

Др Предраг Стојановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 504.05/.06:336.2(497.11)

DOI: 10.46793/XXIV-12.385S

О ПОЈЕДИНИМ ПИТАЊИМА ФИНАНСИРАЊА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА НИВОУ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Одрживи развој представља политички концепт који собом носи многе практичне и реалне изазове, с посебним нагласком на оне који се тичу обезбеђења, усмеравања и ослобађања ресурса за остваривање такве политике. Стога је финансирање заштите животне средине означено као једно од најважнијих питања у систему управљања заштитом животне средине, не само у формалним стратешким документима. У области економских инструмената за заштиту животне средине на локалном нивоу повећана је транспарентност и знатно су олакшани поступци убирања и контроле прихода. Иако постоје назнаке да се амбициозно улаже у заштиту животне средине, функционалност тзв. еколошких накнада као економских инструмената и даље је упитна. Ваљало би да велики загађивачи буду оштрије фискално погођени, а морало би се размислити и о дестинираности овог прихода за еколошке намене у буџетима јединица локалне самоуправе. Једино тако се може омогућити да овај инструмент оствари и своју „еколошку“, а не само фискалну димензију.

Кључне речи: одрживи развој, животна средина, локална самоуправа, еколошки порези, еколошке накнаде.

1. Уводне речи

Пандемија изазвана вирусом *Covid-19* само је додатно допринела томе да се често питамо колики је луксуз максималне, неограничене слободе. На успехе које је либерална политичка мисао донела цивилизацији не би требало

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

посебно се подсећати. Она је произашла из дубоко хуманистичких порива аутора свог времена, онда када је државна власт ограничавала људске слободе и могућности раста и развоја.

Раст и развој, пак, нису исти појмови. *Малтус* је можда могао предвидети проблем пораста броја становника, али није могао прогнозировать све проблеме са којима се људска врста данас суочава, а које можемо назвати „еколошким“. Ови проблеми постављају, свакако, фундаментална етичка и филозофска питања. Но, у том кључу, начела индивидуалности и конкуренције не би се смела пренети у сферу међународне политичке арене, ако узмемо у обзир стару максиму либералне демократије да су све „владe створене од народа, за народ и да одговарају народу.“ Јер, да бисмо могли обезбедити слободу, неопходно је да обезбедимо и утврђену одговорност, али и развијену свест грађана за неопходним ограничењима. Токсична загађења ваздуха и земљишта отровним материјама, изливање отпада у речне токове, примера ради, нису само питања „будућности наше деце“.¹

Идеја одрживог развоја представља зато једну од најкомплекснијих и нарочито важних идеја нашег времена која задире у питање елементарне политичке филозофије, а интегрише и еколошку и социјалну и економску компоненту. Економска димензија овог појма, који је по први пут популарисан након Извештаја Светске комисије о животној средини и развоју 1987. године (тзв. извештаја *Брунтланд комисије*)², подразумева, заправо, такав облик производње који је способан „да задовољи тренутне потребе трошења, без угрожавања будућих генерација у задовољењу њихових потреба.“³

¹ “Скоро петина (око 19%) карцинома може се повезати са факторима животне средине. Међународна агенција за истраживање карцинома (*IARC*) сматра да је 28 агенаса доказано канцерогено; за 27 агенаса постоји велика сигурност да су канцерогени – тзв. вероватно канцерогени и 113 су могуће канцерогене супстанце (леукемија – ратне хемијске материје, осиромашени уранијум; карциномом желуца – пренасељеност и лоша санитација; карциномом плућа – пушење, радон, јонизирајуће зрачење, итд)“ (Благојевић, Љ, *Животна средина и здравље*, Универзитет у Нишу, Факултет заштите на раду, Ниш, 2012, стр. 53).

² Вид: United Nations, *Our Common Future - Brundtland Report*, Oxford University Press, 1987.

³ Basiago, A, *Economic, social and environmental sustainability in development theory and urban planning practice*, The Environmentalist, бр. 19/1999, стр. 150; Слична дефиниција постоји и у домаћем еколошком законодавству: „Одрживи развој је усклађен систем техничко-технолошких, економских и друштвених активности у укупном развоју у којем се на принципима економичности и разумности користе природне и створене вредности Републике Србије са циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације“ (Чл. 9, тач. 4. Закона о заштити животне средине (Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018 и 95/2018)).

2. О улогама и циљевима економских инструмената за заштиту животне средине

Традиционална методологија регулисања контроле штете у области животне средине дуго времена састојала се у постављању емисионих стандарда и доношењу законских текстова за извршење тих стандарда кроз кривично законодавство, заједно са административним механизмима извршења. Оваква решења, међутим, нису се показала нарочито ефикасним. Деликтна одговорност и одговорност по основу причињене штете, као традиционални основи одговорности нису дали адекватне ефекте. Бројни случајеви показали су да је потпуно санирање штета у животној средини или немогуће или знатно отежано, па је неопходно реаговати превентивно. Увидело се да су економски инструменти, уобличени у правне норме, у поређењу са административним, ефикаснија средства за заштиту животне средине. С обзиром на то да животна средина као чисто јавно добро није предмет понуде и тражње на тржишту, да ту уобичајени принципи економске ефикасности не делују и да тржиште самостално не може остварити своју социјално прихватљиву функцију, очекивало се да држава интервенише путем интернализације негативних екстерналија⁴ до којих доводи загађење животне средине, а правна теорија добила је задатак да овакав инструмент правно уобличи у законодавну норму.

Будући да се цена здраве животне средине не може егзактно одредити, привредни субјекти у своје економске одлуке уопште не укључују трошкове везане за животну средину, те тако долази до преваљивања трошкова који би се, иначе, могли приписати једном субјекту, на читаву друштвену заједницу. У бити, тражио се правни основ за унапред предвиђену еколошку штету и он се пронашао кроз отеловљење принципа „загађивач плаћа (*the polluter pays principle*)”,⁵ принципа који је фондиран кроз два атрибута, и то: *ratione personae*, јер се унапред зна ко плаћа и *ratione temporis*, јер се плаћање односи само на будућу штету.⁶ Створени су различити типови тржишних инструмената за заштиту животне средине – од појединачних накнада и пореских облика, преко трансферабилних дозвола за загађење, еколошких депозита, различитих субвенција и подстицаја, па све до програма одговорности и компензација.

⁴ Подсећања ради, негативне екстерне трошкове „не носе они који их стварају, тј. произвођачи, већ погађају трећа лица. На пример, загађивање животне средине представља негативан екстерни ефекат чије трошкове не сноси загађивач“ (Лабудовић Станковић, Ј, *Економија за правнике*, Крагујевац, 2019, стр. 56).

⁵ О различитим моделима и интерпретацијама принципа „загађивач плаћа“ вид.више: Попов, Ђ, *Политике заштите животне средине – економско-правни аспекти*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр. 31-34.

⁶ Зиндовић, И, *Облици правне одговорности у контексту заштите животне средине*, Европско законодавство, бр. 2/2012, стр. 277.

Међу најважнијим и најефикаснијим економским инструментима заштите животне средине издвајају се еколошки порези. Иако не постоји доктринарно општеприхваћена дефиниција, под њима се могу подразумевати све оне дажбине које плаћају загађивачи животне средине или које се плаћају на робу чијом употребом се загађује животна средина. У ширем смислу, то су, заправо, сви они фискални инструменти који имају за циљ интернализацију негативних еколошких екстерналија, док би, у ужем смислу они подразумевали оне пореске облике који се непосредно уводе на добра путем којих се загађује животна средина, у складу с начелом „загађивач плаћа“. Могуће их је посматрати и као допуну систему тржишних цена - када се путем њих желе утврдити цене добара која чине животну средину, односно, када представљају додатно оптерећење за производњу и потрошњу које за околину имају штетне последице, али и као својеврсну управну казну, када олакшавају спровођење и остварење стандарда очувања животне средине.⁷

Улози интернализације негативних екстерналија комплементарна је стимулативна улога еколошких пореза. Наиме, основни циљ је да се економски субјекти упућују на рационалност у коришћењу оскудних природних ресурса, те користе незагађујуће супституте и/или унапређују и улажу у своју производну технологију у смеру здравије животне средине и енергетске ефикасности.

3. О финансијском изравнању и фискалној децентрализацији

Државе и нижи јавни колективитети све више напуштају свој традиционални положај носиоца *ius imperium*-а и преузимају улогу претежно пружаоца услуга својим грађанима. Проширење јавних функција државе савременог типа на економском и социјалном плану није ограничено само на њене централне органе. Равномернији регионални развој често захтева проширење јавних функција и на локалне органе власти а оно нужно намеће потребу координације мера финансијске политике између централних и локалних власти. Већина савремених демократских система тежи ка томе да се између централних и локалних органа власти изграде такви финансијски односи који ће истовремено обезбедити одговарајућу аутономију локалним властима, али и задржати значај интереса државе као целине.⁸ Финансијски

⁷ Јелчић, Б, *Колико су еколошки порези – еколошки?* Зборник радова: Тенденције у развоју финансијске активности државе: Знанствени скуп поводом 100. обљетнице тискања књиге Стјепана Посиловића „Финансијална знаност“, Загреб, 2000, стр. 200.

⁸ Примера ради, могли бисмо се усудити рећи да, заправо, основа немачке демократије и лежи у трећем, општинском, нивоу власти. Општине су и у „западним“ и у „источним покрајинама“ стараоци над тзв. „месним приликама“ и постоје како би задовољиле „основне јавне потребе грађана“ – вишестране активности у вези са снабдевањем водом,

аранжман у својој бити представља настојање за уједначавањем задовољавања заједничких потреба од стране виших и нижих финансијских власти. Богатство супротности у којима савремени свет не оскудева, увео је у финансијску теорију, поред ове, и поделу на активно и пасивно изравнање у складу са захтевом за равномерним територијалним развојем.

Попут савремене управноправне теорије која заговара имплементацију концепта тзв. новог јавног менаџмента, и савремена јавнофинансијска теорија сложна је у убеђењу да се рационална функција јавних финансија мора остварити уз максимално поштовање преференција грађана.⁹ То се не би могло остварити ако се не би омогућио одређени степен децентрализације у одлучивању. У том контексту, одлуке у погледу финансирања конкретних јавних добара ваљало би препустити резидентима конкретне територијално-политичке јединице, у складу са чувеном Тибаутовом хипотезом¹⁰

Питање поделе задатака између различитих нивоа власти, ваља се сагледати кроз призму класификације чистих и нечистих јавних добара у три групе задатака. Један део задатака, попут одбране, безбедности или међународне политике, неопходно је да буде реализован искључиво на централном нивоу. Други део задатака, везује се за типично локални ниво, а трећи део задатака подразумевао би оне задатке чија се реализација не формира сходно економском рационалиту, већ као резултанта различитих утицаја – као предмет вагања како ће се одговорност за спровођење задатака расподелити међу различитим нивоима – попут школска, здравства или заштите животне средине.¹¹

У том смислу, не постоји ни једнообразни модел расподеле прихода између различитих политичко-територијалних јединица. Модели се крећу од метода властитих прихода, преко метода преклапања, до метода заједнице прихода. Ово питање тиче се елементарног питања расподеле фискалног суверенитета и његово решавање разликује се, у зависности од

различитим енергетским изворима, са одржавањем чистоће, функционисањем јавног превоза, школства, културе и сл.

⁹ Теорија јавног избора у сфери буџетирања довела је до кључног помака у смислу „прихватања буџетских одлука као „политичких производа“, који, у савременим демократским системима, морају пронаћи своје „купце“ (Лапчевић, М, *Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија: докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2018, стр. 32).

¹⁰ Позната теза Чарсла Тибаута да грађани могу „гласати ногама“ односно одлучити се да промене пребивалиште у складу са својим преференцијама према финансирању јавних добара и пореском оптерећењу на одређеном локалном простору, односно да „потрошач-гласач прелази у заједницу чија локална управа најбоље задовољава његов скуп преференција“ (Tiebout, C, *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, бр. 5/1956, стр. 418).

¹¹ Нав.према: Вигвари, А, Раичевић, Б, Брњас, З, *Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа*, Београд, 2003, стр. 186.

конституционалних и законских решења, од државе до државе. Најчешће се локалним властима препуштају порези на имовину, разне накнаде, таксе и поједини парафискалитети. Будући да за многе системе локалних финансија ови приходи нису довољно издашни и да се њима не могу финансирати све потребе локалних заједница, други део средстава локалне власти претежно формирају из дотација централне власти,¹² трансферним или кредитним финансирањем.¹³ За успех у вршењу фискалне децентрализације чини се потребним да она представља средство за стварање и одржавање хармонизованог фискалног система, да грађани локалних заједница буду информисани о трошковима и начинима обезбеђивања јавних добара и услуга, да се изгради систем одговорности заснован на јавним и транспарентним информацијама и да правни и институционални оквир буде уобличен тако да подржава политичке циљеве заједнице.¹⁴

4. Приказ нормативног оквира и стања у Републици Србији

Основни извор финансирања заштите животне средине у Републици Србији представљају средства из буџета Републике Србије. Остали извори финансирања укључују средства из буџета јединица локалне самоуправе, прихода од накнада, финансијских средстава привреде, а средства се још могу обезбеђивати и путем донација и кредитног финансирања, као и из средстава међународне помоћи, инструмената, програма и фондова ЕУ и међународних организација. Посматрано у контексту локалних заједница (на основу узорка од 25 општина), највише средстава у оквиру заштите животне средине добија заштита природе (31%), а следе управљање отпадом (23%), управљање отпадним водама (14%), те истраживање и развој (10%) (...) а, као удео у укупним издацима на нивоу општина, заштита животне средине је забележила пораст са 2,6% на 4,3% у просеку у периоду од 2016. до 2018. године.¹⁵

¹² Представници неоконзервативне финансијске доктрине наглашавали су да се питање финансијског аранжмана може решити скоро искључиво наменским средствима, односно субвенционалним програмима. Условни субвенционални програми требало би да испуне два основна циља – постизање минималног нивоа одређених основних јавних служби и праведнију расподелу фискалног терета (Oates, E, W, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972, стр. 87).

¹³ Пожељно је да трансфери, у овом случају, представљају само средство за отклањање буџетске неравнотеже и недовољне привредне развијености одређених крајева, док би у случају задуживања било пожељно постављање тзв. тврдих буџетских ограничења.

¹⁴ Нав.према: Стојановић, С, *Фискални федерализам*, Београд, 2005, стр. 49-51.

¹⁵ Нав.према: УНИЦЕФ, *Анализа климатске ситуације и њених утицаја на децу у Србији*, УНИЦЕФ у Србији, Београд, 2021, стр. 44 (доступно на: <https://www.unicef.org/serbia/publikacije/analiza-klimatske-situacije-i-njenih-uticaja-na-decu-u-srbiji> (25.11.2021; 21.53)).

Након укидања Фонда за заштиту животне средине 2012. године, четири године касније, основан је буџетски Зелени фонд у оквиру главне књиге трезора (у оквиру раздела Министарства заштите животне средине)¹⁶. Међутим, с обзиром на то да нису усвојени подзаконски акти којим би се обезбедила операционализација Зеленог фонда у потпуности „у пракси се и даље осећају последице Закона о престанку рада Фонда за заштиту животне средине из 2012. године,¹⁷ а у буџету Републике Србије за 2021. годину укинута је ова буџетска линија.¹⁸ Чињеница да „зелени фонд још увек није у потпуности заживео,¹⁹ представља један од разлога због којег Србија и даље остварује „ограничени напредак“ у процесу приближавања ЕУ.

У погледу буџетског законодавства, средства остварена од еколошких накнада су до 2015. године била означена као наменска и могла су се користити искључиво за програме заштите животне средине. Међутим, законским изменама од 2015. године, као наменски приходи дефинишу се само они приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе, без изричитог навођења и прихода од накнада за заштиту животне средине.²⁰

С друге стране, до 2018. године, све накнаде које би се могле сврстати у „еколошке“ биле су предмет регулација многобројних законских и подзаконских текстова. Усвајањем Закона о накнадама за коришћење јавних добара,²¹ ситуација се унеколико изменила, јер је велики број ових накнада уоквирен једним законским текстом, што је, свакако, утицало на повећање транспарентности у овој сложеној материји. Овој групи накнада припадају: накнада за коришћење рибарског подручја; накнада за коришћење заштићеног подручја; накнада за сакупљање, коришћење и промет врста дивље флоре, фауне и гљива; накнаде за загађивање животне средине; накнада за заштиту и унапређивање животне средине; накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада; накнада за амбалажу или упакован производ

¹⁶ Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 91/2016).

¹⁷ НАЛЕД, *Сива књига: Препоруке за уклањање административних препрека пословању у Србији*, бр. 13/2021, стр. 84.

¹⁸ Постоје извесне индикације да ће средства Зеленог фонда бити намењена новом програму тзв. Зелене агенде. (Вид: Поглавље 27 у Србији: Напредак под кључем : извештај из сенке за Поглавље 27: Животна средина и климатске промене : март 2020 - децембар 2020, Млади истраживачи Србије, Београд, 2021, стр. 10).

¹⁹ Извештај Европске Комисије за 2021. годину: Република Србија: радни документ, стр. 128 (доступно на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF (25.11.2021; 23.49)).

²⁰ Чл. 1, ст. 3. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему (Сл. гласник РС, бр. 103/2015).

²¹ Закон о накнадама за коришћење јавних добара (Сл. гласник РС, бр. 95/2018 и 49/2019) (у даљем тексту - Закон о накнадама за коришћење јавних добара).

који после употребе постаје амбалажни отпад, и накнада за загађивање вода.²² Приходи остварени од ових накнада, с изузетком накнаде за загађивање животне средине, накнаде за заштиту и унапређивање животне средине и накнаде за коришћење заштићеног подручја²³, припадају буџету Републике Србије и/или буџету аутономне покрајине.²⁴

Накнаде за загађивање животне средине представљају, и са приходне и са инструменталне стране, најзначајније еколошке накнаде у српском пореском систему.²⁵ Убирањем ових накнада прикупи се највећи део укупних прихода од накнада које су повезане са животном средином. У групу ових накнада спадају: накнада за емисије *SO2* и *NO2*, прашкасте материје и произведени или одложени отпад; накнада за супстанце које оштећују озонски омотач и накнада за пластичне полиетиленске кесе.²⁶ Инструментално посматрано, могло би се рећи да је кроз ове накнаде доследно спроведен и принцип „загађивач плаћа.“ Приходи остварени од ових накнада у висини од 60% припадају буџету Републике Србије, а у висини од 40% припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази загађивач.²⁷ Изузетак, наиме представља случај када се ради о загађивању у подручјима од посебног државног интереса, у којем исти приходи припадају буџету Републике Србије у висини од 80%, док преосталих 20% припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази загађивач.²⁸

Према намери законодавца, накнада за заштиту и унапређивање животне средине требало би да представља такав облик еколошке накнаде чије је увођење у надлежности јединица локалне самоуправе,²⁹ а која се може прописати на основу обављања одређених активности које утичу на животну средину, транспорта нафте и нафтних деривата, сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију на територији јединице локалне самоуправе са статусом угрожене

²² Вид: чл. 99. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²³ Који се опредељују управљачу подручја. Вид: чл. 110. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²⁴ Вид: чл. 104, 110, 115. 133, 139, 147, 153 и 164. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²⁵ Ове накнаде, теоријски посматрано, према својој природи, ближе су порезима на употребу добара него оним приходима који се традиционално сматрају накнадама, на шта указују многобројни аутори (Вид: Цвјетковић, *Ц, Еколошке накнаде као инструмент заштите животне средине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 48/2014, стр. 395; Илић-Попов, Г, *Фискална одговорност предузећа у еколошкој заштити у Републици Србији*, Право и привреда, бр. 10-12/2010, стр. 13; Поповић, Д, *Пореско право: петнаесто, измењено и допуњено издање*, Београд, 2017, стр. 538).

²⁶ Чл. 116. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²⁷ Чл. 133, ст. 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²⁸ Чл. 133, ст. 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

²⁹ Чл. 137, ст. 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

животне средине.³⁰ Обвезници ове накнаде су правна лица и/или предузетници који обављају наведене активности, односно утичу на животну средину, као и власници теретних возила, односно лица која обављају наведени транспорт.³¹

Основицу накнаде за заштиту и унапређивање животне средине представља количина загађења, односно негативног утицаја на животну средину које настаје обављањем активности.³² Наведено важи за обављање активности које утичу на животну средину, док су у случају посебно предвиђеног транспорта нафте, нафтних деривата, сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из индустрије или за индустрију, прописани другачији критеријуми.³³ Висину ове накнаде својим актом утврђује јединица локалне самоуправе,³⁴ чијем буџету и припадају њени приходи.³⁵ Они представљају изворне приходе јединица локалне самоуправе.³⁶

Иако постоје бројни показатељи да се амбициозно улаже у заштиту животне средине,³⁷ функционалност тзв. еколошких накнада као економских инструмената и даље је упитна.³⁸ Према резултатима једног од истраживања из 2020. године, средства из локалних фондова годинама уназад трошила су се на: „субвенције комуналним предузећима, асфалтирање улица, реконструкцију мостова, изградњу саобраћајница,³⁹ а није се узимало у обзир да према Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем те активности „не припадају заштити животне средине, већ областима као што су развој заједнице, водоснабдевање, улична расвета (...)“

³⁰ Вид: чл. 134, ст. 3. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

³¹ Вид: чл. 134, ст. 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

³² Чл. 135, ст. 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

³³ Попут носивости транспортног средства, количине терета и слично (Вид: чл. 135, ст. 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара).

³⁴ Чл. 134, ст. 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

³⁵ Чл. 139. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

³⁶ Вид: чл. 6, тач. 5. Закона о финансирању локалне самоуправе (Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015, 83/2016, 91/2016, 104/2016, 96/2017, 89/2018, 95/2018, 86/2019, 126/2020 и 99/2021).

³⁷ За овакав закључак довољни су нам примери предложених капиталних расхода за 2022. годину, попут улагања у изградњу регионалних центара за управљање отпадом, пројекта даљинског грејања у Крагујевцу и комуналне и водоводне мреже у неколико десетина градова и општина у Србији.

³⁸ Слично стање је и у другим државама Западног Балкана. Вид: Перовић, Д, *Решавање проблема еколошких екстерналија применом економских инструмената у области заштите животне средине: докторска дисертација*, Правно факултет Универзитета у Нишу, 2019, стр. 300-301.

³⁹ Максимовић, Д, *Како смо протраћили пола милијарде евра*, Зборник радова: *Стање система финансирања заштите животне средине у Србији у периоду 2010-2018*, Вршац, 2020, стр. 19 (доступно на: <https://staniste.org.rs/wp-content/uploads/2019/10/Studija-Finansiranje-ZZS.pdf> (25.11.2021; 21.44))

зато се не могу спроводити кроз фонд за заштиту животне средине и не могу се финансирати из еко-накнада.⁴⁰

Велики загађивачи требало би да буду и оштрије фискално погођени. За њих највећа висина накнаде „износи на годишњем нивоу 2.000.000 динара, дакле месечно око 167.000 динара (мање од 1.400 евра), што не сматрамо да је износ који би такве велике компаније посебно финансијски погодио нити их стимулисао на предузимање превентивних и других мера за заштиту животне средине“.⁴¹

За повећање инвестиција у заштиту животне средине на локалном нивоу чини се неопходним да јединице локалне самоуправе активно и оперативно приступе и учествују. Фискални савет последњих година редовно указује на исте или сличне проблеме са којима се суочавају локалне јавне финансије. Буџети градова оптерећени су структурним слабостима (ниске инвестиције, висока текућа потрошња, слаба наплата појединих прихода), буџетски процес је некредитбилан, а доцње су велике и растуће.⁴² Проблеми у наплати изворних прихода умањују финансијске капацитете јединица локалне самоуправе, а неретко се проблемом чини и планирање све мањих расхода у програмима фонда за заштиту животне средине локалних самоуправа. Истраживање Еколошког центра „Станиште“, из Вршца, указује нам на тренд повећања броја јединица локалне самоуправе које су укинуле буџетски фонд за заштиту животне средине. „У 2013. години само град Сремска Митровица је укинуо свој фонд, да би до 2019. године то исто учинило укупно 23 општине и града. Као разлог за затварање фонда најчешће се наводи престанак наменског карактера прихода од накнада.“⁴³

5. Уместо закључка

Одрживи развој представља политички концепт који собом носи многе практичне и реалне изазове, с посебним нагласком на оне који се тичу обезбеђења, усмеравања и ослобађања ресурса за остваривање такве политике. Стога је финансирање заштите животне средине означено као једно од најважнијих питања у систему управљања заштитом животне средине, не само у формалним стратешким документима.

⁴⁰ Исто.

⁴¹ Илић-Попов, Г., *Заштита и унапређивање животне средине у српском пореском систему*, Зборник радова: *Liber amicorum: зборник радова у част професора емеритуса Дејана Поповића*, Београд, 2021, стр. 210.

⁴² Република Србија: Фискални савет: Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке, 2017, стр. 48 (доступно на: [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf) (25.11.2021; 23.59).

⁴³ Максимовић, Д, *нав. дело*, стр. 20.

Чини се да у последње време приметно јача свест домаће јавности о потреби заштите животне средине. Оно што буди оптимизам је то што и доносиоци политичких одлука и они који претендују да то постану излазе на политичку арену са изразима „еколошког патриотизма“ и са сопственим визијама „зелене Србије“.

Не постоји једнообразни модел расподеле прихода између различитих политичко-територијалних јединица. Локална власт најближа је грађанима. Припадници локалне заједнице развијајући осећај међусобне сарадње у одлучивању и управљању стварају дух солидарности, интегрисаности и одговорности за заједничко добро, а имплементирана фискална децентрализација свакако подстиче и конкурентност међу локалним властима.

У области економских инструмената за заштиту животне средине на локалном нивоу повећана је транспарентност и знатно су олакшани поступци убирања и контроле прихода. Но, иако постоје назнаке да се амбициозно улаже у заштиту животне средине, функционалност тзв. еколошких накнада као економских инструмената и даље је упитна.

Основни нефискални циљ сваког фискалитета који претендује на префикс „еколошки“ је да се њиме економски субјекти упућују на рационалност у коришћењу оскудних природних ресурса, те користе незагађујуће супституте и/или унапређују и улажу у своју производну технологију у смеру здравије животне средине и енергетске ефикасности. У том смислу, ваљало би да велики загађивачи буду оштрије фискално погођени, а морало би се размислити и о дестинираности овог прихода за еколошке намене у буџетима јединица локалне самоуправе. Једино тако се може омогућити да овај инструмент оствари и своју еколошку, а не само фискалну димензију.

*Predrag Stojanović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ON CERTAIN ISSUES OF FINANCING ENVIRONMENTAL PROTECTION AT THE LEVEL OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Sustainable development is a political concept that brings with it numerous practical and realistic challenges, with special emphasis on those related to the provision, direction and release of resources for the implementation of such a

policy. Therefore, the financing of environmental protection is marked as one of the most important issues in the environmental management system, not only in formal strategic documents. In the area of economic instruments for environmental protection at the local level, transparency has been increased and revenue collection and control procedures have been significantly facilitated. Whilst there are indications that ambitious investments are being made in environmental protection, the functionality of the so-called environmental compensations as economic instruments remains questionable. Large polluters should be fiscally affected more severely, and the destination of this revenue for environmental purposes in the budgets of local self-government units should be considered. This is the only path to enable this instrument to produce its "environmental" and not only its fiscal dimension.

Key words: *sustainable development, environment, local self-government, environmental taxes, environmental compensations.*