom zaštite životne sredine, ekonomski instrumenti se definišu kao kategorija instrumenata koji imaju za cilj da utiču na ponašanje ekonomskih činilaca promenom finansijskih podsticaja u cilju poboljšanja isplativosti upravljanja zaštitom životne sredine i prirodnim resursima. Ekonomski instrumenti koji se primenjuju u Republici Srbiji su naknade i podsticajna sredstva.

Zakon o zaštiti životne sredine definiše dve vrste naknada: naknadu za zagađivanje životne sredine (koja se uslovno može tretirati i kao naknada za emisije) i naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine (koja može da se tretira kao korisnička naknada, odnosno porez).

Članom 85. pomenutog Zakona propisano je da je zagađivač dužan da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine. Zagađivačem, odnosno obveznikom plaćanja naknade smatra se svako lice koje uzrokuje zagađenje životne sredine emisijama, odnosno otpadom ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvode koji sadrže materije štetne po životnu sredinu. Sredstva ostvarena od ovih naknada u visini od 60% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave. Naknada za zagađivanje životne sredine se realizuje kroz princip "zagađivač plaća". Ovaj princip zaštite životne sredine zahteva da troškove zagađenja snosi onaj koji je zagađivanje i uzrokovao. U skladu sa time ovaj princip ima preventivnu ali i kompenzacionu ulogu budući da zagađivač može i preventivno uticati na zaštitu životne sredine ili barem umanjiti negativan uticaj koji svojim delovanjem prouzrokuje.

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 87 definiše i naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine, koju iz okvira svojih prava i dužnosti propisuje jedinica lokalne samouprave. Ova naknada se propisuje za korišćenje stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje poslovne delatnosti, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti; za obavljanje određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje određuje Vlada; i za transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju. Obveznici plaćanja ove naknade su imaoći prava svojine na nepokretnosti, odnosno zakupci ako se nepokretnosti

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

koriste po osnovu prava zakupa; pravna lica i preduzetnici, koji obavljaju određene aktivnosti; kao i vlasnici teretnih vozila, odnosno pravna i fizička lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju. Visinu naknade određuje lokalna samouprava uz suglasnost nadležnog ministarstva.

Posebnim uredbama tretiraju se proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, odnosno naknade za ambalažu ili upakovan proizvod. Naknade za proizvode koji uzrokuju zagađenje okoline tokom proizvodnje, potrošnje ili u obliku otpada tretiraju se gore pomenutom Uredbom. Član 3 definiše proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, kao:

1. gume od motornih vozila (automobila, autobusa, kamiona, motorcikala i dr.), poljoprivrednih i građevinskih mašina, prikolica, vučenih mašina i drugih mašina i uređaja i ostali slični proizvodi;
2. proizvodi koji sadrže azbest;
3. baterije ili akumulatori;
4. sva mineralna i sintetička ulja i maziva koja više nisu pogodna za prvobitnu namenu, a naročito korišćena motorna ulja i ulja za menjače, kao i mineralna ulja za podmazivanje, ulja za turbine, hidraulična ulja i ostala mineralna ili sintetička ulja, kao i svako ulje koje nastaje obavljanjem ugostiteljske i turističke delatnosti, u industriji, trgovini i drugim sličnim delatnostima u kojima se priprema više od 50 obroka dnevno, kao i otpadni mulj iz proizvodnje jestivog ulja;
5. električni i elektronski proizvodi čiji rad zavisi od električne struje ili elektromagnetnih polja, kao i proizvodi namenjeni za proizvodnju, prenos i merenje struje i elektromagnetnih polja, za korišćenje kod napona koji ne prelazi 1000 V za naizmenničnu struju i 1500 V za jednosmernu struju;
6. vozilo kategorije M1 (motorno vozilo za prevoz putnika - putničko vozilo koje, osim sedišta vozača ima još najviše osam sedišta) ili N1 (motorno vozilo za prevoz tereta - teretno vozilo čija najveća dozvoljena masa nije veća od 3,5 t), motorno vozilo sa tri točka, osim motornih tricikala (kategorija L5 - teški tricikl) i njihovi neupotrebljivi ili odbačeni delovi.

**Tabela 1:** Naknade koje se naplaćuju po principu zagađivač plaća

Naknada	Obveznik	Institucija zadužena za utvrđivanje naknade	Subjekt koji utvrđuje zaduženje	Korisnik sredstava	Pravni akt
Naknade za zagađivanje životne sredine	Lice koje vrši zagađenje	Vlada RS	Agencija za zaštitu životne sredine	60% prihod su budžeta Republike Srbije, 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave	Zakon o zaštiti životne sredine č. 85/ Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade
Naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	Proizvođači i uvoznici proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	Vlada RS	Ministarstvo za zaštitu životne sredine	100% prihod su budžeta Republike Srbije	Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade
Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod	Isporučilac koji prvi stavlja u promet ambalažu u koju se pakuje proizvod na mestu prodaje krajnjem korisniku ili upakovan proizvod	Vlada RS	Ministarstvo za zaštitu životne sredine	100% prihod su budžeta Republike Srbije	Uredba o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

Naknada	Obveznik	Institucija zadužena za utvrđivanje naknade	Subjekt koji utvrđuje zaduženje	Korisnik sredstava	Pravni akt
Naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine č. 87	Imaoci prava svojine na nepokretnosti; pravna lica i preduzetnici, koji obavljaju određene aktivnosti kao i vlasnici teretnih vozila koja obavljaju transport određenih materija	Lokalna samouprava uz suglasnost nadležnog ministarstva.	Lokalna samouprava	100% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave	Odluke lokalnih samouprava

*Izvor: Zakonska regulativa [14-18]*

Članom 6 pomenute Uredbe su definisani kriterijumi za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade koja predstavlja prihod nacionalnog budžeta u iznosu od 100%. Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod reguliše se saglasno Uredbi o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade, koja je takođe prihod nacionalnog budžeta u iznosu od 100%.

Sredstva ostvarena od naknade za zagađivanje životne sredine i naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine namenska su sredstva za zaštitu i unapređenje životne sredine prema usvojenim programima. Kazne za nepoštovanje propisa u oblasti zaštite životne sredine su uključene u opšti državni budžet i ne predstavljaju namenska sredstva za rashode za zaštitu životne sredine.

## **ZAKLJUČAK**

Ideja utkana u princip „zagađivač plaća“ je da bi svi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi. U tom smislu troškove unapređenja i zaštite životne sredine bi trebalo da snosi onaj ko ih je napravio, tj. onaj ko zagađuje. Ekonomski instrumenti, koji se baziraju na principu „zagađivač plaća“ bi trebalo da stimulišu ulaganje u nove „čistije“ tehnologije koje ne zagađuju ili zagađuju životnu sredinu u manjem obimu. Suština ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine ogleda se u činjenici da zagađivač donosi odluku o količini zagađenja na osnovu nižih troškova: trošak naknade/takse ili trošak nabavke nove tehnologije koja ne zagađuje. Dakle, traži se „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji. Ove postavke trpe brojne kritike, jer je često prihvatljiviji stav u društvenoj zajednici da zagađenje treba izbeći, a ne optimizovati ga u ekonomskom smislu.

Postoje brojni izazovi koje Srbija mora da otkloni, kako bi postigla evropske standarde. Iako su se desili pomaci, ipak su izdvajanja za životnu sredinu još uvek mala u odnosu na prosek zemalja EU. Stanje životne sredine u Srbiji nije na odgovarajućem nivou uzimajući u obzir činjenicu da je svest stanovništva o zaštiti životne sredine niska i da mnoga preduzeća svoju proizvodnju i način obavljanja poslovne delatnosti nisu uskladila sa savremenim ekološkim standardima. Pozitivni pomaci se ogledaju i u činjenici da je 2016. godine osnovan Zeleni fond kao budžetski fond radi evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju

*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine.

Ovi problemi u primeni principa „zagađivač plaća“ ne smanjuju njegovu vrednost i važnost kao jednog od osnovnih principa zaštite životne sredine, već samo ukazuju na činjenicu da je neophodna njegova dosledna primena, kako bi se eksterni troškovi uključili u ukupne društvene troškove i omogućili čistiju i održivu životnu sredinu.

*Rad je rezultat projekta Organizacione i informacione podrške sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište (179001) finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije*

## LITERATURA

- [1] Beder, S. (2013). Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction. Routledge.
- [2] Cordato, R. E. (2001). The polluter pays principle: a proper guide for environmental policy. Institute for Research on the Economics of Taxation.
- [3] Drašković, B. (2012). Prirodne vrednosti i kapital kao zajednička dobra. U *Ekonomski aspekti ekološke politike*. Beograd: Institut ekonomskih nauka; Beogradska bankarska akademija, str. 3-97.
- [4] Drašković, B., & Tornjanski, A. (2015). Problemi u vezi sa budžetskim prihodima od naknada i renti za korišćenje prirodnih resursa. *Finansije: stručni i naučni časopis*, 70 (1/6),116-147.
- [5] Eskeland, G. S., & Harrison, A. E. (2003). Moving to greener pastures? Multinationals and the pollution haven hypothesis. *Journal of development economics*, 70(1), 1-23.
- [6] European Commission (2016). Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf), pristupljeno 6. februara 2018.
- [7] European Commission (2017). Serbia 2018 Report Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European



*Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine*

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/ECE\\_CEP\\_174.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf), pregledano 19. februara 2018.

## **Regulativa**

- [20] Odluka o utvrđivanju nacionalnog programa zaštite životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 12/2010).
- [21] Uredba o merilima i kriterijumima za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine "Službeni glasnik RS", broj 113/05.
- [22] Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Sl.glasnik RS br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 3/2014, 81/2014, 31/2015)
- [23] Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade (Sl. glasnik rs", br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012, 30/2013 - dr. Pravilnik i 25/2015 - dr. Pravilnik)
- [24] Uredba o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS, br. 8/2010, 22/2016).
- [25] Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016)