

2. Теорија јавних добара и еколошке екстерналије

Угрожавање природе доводило је, још од давнина, до потребе да се држава укључи у програм њене заштите. Тако, на пример, још у 13. веку, за време владавине енглеског краља Едварда I, држава је забранила коришћење једне врсте угља да би заштитила ваздух од загађивања. Неколико столећа касније, у 18. веку, у Сједињеним Америчким Државама било је наложено оснивање националних паркова, у намери да се поврати еколошка равнотежа, која је била озбиљно нарушена досељавањем Европљана на америчке просторе. Али, ондашњи облици угрожавања животне средине су, због природног састава и порекла загађујућих материја, које су се временом постепено разграђивале и поново постајале саставни део исте природе, била много мање штетна и опасна, у поређењу са загађивањем животне средине у модерно индустријско доба.

Од шездесетих година 20. века, убрзан технички и технолошки развој довели су до тога да су развијене индустријске земље све више бивале суочене са значајем и озбиљношћу еколошких проблема. Највећи број савремених држава, последњих више од две деценије, остварио је важан напредак у постизању контроле над индустријским супстанцама и сировинама, које су стварни или потенцијални загађивачи животне средине. С друге стране, појавили су се неки нови еколошки проблеми глобалног карактера. Повећање количине угљен-диоксида, сумпорних оксида и других штетних хемијских супстанци и једињења, које систематски уништавају озонски омотач, доводе до климатских проблема и све веће опасности од појачаног загревања тла и површине мора, које прети да, између осталог, доведе и до постепеног губљења обалних подручја. Због пораста ултравиолетног зрачења долази, такође, до оштећења озонског омотача. Све актуелнији постаје и проблем складиштења више стотина хиљада тона високо радиоактивних материја. Све је учесталија употреба пестицида и хербицида у пољопривреди; итд.

Држава, због тога, има врло значајне функције у заштити животне средине. Главно оправдање за њено појачано деловање у овој области јавног сектора налази се у **теорији јавних добара**. Идеју јавног добра (енг. *public good; social good*) први је изнео, пре више од једног столећа (1887. године), енглески економиста *Сакс (E. Sax)*, да би доцније била постављена теорија јавних добара.²⁴

24 Вид. о овоме више: Richard A. Musgrave — Peggy B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill, New York 1989, стр. 7-9.

Јавним добрима сматрају се добра чије коришћење од стране једног лица не умањује могућност њихове употребе од стране других лица.²⁵ Примера ради, посредством светионика многи бродови у исто време долазе до потребних информација, а да, при томе, не сметају једни другима; улични семафори подједнако омогућавају свим лицима, како возачима, тако и пешацима, да што безбедније учествују у саобраћају; ваздух удишу сва жива бића, не реметећи у томе једни друге; итд.

У теорији јавних финансија прави се разлика између две врсте јавних добара — чистих јавних добара и нечистих јавних добара.²⁶ **Чиста (потпуна или колективна) јавна добра** (нпр. национална одбрана, јавна безбедност и др.) обележава једнака могућност њихове употребе од стране свих чланова, који су припадници једне друштвене заједнице, као и једнака корисност за сваког појединца који користи такво јавно добро. Она стоје подједнако на располагању свим лицима, при чему се њихова корисност, односно квалитет не умањују ни за једног од корисника. Таква карактеристика назива се у финансијској теорији *компатибилност у потрошњи јавних добара* (нпр. сваки грађанин може уживати корист од правне заштите коју му пружа ефикасно судство, а да, при томе, такво исто право не буде угрожено, нити његово коришћење умањено за остале грађане). Ни један потрошач не трпи штету, односно не долази у лошији положај зато што се, при датој количини јавних добара, појавио неки нови корисник јавног добра. Такође, не постоје никакви додатни трошкови зато што се количина расположивог добра повећала за једну јединицу. У том смислу, јавна добра имају нулте

25 Вид., нпр.: Божидар Јелчић, **Наука о финансијама и финансијско право**, Информатор, Загреб 1983, стр. 8-9.

26 Поред јавних добара, разликују се, такође, приватна и мешовита добра. Код **мешовитих добара** присутна је само једна од следећих двају карактеристика, и то: (а) искључивост (пример концертне дворане или фудбалског стадиона, при чијем коришћењу је заступљен принцип искључивости, пошто капацитет дворане или стадиона одређује могући број посетилаца. С друге стране, музички концерт, односно фудбалску утакмицу може да слуша или гледа у исто време више људи не утичући, при томе, на квалитет приредбе или утакмице, нити на повећање трошкова, што, дакле, искључује принцип некомпатибилности); или (б) некомпатибилност (нпр. негативни утицаји на животну средину могу да настану услед прекомерне употребе, иначе, оскудних природних ресурса, који се стављају на располагање без накнаде). **Приватна добра** обележавају, међутим, у исто време обе ове карактеристике, тј. и искључивост, и некомпатибилност. Пошто се ова добра могу понудити на тржишту, свако ко није спреман да плати цену за њихово коришћење искључен је из њихове употребе (нпр. у стану може да станује само лице које је спремно да плати тржишну цену за стан, односно тражену закупнину). Приватна добра обележава, исто тако, и принцип некомпатибилности (нпр. уколико се једно лице одлучи да своју јабуку подели са неким, корисност јабуке за њега бива смањена). О овим врстама добара, вид. опширније: Барбара Јелчић, *op. cit.*, стр. 296-297.

маргиналне трошкове.²⁷ Чиста јавна добра нису предмет понуде и тражње на тржишту, пошто из коришћења ове врсте добара нико *није искључен*.

Наспрам чистих јавних добара, налазе се **нечиста (непотпуна) јавна добра** која би, у начелу, могла да се организују на тржишним принципима, тј. у виду приватних добара. Али, држава, због њиховог општег значаја, најчешће има интерес да их користе сви, односно највећи број припадника друштвене заједнице, иако нису платили цену за њихову употребу. У ову групу јавних добара спадају, на пример, образовање, здравствена заштита и сл., као и путеви, друге саобраћајнице, мостови, тунели, тргови, паркови, уличне светиљке и др.²⁸ Трошкови искључивања трећих лица из коришћења нечистих јавних добара били би врло високи, тако да се у економском смислу уопште не би исплатило да се предузимају било какве радње којима би се обезбеђивало да приступ коришћењу ових јавних добара имају само они који су платили одговарајући цену (нпр. да се у град пуштају само они возачи који су учествовали у трошковима изградње уличне или путне мреже).²⁹ Због тога, пошто држава обезбеђује „понуду“ ових јавних добара, она би требало | и да покрије све трошкове који се у вези са њима јављају.

Природна добра (реке, језера, мора, земљиште, атмосфера, шуме, рудна богатства и др.) имају битна обележја јавних добара.³⁰ Да поновим, главна заједничка обележја чистих јавних добара су:

(а) *Недељивост јавног добра*, тј. неискључивост, што претпоставља немогућност да се било ко искључи из употребе јавног добра.

(б) *Неконкурентан*, тј. *компатибилан однос корисника јавног добра*, тако да коришћење јавног добра истовремено од стране више субјеката нимало не умањује његов квалитет, нити смањује његову количину.

(в) *Јавна добра не могу да буду предмет приватноправних односа и она се, најчешће, не реализују на тржишту*.

(г) *Свако лице има право да слободно користи јавна добра без плаћања посебне противнакнаде, чак, и када, због своје мале економске*

27 Вид.: Мирољуб Лабус, Основи економије, Југословенска књига, Београд 1995, стр. 377.

28 Вид.: Richard Musgrave, Теорија јавних финансија, Научна књига, Београд 1973, стр. 34-35.

29 Вид.: Дејан Поповић, Наука о порезима и пореско право, COLPI, Будимпешта и Савремена администрација, Београд 1997, стр. 8-9.

30 Упоред.: Public Economics and the Environment, ed. by Lans Bovenberg — Sijbren Cnossen, *International Tax and Public Finance*, Vol 2, 6p. 2/1995, стр. 151.

снаге, није у стању да допринесе њиховом одржавању, развоју или унапређењу.

(д) Користи које се изводе из употребе јавних добара *екстернализују* се тако што постају доступне свим лицима.

Природна добра немају свог власника, а немају ни своју цену, па се зато често дешава да их појединци употребљавају егоистично и недовољно рационално.³¹ При њиховој употреби, они воде рачуна искључиво о свом појединачном интересу, заборављајући на општи интерес. Због тога, у циљу спречавања „негативне потрошње“ природних добара, држава има право да, попут осталих јавних добара, *управља* природним добрима, као и да обезбеђује њихово што економичније коришћење.³²

Са економског становишта, очувана и здрава животна средина може да се схвати као јавно добро, пошто за њену употребу нису одређене цене које би, евентуално, ограничавале њену потрошњу. Ефикасно функционисање тржишне привреде претпоставља да трошак коришћења различитих ресурса треба да буде исказан кроз одређену тржишну цену. Код јавних добара јавља се, дакле, позитиван екстерни ефекат за трећа лица, који не улази у обрачун цене коју плаћа купац.

Имајући у виду основне економске захтеве, природни ресурси (којих има само у ограниченој, односно недовољној количини) треба да се расподеле тако да се постигне њихова оптимална алокација (тзв. Парето оптимална алокација).³³ Да би се такав циљ остварио, добра морају да се употребе само на оним местима и за оне намене где ће да пруже максималну граничну корист, што се у условима пуне конкуренције постиже путем тржишта, као основног инструмента алокације ресурса. Међутим, у случају животне средине принцип економске ефикасности не делује, пошто за животну средину, као што је напред већ речено, није одређена цена, а управо тржишна цена представља онај инструмент посредством којег је могуће да се утиче на оптималну алокацију добара.³⁴ Околност да таква цена не постоји често утиче да корисник не води довољно рачуна о животној средини, већ прекомерно троши оскудне

31 Вид.: Оливера Лончарић-Хорват, Подузеће и еколошка давања (у: *Опорезивање добити предузећа*, ред. Маријан Ханжековић — Перо Јурковић — Наташа Марендић — Густе Сантини, Институт за јавне финансије, Загреб 1990, стр. 176).

32 Вид.: Environmental Taxes and Relations to Other Taxes, ODIN, Ministry of Finance and Customs.

33 Вид. о томе детаљније: Jukka Pirttilä — Matti Tuomala, Income Tax, Commodity Tax and Environmental Policy, *International Tax and Public Finance*, Vol. 4, 6p. 3/1997, стр. 379-393.

34 Вид.: Барбара Јелчић, *op. tit.*, стр. 302.

природне ресурсе, односно у своје економске одлуке уопште не укључује трошкове повезане са употребом животне средине. У таквим случајевима долази до **екстернализације интерних трошкова**, тј. до преваљивања трошкова који би се, иначе, могли приписати појединцу, на целу друштвену заједницу.³⁵

Екстерналије представљају учинке, било да су они позитивни или негативни, који за један субјекат произлазе из одређене активности другог субјекта (производња или потрошња), а, при томе, нису резултат деловања механизма цена.³⁶ Екстерни ефекти су „трошкови или користи који настају за трећа лица у тржишним трансакцијама између купаца и продаваца, а који нису обухваћени тржишном ценом.”³⁷ Термин „екстерни учинак” први је употребио енглески економиста *Артур Пигу (Arthur Cecil Pigou)*. Проблем екстерналија поставља се у ситуацијама када користи од једног приватног добра не могу да се „интернализују”, већ се преносе на трећа лица, која нису спремна да за њих плате цену (нпр. проналазак електричне енергије поправио је услове живота свих чланова друштва; вакцинаисање једног лица против заразне болести чини носредну корист и осталима, пошто смањује ризик да и они оболе; и др.). У таквим случајевима, држава даје субвенцију лицу које је предузело активност, из које је произишла одређена екстерна корист (нпр. проналазачу; вакцинасаном лицу и др.).

Екстерни ефекти могу да постоје како у производњи, тако и у потрошњи. Трошкови, односно користи се сматрају „*екстерним*”, у односу на тржишну цену производње или потрошње оних роба које их стварају. Екстерни ефекти увек, дакле, падају на трећа лица, а не на купце и продавце, који су непосредни учесници у тржишној размени. То је, заправо, главни разлог због којег ови ефекти нису укључени у тржишну цену робе која се размењује на тржишту.

Прави се, при томе, разлика између позитивних екстерних ефеката и негативних екстерних ефеката.³⁹ *Позитивни екстерни ефекти* представљају користи за трећа лица, које нису укључене у цену робе. У случају екстерних ефеката у потрошњи, један субјекат својом потрошњом доноси користи неком лицу, с тим што се то дешава без стварања додатних трошкова за њега самога, односно за то друго лице. Отуда, он

35 Вид.: *Taxation and the Environment (Complementary Policies)*, OECD, Paris 1994, стр. 74.

36 Вид.: Барбара Јелчић, *op. cit.*, стр. 294.

37 Вид.: Мирољуб Лабус, *op. cit.*, стр. 362.

38 Вид., нпр: Дејан Поповић, *op. cit.*, стр. 9.

39 Вид.: Мирољуб Лабус, *op. cit.*, стр. 362-363.

није спреман да их призна у цени робе коју купује ради потрошње. С друге стране, код позитивних екстерних ефеката у производњи, један произвођач својом активношћу пружа користи неком трећем лицу, а не оним лицима којима продаје своју робу, тако да за ту активност не наплаћује никакву накнаду од трећих лица.

Негативни екстерни ефекти означавају трошкове које правно или физичко лице узрокује, тј. намеће другим члановима друштва, а који нису укључени у цену (нпр. фабрика која испуштањем отпадних вода загађује реку ствара негативне екстерне ефекте за градски водовод који је низводно лоциран, јер му повећава трошкове пречишћавања воде за пиће; трошкови који настају у ситуацији када лице отпацима загађује суседово земљиште; негативни екстерни ефекти у саобраћају изазвани повећаним коришћењем моторних возила, и др.).⁴⁰ У том контексту, ваља се сетити једног од главних принципа римског права, који каже: *Sic utere tuo ut alienum non laedas: Користи своје добро тако да не повредиш суседа*.

С обзиром да су размере негативних екстерних ефеката веће и њихове последице далекосежније, овој врсти екстерних ефеката се, по правилу, посвећује много већа пажња. Модерна индустријска производња доводи до великог загађења животне средине, што представља основни облик негативних екстерних ефеката. Али, тржишна привреда се, макар до сада, ипак није у довољној мери развијала у правцу „одрживог развоја“. Наиме, већина тржишних цена производа, односно услуга не представља њихове „стварне“ цене. Екстерни трошкови се, најчешће, не узимају у обзир приликом обрачуна трошкова производње (нпр. у цени деривата нафте нису садржани трошкови проузроковани загађењем атмосфере; код обрачуна трошкова превоза не узимају се у обзир расходи у вези са саобраћајним удесима, нити трошкови лечења обољења респираторних органа, која су изазвана загађењем ваздуха и др.). Одлуке о начину и методима производње, односно о потрошачкој активности доносе се само на основу индивидуалних трошкова и користи, које има појединачни загађивач. Компаније-загађивачи, због тога, немају никакав економски разлог да било шта промене у својој активности, јер се врло мала пажња посвећује проблемима настајања еколошке штете.⁴¹

Са теоријског становишта посматрано, очито је да екстерни трошкови морају да се интернализују, тј. морају да се укључе у цену производа, односно активности који ремеће еколошку равнотежу у природи,

⁴⁰ Упоред.: Барбара Јелчић, *оп. ат*, стр. 303.

⁴¹ Упоред., нпр.: Peter Hesseldahl, *Environmental Tax Reform (y: Ecological Tax Reform, Contributions and Debate from the Conference, 22 June 1995, Danish Board of Technology, Copenhagen 1996, стр. 4)*.

како би се избегло њихово преношење на целокупну друштвену заједницу, као и на будуће генерације.⁴² Због тога, држава треба да интервенише и, у том смислу, могла би да уведе посебну фискалну дажбину, коју би загађивач имао обавезу да плати. Проблем екстерналија могао би, према томе, релативно успешно да буде решен увођењем пореза који би исказао стварне еколошке трошкове, односно који би одговарао износу маргиналног трошка екстерналије.⁴³

Само, дакле, ако су цене реално постављене, тј. ако на тачан начин изражавају укупне трошкове производње, тржиште може рационално да се понаша, односно могу да се доносе одлуке о томе шта и колико ће се производити, као и на који начин ће да се одвија потрошња. То би требало да подстакне произвођаче да развијају нове материјале и производе, као и нове производне поступке, јер ће њихове конкурентске позиције на тржишту бити боље, ако су им трошкови производње (укључујући и екстерне еколошке трошкове) минимизовани. С друге стране, еколошки порези би требало да преференције потрошача преусмере са материјалне потрошње на сектор услуга.⁴⁴

У циљу превентивног деловања, потребно је успоставити равнотежу између, с једне стране, ризика од наступања еколошке штете и, с друге стране, економских трошкова који настају у вези са предузимањем мера за њено спречавање. Под идеалним околностима, загађивање би требало да буде ограничено до оног нивоа када су маргиналне користи за друштвену заједницу због спречавања даљег загађивања околине мање од маргиналних трошкова примене одговарајуће мере за спречавање таквог загађивања.

3. Основни концепти еколошког опорезивања

Идеја о коришћењу еколошких пореза, као једног од допунских извора јавних прихода, постала је последњих година предмет све већег интересовања научне, политичке, али и шире друштвене јавности. У

42 Вид.: Harald Agerley, **Environmental Problems in a Long-Term Global Perspective (y: Ecological Tax Reform**, Contributions and Debate from the Conference, 22 June 1995, Danish Board of Technology, Copenhagen 1996, стр. 11-12).

43 Вид., у том смислу: Doug MacDonald, **Green Taxation and Environmental Policy**, Paper Presented to the Annual Meeting of the Environmental Studies Association of Canada, June 5, 1995.

44 Због тога би могао да се очекује нагли развој сектора услуга, чиме настаје могућност за отварање нових радних места и пораст општег благостања у друштву.

највећем броју земаља-чланица ОЕЦД инструменти фискалног система и фискалне политике све се чешће користе, између осталог, и за реализацију еколошких циљева.⁴⁵ Почетком последње деценије 20. века у овим земљама се примећују одређени облици „**екологизирања пореских система**“ (енг. *greening of tax systems*)⁴⁶, почев од увођења појединачних еколошких пореза (нпр. на вештачка ђубрива, материјале за паковање, батерије и др.), па до свеобухватних еколошких пореских реформи, које укључују значајне промене пореске структуре. Екологизирање пореских система подразумева следеће три групе мера:⁴⁷

(1) Елиминисање дисторзивних субвенција, односно дисторзивних пореза. Искуство појединих земаља указало је на потребу да се обезбеди да постојеће субвенције и порези не ометају постизање еколошких циљева. Наиме, директне субвенције, које држава одобрава из своје буџета, имају често неповољне импликације на животну средину, посебно имајући у виду чињеницу да износи таквих субвенција често нису мали. Тако, на пример, у земљама-чланицама ОЕЦД само субвенције у пољопривреди износе годишње око 2% бруто друштвеног производа ОЕЦД.⁴⁸ Међу субвенцијама које потенцијално угрожавају животну средину посебно се издвајају: субвенције које се дају авио-компанијама (што може да доведе до пада цене авионских карата, а тиме и до повећања броја летова, услед чега долази до појачане буке и др.), субвенције које се одобравају аутомобилској индустрији (што може да снизи продајну цену аутомобила, и на тај начин повећа тражњу за аутомобилима), субвенције које се дају рудницима угља (што може да снизи цену фосилних горива, односно повећа њихову потрошњу, због чега долази до повећања емисија гасова који доводе до глобалног загревања) и др.⁴⁹

С друге стране, постоји и потреба елиминисања еколошки дисторзивних пореза. Иако велики број постојећих пореза има позитивне еколошке ефекте (нпр. порези на енергију, порези на моторна возила,

45 Упоред., нпр.: Environmental Taxes in OECD Countries, OECD, Paris 1995, стр. 13.

46 У литератури се често користи литерарни термин „озелењшање пореских система“. Вид.: Environmental Taxes and Green Tax Reform, OECD, Paris 1997, стр. 8.

47 Вид., у том смислу: Taxation and the Environment (Complementary Policies), стр. 7; Environmental Taxes and Green Tax Reform, стр. 19-23; Упоред., такође: Jiirg Klarer, OECD: The Basics about Environmental Taxes and Green Tax Reform, Newsletter on Green Budget reform, First Issue, November 17, 1997.

48 Вид.: Environmental Taxes and Green Tax Reform, стр. 19-21.

49 Вид.: Hans Bergmann, Environmental Taxes in the EU Member States (y: Ecological Tax Reform, Contributions and Debate from the Conference, 22 June 1995, Danish Board of Technology, Copenhagen 1996, стр. 16-17).

акцизе на моторна горива и др.), постоје, ипак, и неки порези који имају неповољне еколошке последице. У том смислу, када је реч о пореским мерама које имају дисторзивне утицаје на постизање еколошких циљева, посебно се издваја област саобраћаја. Тако, на пример, одобравање посебних пореских погодности за коришћење компанијских аутомобила, као и одбитак трошкова превоза на посао, односно са посла и др., повећавају коришћење путничких аутомобила, због чега долази до већих саобраћајних гужви на путевима, повећаног загађивања ваздуха, појачања буке и др.

(2) Промене постојеће пореске структуре. Постојећа пореска структура треба да се прилагоди утврђеним еколошким циљевима. Такав приступ има за циљ промену релативних цена, тако што се у цену одређених производа укључује износ еколошког пореза. Постојећи порези на потрошњу (порез на додату вредност, други облици општег пореза на промет, акцизе и др.) проширују се на производе који евентуално могу да угрозе животну средину (нпр. батерије, амбалажа, мазива уља и др.). Сем тога, у највећем броју земаља-чланица ОЕЦД постоји диференцирано опорезивање оловног и безоловног бензина, у намери да се подстакне употреба оне врсте моторних горива која је мање штетна за животну средину. Промене у понашању потрошача условљене су бројним факторима, укључујући општу пореску структуру (нпр. укупно пореско оптерећење моторног горива које се опорезује), као и постојање адекватних супститута (тј. да ли су потрошачу пружене могућности да изабере између више алтернативних производа са различитим еколошким обележјима /нпр. оловни бензин, безоловни бензин, дизел-гориво/). Досадашња искуства су, међутим, показала да главни учинак пореске диференцијације лежи, првенствено, на произвођачима, који бивају подстакнути да повећавају производњу еколошки подобних производа. Најзад, околност да енергетски сектор представља један од главних извора загађивања утиче да реструктурирање постојећих пореза на енергију постане један од главних задатака у оквиру еколошких пореских реформи.

(3) Увођење нових еколошких пореза. Главни разлог због којег се у порески систем уводе нови еколошки порези је да се постигну циљеви заштите и очувања животне средине, али и да се обезбеди преношење пореског терета између чиниоца рада и природних ресурса. Овим порезима се најчешће опорезују штетне емисије (нпр. загађивање ваздуха, отпадне воде и др.). Фискалне дажбине које се уграђују у цену производа, односно активности принуђавају произвођаче, односно потрошаче да, приликом доношења својих економских одлука, обавезно узму у обзир и трошкове загађивања околине, као и друге екстерне трошкове (нпр. трошкови због стварања појачане буке у близини аеродрома и др.). У

таквим ситуацијама, загађивачи би били стимулирани да производе, односно користе оне производе, сировине, супстанце и др. који су еколошки исправнији, при чему предузеће има подстицај да смањи загађивање до нивоа на којем је маргинални трошак примене мере за спречавање загађивања једнак пореској стопи.⁵⁰ Илустрације ради, у ситуацији када би се увео порез на емисије, предузеће-загађивач имало би на располагању две могућности: или да плати пуни износ пореза и настави даље да емитује загађујуће материје, или да употреби одговарајућу опрему и уређаје за смањивање загађивања, те да, на тај начин, смањи своју пореску обавезу. Економски разлози би тада оправдали његову одлуку да, уместо да плати порез, радије део својих финансијских средстава утрати на набавку опреме за контролу загађивања. У сваком случају, подстицајни ефекат еколошког пореза обезбедио би постављени циљ, тј. очување животне средине.

Увођење еколошких пореза у савремене пореске системе, односно интеграција еколошке и пореске политике претпостављају претходно испуњење бројних и различитих критеријума и правила, који би требало да олакшају имплементацију еколошких пореза и обезбеде њихову већу ефикасност у еколошком смислу.⁵¹ То су, пре свега, следећи захтеви:

1) *Институционална основа.* Употреба еколошке политике која је заснована на примени пореских инструмената ствара потребу за веома тесном сарадњом између различитих државних органа, пре свега између министарства за финансије и министарства за заштиту животне средине. Сем тога, неопходна је и сарадња између различитих нивоа власти. Тако, на пример, у ситуацији када су за спровођење политике заштите животне средине, превасходно, одговорни локални органи власти, потребна је ефикасна координација и сарадња са одговарајућим органима на вишем нивоу власти (нпр. са надлежним органима у федералној јединици, односно са органима централне власти).

2) *Комбинована (мешовита) стратегија код имплементације еколошких пореза.* Учинци еколошких пореза би, вероватно, били много већи уколико би се они уводили „у пакету“ са другим порезима, тј. у оквиру радикалних пореских реформи. С друге стране, имплементација нових еколошких пореза може да буде праћена континуираним уређивањем законске регулативе у овој области (нпр. прописивање техничких и технолошких стандарда и др.). Таква мешовита стратегија огледа се и у чињеници да је увођење еколошких пореза повезано са смањивањем

50 Вид.: Implementation Strategies for Environmental Taxes, OECD, Paris 1996, стр. 11.

51 Вид.: Taxation and the Environment (Complementary Policies), стр. 109-112.

терета других пореза у пореском систему, што за крајњу последицу има обезбеђење неутралности прихода.

3) **Постепена имплементација.** Постепено увођење нових еколошких пореза у порески систем у значајној мери олакшава њихову имплементацију, утолико пре што постизање еколошке ефикасности често претпоставља релативно високе пореске стопе, које, по правилу, не могу одједном, нити нагло да се уведу. Наиме, пореске стопе би требало постепено повећавати, све док се не обезбеди оптимални ниво пореског оптерећења. То, у исто време, омогућава загађивачима да у међувремену прилагоде своје стратегије пословања (нпр. да планирају будућа улагања сопственог капитала и др.). Постепена имплементација еколошког пореза пружа могућност пореским обвезницима да лакше прихвате увођење овог новог пореског облика, који ће додатно да умањи њихову еканомску снагу.

4) **Једноставност.** О пореско-административној једноставности код еколошких пореза може да се говори са два аспекта. Први аспект тиче се *пројектовања*, односно креирања еколошких пореза. Потребно је, наиме, да основни елементи законског описа пореског чињеничног стања еколошког пореза буду одређени тако да што јасније изразе еколошку штету, која треба да се смањи, односно да се предупреди њен настанак. Треба, при томе, бити свестан да би претерана сложеност у уређивању ових елемената могла да онемогући примену еколошких пореза у пракси, односно да отежа реализацију еколошких циљева. Други аспект пореско-техничке једноставности тиче се *броја* новоуведених еколошких пореза. Постоји оправдан ризик да би сувише велики број нових еколошких пореза онемогућио или, макар, успорио њихову имплементацију, као и повећао сложеност целокупног пореског система. Због тога, смањивање, односно елиминисање неких већ постојећих дисторзивних пореза, које је условљено увођењем нових еколошких пореза у порески систем, представља врло ефикасан начин да се минимизира комплексност укупне пореске структуре. Уз то, обезбеђивању једноставности у административиом смислу доприноси и околност да се велики број еколошких пореза (нпр. порези на производе, односно порези на *inpute*) организује у форми већ постојећих пореза на потрошњу, тј. пореза на додату вредност, неког другог општег пореза на промет или акциза.

5) **Административни трошкови.** Административни трошкови увођења новог пореза у порески систем, па тако и еколошког пореза, нужно су већи, поготово уколико његово увођење захтева образовање новог административног апарата. Сем тога, увођење појединих облика еколошких пореза (нпр. пореза на емисије) претпоставља додатне трошкове у вези са утврђивањем, односно мерењем штетне емисије. Наведени трошкови, при томе, зависе од бројних фактора, као што су:⁵²

(а) Трошкови мерења по појединачном извору емисије. Величина ових трошкова зависи од техничких карактеристика штетне емисије (нпр. концентрација загађивања, стабилност загађивања и др.), врсте и природе загађујућих материја које се емитују, као и од расположивих технологија за мерење штетних емисија.

(б) Број извора емисије. Посебан проблем се јавља у ситуацији када је веома тешко, па готово и немогуће, да се идентификује извор загађивања (нпр. бацање пестицида у реку и др.). У ситуацијама када је тешко да се одреди тачно место одакле се врше штетне емисије, свако непосредно мерење штетне емисије је најчешће врло скупо и недовољно прецизно.

(в) Ниво повезаности штетне емисије са редовним пословним активностима. Трошкови мерења штетних емисија могу да се смање, уколико би такво мерење могло да се повеже са обављањем уобичајених пословних активности. Таква непосредна повезаност не само да умањује додатне издатке, који настају приликом мерења емисије, већ исто тако смањује и ризик од добијања погрешних информација. Како порески, тако и економски разлози претпостављају што тачније и прецизније квантификовање емисије, која доводи до загађивања појединих делова животне средине.

(г) Расдела одговорности за мерење штетне емисије између надлежних пореских органа, односно пореских обвезника. С једне стране, мерење емисије може да се одреди као искључиви задатак надлежног пореског органа. С друге стране, међутим, утврђивање износа штетне емисије може да се схвати као обавеза загађивача, тј. пореских обвезника. Тачност извештаја о измереној емисији може да буде обезбеђена стручном анализом, као и детаљним испитивањем од стране надлежног државног органа свих мера и инструмената које су порески обвезници користили приликом мерења штетне емисије, али и проверама исправности поднетих извештаја на *ad hoc* основи.

Административни трошкови могли би да буду значајно смањени, ако увођење еколошких пореза не би захтевало формирање посебног управљачког апарата (нпр. коришћење постојећих пореза на потрошњу).

б) *Транспартност*. Циљеви еколошких пореза треба да буду јасни и прецизни. У ситуацији када је намена прихода од еколошких

52 Вид. о томе више: *ibid.*, стр. 50.

пореза унапред позната, обезбеђена је, у начелу, већа транспарентност овог пореског инструмента.

7) *Систем праћења* (енг. *monitoring*) и *контрола*. Употреба пореских инструмената за остваривање еколошких циљева захтева систематско и редовно осматрање, праћење и мерење основних параметара животне средине (вода, ваздух, земљиште, биодиверзитет и др.), као и промена њеног квалитета и квантитета. У том смислу, посебна пажња требало би да се обрати на следеће две околности:

(а) Ефикасност еколошких пореза се током времена смањује пошто, због пораста општег нивоа цена, пореска основица бива изложена ерозији. Због тога, еколошки порези (као, уосталом, и сви остали порези у пореској структури) нужно захтевају периодична усклађивања, нарочито у ситуацији када је стопа инфлације висока.

(б) Објекти еколошке заштите, исто тако, могу да се мењају током времена, што, са своје стране, претпоставља одговарајућа усклађивања.

ДЕО ТРЕЋИ

Инструменти еколошке политике

1. Избор инструмената: административни инструменти или економски инструменти?

Штетне последице које могу да настану од неконтролисаног технолошког развоја могу да буду различите (нпр. загађивање ваздуха, воде или земљишта, нагомилавање чврстог и другог отпада, ширење непријатних, односно неугодних мириса, стварање појачане буке, изазивање штетних последица од јонизујућих зрачења и др.). У контексту вођења еколошке политике, отвара се, као једно од основних, питање да ли путем одговарајућих законских прописа, тј. инструмената који делују ван тржишта (нпр. разне дозволе, ограничења и забране које су усмерене на регулисање, односно ограничавање штетних емисија и др.) може да се контролише употреба модерне технологије, која, с једне стране, пружа човеку и целокупној друштвеној заједници огромне користи и отвара велике могућности, али, с друге стране, може, исто тако, озбиљно да прети опстанку савремене цивилизације.¹⁰⁸

Административни инструменти имају врло важну улогу у заштити животне средине. Приликом одлучивања о примени ових инструмената треба, међутим, сагледати глобалну концепцију развоја друштва. У групу административних мера спадају различите *забране* (нпр. забрана обављања делатности која нарушава квалитет животне средине; забрана испуштања загађујућих материја у животну средину изнад прописаних граница; забрана примене технологија, производа, полупроизвода, односно

¹⁰⁸ Вид. о томе опширније: Славољуб Поповић, Основне карактеристике еколошког права (у: *Право и животна средина*, уредници Драгољуб Кавран — Гордана Петковић, Удружење правника Југославије, Југословенско удружење за јавну управу, Београд 1997, стр. 70).

сировина који су забрањени у земљи извознику или у земљи у којој се производе; забрана одступања од прописаног начина употребе уређаја или постројења у производњи, као и од прописаног производног поступка; забрана сваког захвата у заштићеним природним добрима којим се угрожавају природна равнотежа, биолошка разноврсност, хидрографске, геоморфолошке, геолошке, културне и пејзажне вредности; забрана прераде, складиштења и одлагања свих врста отпада (осим на местима која су одређена за такве намене); забрана стварања буке изнад прописане јачине; забрана употребе одређеног пестицида у пољопривреди и др.), као и *ограничења* (нпр. ограничење уношења отпадног материјала, изузев када се користи као секундарна сировина, и то уз сагласност министарства надлежног за заштиту животне средине; ограничење изношења из земље заштићених покретних природних добара; ограничење сакупљања, коришћења и промета одређених незаштићених биљних и животињских врста и њихових развојних облика, без претходне сагласности надлежног министарства и др.).

Једна од главних предности таквих регулативних мера у вођењу политике очувања животне средине састоји се у могућности да се њиховом применом стварно постигну постављени еколошки циљеви. Треба, при томе, имати у виду да прописивање тзв. еколошких (техничких) стандарда, односно утврђивање допуштених горњих граница штетних емисија („толерантне границе“) не пружа никакве додатне подстицаје за прелазак на „чистију“ производњу (енг. *clean production*). Ове границе се обично постављају у оним делатностима које се подвргавају издавању дозвола и одобрења, тј. административној контроли.

Постоје, међутим, и значајни недостаци, односно ограничења административних инструмената у еколошкој политици.¹⁰⁹ Наиме, у ситуацији када постоје одређени еколошки стандарди, свако предузеће је у обавези да учини једнаке напоре да смањи загађивање, без обзира што маргинални трошкови контроле загађивања могу значајно да се разликују између појединих фирми. У итању је тзв. статичка ефикасност. Примера ради, поједина предузећа имају могућност да јевтиније инсталирају опрему за пречишћавање воде или ваздуха и др. Мишљења сам да би, са макроекономског становишта, било много ефикасније и економичније, ако би се предузеће које има релативно ниске маргиналне трошкове примене мера за смањивање загађивања натерало да сразмерно више смањи штетне емисије, у односу на предузећа која су суочена

109 Упоред., нпр.: **Alberto Majocchi, The Rationale Behind Energy Taxation** (у: *Environmental Taxes and Charges, IFA Seminar Papers, Vol. 18d, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1995*, стр. 27-28).

са већим маргиналним трошковима контроле загађивања, чиме би се постигло да укупни трошкови за привреду буду смањени.

Насупрот томе, са аспекта динамичке ефикасности¹¹⁰, у случају примене административних инструмената, предузеће не би сносило терет санкција за резидуалне емисије све док се понаша у складу са утврђеним техничко-технолошким стандардима. Због тога, предузеће нема неки посебан мотив да примењује нове технолошке процесе, нити модерније технологије, како би штетне емисије смањило испод прописаног нивоа. С друге стране, у ситуацији када се примењују економски инструменти, предузеће-загађивач је у обавези да порез плати и на преостали износ загађивања, што га додатно подстиче да трага за новим технологијама које су у еколошком смислу прихватљивије, пошто би њиховом применом непосредно смањило своју пореску обавезу.

Административни инструменти стварају обавезу загађивачима, било предузећима, било домаћинствима, да се убудуће понашају на тачно прописани начин, односно забрањују сваку ону активност која није у складу са постављеним еколошким стандардима. Уосталом, сетимо се старе *Цицеронове* изреке још из I века пре н.е., која каже: „*Закони стављају отите добро изнад приватних интереса*”. Насупрот томе, у случају примене економских инструмената, вршење сваке активности је, у начелу, допуштено, уколико је лице спремно да плати одређену цену, у облику еколошког пореза, за загађење које ствара својим радњама и поступцима. Уз то, употреба еколошких пореза обезбеђује држави додатне јавне приходе, док административни инструменти немају никакав фискални значај.¹¹¹

У практичној примени административних инструмената, односно економских инструмената у вођењу политике очувања животне средине постоје, према томе, значајне разлике:¹¹²

(1) У тржишној привреди држава делује на основу релативно ограничених информација о трошковима смањивања загађивања. У стварности, такви трошкови могу значајније да се разликују између различитих загађивача. Илустрације ради, различита предузећа могу да примењују различите технологије за пречишћавање ваздуха или воде, које немају исту цену. С друге стране, физичка лица, било да су у питању појединци или домаћинства, могу да имају различите трошкове који су

¹¹⁰ Динамичка ефикасност је резултат перманентног подстицаја да се смањи загађивање животне средине (нпр. увођење технолошких иновација у процес производње и др.).

¹¹¹ Вид., у том смислу: Doug MacDonald, *op. cit.*

¹¹² Вид. више: **Taxation and the Environment (Complementary Policies)**, стр. 18-21; Упоред., исто: Барбара Јелчић, *op. cit.*, стр. 310-314.

непосредно повезани са смањивањем употребе еколошки неподобних производа, што ирвенствеио зависи од разлика у њиховим укусима, на-викама и преференцијама, као и од конкретних околности у којима живе. Мере за смањивање загађивања требало би, пре свега, да се примене на оним местима и у оним областима где редукција загађивања може да се оствари уз најниже екоиомске трошкове. У том смислу, предност се даје инструментима који делују у оквиру тржишта (пре свега, еколошким порезима), јер су они економичније средство за остваривање циљева политике заштите животне средине.

(2) Алокацијска ефикасност у смањивању загађивања на макроекономском нивоу може боље да се постигне применом економских инструмената, него различитим административним мерама. У случају употребе административних инструмената, државни орган у чијој је надлежности доношење и спровођење таквих средстава и мера мора да располаже врло детаљним информацијама о индивидуалним трошковима, као и о неким другим околностима које обележавају појединачне загађиваче. Код економских инструмената такве информације, по природи ствари, нису потребне, пошто ће загађивачи који имају највеће трошкове смањивања загађивања практично сами да се издвоје од осталих, што представља својеврсну реакцију на порез који плаћају због загађивања које производе. Илустрације ради, уколико се у пољопривреди користи пестицид који је штетан за животну средину, под претпоставком да је штета настала његовом употребом пропорционална (тј. једнако сразмерна) употребљеној количини таквог пестицида, као и да је цена ограничавања употребе пестицида код различитих пољопривредника различита, опорезивање пестицида учинило би да његова даља употреба не би више била профитабилна за земљорадника чији је род релативно мали, у односу на количину пестицида коју користи.³ Такав земљорадник ће убудуће значајно да смањи употребу штетног пестицида, па можда, чак, да престане уопште и да га користи. Насупрот њему, земљорадник чији је род значајно увећан због примене пестицида наставиће и даље да га користи, угрожавајући тиме животну средину. Због тога, ако је намера да се оствари жељена економска ефикасност, потребно је да се повећају цене пестицида, док ће тржишне прилике саме убрзо да покажу да употреба пестицида (која је до тада омогућавала остварење додатног профита) престаје даље да буде профитабилна.

Стога су захтеви за информацијама у еколошкој политици, која је заснована на употреби економских инструмената, много мањи него код еколошких политика које се воде административним инструментима. Ситуација, међутим, може да буде још много сложенија, уколико маргинална штета настала од загађивања није једнака код сваког загађивача,

па због тога, у начелу, исти порез није у стању да доведе до ефикасног смањивања загађивања. У таквом случају, неопходно је да се за различите загађиваче одреде различите висине стопа еколошког пореза који треба да плате, у зависности од величине штете коју проузрокује штетна емисија.¹¹⁴

Исти административни инструменти се, међутим, најчешће примењују на све загађиваче подједнако, без обзира на евентуалне разлике које постоје између њих, као и на посебности појединих загађивача. То може да доведе до ситуације када би употреба одређеног административног инструмента проузроковала појединим загађивачима много веће трошкове смањивања загађивања него осталима. Административно ограничавање емисије штетних супстанци и материја, и то за све загађиваче у истој мери, односно прописивање да сви морају да примењују исте технолошке поступке у производњи не би било економски целисходно, нити рационално. С друге стране, остваривање постављених еколошких циљева применом тржишних инструмената омогућило би да се реалокација постигне уз много нижу економску цену.

(3) Посебна предност економских инструмената у еколошкој политици, у поређењу са административним инструментима, је у томе што они стварају константан подстицај да се обезбеди тзв. „динамичка ефикасност”. Пошто загађивачи плаћају порез на сваку јединицу загађивања коју проузрокују, еколошки порез стимулише увођење техничких и технолошких иновација, пружа и посебан финансијски подстрек предузећима да пронађу различите начине да се смањи загађивање, чак и испод нивоа који се првобитно имао у виду. Постоје мишљења у литератури да ће предузећа у којима је унутрашња организација таква да се одлуке о производној техници, односно технологији доносе истовремено са финансијским одлукама пре реаговати на увођење еколошких пореза, него она предузећа у којима се финансијске и технолошке одлуке доносе одвојено.¹¹⁵ Такође, реакција на еколошки порез може да буде условљена и циљном функцијом коју има одређено предузеће. Тако се, на пример, јавна предузећа не суочавају увек са довољно јасним подстицајима за смањивање трошкова, што може значајно да ограничи њихову реакцију на подстицаје који, у облику еколошког пореза, долазе са тржишта. Насупрот томе, административни инструменти претпостављају само минимум промена у понашању правних и физичких лица, које су потребне да би се обезбедило поштовање законских прописа.

(4) За разлику од административних инструмената, убирањем еколошких пореза и других сличних фискалних дажбина, прикупљају се

¹¹⁴ Упоред.: *ibid.*, стр. 20.

¹¹⁵ Вид., нпр.: *ibid.*, стр. 20-21.

одређена финансијска средства за државни буџет, што омогућава да се смање већ постојећи порези, а да, при томе, укупан износ пореских прихода остане релативно непромењен.

С друге стране, могу се, ипак, уочити одређене сличности између административних инструмената и економских инструмената.¹¹⁶ Наиме, и једна, и друга група инструмената претпоставља извесну принуду, што захтева прецизирање јасних критеријума на основу којих је могуће утврдити кршење прописа, односно постојање законског описа пореског прекршаја или кривичног дела. У оба случаја неопходна је ефикасна контрола примене одговарајућих законских прописа у области заштите животне средине, односно пореских инструмената. Али, у пракси постоје разлике у начинама на које државни органи надлежни за спровођење мера за заштиту животне средине сироводе такву контролу, што утиче на ефикасност одређеног инструмента.

Имајући у виду горе наведена ограничења административних инструмената, у највећем броју тржишно развијених земаља прихваћена је идеја о *све већој употреби економских инструмената* у политици очувања животне средине. Инструменте који делују у оквиру тржишта обележава чињеница да се ценама утиче на одлуке потенцијалних загађивача, било да су оне у вези са производњом, или са потрошњом. Постоји раширено мишљење о томе да су економски инструменти, у поређењу са административним инструментима, много економичније средство за спровођење циљева еколошке политике.¹¹⁷ Али, јасно је да, упркос свим својим очигледним предностима, економски инструменти ипак нису у стању да у потпуности замене административне инструменте. На пример, иако у неким областима економски инструменти имају врло значајну улогу (рецимо, управљање водама или отпадом), постоје ситуације када, без обзира на њихову разноликост и бројност, они ипак нису најподеснији инструмент за заштиту животне средине (нпр. у случају стварања појачане буке). Економски инструменти представљају само једну врсту могућих инструмената у вођењу политике заштите животне средине, који су у стању да обрасце и моделе производње и потрошње усмере ка еколошкој „чистијој“ производњи.¹¹⁸ Зато данас у пракси често преовлађују тзв. мешовити системи, који означавају комбиновану при-

116 Упоред.: *ibid.*, стр. 21.

117 Емпиријски подаци указују да је, на пример, у циљу смањивања потрошње моторних горива употреба административних инструмената у САД скупља, чак, 7-10 пута, у поређењу са трошковима плаћања пореза на моторна горива.

118 Упоред., нпр.: Iza Kruszewska — Beverley Thorpe, Greenpeace, Greenpeace International, October 1995.

мену економских и административних инструмената, који у међусобном садејству појачавају своје појединачне утицаје и, на тај начин, обезбеђују бољу заштиту животне средине.¹¹⁹

Административни инструменти треба, према томе, да имају одређену, допунску улогу у очувању животне средине, јер у неким ситуацијама они пружају много већу извесност да ће одређена мера или акција да буду у еколошком смислу ефикасније. Наиме, економски инструменти (имајући у виду, пре свега, несавршености и ограничења тржишта) нису увек у стању да самостално реше актуелне еколошке проблеме, па је због тога често неопходна државна интервенција (нпр. код утврђивања еколошких стандарда и др.). Примера ради, цена чистог ваздуха, односно исправне и квалитетне воде не може тржишно да се одреди, као што је то случај са ценом капитала или роба. Досадашњи резултати законског уређивања заштите животне средине нису, међутим, били задовољавајући, пошто је држава имала пуну контролу над ценама ресурсно-интензивних активности, чиме је често потенцирала нерационалну потрошњу природних ресурса, као и даљу деградацију природе. Природни ресурси (ваздух, вода и земља) уопште нису ни имали цену, или је она била неадекватно одређена.¹²⁰

2. Инструменти који делују у оквиру тржишта

2.1. Главне предности економских инструмената

У свим земљама-чланицама ОЕЦЦ потврђена је потреба за тесним повезивањем економске и еколошке политике. Један од начина да се таква ефикасна интеграција постигне је да се развије што шири и консистентнија употреба тржишних, односно економских инструмената у политици очувања животне средине. До средине седамдесетих година 20. века економски инструменти су врло ретко коришћени за постизање еколошких циљева. Могу се издвојити само неки појединачни примери, међу којима је најзначајнији систем управљања водама у Француској и Холандији, који се превасходно ослањао на накнаду за отпадне воде. Током последње деценије овог столећа, употреба економских инструме-

¹¹⁹ Вид., у том смислу: *Taxation and the Environment (Complementary Policies)*, стр. 11.

¹²⁰ Упоред.: Валентина Милеуснић-Вучић, *Економски инструменти у области заштите животне средине, Правни живот*, I том, бр. 9/1997, стр. 364-365.

ната у еколошкој политици значајно се развила у земљама-чланицама ОЕЦД. У овим земљама идентификовано је преко 150 различитих економских инструмената (укључујући и субвенције), који се користе у политици заштите животне средине, од чега њих преко 80 чине различите еколошке фискалне дажбине.¹²¹ Велики број земаља-чланица ОЕЦД (пре свега, нордијске државе) намерава ускоро да уведе још неке нове еколошке порезе (нпр. на вештачка ђубрива, пестициде, бријаче за једнократну употребу и др.).

Економски инструменти у функцији очувања животне средине користе се као релативно ефикаснији облик замене законске регулативе, односно као њен комплемент. Напред сам већ истакла да административни инструменти често нису у стању да утичу на рационално коришћење природних ресурса. Економски инструменти брже постижу жељене резултате, јер доношење законских прописа обично претпоставља дужи временски период, а често и потребу да се претходно отклоне бројне политичке и административне тешкоће.¹²² Због тога, настаје и наглашенија потреба за применом економских инструмената у области заштите животне средине. Основни смисао увођења тако широког спектра различитих економских инструмената је да се загађивачи ставе пред избор, чији ће резултат истовремено да буде и еколошки, али и економски рационално понашање.

Повећана употреба економских инструмената у политици унапређивања квалитета животне средине, посебно еколошких пореза, мотивисана је, пре свега, следећим разлозима:¹²³

(а) *Трагање за што ефикаснијом и економичнијом еколошком политиком.* У великом броју случајева традиционални административни инструменти у еколошкој политици бивају суочени са својим ограничењима (нпр. ограничене информације о трошковима смањивања загађивања појединачних загађивача, одсуство финансијског значаја и др.). Због тога је највећи број савремених земаља одлучио да еколошке циљеве реализује посредством инструмената који делују у оквиру тржишта. Оваква средства еколошке политике требало би, при томе, анализирати у светлу осталих циљева које има држава (нпр. смањивање буџетског дефицита, повећање запослености, обезбеђивање ефикасније социјалне заштите и др.).

(б) *Реформа административног апарата.* Да би путем економских инструмената могли да се, уз примарне циљеве очувања животне среди-

121 Вид., у том смислу. **Taxation and the Environment (Complementary Policies)**, стр. 9-12.

122 Упоред.: Iza Kruszezewska — Beverley Thorpe, *op. cit.*

123 Вид. више: **Environmental Taxes and Green Tax Reform**, стр. 15. и даље.

не, остваре још неки други циљеви (нпр. унапређење конкурентности на тржишту, пораст алокацијске ефикасности, потпуније задовољење потреба потрошача, унапређење технолошког развоја и др.), неопходно је да се успостави што непосреднија веза између, с једне стране, пореских органа, који су надлежни за увођење и правилну примену еколошких пореза и, с друге стране, надлежних министарстава за питања животне средине.¹²⁴

(в) *Фискална реформа*. У највећем броју земаља-чланица ОЕЦД током осамдесетих и деведесетих година 20. века спроведене су радикалне пореске реформе. Снижене су маргиналне стопе пореза на доходак грађана (у просеку око 5% за ОЕЦД у целини), као и маргиналне стопе пореза на добит корпорација (у просеку око 8.5% за ОЕЦД у целини). Такве промене постигнуте су проширењем пореске основице ових пореза, као и повећањем стопа општих пореза на потрошњу, односно порастом доприноса за обавезно социјално осигурање.¹²⁵ Радикалне пореске реформе су, инсистирајући на захтеву фискалне неутралности, обезбедиле могућност да се уведу нови економски инструменти (еколошки порези, еколошке накнаде, административне таксе и др.), али и да се, у исто време, смањи пореско оптерећење чиниоца рада.

(г) *Трагање за новим изворима јавних прихода*. У светлу закона растућих јавних расхода који обележава савремена друштва, држава непрекидно трага за новим и што стабилнијим изворима јавних прихода како би смањила дефицит свог буџета. Нова финансијска средства потребна су, између осталог, и да би се омогућило финансирање специфичних еколошких програма. Еколошки порези представљају један од допунских извора јавних прихода, који је релативно скоријег датума. Искуства појединих земаља - оних које су већ увеле одређене еколошке порезе - показало је да, у ситуацији када је еколошка ефикасност ових пореза већа, они обезбеђују мањи износ државних прихода, и обрнуто.¹²⁶

Заједничко обележје свих економских инструмената је, као што је напред већ истакнуто, у томе што они користе цене као основни механизам који треба да стимулише промене у понашањима произвођача,

¹²⁴ У неким земљама (нпр. Јапан) одређена питања заштите животне средине (нпр. политика управљања чврстим отпадом, политика енергије и др.) налазе се у надлежности Министарства за привреду. У реформи администрације која се у Јапану планира за 2001. годину, очекује се да ће први пут да се образује посебно Министарство за еколошка питања. Вид.: **Јапан: Рађање еколошког култа, Економска политика**, бр. 2445/1999, стр. 46.

¹²⁵ У периоду између 1980. и 1994. године учешће доприноса за социјално осигурање у укупним пореским приходима земаља-чланица ОЕЦД повећано је са 23% на 26%. Вид.: **EnBironmental Taxes and Green Tax Reform**, стр. 16.

¹²⁶ Упоред.: *ibid.*, стр. 16. ■

односно потрошача, како би се смањило загађивање животне средине. Наиме, употребом ових инструмената може се утицати на предузећа да смање ниво штетних емисија у току производног процеса, односно могу се подстицати домаћинства да смање потрошњу оних роба и производа који нису прихватљиви са еколошког становишта. На тај начин, како произвођачи, тако и потрошачи бивају „принуђени“ да размишљају и о еколошким аспектима својих активности и поступака. Иако економски инструменти непосредно не памећу обавезу примене „чистијих“ технологија, они загађивачима препуштају да сами изаберу да ли ће предност да дају административној контроли штетних емисија, или ће, пак, одлучити да промене *inpute* које су до тада користили и, у том смислу, одаберу оне сировине и изворе енергије који су еколошки подобнији. Таква подстицајна улога представља, уједно, једну од главних предности економских инструмената у функцији очувања животне средине.¹²⁷

Релативно већа ефикасност, као и економичност тржишно оријентисаних инструмената огледа се у чињеници да се њиховом употребом циљеви заштите животне средине постижу по најнижем маргиналном трошку.¹²⁸ Ови инструменти смањују укупну цену контроле штетних емисија тако што маргиналне трошкове смањивања загађивања своде, практично, на трошкове казни.¹²⁹ Загађивачи имају могућност да се прилагоде тржишним сигнаlima на начин који је, у погледу трошкова, најефикаснији. Њима стоје на располагању најмање три различита избора у циљу ограничавања штетних емисија, и то:

- (а) уградња посебних уређаја за пречишћавање воде или ваздуха;
- (б) унапређивање опште ефикасности производње, односно
- (в) промена производних поступака и метода.

Потенцијална ефикасност економских инструмената манифестује се кроз следеће две димензије, и то:^{III}

127 Вид., нпр.: Петар Радичевић, *op. cit.*, стр. 141-143.

128 Вид. о томе више: Sofia Initiative: Economic Instruments. Report on the Use of Economic Instruments for Environmental Policy in Central and Eastern Europe, Fourth Ministerial Conference Environment for Europe, The Czech Republic and Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Aarhus, Denmark, 23-25 June 1998, стр. 9.

129 Вид.: Валентина Милеуснић-Вучић, *op. cit.*, стр. 365.

130 Вид.: Javier Cuervo — Ved P. Gandhi, Carbon Taxes: Their Macroeconomic Effects and Prospects for Global Adoption, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, WP/98/73, May 1998, стр. 13; Implementation Strategies for Environmental Taxes, стр. 11-12.

(а) *Статичка ефикасност* произлази из чињенице да тржишни механизми подстичу емитенте да изаберу, односно примене ону врсту уређаја и опреме за смањивање загађивања која је најјевтинија. Привредни субјекат чији су маргинални трошкови смањивања загађивања нижи је, у начелу, у стању да омогући сразмерно веће смањење штетне емисије, за разлику од субјеката који су суочени са већим маргиналним трошковима контроле загађивања.

(б) *Динамичка ефикасност* настаје као последица континуираног подстицаја да се примењују техничке и технолошке иновације, у намери да се ограничи загађивање животне средине. Економски инструменти подстичу активности истраживања и развоја у области технологија за редукацију штетних емисија и, својим динамичким карактером, утичу на увођење модернијих, „чистијих“ технологија, као и на развој еколошки подобних производа.¹³¹

Најзад, употреба економских инструмената у еколошкој политици, пре свега еколошких пореза и накнада, обезбеђује додатне јавне приходе којима се превасходно реализују циљеви ове политике, али често и неки други циљеви, о чему је напред већ било говора.¹³²

Све наведене предности утицале су да се у већини земаља-чланица ОЕЦД од краја осамдесетих година 20. века примећује *тренд повећане, као и консистентније употребе економских инструмената у вођењу еколошке политике*. Повећано интересовање за економске инструменте указује да се творци политике заштите животне средине не суочавају више само са проблемима контроле загађивања на локалним и националним нивоима, већ и са онима који су општијег, односно глобалног карактера, и које је, по правилу, врло тешко контролисати и усмеравати. Проблем одржавања глобалне еколошке равнотеже (нпр. повећани ризик од настанка ефекта стаклене баште) сваким даном постаје све актуелнији, па отуда све више долази до изражаја потреба да се примене одговарајући инструменти који делују у оквиру тржишта. Значајне промене у досадашњим моделима производње и потрошње су неопходне, па је потребно да се детаљно преиспитају административни инструменти који су, до сада, често били коришћени у еколошкој политици, с тим што економски трошак преласка на другу врсту инструмената треба да буде што нижи. У том смислу, економски инструменти обезбеђују да се контрола загађивања врши у свим ситуацијама када су маргинални трошкови најнижи, чиме се обезбеђују значајне уштеде

¹³¹ Упоред., imp.: Mikael Skou Andersen, The Use of Economic Instruments for Environmental Policy — A Half Hearted Affair.

¹³² Вид.: Stephen Smith, *op. cit.*, стр. 9-10.

¹³³ Упоред., у том смислу: *ibid.*, стр. 7.

трошкова.¹³⁴ Уз то, тенденција померања тежишта политике заштите животне средине са административних на економске инструменте мотивисана је и постепеном доминацијом тзв. превентивне екологије.¹³⁵

Употреба економских инструмената у еколошкој политици отвара, међутим, мноштво врло значајних питања у вези са међусобним односом циљева фискалне политике и циљева еколошке политике. Са економског становишта, примарни циљ еколошке политике је да обезбеди да екстерни трошкови загађивања животне средине буду, у целини, узети у обзир од стране оних који су одговорни за њихов настанак. Уколико држава не би на одговарајући начин интервенисала, тј. ако својим мерама не би настојала да смањи трошкове које загађивач ствара за остале чланове друштвене заједнице, загађивач вероватно не би ни имао разлога да такве трошкове уопште узме у обзир.

Оптимална еколошка политика захтева да се успостави равнотежа између, с једне стране, трошкова проузрокованих загађивањем и, с друге стране, трошкова његовог спречавања. У економском смислу, загађивање треба да буде ограничено до нивоа када су користи које би друштво имало од даљег смањивања загађења биле мање него трошкови примене одговарајуће опреме и уређаја за спречавање загађивања, тј. када маргинална штета изазвана загађивањем животне средине постане једнака маргиналној користи.¹³⁶

Но, све у свему, економски инструменти, као главно средство за остваривање циљева политике заштите животне средине, уживају врло велику подршку јавности. Испитивања јавног мњења показују да највећи број људи не само да није против еколошких пореза (док је њихов став према већини других пореза битно другачији), већ, напротив, жели да се број таквих пореза убудуће повећа. Тако, на пример, према анкети спроведеној у Данској крајем 1991. године, више од 80% испитаних Данаца се изјаснило у прилог већем броју еколошких пореза.¹³⁷ С друге стране, компаније такође радије прихватају тржишно оријентисане инструменте, уместо ригидних административних ограничења, која спутавају њихове пословне операције.

Постоји, ипак, значајна разлика у погледу начелног подржавања употребе економских инструмената у вођењу еколошке политике, с једне стране, и односа према конкретним еколошким порезима, с друге стране. С правом се можемо запитати да ли тако снажна подршка која се у

134 Упоред.: Mikael Skou Andersen, *op. at.*

135 Упоред.: Валентина Милеуснић-Вучић, *op. cit.*, стр. 366-367.

136 Вид.: Stephen Smith, *op. cit.*, стр. 8-9.

137 Вид. више: Mikael Skou Andersen, *op. cit.* :

јавности ДАЈЕ еколошким порезима можда истиче од чињенице да људи верују да су загађивачи „неки други људи“, одвојени од њих самих и, отуда, налазе да је правично да се од оних који загађују животну средину захтева да плате трошкове њеног очувања. Уз то, не треба сметнути с ума ни чињеницу да би директори или власници великих индустријских компанија (који се, иначе, јавно декларишу да су за употребу економских инструмената), у ситуацији када би се њихова компанија нашла у улози обвезника неког од еколошких пореза (па, макар, то био и само порез на амбалажу), вероватно, покушали да га на сваки начин избегну.

У зависности од тога о којој интересној групи се ради, уочавају се различити интереси када је реч о примени економских инструмената у политици заштите животне средине.¹³⁸ Тако, на пример, министри финансија преферирају еколошке порезе, имајући у виду да они представљају, иако не много издашан, али ипак релативно стабилан извор јавних прихода. Они, међутим, често нису склони да прихвате идеју о дестинацији ових прихода, сматрајући да чврсто везивање еколошких пореза за тзв. еколошке фондове може озбиљно да угрози општу буџетску равнотежу. Министри финансија у поједним земљама, међутим, са одређеном мером опрезности гледају на исхитрено и изненадно увођење нових еколошких пореза у постојеће пореске системе, пошто је готово немогуће да се унапред тачно предвиде стварни ефекти ових пореза. С друге стране, министри за пореска питања¹³⁹ нагласак стављају на пореско-административну једноставност пореза и, у том смислу, залажу се за што логичније, јасније и једноставније одређивање свих битних елемената еколошког пореза. Најзад, министри за екологију имају на уму, пре свега, постизање еколошких циљева и код њих преовлађује мишљење да економски инструменти представљају само један од могућих начина да се обезбеди унапређивање животне средине.¹⁴⁰

У реаллзацији политике заштите животне средине могу да се примене различити економски инструменти и мере, као што су: еколошки порез (који се испољава у облику опорезивања потрошње еколошки неподобних производа, односно пореза на емисије); диференцирано опорезивање, које има за главни циљ да се успоставе такви односи релативних цена који ће да подстакну употребу оних производа чија производња,

¹³⁸ Вид.: *ibid.*

¹³⁹ Ово важи под претпоставком да се у земљи уопште прави разграничење између, с једне стране, министра финансија и министра за пореска питања, с друге стране.

¹⁴⁰ У савременим еколошким политикама користе се, поред економских инструмената, и административни инструменти, добровољни споразуми, информисање, обука кадрова и др.

односно потрошња мање нарушавају животну средину; пореска ослобођења и друге пореске олакшице које се пружају пореским обвезницима из чијих се поступака закључује да воде рачуна о животној средини; еколошке накнаде (нпр. накнада за коришћење добара од општег интереса, накнаде за загађивања вода, ваздуха и др.); различите еколошке таксе (регистрационе таксе и др.); тржиште преносивих дозвола; систем повраћаја депозита; субвенције; и др.

2.2. Потенцијални недостаци и ограничења економских инструмената

Упркос бројним предностима економских инструмената у спровођењу циљева политике заштите животне средине, могу се, ипак, уочити и извесне њихове слабости, односно недостаци. Једно од главних ограничења економских инструмената је у томе што они често нису у стању да ефикасно спрече временску концентрацију загађивања (тј. концентрацију загађивања током одређеног временског периода), нити просторну концентрацију загађивања (тј. концентрацију загађивања на одређеном подручју). Илустрације ради, одређена количина испуштених штетних материја у једну реку може да буде прихватљива уколико се такве емисије чине у релативно дужем временском периоду, док би иста количина штетних супстанци емитована одједанпут била изузетно штетна и токсична. Такође, уколико једно предузеће емитује загађујуће материје у три различите реке, ниво загађења у свакој од њих појединачно могао би да се сматра прихватљивим, за разлику од загађивања које би настало када би предузеће исту ту количину штетних материја емитовало само у једну реку. У том случају, мора да се узме у обзир тзв. асимилацијска способност животне средине, тј. способност животне средине да сама разгради штетне материје.¹⁴² У таквим и сличним ситуацијама могло би да се догоди да еколошки порез учини да пореско оптерећење предузећа која се налазе у подручјима у којима је загађивање мање буде, чак, веће од проузроковане еколошке штете. Такав проблем могао би, евентуално, да се разреши тако што би еколошки порез био установљен као прогресиван порез, чиме би се узела у обзир околност да загађивање у одређеним областима, односно током одређеног временског периода узрокује већу еколошку штету, и обрнуто. Али, пореска прогресија отвара низ других питања и дилема (нпр. арбитрерност; неповољан утицај на величину радног напора; отпор плаћању је израженији

141 Вид.: Барбара Јелчић, *оп. ат.*, стр. 313.

142 Вид.: *Taxation and the Environment (Complementary Policies)*, стр. 21.

код прогресивног пореза; потреба за стручнијом и технички опремљенијом пореском администрацијом и др.).¹⁴³

Могуће тешкоће у вези са употребом економских инструмената у реализацији циљева очувања животне средине могу посебно да се појаве у ситуацијама када предузеће-загађивач има монополску позицију на тржишту. Према мишљењу Бјукенена (*Buchanan*), увођење еколошког пореза би (за разлику од било које административне мере у регулисању штетних емисија) могло да изазове редукцију *outputa*, јер би загађивач настојао да задржи монополске цене. Еколошки порез би тада имао двојак учинак. Ои би, с једне стране, произвео ефекат користи, који би се огледао у смањењу загађивања, док би, с друге стране, због смањења *outputa* довео до пада благостања.¹⁴⁴

Ограничење појединих економских инструмената огледа се и у томе што се понекад, у жељи да се подмире повећани јавни расходи, већи нагласак ставља на њихов фискални значај, уместо на еколошку ефикасност. Уз то, постоје извесне тешкоће да се утврди прихватљиви износ субвенције, имајући при томе у виду ризик да се она претвори у посебну повластицу, која се из државног буџета одобрава само појединим загађивачима. Сем тога, вођењем неадекватне политике пореских расхода може да се догоди да „већи“ загађивачи уживају сразмерно веће пореске олакшице. Најзад, употреба неких економских инструмената (нпр. тржиште преносивих дозвола) може, евентуално, да повећа економске трошкове (нпр. предузеће може да одлучи да купи дозволу за загађивање, иако нема претерану потребу за њом, чиме себи ствара неоправдане трошкове).