
FINANSIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI U SKLADU SA PRINCIPOM „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ - LOKALNI KONTEKST

Mihajlo Đukić¹

Apstrakt

Politika zaštite životne sredine Evropske Unije koju Republika Srbija nastoji da implementira zasniva se između ostalog i na principu “zagađivač plaća”. U lokalnom kontekstu, odgovorno vođenje politike zaštite životne sredine podrazumeva da sve lokalne samouprave vode registre zagađivača životne sredine i razviju organizacione i finansijske kapacitete za upravljanje poslovima u ovoj oblasti. Sopstveni prihodi lokalnih samouprava za ove svrhe svakako nisu dovoljni kako bi se na adekvatan način ostvarivali ciljevi definisani Nacionalnom strategijom i sprovođenju pravnih tekovina u Pregovaračkom poglavlju 27. Ipak, imajući u vidu relevantne procene obima finansijskih sredstava koja je potrebno uložiti u zaštitu životne sredine u procesu pristupanja EU, neophodno je nastojati da se iz raspoloživih sredstava ostvari maksimum koristi. Na lokalnom nivou, poštovanje principa zagađivač plaća podrazumeva da se lokalni prihodi, koje mahom čine naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, koriste efikasno i namenski. U ovom radu biće analizirana dosadašnja praksa odabranih lokalnih samouprava u namenskom trošenju sredstava za zaštitu životne sredine. Na bazi sprovedene analize, biće formulisane preporuke za unapređenje politika finansiranja zaštite životne sredine u skladu sa principom zagađivač plaća.

Ključne reči: “zagađivač plaća”, Republika Srbija, životna sredina, oporezivanje, lokalni prihodi

¹ dr Mihajlo Đukić, naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, mihajlo.djukic@ien.bg.ac.rs

UVOD

Problem eksternalija predstavlja jedno od dobro poznatih, obimno proučavanih i još uvek veoma otvorenih pitanja ekonomske nauke. Imajući u vidu njegovu kompleksnost, u rešavanju problema eksternalija ekonomisti polaze od različitih ideoloških i teorijsko-metodoloških koncepcija. Suština problema svodi se na uticaj koji obavljanje aktivnosti pojedinih ekonomskih subjekata ima na druge ekonomske subjekte, koji pri tome ni na koji način ne izazivaju efekte kojima su izloženi. Oni niti plaćaju, niti primaju bilo kakve kompenzacije za date efekte. Posebnu pažnju u tom smislu zavređuju negativne eksternalije. Za razliku od pozitivnih, kod kojih ekonomski subjekti koji su pod ovakvim uticajem uživaju određene koristi, kod negativnih eksternalija učesnici u privrednom životu, privreda, a često i društvo u celini, trpe određenu štetu koju svojim delovanjem ni na koji način nisu prouzrokovali. U zavisnosti od vrste i intenziteta eksternalija, negativni efekti mogu prouzrokovati ozbiljne distorzije na tržištu, bitno narušiti konkurentnost pojedinih subjekata i ugroziti pretpostavke ostvarivanja održivog privrednog razvoja, te kvalitet života društva u celini. Pitanje negativnih eksternalija najjednostavnije se može ilustrovati uticajem koji ekonomski subjekti mogu imati na životnu sredinu. Usled toga, Vlade svojim merama ekološke i ekonomske politike nastoje da trošak zagađenja prebace na one subjekte koji vrše zagađenje. Intervencija Vlade na tržištu je neophodna kako bi se korigovale tržišne neefikasnosti i izbegli negativni efekti koordinacionih i informacionih eksternalija (Radovanović & Đukić, 2015). Takav pristup prebacivanja troškova na zagađivače naziva se internalizacija troškova životne sredine i trebalo bi da rezultira smanjenjem zagađenja na nivo koji je društveno prihvatljiv.

U poslednjim decenijama razvijen je veći broj instrumenata rešavanja problema negativnih eksternalija u oblasti životne sredine. Svi oni u manjoj ili većoj meri počivaju na principu da troškove zaštite životne sredine u načelu treba da snosi onaj koji zagađuje – *“Princip zagađivač plaća”*. Istorijski posmatrano, ovaj princip je prvi put formalno definisan i inkorporiran u međunarodnim dokumentima preporukama OECD 1972. godine u kojima se navodi da je zagađivač dužan da snosi troškove zagađenja na izvoru koje on prouzrokuje, uključujući i preduzimanje svih mera kojima se izbegava zagađivanje i kojima se ono kontroliše. Uz to, zagađivač u tom smislu ne sme imati pomoć u vidu bilo kakvih poreskih umanjenja, podsticaja ili grantova, uz izuzetak eventualnog finansiranja naučnih istraživanja u vezi sa kontrolom zagađenja kada su u pitanju novi kontrolni zahtevi države. Kao takva, primena principa ne predstavlja mehanizam koji ima za cilj da

kazni zagađivače, već da pošalje signal učesnicima ekonomskog sistema da uključe zaštitu životne sredine u proces donošenja odluka. Na taj način se destimuliše uništavanje prirodnih resursa i sprečava njihova besplatna upotreba (OECD Analyses and Recommendations, 1992). Evropska zajednica princip zagađivač plaća u svoj pravni sistem formalno uvodi usvajanjem *Single European Act* dokumenta 1987. godine – L169 (European Community, 1987). Deklaracijom iz Ria 1992. godine u članu 16. eksplicitno se definiše da je zadatak nacionalnih vlasti primena internalizacije troškova životne sredina i korišćenje ekonomskih instrumenata, uzimajući u obzir pristup kojim bi zagađivač trebao, u načelu, da nosi trošak zagađenja, s obzirom na javni interes i izbegavanje distorzije međunarodne trgovine i investicija.

Praksa primene principa zagađivač plaća evoluirala je tokom godina i ima različite modalitete. Sa jedne strane, postoji niz različitih instrumenata kojima se ovaj princip ostvaruje. U skladu sa tim možemo razlikovati komandno-kontrolne instrumente koji uključuju zabrane zagađenja ili limitiranje vrednosti emisije zagađujućih supstanci, ekonomske instrumente koji uključuju trgovinu pravima za zagađenje, eko-takse i slične forme fiskalnih i parafiskalnih obaveza, i instrumente koji se zasnivaju na principima dobre volje (European Commission, 2012). Sa druge strane, autoritet nad sprovođenjem principa varira ne samo u smislu konkretnih zakonskih rešenja koja su se sprovodila u pojedinim zemljama, već i u pogledu organizacije sistema i odgovornosti za sprovođenje u konkretnoj zemlji. Savremena zakonska rešenja uglavnom podrazumevaju kombinaciju odgovornosti za sprovođenje principa od strane centralne i lokalnih vlasti. Veće uključivanje lokalnog nivoa smatra se posebno efektivnim imajući u vidu njihovu posebnu zainteresovanost za izbegavanje potencijalnih finansijskih i političkih posledica zagađenja na svojoj teritoriji, te administrativne i pravne instrumente za kvalitetno praćenje zagađivača (Luppi, Parisi, & Rajagopalan, 2012).

Cilj ovog rada je da utvrdi u kojoj meri se princip zagađivač plaća respektuje u politici zaštite životne sredine u Republici Srbiji, sa posebnim osvrtom na lokalni nivo. U procesu analize, polazi se od postojećih zakonskih rešenja i zahteva koje institucije u Srbiji moraju ispoštovati u procesu prilagođavanja zakonodavstva pravnim tekovinama EU. U tom smislu, a na bazi relevantnih i javno dostupnih podataka o prihodima koji se ostvaruju po osnovu odgovarajućih naknada i rashoda kojima se finansira zaštita životne sredine biće analizirana dosadašnja praksa na lokalnom nivou. Nakon uvodnih razmatranja, u drugom delu biće kratko prezentovan institucionalni okvir i zakonska rešenja iz kojih proističe

autoritet lokalne samouprave u aktivnostima zaštite životne sredine. U trećem delu biće prezentovani najnoviji naučni doprinosi i uporedne prakse u pogledu finansiranja zaštite životne sredine i primeri primene principa „zagađivač plaća“ u EU i susednim zemljama. Četvrti deo bavi se dosadašnjom praksom i iskustvima lokalnih samouprava u Srbiji u budžetiranju, prikupljanju poreskih prihoda i finansiranju zaštite životne sredine. Na kraju će biti prezentovani glavni zaključci i formulisan set preporuka koje bi mogle unaprediti postojeće prakse i uticati na poboljšanje efektivnosti i efikasnosti zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PRIMENU PRINCIPA “ZAGAĐIVAČ PLAĆA” NA LOKALNOM NIVOU U REPUBLICI SRBIJI

Kreatori politika u Srbiji su iz mnogobrojnih razloga zainteresovani za pronalaženje odgovarajućih modaliteta finansiranja zaštite životne sredine. Pre svega, postoji čitav niz zahteva koje nameće proces usklađivanja regulative sa Evropskom Unijom u periodu pristupanja. Izrada pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 je u toku, a prvi nacrt je poslat Evropskoj Komisiji na neformalno razmatranje. Osim toga, politika zaštite životne sredine dugo je bila van prioriteta vladajućih struktura i to posebno tokom poslednje decenije dvadesetog veka i prve decenije dvadesetprvog veka, perioda u kome je ova politika značajno evoluirala u razvijenim zemljama. Efikasna politika finansiranja zaštite životne sredine jedna je od oblasti koja podrazumeva i reformu državne uprave u širem smislu, redefinisane nadležnosti lokalnih samouprava, te uspostavljanja dobro osmišljene, pravične i efikasne poreske politike. Konačno, imajući u vidu da su troškovi uspostavljanja efikasne politike zaštite životne sredine veoma visoki i prema okvirnim procenama zvaničnih strateških dokumenata poput Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine prelaze deset milijardi evra (Vlada Republike Srbije, 2011), od suštinskog je značaja uspostaviti efikasan sistem u cilju ostvarivanja maksimalnih ušteda. Od navedenog iznosa, gotovo osam milijardi evra potrebno je obezbediti za usvajanje regulative u sektoru otpada i voda koji će u najvećoj meri zahtevati finansiranje iz javnih izvora, a koji će svakako delom biti obezbeđeni oporezivanjem zagađivača.

Ako posmatramo dosadašnja raspoloživa sredstva, procene Post skringing dokumenta za poglavlje navode da je za programe finansiranja zaštite životne sredine u periodu 2010.-2014. godina izdvojeno oko 600 miliona evra na centralnom i pokrajinskom, i oko 160 miliona na lokalnom nivou (Post skringing

dokument za Poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene, 2015). Kreiranje trenutnog sistema finansiranja i zaštite životne sredine započeto je 2004. godine usvajanjem novog Zakona o zaštiti životne sredine i prihvatanjem pravila Arhuske konvencije (UNECE, 1998) koju je Skupština ratifikovala 2009. godine. Ova pravila otvorila su prostor za značajnije učešće građana u donošenju odluka o životnoj sredini i pitanje zaštite životne sredine učinila relevantnijim za lokalni nivo odlučivanja.

Važeći zakonodavni okvir definiše ulogu lokalne samouprave u aktivnostima zaštite životne sredine putem odredbi nekoliko zakona. Pre svega, to je Zakon o lokalnoj samoupravi koji definiše obavezu opštine da se stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima, i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Dodatno, ovaj zakon omogućava lokalnom nivou vlasti da obavlja poslove inspeksijskog nadzora, te da u skladu sa ovlašćenjima poverenim od strane centralne vlasti obavlja i druge poslove iz ove oblasti – članovi 20, 22 i 52 (Vlada Republike Srbije, 2007). Uz ovaj zakon, te Arhusku konvenciju i sa njom povezane akte, postoji i nekoliko sektorskih zakona i podzakonskih akata koji omogućavaju delovanje lokalnih samouprava.

Za pitanje finansiranja od posebnog su značaja Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Vlada Republike Srbije, 2006) koji omogućava ostvarivanje izvornih prihoda poput lokalnih komunalnih i administrativnih taksu, i naknada za korišćenje različitih vrsta dobara i drugih naknada. Zakon o zaštiti životne sredine (Vlada Republike Srbije, 2004) utvrđuje autoritet lokalne samouprave da propiše i naplaćuje naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Ova naknada je u potpunosti prihod lokalne samouprave. Istim zakonom određuje se da lokalna samouprava ima pravo na 40% prihoda od naknade za zagađivanje životne sredine. Na bazi odluke Vlade, mogu se definisati i područja od posebnog interesa. Za ova područja, naknada se može posebno utvrditi, i u tom slučaju 20% prihoda pripada lokalnoj samoupravi koja ih mora namenski iskoristiti što je i u skladu sa principom zagađivač plaća.

Načelno rečeno, postojeći zakonski okvir utemeljen je na principima „korisnik plaća“, „zagađivač plaća“ i načelu odgovornosti. Princip zagađivač plaća posebno

se respektuje uzevši u obzir nekoliko rešenja predviđenih Zakonom o zaštiti životne sredine (Vlada Republike Srbije, 2004):

- U slučaju prekoračenja propisanih nivoa emisija i drugih aktivnosti koje su dovele do degradacije životne sredine, zagađivač je dužan da o svom trošku uradi i realizuje sanacioni plan (član 66)
- Zagađivač je dužan da izradi plan obavljanja monitoringa, da vodi redovnu evidenciju o monitoringu i da dostavlja izveštaje, te da planira i obezbeđuje finansijska sredstva za obavljanje monitoringa, kao i za druga merenja i praćenje uticaja svoje aktivnosti na životnu sredinu (član 72)
- Zagađivač je dužan da o svom trošku dostavlja propisane podatke na način i u rokovima utvrđenim u skladu sa zakonom (član 75)
- Zagađivač je dužan da plaća zakonom definisane naknade i ako prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti (članovi 85 i 103)
- Zagađivač je odgovoran da nadoknadi vrednost uništenog dobra (član 104)

Kada je u pitanju procena troškova i opšte uzevši, ekonomski i finansijski aspekti zaštite životne sredine prikazani su Nacionalnom strategijom za aproksimaciju u oblasti životne sredine. Strategija predviđa da se nadoknada troškova planira na način da se plaćanjem pokriju operativni troškovi do potpunog usklađivanja nakon koga bi se u potpunosti počeli implementirati principi „zagađivač i korisnik plaća“ (Vlada Republike Srbije, 2011). Operativni troškovi prema zvaničnim procenama čine oko polovine ukupno procenjenih troškova za ove svrhe.

Evropska Unija u svom sistemu finansiranja razlikuje 4 različite kategorije poreza u oblasti životne sredine – takse za korišćenje energije, transportne takse, takse na zagađenje i takse na korišćenje resursa (Eurostat, 2018). Prema Sedmom Akcionom programu za zaštitu životne sredine koji definiše evropsku politiku u ovoj oblasti do 2020. godine, EU ima za cilj izgradnju pametne, održive i inkluzivne ekonomije koja je nisko-karbonska i resursno efikasna. U gotovo svakom od 9 proklamovanih prioriteta navodi se učešće lokalnog nivoa vlasti i implementacija lokalnih mera kao veoma značajnog dopunskog seta politika onima na nivou EU i nacionalnom nivou članica. Primera radi, Evropska Komisija navodi da je od 491 prijavljenog prekršaja u 2009. godini u kontekstu implementacije zakonodavstva, najkvalitetniji odgovor stizao sa nacionalne ili lokalne instance vlasti. Reakcija lokalnog nivoa i sa tim povezane mere posebno su značajne u oblastima i

gradovima koji su izloženi visokim nivoima zagađenja, jer se procenjuje da će urbana zagađenja vazduha na primer, do 2050. godine postati vodeći uzrok smrtnosti u svetu (European Parliament, 2013).

Uz navedena zakonska i strateška rešenja u Srbiji i EU, na lokalnom nivou problematiku finansiranja zaštite životne sredine određuju lokalni strateški dokumenti. Od najvećeg značaja su lokalne strategije održivog razvoja, lokalni akcioni planovi i sektorski planovi upravljanja prirodnim resursima, odlaganjem otpada, itd. Ovi dokumenti predstavljaju osnovu planiranja rashoda za zaštitu životne sredine i potrebno je da reflektuju praktičnu primenu principa „zagađivač plaća“, što je za lokalne samouprave koje imaju ovakve planove uglavnom i slučaj. Nažalost, u procesu analize ovih dokumenata, utvrđeno je da postoje ozbiljni problemi u implementaciji, monitoringu i evaluaciji ovih dokumenata, a neki od njih su istakli da ne postoji kontinuitet u njihovoj primeni. Ovakva praksa predstavlja jedan od ozbiljnih nedostataka politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji.

PREGLED LITERATURE U OBLASTI FINANSIRANJA ŽIVOTNE SREDINE I PRIMENE PRINCIPA “ZAGAĐIVAČ PLAĆA” NA LOKALNOM NIVOU

Princip “Zagađivač plaća” u velikoj meri je inkorporiran u politike zaštite životne sredine razvijenih zemalja, a uticaj njegove primene predmet je istraživanja brojnih autora. U najvećem broju radova naglašava se značaj poštovanja principa efikasnosti, subsidijarnosti i proporcionalnosti. Fiskalne reforme koje prate implementaciju principa moraju uvažiti kako evropski, tako i nacionalni, regionalni i lokalni nivo odlučivanja. Politike EU su u tom procesu su daleko odmakle, a proces prilagođavanja donosi bitne mogućnosti za reforme u zemljama potencijalnim članicama. Srbija je primera radi analitički pregled usaglašenosti zakonodavstva završila još 2014. godine. Jovanović-Gavrilović u svom istraživanju 2012. godine navodi da bi u skladu sa proklamovanim ciljevima EU, 40% povećanja u energetskej efikasnosti bi rezultiralo uštedama od 3 milijarde evra do 2020. godine, te dovelo do dostizanja iznosa od 18% učešća obnovljivih izvora energije u ukupnim izvorima (Gavrilović & Minić, 2012).

U radu koji istražuje mogućnosti unapređenja sistema lokalnog oporezivanja zagađivanja životne sredine, Crocci zaključuje da je unapređenje efikasnosti lokalnog oporezivanja velika šansa u procesu „zelene reforme“ u Italiji. On navodi

značaj lokalnih naknada koje utiču na ponašanje krajnjih korisnika i posebno ističe ulogu varijabilnog dela naknade koja se treba prilagoditi na način da pruži jače cenovne signale u smanjenju proizvodnje otpada i povećanju industrijske efikasnosti. Između ostalog, Crocci predlaže ukidanje izuzetaka koji postoje u proizvodnji struje, gasa i transportnih goriva, modifikaciju naknada za korišćenje zemljišta prema klasi objekta i uvođenje lokalnih naknada na termalne sisteme koje su proporcionalne zagađenju i emisijama koje dovode do efekta staklene bašte. Sve naknade moraju uvažiti princip zagađivač plaća na način da se njihovi iznosi određuju prema stvarnoj potrošnji (npr. potrošnja goriva ili vode) ili čak prema gubitku vrednosti odgovarajućih prirodnih lokaliteta (Croci, 2016). Problem sa uspostavljanjem ovakvih poreza je u tome što, mada se smatra idealnim i najpravednijim, u velikom je broju slučajeva teško na efikasan način meriti količinu zagađenja koja se emituje. U takvim slučajevima obično se koriste aproksimacije nivoa zagađenja u skladu sa prethodno definisanim kriterijumima procene ili kombinacija nekoliko različitih poreskih oblika (Fullerton, Leicester, & Smith, 2010).

U istraživanju u kome analizira poresku politiku u funkciji zaštite životne sredine na primeru Poljske, Rogulski ističe da je poljski sistem mahom baziran na principu zagađivač plaća. Ipak, on zaključuje da je komponenta balansirane raspodele prikupljenih taksi na nacionalnom nivou veoma značajna kako se ne bi došlo u situaciju da industrijski veoma razvijeni regioni imaju bitno veća sredstva na raspolaganju u odnosu na slabo razvijene. Stoga nacionalni fond ima ulogu da distribuira sredstva prikupljena od naknada u bilo koji region, dok se sredstva regionalnih fondova koriste samo u konkretnoj geografskoj oblasti. Ovo je posebno značajno kod zagađenja vazduha ili reka kada se efekti zagađivanja u jednoj, najčešće industrijski razvijenoj, oblasti prelivaju na druge (Rogulski, 2015). U kontekstu podele ovlašćenja i aktivnosti, pojedine analize ukazuju na potencijal sukoba nacionalnog i lokalnog nivoa vlasti koji može otežati konsenzus i obezbeđenje političke podrške određenoj politici (UK Green Fiscal Commission, 2009). Država svojim mehanizmima mora obezbediti balansirana ulaganja u zaštitu životne sredine i u ostalim oblastima koje su pogođene ekonomskim aktivnostima. Jedna od veoma bitnih aktivnosti ovih fondova je da osim prikupljanja sredstava od naknada, pruže finansijsku podršku ekonomskim subjektima u vidu kredita za izgradnju kapaciteta zaštite životne sredine u budućnosti. Od 2001. godine prilivi od otplate kredita i pripadajućih kamata u Poljskoj prevazilaze sredstva koja se ostvaruju od plaćanja naknada (Ministry of the Environment of the Republic of Poland, 2013).

Poreska politika se po definiciji kreira tako da obezbedi sredstva za finansiranje javnih rashoda, ali može služiti i kao instrument ostvarivanja ostalih ciljeva ekonomske politike. Pri tome kreatori ekonomske politike nastoje u zavisnosti od definisanih prioriteta da obezbede balans između ostvarivanja prihoda i stimulacije/destimulacije određenih tipova ponašanja. U kontekstu životne sredine, ovaj koncept može se tumačiti na način da se propisivanjem lokalnih naknada zapravo utiče i na konkurentnost. Poslovanje jednog ekonomskog subjekta može biti ugroženo visokim naknadama tako da utiče na konkurentnost, što dalje može uticati na „seljenje“ biznisa u drugu oblast ili čak drugu zemlju, tzv. „*carbon leakage*“ problem (OECD, 2011). Zbog toga je pitanje koordinacije između zemalja ali i različitih nivoa vlasti unutar same zemlje veoma značajno. Pri tome, mora se voditi računa i o potencijalima za eventualno izbegavanje poreza. Kod poslovnih aktivnosti koje se na jednostavan način mogu izmestiti trgovinom ili seljenjem potrošača koordinacija je veoma bitna. Kod proizvoda koji se konzumiraju lokalno, npr. plastične vreće, koordinacija je manje bitna jer se naknade načelno teže izbegavaju (Brink et al., 2014). Poresko nadmetanje na nižim nivoima vlasti najveći je problem kod klasičnih federalnih tipova uređenja poput zemalja kao što su Kanada ili Švajcarska. Ipak, u kontekstu ekoloških poreza, treba imati u vidu da je konkurencija ovog tipa uglavnom moguća kod poreza na imovinu kao tipičnih poreskih oblika koje karakteriše autonomija na lokalnom nivou, za razliku od poreza na prihode ili potrošnju (The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2013).

Za problematiku finansiranja koja se odnosi na kontekst Republike Srbije i u kojoj će više biti reči u narednom delu rada, od posebnog je značaja pitanje korišćenja prikupljenih prihoda. Bird i Slack naglašavaju značaj uspostavljanja tzv. Vikselijanske veze između poreskih prihoda i rashoda. Ovakva praksa podrazumeva informacionu osnovu dostupnu lokalnim zvaničnicima i građanima, tehničku podršku – npr. uspostavljanje jasnog cenovnog sistema, i fokus na efikasno obezbeđivanje usluga po najnižoj mogućoj ceni (The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2013).

Prihodi stečeni oporezivanjem zagađivača često se suprotno pravilima nadoknade proporcionalno štetnom delovanju koriste u svrhe nadoknade poreskih rasterećenja na rad ili u procesima fiskalne konsolidacije. Primeri ovakvih sistema sreću se u Italiji počev od 2011. godine. Slično, u Mađarskoj je na snazi poseban porez na profit kompanija koje su snabdevači energijom, tzv. „Robin Hud“ porez,

koji se koristi isključivo kao sredstvo ostvarivanja dodatnih prihoda. Kako bi se izbegla ovakva praksa obično se osnivaju namenski fondovi. Primeri ovakvog povezivanja rashoda sa ostvarenim prihodima mogu se uočiti u mnogim zemalja. U Češkoj se većina sredstava po osnovu zagađenja vazduha sliva u nacionalni fond kojim se finansiraju programi smanjenja zagađenja vazduha. U Irskoj se slična praksa primenjuje kod upotrebe plastičnih kesa, dok se ostatak namenski troši u druge svrhe unapređenja životne sredine. Ovakva sistemski rešenja postoje i u Letoniji, Portugalu i na Kipru što se pokazalo veoma korisnim za životnu sredinu i biodiverzitet. U pojedinim slučajevima poreski instrumenti se dizajniraju da budu poreski neutralni jer se kompletno prikupljen prihod vraća nazad u ekonomski sistem (Brink et al., 2014).

Administrativni troškovi prikupljanja poreza predstavljaju faktor koji takođe treba uzeti u razmatranje prilikom kreiranja adekvatnog poreskog sistema. Ponekad su ovakvi troškovi niski i iznose manje od 1% ukupno prikupljenih sredstava. Ipak, u pojedinim zemljama, npr. u Češkoj, bilo je slučajeva da su troškovi sredstava koja se prikupljaju na nivou opština i koji spadaju u zagađivače srednjeg i nižeg nivoa iznose i do 40% ukupno prikupljenih prihoda, u poređenju sa 2.5-3% na nivou regiona. U tim situacijama ekonomski je opravdano odustati od ovakvog načina prikupljanja naknada (Brink et al., 2014).

Primeri najbolje prakse ukazuju da lokalni nivoi vlasti koji nastoje da izgrade model cirkularne ekonomije vode računa da poreskim merama podstiču održivi razvoj i utiču na ekonomske subjekte da se u većoj meri angažuju u očuvanju životne sredine. Jedan od primera je opština Aschaffenburg u Nemačkoj. Morlok i dr. pokazuju da se primenom principa „plaćlaš koliko bacaš“ koji predstavlja direktnu primenu principa „zagađivač plaća“ ostvaruju značajne koristi za lokalnu zajednicu. U istraživanju koje pokriva vremenski period od 20 godina ovaj region sa 173,000 stanovnika beleži značajno bolje vrednosti merenih indikatora performansi u odnosu na regione koji ne primenjuju sličnu politiku. Stopa prikupljanja otpada koji se reciklira bitno je viša, dok su troškovi upravljanja otpadom na lokalnom nivou značajno niži u poređenju sa sličnim nemačkim opštinama (Morlok, Schoenberger, & Styles, 2017).

Nasuprot gore navedenom istraživanju koje pokazuje primer dobre prakse, Puig-Ventosa je na uzorku 125 opština u Španiji pokazao tipičan primer izostanka poštovanja principa zagađivač plaća i destimulisanja ekološki odgovornih subjekata. Istraživanje o lokalnim naknadama na deponovanje otpada sprovedeno

2015. godine koje pokriva oko trećine populacije u Španiji pokazuje da je prosečna naknada relativno niska i da ne može nadoknaditi troškove. Dodatno, struktura naknade je problematična. Veliki broj opština primenjuje politiku fiksnih naknada, dok i kod onih opština kod kojih postoje varijabilne naknade, one su retko u korelaciji sa količinom generisanog otpada (Puig-Ventosa & Sanz, 2017).

Istraživanja na temu uticaja primene principa zagađivač plaća primenjuju se u različitim oblastima zaštite životne sredine pri čemu je lokalni kontekst veoma značajan. Politika pojedinih država i lokalnih vlasti treba da prati osnovne principe, ali njena primena uvek mora imati u vidu lokalne specifičnosti. U svom istraživanju koje je u fokusu imalo rešavanje problema zagađenja brodova u Hong Kongu Zhu konstatuje da trenutni sistem odlikuje prevelika kompleksnost. Istraživanje je bazirano na anketiranju predstavnika industrije i sa njom povezanih kompanija. Rezultati ukazuju da industrija podržava primenu principa zagađivač plaća i pokazuje interes i razumevanje za oporezivanje u skladu sa ovim principom. Ipak, postojeći sistem ocenjen je kao neefikasan i komplikovan za razumevanje (Zhu & Chao, 2015). Zbog toga ga je potrebno reformisati, učiniti jednostavnijim i jasnije primeniti maksimu da onaj koji više zagađuje treba više i da plati.

Politika u zemljama regiona uglavnom se svodi na proces prilagođavanja pravnim tekovinama EU. Reformski proces u pojedinim zemljama nalazi se u različitim razvojnim fazama. Hrvatski model finansiranja životne sredine u najvećoj meri usklađen je sa politikom EU. Udeo prihoda koji se prikuplja ekološkim porezima uporediv je i u okviru raspona koji je prisutan u zemljama članicama sa jasnom tendencijom rasta (Hodžić & Bratić, 2015). Kada su u pitanju troškovi, može se primetiti da su oni u periodu 2005-2011., u godinama koje su prethodile ulasku u EU, značajno porasli. Ako se posmatra struktura, može se uočiti da su troškovi centralnog nivoa vlasti udvostručeni u posmatranom periodu, dok su na lokalnom nivou ostali gotovo nepromenjeni. Imajući u vidu da je pitanje životne sredine u velikoj meri lokalnog karaktera, analiza UN pokazuje da je potrebno bitno unaprediti kapacitete u ovom delu javne administracije. Većina nalaza i preporuka UN ukazuju na neophodnost preciznijeg definisanja prioriteta i unapređenja koordinacije centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Politika zaštite životne sredine u Albaniji još uvek je nedovoljno reformisana i mahom dominiraju komandno-kontrolne u odnosu na tržišne mere. Stepennaplate poreza na relativno je niskom nivou u odnosu na ostale zemlje. Pojani ukazuje da je stepen poverenja u poreski sistem nizak, te da je upotreba prikupljenih prihoda upitna (Pojani & Pojani, 2012). Ekološka poreska reforma u Bosni i Hercegovini tek predstoji, budući da

postojeće instrumente, takse i naknade kao i „ozelenjavanje“ tradicionalnih poreskih oblika, ne možemo posmatrati kao tržišne mehanizme zaštite, odnosno kao ekološke ili zelene poreze (Green Council tim, 2017).

Stojanović navodi da u Republici Srbiji postoje brojni sistemski nedostaci kada je u pitanju sistem ekoloških naknada. Među najznačajnijim navodi nepostojanje jedinstvenog zakonskog okvira, neodgovarajuća kontrola lokalnih samouprava u trošenju sredstava i sledstveno tome gubljenje namenskog karaktera trošenja. Stojanović zaključuje da kako bi se po osnovu prikupljenih ekoloških naknada obezbedio pozitivan uticaj na kvalitet životne sredine, kroz realizaciju ekoloških programa i projekata, neophodno je da se dati problemi otklone (Stojanović, 2017).

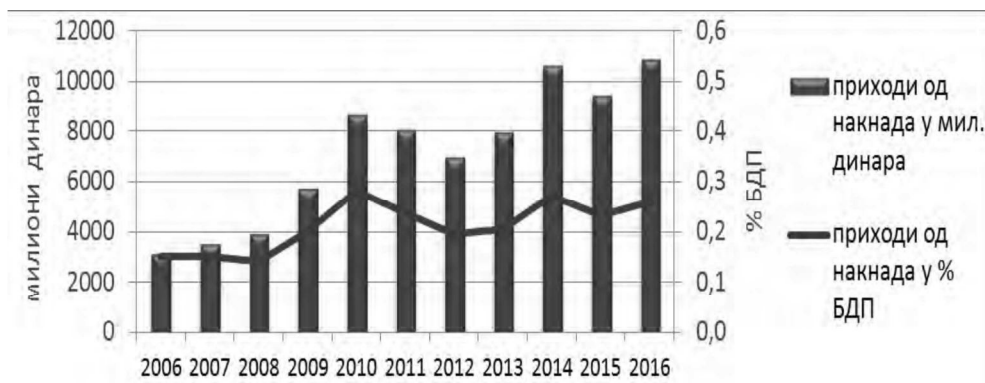
Rezultati istraživanja koja su sprovedena u Srbiji u određenoj meri su kontradiktorni. Sa jedne strane konstatuje se da postoji prenošenje namenskih sredstava iz godine u godinu, te da ne postoje jasno definisani i unapred pripremljeni programi i projekti. Brnjas i dr. navode da su raspoloživa sredstva JLS uglavnom dovoljna za finansiranje tekućih aktivnosti, a da rešavanje ozbiljnijih problema i ulaganja u infrastrukturne projekte, zahteva podršku sa republičkog nivoa (Brnjas, Stošić, & Milivojević, 2014). Sa druge strane, u pojedinim istraživanjima se navodi da je nedostatak sredstava ozbiljna prepreka. Todić navodi da je uz ostale probleme, najveći problem (85%) lokalnih samouprava nedostatak sredstava (Todić, 2012). Ipak, gotovo sva do sada sprovedena istraživanja ističu niske kapacitete lokalnih samouprava kada su u pitanju aktivnosti sprovođenja propisa u oblasti zaštite životne sredine. Na osnovu anketnog istraživanja predstavnika lokalnih samouprava sprovedenog u 2012. godini, Ignjatić navodi da se za nešto više od 10% JLS može reći da skoro uopšte nemaju kapaciteta, kako kadrovskih i tehničkih, tako ni finansijskih. Za oko 80% JLS se može reći da poseduju određene, ali nedovoljne kapacitete za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine. Preostalih 10% JLS ima kapacitete za sprovođenje politike zaštite životne sredine i odgovarajućih zakona Republike Srbije (Ignjatić, 2012). Na kraju, pitanje je da li je ulaganje u zaštitu životne sredine uopšte do sada bilo prioritet lokalnih samouprava, imajući u vidu da se industrijski razvoj i očuvanje životne sredine često nameću kao suprostavljeni principi, te da porast ekonomske aktivnosti i podiže standarde kada su ulaganja ovog tipa u pitanju. Radovanović navodi da konvencionalne politike obezbeđivanja rasta nisu kompatibilne sa politikom održivog razvoja koje imaju u vidu ograničene resurse (Radovanović & Đukić, 2014). Mitić takođe potvrđuje da 1% porasta BDP dovodi

do porasta dovodi do 0.35% promene u emisiji CO₂, što dalje nameće zahteve za povećanim ulaganjima u zaštitu životne sredine i porastom ekoloških poreza (Mitić, Munitlak-Ivanović, & Zdravković, 2017).

PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA U REPUBLICI SRBIJI – LOKALNI KONTEKST, PROBLEMI, PERSPEKTIVE I ORGANIČENJA

Sredstva koja se prikupljaju u budžetskim fondovima za životnu sredinu lokalnih samouprava su naknade za zagađivanje životne sredine, za supstance koje oštećuju ozonski omotač i plastične kese, za emisije SO₂, NO₂, praškastih materija i otpada (u iznosu od 40% visine naknada), i naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine (100% visine naknada). Prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine (Agencija za zaštitu životne sredine, 2018), u 2016. godini ukupan prihod lokalnih samouprava po osnovu navedenih taksi iznosio je oko 4.95 milijardi dinara, što predstavlja oko 45% svih ostvarenih prihoda države od ove vrste naknada. Pri tome, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, kao najizdašniji prihod lokalne samouprave učestvuje sa oko 30% ukupnih prihoda od naknada i taksi. Ukupni prihodi od naknada beleže umereni porast i nakon naglog pada 2011. i 2012. polako se vraćaju na nivo iz 2010. godine (Agencija za zaštitu životne sredine, 2017).

Tabela 1: Ukupni prihodi od naknada za zaštitu životne sredine



Izvor: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu

Tabela 2: Ukupni prihodi lokalnih samoprava po osnovu naknada za zaštitu životne sredine



Izvor: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu

U izveštaju Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine koji se prikuplja na bazi prijavljenog korišćenja budžetskih sredstava navodi se da su ukupni rashodi lokalnih samoprava za zaštitu životne sredine bili na približnom nivou u odnosu na prihode, odnosno oko 4.78 milijardi dinara, tj. oko 0.12% BDP-a. Ukupni rashodi lokalnih samoprava i AP Vojvodine zajedno iznosili su oko 0.2% BDP-a, što je gotovo dva puta više u odnosu na rashode republičkog budžeta (Agencija za zaštitu životne sredine, 2018).

Analiza stvarnih potreba u procesima rešavanja problema zaštite životne sredine za koje je potrebno obezbediti finansijska sredstva, pre svega onih navedenih u okviru post-skrining dokumenta za poglavlje 27, te nacionalnih i lokalnih strateških dokumenata ukazuje da je potrebno obezbediti značajno veća sredstva za ove namene. Ovo potvrđuje i analiza lokalnih budžetskih linija za zaštitu životne sredine 84 lokalne samoprave na bazi koje je utvrđeno da sredstva koja su planirana u 2013. godini za trećinu veća u odnosu na stvarne rashode u 2011. i 2012. godini. Veliki rast planiranih prihoda prisutan u polovini ispitivanih opština, što je znatno manje od broja opština koje mogu očekivati pomenute vanredne prihode, ipak sugerise da su razlozi budžetskog optimizma pre tehnika planiranja budžeta i realne potrebe, nego spoljni uzroci. Budžetski optimizam“ kod planiranja budžeta može se uzeti i kao pouzdan znak postojanja većih stvarnih potreba, koje se u planiranju često smatraju neobavezujućim spiskom želja, iako su to često (ne samo u zaštiti životne sredine) potrebe koje su neodložne i hitne (Marković, 2014). Navedenom analizom Marković potvrđuje veoma nizak udeo lokalnih rashoda za

zaštitu životne sredine. Mada je činjenica da su godine 2011. i 2012. koje su predmet analize, upravo i godine u kojima je zabeležen nagli pad prihoda po ovom osnovu i istovremeno period nakon izbijanja velike ekonomske krize. Ipak je simptomatično da je gotovo 40% od 62 lokalne samouprave koje su dostavile podatke imalo rashode niže od 0.50% ukupnih lokalnih prihoda, odnosno da je preko polovine lokalnih samouprava imalo udeo ovih rashoda niži od 1% ostvarenih prihoda. Uz Pančevo, najveće učešće ovog tipa rashoda imali su i Lajkovac, Majdanpek, Smederevo, Beočin, Vrbas i Subotica, a najmanje Kikinda, Kraljevo, Prijepolje i nekoliko najsiromašnijih opština na jugu zemlje. Ova analiza potvrđuje pretpostavku da zaštita životne sredine u dugom nizu godina nije bila na listi prioriteta većine lokalnih samouprava. Uz to, ako posmatramo praksu razvijenih zemalja u kojima se ostvareni prihodi od naknada namenski troše za rešavanje problema odlaganja otpada, poboljšanja kvaliteta zemljišta, vode i vazduha, ali i u slučajevima kada postoji dovoljno sredstava i za rešavanje problema komunalne i putne infrastrukture, te zaštite prirodnih resursa, jasno je da se trošenje na lokalnom nivou nije zasnivalo na principu zagađivač plaća.

Tabela 3: Pregled budžetiranih prihoda deset odabranih lokalnih samouprava po osnovu naknada na životnu sredinu i planiranih rashoda programskog budžeta – razdeo 6

	Planirani prihodi od posebne naknade za zaštitu životne sredine - linija 714562	Rashodi programskog budžeta 6 - Zaštita životne sredine	Ukupni prihodi lokalne samouprave	Udeo prihoda po osnovu naknada za zaštitu životne sredine u ukupnim prihodima	Udeo budžetskih rashoda po osnovu zaštite životne sredine u ukupnim prihodima
Čačak	35,000,000	102,031,920	3,539,800,000	0.99%	2.88%
Pančevo	397,500,000	354,795,764	4,138,940,661	9.60%	8.57%
Zrenjanin	70,000,000	217,053,728	4,000,474,293	1.75%	5.43%
Sombor	20,000,000	3,500,000	2,860,000,000	0.70%	0.12%
Niš	80,000,000	1,655,600	8,389,714,000	0.95%	0.02%
Subotica	115,000,000	123,557,000	6,151,671,000	1.87%	2.01%
Vršac	60,000,000	92,000,000	1,844,223,511	3.25%	4.99%
Užice	21,500,000	11,000,000	2,477,863,946	0.87%	0.44%
Kragujevac*	75,000,000	64,850,000	6,697,000,000	1.12%	0.97%
Pirot*	3,200,000	2,200,000	1,747,403,000	0.18%	0.13%
Prosek				2.13%	2.56%

Izvor: Tabela autora na bazi podataka iz odluka o budžetu za 2018. godinu odabranih lokalnih samouprava

*Podaci o naknadama uključuje sve tipove prihoda od naknada lokalne samouprave

Jedan od veoma prisutnih problema u lokalnom finansiranju je (ne)transparentnost u trošenju prikupljenih sredstava. Podaci 123 opštine prikupljeni od strane Ekološkog centra "Stanište" potvrđuju sumnje u

transparentnost trošenja. Uprkos činjenici da nakon pada ostvarenih prihoda u 2011. i 2012. godini, prihodi u narednim godinama počinju da rastu, ali se rashodi za ove svrhe smanjuju. Prema navedenim podacima, ukupan iznos prihoda prenetih u 2015. godinu prelazi 5 milijardi dinara, što prevazilazi ukupan godišnji iznos lokalnih prihoda od naknadi (Ekološki centar Stanište, 2015). To ukazuje na praksu da se sredstva ili ne troše na način koji odgovara principu zagađivač plaća ili se kao neutrošeni prenose iz godine u godinu uprkos evidentnim potrebama.

Analiza prihoda deset odabranih lokalnih samouprava pokazuje da prihodi po osnovu naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine u celini ne predstavljaju previše izdašan segment prihoda lokalnih samouprava. Ipak, upoređivanjem budžeta tokom prethodnih godina primetan je rastući trend. U proseku, iznos udela prihoda linije 714562 koji se odnosi na posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine iznosi 2.13% ukupnih prihoda, i to pre svega zahvaljujući Pančevu koje ima izrazito visoko učešće ovih prihoda. Rashodi programskog budžeta za zaštitu životne sredine uglavnom prevazilaze nivo prikupljenih prihoda po osnovu naknada, ali je to uglavnom usled jednkokratnih investicionih poduhvata kojima se rešavaju sistemski problemi i realizuju infrastrukturna ulaganja. Ipak, postoje negativni primeri Niša, Sombora, pa čak i Kragujevca i Pirota, u kojima je ovaj tip rashoda budžetiran na neshvatljivo niskom nivou i niži je čak i od nivoa naknada za unapređenje i zaštitu životne sredine. Primeri Kragujevca i Pirota pokazuju da ni u zvanično dostupnim odlukama o budžetu nije urađena klasifikacija prihoda po osnovu budžetske linije 714562, tako da je tačan iznos planiranih naknada bilo nemoguće utvrditi. Za potrebe analize uzet je podatak o ukupnim prihodima od svih tipova naknada – 71456 kao najbolja moguća aproksimacija.

Na osnovu analize budžeta posmatranih lokalnih samouprava i uvida u odluke kojima se propisuje plaćanje naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine možemo izvući nekoliko veoma bitnih zaključaka. Prvo, postoji veoma visok nivo netransparentnosti u pogledu dostupnosti podataka o tome na koji način se naknade za unapređenje i zaštitu životne sredine budžetiraju i troše. Javno dostupni dokumenti ne omogućavaju uvid u to na koji način se respektuje princip zagađivač plaća. Slična praksa se može uočiti i kada su u pitanju trošenja budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Primer Vršca pokazuje da sredstva za ove namene čak i ako su budžetirana nisu nužno obavezujuća. Odluka o budžetu za 2016. godinu predviđa iznos od 70 miliona dinara, rebalansom se utvrđuje rashod od 11.8 miliona dinara, dok je narednim budžetom planiran iznos od 12

miliona dinara (Maksimović & Šipka, 2017). Drugo, evidentno je na bazi javno dostupnih dokumenata da se obim informacija u vezi sa aktivnostima zaštite životne sredine iz godine u godinu povećava. Najveći broj posmatranih lokalnih samouprava napravio je registre zagađivača, a uglavnom je sačinjena i detaljna klasifikacija projekata koja pokazuje koji projekti su finansirani u programskom budžetu za zaštitu životne sredine. Treće, uvidom u Odluke o naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine možemo nedvosmisleno utvrditi odsustvo bilo kakve veze između količine zagađenja i visine obaveze po osnovu ove naknade. Naime, visina naknade utvrđuje se mesečno prema površini stambenog ili poslovnog prostora po m². Tako se može veoma lako dogoditi da poslovni prostori koji ne zagađuju uopšte i imaju velike poslovne prostore plaćaju ovu naknadu nekoliko desetina puta više od stvarnih zagađivača. Na kraju, najveći iznos naknade koju je moguće platiti uglavnom ne može prevazići iznos od 0.4% ostvarenog godišnjeg prihoda. Na ovaj način dodatno se gubi i onako slaba veza između varijabilnog dela naknade makar to bila i površina poslovnog prostora i količine zagađenja. Za princip zagađivač plaća u ovom slučaju potpuno je nebitno da li neko ima veliki ili mali poslovni prostor, a još manje koliki su mu ostvareni prihodi ukoliko zagađuje životnu sredinu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Ekonomski instrumenti koji se koriste u zaštiti životne sredine treba da obezbede sredstva za finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine i daju signale ekonomskim subjektima, zagađivačima i potrošačima, da u procesu donošenja svojih odluka imaju u vidu značaj očuvanja okoline. Rezultat njihove primene trebalo bi da bude smanjenje zagađenja. Najveći broj naučnih radova, od kojih je određen broj i obrađen u delu rada koji se bavi analizom literature, pokazuje da je primena principa zagađivač plaća inkorporiranog i u relevantni institucionalni i zakonodavni okvir EU, najbolji način da se do ovakvih rezultata i dođe.

Analiza dosadašnje primene ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine u Republici Srbiji na lokalnom nivou dovodi do nekoliko zaključaka. Pre svega, potrebno je istaći da iznos sredstava koji lokalne samouprave dobijaju po osnovu naknada ima rastući trend u poslednjih nekoliko godina. Evidentno je da lokalne samouprave prepoznaju značaj ulaganja u zaštitu životne sredine i da je to delom posledica kako usvojene regulative tako i samog procesa priključenja EU, koja zaštitu životne sredine drži visoko na listi svojih prioriteta. Najveća količina sredstava prikuplja se po osnovu naknade za očuvanje životne sredine koja je u

potpunosti prihod lokalne samouprave, i koja se određuje relativno autonomno, uz odobrenje nadležnog Ministarstva za zaštitu životne sredine. Kada je u pitanju trošenje sredstava, utisak je da postoji nekoliko ograničavajućih faktora koji otežavaju efikasnost trošenja. Pre svega, usled zapostavljanja životne sredine kao značajnog elementa održivog razvoja, broj nerešenih problema je izuzetno visok. Sa druge strane, očuvanje životne sredine, pogotovo u kratkom roku, često je suprotstavljeno politici privlačenja investicija i politici stimulanja privrednog razvoja. U takvim situacijama, lokalne samouprave često daju prioritet privrednom razvoju i porastu zaposlenosti. Na kraju, bitan element predstavlja i činjenica da su kapaciteti lokalnih samouprava za obavljanje životne sredine relativno niski. Čest je slučaj da za rešavanje sistemskih problema ne postoje unapred pripremljeni planovi i projektni predlozi. Analize pojedinih autora čak pokazuju da se sredstva prikupljena od naknada prenose iz godine u godinu u situacijama kada postoji niz nerešenih ekoloških problema na određenom području. Čitav proces uglavnom karakteriše netransparentnost. Nedostatak informacija poseban je problem u sprovođenju politike zagađivač plaća. Efikasna primena ovog principa podrazumeva potpunu informisanost svih ključnih stejkholdera, ne samo javnosti već i industrije. Imajući u vidu da privredni subjekti koji predstavljaju najveće zagađivače treba najviše i da plate, kredibilna primena principa podrazumeva izgradnju jednostavnog i transparentnog sistema sa jasno izraženom varijabilnom komponentom plaćanja naknada. Privredni subjekti moraju biti adekvatno informisani na bazi čega se određena naknada propisuje, šta je cilj njihovog oporezivanja i šta će konkretno iz prikupljenih sredstava biti finansirano.

Na bazi sprovedene analize, postoji nekoliko osnovnih problema na bazi kojih su kreirane sledeće preporuke:

- Analiza postojećeg sistema finansiranja i striktno respektovanje principa finansiranja iz lokalnih fondova. Potrebno je isključiti svaku mogućnost da se sredstva koja se prihoduju od naknada troše nenamenski i izvan fondova za tačno utvrđene namene ili prenose iz godine u godinu u situaciji kada postoji niz nerešenih problema, između uostalog definisanih post skringing dokumentom za poglavlje 27.
- Definirati kaznene mere koje bi onemogućile lokalnu samoupravu da nenamenski koristi sredstva. U tom smislu potrebno je razmotriti i restrikcije u pogledu ostalih finansijskih transfera.

- Redefinisanje kriterijuma za određivanje naknada za unapređenje i zaštitu životne sredine. Potrebno je utvrditi opravdanost dosadašnjih kriterijuma koji se u maloj meri zasnivaju na principu zagađivač plaća.
- Jačanje kapaciteta lokalne samouprave za upravljanje lokalnom politikom zaštite životne sredine.
- Povećanje transparentnosti sistema finansiranja i utvrđivanja obaveze obelodanjivanja izvora prihoda, iznosa naknada i povezivanje finansiranih aktivnosti sa izvorima finansiranja.

Rad je rezultat projekata: Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU (47009) i Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

LITERATURA

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine. (2017). *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu.*
- [2] Agencija za zaštitu životne sredine. (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu.*
- [3] Brink, P., Lopez, A., Dijl, E. Van, Kretschmer, B., Mazza, L., Newman, S., & Russi, D. (2014). *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future Final report.*
- [4] Brnjas, Z., Stošić, I., & Milivojević, S. (2014). Finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine jedinica lokalne samouprave u Srbiji. *Ecologica*, (76), 635–639.
- [5] Croci, E. (2016). *Local environmental taxation: an opportunity for Italy? Green Fiscal Reform and abolition of environmentally harmful subsidies: what possible actions for Italian and European environmental policy?*
- [6] Ekološki centar Stanište. (2015). Problemi finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Retrieved from https://ekonec.files.wordpress.com/2015/12/informacija_o_problemu_finsiranja_zatite_ivotne_sredine_u_republici_srbiji.pdf
- [7] European Commission. (2012). *Principles of EU environmental law. EU environmental law and national Courts: the key role of the national judge.*
- [8] European Community. (1987). Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, 30(February 1986).
- [9] European Parliament. (2013). General Union Environment Action Programme

- to 2020 “Living well, within the limits of our planet.” *Official Journal of the European Union*, L 354/171, 171–200.
- [10] Eurostat. (2018). Environmental tax statistics. Retrieved June 8, 2018, from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics#Environmental_taxes_by_category
- [11] Fullerton, D., Leicester, A., & Smith, S. (2010). *Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Environmental Taxes*.
- [12] Gavrilović, B. J., & Minić, N. (2012). Green Growth as a Generator for Overcoming the Crisis. *Economic Analysis*, 45(1–2), 19–31.
- [13] Green Council tim. (2017). *Tržišni mehanizmi zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini*.
- [14] Hodžić, S., & Bratić, V. (2015). Comparative analysis of environmental taxes in EU and Croatia. *Ekon. Misao I Praksa Dbk.*, 2, 555–578.
- [15] Ignjatić, M. (2012). *Procena i jačanje kapaciteta lokalne samouprave za primenu evropskih standarda u oblasti zaštite životne sredine*.
- [16] Luppi, B., Parisi, F., & Rajagopalan, S. (2012). International Review of Law and Economics The rise and fall of the polluter-pays principle in developing countries. *International Review of Law & Economics*, 32(1), 135–144. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2011.10.002>
- [17] Maksimović, D., & Šipka, S. (2017). *Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou: odnos prihoda i rashoda. Siže politike*.
- [18] Marković, P. (2014). *Stanje zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji, SKGO*.
- [19] Ministry of the Environment of the Republic of Poland. (2013). The system of financing environmental protection in Poland. In *Climate change Conference 2013 COP in Warsaw* (pp. 1–10).
- [20] Mitić, P., Munitlak-Ivanović, O., & Zdravković, A. (2017). A Cointegration Analysis of Real GDP and CO2 Emissions in Transitional Countries. *Sustainability*, 9(4), 568.
- [21] Morlok, J., Schoenberger, H., & Styles, D. (2017). *The Impact of Pay-As-You-Throw Schemes in the Management of Municipal Solid Waste : The Case of the County of Aschaffenburg, Germany*. <https://doi.org/10.3390/resources6010008>
- [22] OECD. (2011). *Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers*.
- [23] OECD Analyses and Recommendations. (1992). *The Polluter-Pays Principle (PPP)*.

- [24] Pojani, E., & Pojani, D. (2012). *Environmental Taxation in Central and Eastern Europe: The Case of Albania*.
- [25] Post skrining dokument za Poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene. (2015). *Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene*.
- [26] Puig-Ventosa, I., & Sanz, S. S. (2017). An exploration into municipal waste charges for environmental management at local level: The case of Spain. *Waste Management & Research*, 1–9. <https://doi.org/10.1177/0734242X17727067>
- [27] Radovanović, B., & Đukić, M. (2015). The main tenets of industrial policy. In *New economic policy reforms* (pp. 418–429). Belgrade Banking Academy.
- [28] Radovanović, B., & Đukić, M. (2014). Environment vs. economic growth debate. In *Toward green economy: opportunities and obstacles for Western Balkan countries* (pp. 32–44). Xlibris Publishing, Bloomington.
- [29] Rogulski, M. (2015). Environmental fees . Polish case study. *Environment Protection Engineering*, 41(2). <https://doi.org/10.5277/epe150207>
- [30] Stojanović, M. (2017). Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji. *Ekonomski Signali*, 12(1), 41–54.
- [31] The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior. (2013). The Copenhagen Workshop 2013. In *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*.
- [32] Todić, D. (2012). *Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave , organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine. Istraživački forum, Evropski pokret*.
- [33] UK Green Fiscal Commission. (2009). *The Case for Green Fiscal Reform Final Report of the UK Green Fiscal Commission*.
- [34] UNECE. (1998). *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*.
- [35] Vlada Republike Srbije. 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) (2004).
- [36] Vlada Republike Srbije. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon i 96/2017) (2006).
- [37] Vlada Republike Srbije. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon i 101/2016 - dr. zakon) (2007).

- [38] Vlada Republike Srbije. (2011). *Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine*.
- [39] Zhu, L., & Chao, Y. (2015). A feasibility assessment of the application of the Polluter-Pays Principle to ship-source pollution in Hong Kong. *Marine Policy*, 57, 36–44. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.03.010>