

*Др Предраг Стојановић, редовни професор,
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 502.1(497.11)
DOI: 10.46793/XIVMajsko.855S*

ПЕРСПЕКТИВЕ ЕКОЛОШКОГ ОПОРЕЗИВАЊА КАО ЕКОНОМСКОГ ИНСТРУМЕНТА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Зелени порези и озелењавање пореских система представљају, већ неколико деценија, за развијеније државе - нужну реалност, а, с друге стране, за транзиционе и земље у развоју - и даље само редове у различитим стратегијама и програмским актима. Позитивном се чини тенденција ка нормативном обухватању свих накнада за коришћење јавних добара у један законски текст, као и нормативно уређење акцизног опорезивања електричне енергије, с обзиром на чињеницу да се путем ових норми пружа значајан подстицај ка обновљивим изворима енергије. Иако очигледно постоје извесни нормативни помаци у погледу заштите животне средине, Република Србија, нажалост, и даље представља типичну државу закаснеле транзиције која „вуче“ многобројне еколошке проблеме као баласт прошлости. Свакако, оно што би могло да погодује политичким елитама економски слабије развијених држава, а нарочито држава у транзицији јесте чињеница да се могу користити позитивним и негативним искуствима оних правних система који су већ спровели еколошке реформе.

Кључне речи: *еколошки порези, зелено опорезивање, одрживи развој, животна средина, еколошке накнаде, акцизе.*

1. Уводна разматрања

Потребе човечанства расту у сваком погледу. Да би се оне задовољиле, потребан је примерен развој савремене технологије у свим привредним гранама. То поспешује квалитет живљења. Но, квалитативан преображај начина живљења подразумева и квантитативне промене животне средине. Трошење природних ресурса постаје убрзано. Животна средина је све

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу "XXI век – век услуга и Услужног права", бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

угроженија. Да би такав привредни развој био одржив, а животна средина остала очувана и за будуће генерације, неопходно је радити на унапређењу њене заштите. То указује на неминовну повезаност процеса одрживог развоја и заштите животне средине. Као актуелан проблем, одрживи развој се јавља 70-их година прошлог века (Франсоа Перу је био предложен за Нобелову награду због фундирања концепта)¹ да би током 90-их година постало једно од најважнијих начела у планирању привредног развоја. Одрживи развој, тако, није статичка категорија, већ развојни процес који садржи: време, простор и управљање.² Он је „...развој који задовољава потребе данашњице без компромитовања способности будућих генерација да задовоље њихове сопствене потребе.“³

Традиционална методологија регулисања контроле штете у области животне средине дуго времена се састојала 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. 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 екстерналија до којих доводи загађење животне средине, а правна теорија добила је задатак да овакав инструмент правно уобличи у законодавну норму. У суштини, тражио се правни основ за унапред предвиђену еколошку штету и он се пронашао кроз отеловљење принципа „загађивач плаћа (the polluter pays principle),⁴ принципа који је фундиран кроз два атрибута, и то: *ratione personae*, јер се унапред зна ко плаћа и *ratione temporis*, јер се плаћање односи само на будућу штету.⁵ Створени су различити типови тржишних инструмената за заштиту животне средине – од појединачних накнада и пореских облика, преко трансферабилних дозвола за

¹ Вид. више: Перу, Ф., *За филозофију новог развоја*, Београд, 1986.

² Вид: Miller, D., De Roo, G., *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable Strategies for Sustainable City Planning and Environmental Improvement*, Ashgate, Alderhot, England, 1999, p. 20.

³ Shelton, D., *Course 3-Techniques and Procedures in International Environmental Law*, UNGAR Programme of training for the Application of Environmental Law, 2nd edition, UNGAR, Geneva, 2004, p. 1.

⁴ 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.

⁵ Зиндовић, И., *Облици правне одговорности у контексту заштите животне средине*, Европско законодавство, бр. 2/2012, стр. 277.

загађење, еколошких депозита, различитих субвенција и подстицаја, па све до програма одговорности и компензација.

Дакле, концепт одрживог развоја захтева како коришћење административних, тако и коришћење различитих економских инструмената у циљу заштите животне средине. Иако економска доктрина не пружа јединствен став у погледу обима појма економских инструмената, већина аутора, као један од кључних инструмената, незаобилазно наводи и тзв. „зелене,“ тј. еколошке порезе, док поједини аутори ту сврставају и порезе схваћене у најширем смислу речи. Свакако, није сувишно подсетити да „пореско и финансијско право чине основу за увођење и примену економских инструмената заштите животне средине.“⁶

2. О „зеленим“ порезима и „озелењавању“ пореских система

Међу најважнијим и најефикаснијим економским инструментима заштите животне средине издвајају се еколошки порези. Иако не постоји доктринарно општеприхваћена дефиниција,⁷ 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. 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.⁸

Током процеса увођења еколошких пореза у савремене правне системе поново се показала актуелном стара *Пигуова* идеја о порезима на екстерне ефекте. Наиме, како би се и у погледу здраве животне средине могла узети у обзир римска максима *sic utere tuo ut alienum non laedas*, неопходно би било интернализovati екстерне трошкове загађења животног простора који се често не разматрају приликом обрачуна трошкова индустријске производње. „Зеленим“ опорезивањем би се, тако, дошло до повећања цене производа који током производње или потрошње негативно делују на животну средину. На тај начин, извршио би се подстицај, како на произвођаче, тако и на потрошаче.

⁶ Лилић, С., Дреновак-Ивановић, М., *Еколошко право: друго, ажурирано издање*, Београд, 2014, стр. 33.

⁷ Такође, приметна су и различита термилошка одређења еколошких пореза. Аутори са немачког говорног подручја углавном користе термин *umweltsteuern*, аутори са француског - *l'écotaxe*, а на енглеском говорном подручју користе се, уз *eco-tax*, још и појмови попут *ecological tax*, *pollution tax*, *green tax*, *environmental tax* и сл.

⁸ Јелчић, Б., *Колико су еколошки порези – еколошки?*, Зборник радова: Тенденције у развоју финансијске активности државе Загреб, 2000, стр. 200.

Због свега наведеног, последње деценије 20. века многе државе кренуле су не само путем увођења појединачних еколошких пореза у свој правни систем, већ и у смеру свеобухватних еколошких пореских реформи, за које се, у литератури, усталио назив „екологизирање“ или „озелењавање“ пореских система (*greening of tax systems*). Екологизирање пореских система, као концепт, подразумева три групе мера – елиминисање дисторзивних субвенција, односно дисторзивних пореза, промене постојеће пореске структуре и увођење нових еколошких пореза⁹

У литератури се може пронаћи више различитих класификација еколошких пореза. Међу општеприхваћеним, могле би се сврстати подела на еколошке порезе у ширем и ужем смислу и подела на непосредне и посредне еколошке порезе.

Еколошки порези у ширем смислу обухватају готово све фискалне инструменте који имају за циљ интернализацију негативних еколошких екстерналија – од појединачних пореских облика, преко различитих врста еколошких накнада, такса и сличних дажбина. Еколошки порези у ужем смислу подразумевају порезе који се непосредно уводе на добра путем којих се загађује животна средина.¹⁰ Непосредни еколошки порези представљају оне порезе чије је увођење мотивисано еколошким разлозима. Супротно томе, посредни еколошки порези подразумевају оне пореске облике који нису превасходно настали у циљу заштите животне средине, већ су иницијално уведени у порески систем из неког другог разлога, али делимично остварују и еколошке циљеве.

Значајнијом класификацијом еколошких пореза чини се и она на Пигуове, Пара-Пигуове и двострано корисне порезе. Пигуови, или специфични порези, представљају скуп пореза којима је циљ оптимална интернализација негативних екстерналија и код којих се висина пореског оптерећења мери у односу према јединици емитованог загађења. Пара-Пигуови порези су, пак, индиректни порези код којих се примењују више стопе за она добра и услуге чија производња и употреба негативније утиче на животну средину. На крају, двострано корисни порези били би они фискални облици који су строго наменски усмерени на прикупљање прихода за активности повезане са заштитом животне средине.¹¹

⁹ Нав. према: Илић-Попов, Г., *Еколошки порези*, Београд, 2000, стр. 31-33.

¹⁰ Узевши у обзир чињеницу да је и за еколошке порезе у ужем смислу и за еколошке накнаде својствено постојање принуде и одсуство непосредне противнакнаде, врло је тешко повући јасну границу између ова два фискална облика. Вид. *Исто*, стр. 107.

¹¹ Нав. према: Јелчић, Ба., Јелчић, Б., *Порезни систем и порезна политика*, Загреб, 1998, стр. 373.

3. Циљеви и улоге „зеленог“ опорезивања

Уз основну фискалну и корективну улогу интернализације негативних екстерналија, зеленим порезима се признају и друге подстицајне и фискалне улоге. Значајним се чини и ефекат могућег кориговања економских дисторзија у пореском систему, тј. обезбеђења преношења пореског терета са чинилаца рада на природне ресурсе. Постизањем ових циљева остварује се феномен тзв. двоструке дивиденде.

Аргумент двоструке дивиденде, којег су многи министри финансија обилато користили при образлагању нових политика, подразумева својеврсну приходну неутралност и буџетски неутралан трансфер пореског оптерећења са потрошње и фактора производње на активности и производе који имају негативан утицај на животну средину. Наиме, логика ове политике своди се на умањење пореских прихода на страни већ постојећих пореза које би, истовремено, било надокнађено у истој мери растом пореских прихода од нових еколошких пореза. Тако би, с једне стране, увођење еколошких пореза, и, на тај начин омогућено, остваривање еколошких циљева (тзв. зелена дивиденда), обезбедило, с друге стране, додатни бенефит смањења постојећих дисторзивних пореза, као и остварење других социјалних циљева (тзв. плава дивиденда) и, истовремено, онемогућило евентуални настанак оних проблема у привреди једне државе који су скопчани са увођењем нових пореза и већим пореским оптерећењем.

Међутим, упркос свим предностима које говоре у прилог „озелењавању“ пореских система, не сме се превидети чињеница да имплементирање овог концепта може довести транзиционе привреде у незавидан положај, јер су предузећа погођена теретом еколошких пореза, са аспекта конкурентности, у знатно неповољнијем положају од предузећа оних земаља са блажом еколошком политиком у које се неретко селе „прљаве индустрије.“¹² Такође, иако се теорија двоструке дивиденде чини рационалном и, стога, прихватљивом могућношћу, у перспективи се могу појавити и бројни други проблеми због којих би се креатори политика морали чувати наивног ентузијазма безусловних имплементација одређених концепата. „Наиме, повећање еколошких пореза (посебно пореза на енергенте) може довести до повећања трошкова осталих производних фактора, а самим тим, и до нижег нивоа производње и ниже запослености. На овај начин, позитивни ефекти на запосленост по основу преусмеравања пореских оптерећења са рада на производе и процесе штетне по животну средину могу бити анулирани. Поред тога, можда се промени и преговарачка стратегија, па се може десити да се повећају реалне плате и смањи притисак на рад, али да се истовремено не

¹² О феномену тзв. „загађивачких рајева“ вид. више: Smarzynska Javorcik, B., Wei, S., *Pollution Havens and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or Popular Myth?*, Contributions to Economic Analysis & Policy, Volume 3, Issue 2, Article 8, 2004, стр. 1-32.

повећа и запосленост. Због свега овога, могуће је да ефекат дупле дивиденде изостане.“¹³

На крају, у погледу еколошког опорезивања наилазимо и на различита интересна стремљења не само између јавне и приватне сфере, већ и између самих креатора политика. Наиме, ретки су министри финансија који су спремни да прихвате идеју о дестинираности ових прихода. Такође, министри за пореска питања углавном „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.“¹⁴

4. Еколошко опорезивање у Европској унији

Идеја о побољшању квалитета животне средине дуго постоји у заједници европских држава. Први акциони програм, којим су дефинисани циљеви еколошке политике донет је још 1973. године, а данас је на снази Седми акциони програм за животну средину у оквиру којег се огроман значај даје тзв. еколошким буџета. Различите државе чланице Европске уније спровеле су еколошку реформу у складу са својим могућностима и потребама, углавном користећи искуства пионира у том подухвату – нордијских земаља.

У пракси европских институција, еколошки порези се појмовно одређују као еколошки порези у ужем смислу, тј. представљају оне пореске облике код којих је пореска основица изражена у физичким јединицама материје за коју је доказан негативан утицај на животну средину, док се еколошки порези у ширем смислу углавном подводе под појам еколошких дажбина (*levy*).¹⁵ Према методологији *Еуростата*, еколошки порези би се могли поделити у четири основне групе: 1. порези на енергенте; 2. порези на транспорт; 3. порези на загађење, и 4; порези на природне ресурсе.¹⁶

Иако у Европској унији постоји готово општа сагласност о позитивном утицају еколошких пореза на заштиту животне средине и даље постоји несклад у погледу усклађивања пореских стопа јер није спроведена хармонизација пореских система на простору европске заједнице држава, те, стога, и данас

¹³ Каплановић, С., *Интернализација екстерних трошкова у функцији обезбеђења одрживог развоја друмског саобраћаја: докторска дисертација*, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 62.

¹⁴ Илић-Попов, Г., *нав. дело*, стр. 75.

¹⁵ О различитим политикама еколошког опорезивања и заједничким програмима у Европској унији вид.више: Бејаковић, П., *О увођењу еколошких пореза у одабраним развијеним земљама*, Порезни вјесник, бр. 6/2016, стр. 121-143.

¹⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_taxind2_esms.htm#meta_update_1513933021236 (13.04.2018).

углавном све зависи од националних политика. Изузетак, у том смислу, чини домен опорезивања енергије. Наиме, у октобру 2003. године, са циљем подстицања енергетске ефикасности у трошењу енергије, донета је Директива за опорезивање енергије (*Energy Tax Directive 2003/96/EC*)¹⁷ путем које су прописане минималне пореске стопе испод којих се производи обухваћени директивом не могу опорезовати, и којом су, за разлику од претходне директиве, обухваћени и производи попут угља, природног гаса и електричне енергије.

Међутим, без обзира на спроведено „озелењавање“ пореских система и све веће притиске европског законодавца, не би се могло закључити да се и остварило значајно повећање прихода од еколошких пореза на простору Европске уније. Постоји „општи став да могућности које се могу остварити и са еколошког и са фискалног аспекта нису довољно искоришћене, што и показује учешће еколошких пореза у БДП, које се за све земље чланице просечно креће од 2-3 %.“¹⁸

5. Стање и перспективе у Републици Србији

У погледу еволуције „зелене“ регулативе у Републици Србији, значајно је поменути доношење Закона о заштити животне средине 2004. године и усвајање низа закона из ове области, 2009. године, путем којих су уређена бројна питања – од заштите ваздуха, природе, заштите од буке, па све до амбалаже и амбалажног отпада. Такође, Влада Републике Србије је 2010. године усвојила Национални програм заштите животне средине¹⁹ као основни стратешки документ у овој области. Применом решења овог програмског акта настоје се превазићи нагомилани проблеми - између осталог,²⁰ и недовољан надзор над спровођењем

¹⁷<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF> (13.04.2018).

¹⁸ Стојановић, М., *Ефикасност пореза у решавању еколошких проблема: докторска дисертација*, Економски факултет Универзитета у Нишу, 2016, стр. 73.

¹⁹http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/9_zastita_zivotne_sredine/9_10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine/9.10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine.pdf (13.04.2018).

²⁰ Наводе се, тако, „недостатак основних стратешких докумената; неодрживо коришћење природних ресурса и добара; прекомерна експлоатација налазишта подземних вода, шума и других природних ресурса, диспаритет цене енергије и енергената; ниска енергетска ефикасност у производњи, дистрибуцији и потрошњи енергије; неодговарајућа временска и просторна расподела вода; губитак осетљивих природних станишта; изражени процеси ерозије земљишта; прекомерно загађење вода; загађење вода, земљишта и ваздуха услед неадекватног управљања отпадом; прекомерно загађење ваздуха у индустријским зонама, рударским и енергетским подручјима; прекомерно загађење ваздуха од саобраћаја; знатан недостатак инфраструктуре у области животне средине; неадекватан мониторинг и

прописа, посебно на локалном нивоу; недовољни институционални капацитети, посебно на локалном нивоу; недостатак подстицаја за смањење загађења и непостојање ефикасног финансирања заштите животне средине.²¹

Након гашења Фонда за заштиту животне средине 2012. године, четири године касније, основан је буџетски Зелени фонд.²² Наредне, 2017. године, после скоро деценију и по, издвајањем из бившег Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Република Србија добија посебан ресор животне средине у Влади Србије,²³ а оправданим се чини и очекивање да би се током 2018. године могло очекивати и отварање Поглавља 27, које би додатно поспешило борбу за приближавање европским стандардима у погледу заштите животне средине.²⁴ Ова перспектива, свакако, подразумева нову финансијску инјекцију из европских фондова, али и изазов у погледу болних резова са досадашњом привредном праксом, нарочито у оквиру индустријске производње. Такође, то нужно имплицира неопходне акције у циљу обезбеђивања додатних домаћих финансијских извора средстава и успоставе делотворнијег и ефикаснијег система финансирања, јер се издвајање за заштиту животне средине у Србији у просеку „креће 0,3% БДП-а годишње, док неке земље у транзицији издвајају око 2% БДП-а за заштиту животне средине, а нове чланице ЕУ у претприступном периоду су издвајале 1,5 – 2,5% БДП-а.“²⁵

Иако Република Србија није спровела свеобухватну еколошку пореску реформу, могли би рећи да су ипак присутне различите форме „озелењене“ пореске политике – од многобројних пореских облика који би се могли сврстати у еколошке порезе у ширем смислу – многобројних еколошких накнада и акциза, па све до различитих пореских подстицаја,²⁶ путем којих се доприноси посредном очувању животне средине. Еколошке накнаде представљају онај облик еколошких пореза који се користи за заштиту и унапређење животне средине, а чија се наменска употреба подразумева. За разлику од еколошких накнада, које се као приход не сматрају довољно издашним на државном нивоу, акцизе, које би се могле сврстати у „зелене“ пореске облике – акцизе на нафтне деривате и електричну енергију, представљају веома издашан приход за

извештавање. “Вид.: (http://www.rsip.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/9_zastita_zivotne_sredine/9_10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine/r_9.10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine.pdf) (13. 04. 2018).

²¹ Исто.

²² Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.91/2016).

²³ Закон о изменама Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 62/2017).

²⁴ <http://rs.n1info.com/a353200/Vesti/Vesti/Trivan-Otvaranje-Poglavlja-27-moguce-u-junu-2018.-godine.html> (13.04.2018).

²⁵ Дашић, Б., Петровић, Г., Суботић, Ј., *Издавање из буџета Републике Србије за заштиту животне средине, Економски сигнали*, 12(1), стр. 9.

²⁶ О овим облицима пореских подстицаја вид.више: Димитријевић, М, *Порески подстицаји у функцији заштите животне средине*, Зборник радова: *Екологија и право*, Београд, 2012. стр. 230-240.

републички буџет, али, такође, представљају и ненаменски, недестинирани приход, чиме њихова еколошка димензија може бити озбиљно доведена у питање.

У складу са важећим Законом о заштити животне средине,²⁷ као економски инструменти заштите животне средине истичу се следеће еколошке накнаде: накнада за коришћење природних вредности; накнада за загађивање животне средине и накнада за заштиту и унапређивање животне средине.²⁸ „Када год је то изводљиво, српски законодавац настоји да висину еколошких накнада одреди имајући у виду количину емитованих штетних материја, односно количину употребљеног добра од општег интереса. Када то није могуће, њихова висина се одређује коришћењем других параметара којима се на посредан начин покушавају одредити размере загађивања, односно коришћења добара од општег интереса.“²⁹

Накнаду за коришћење природних вредности плаћа корисник природне вредности који сноси и трошкове санације и деградације датог природног простора.³⁰ Средства која се прикупе путем ове накнаде представљају приход Републике Србије, буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, што зависи од врсте накнаде и регулисања посебним законима.³¹

Накнада за загађивање животне средине представља, и са приходне и са инструменталне стране, најзначајнију еколошку накнаду у српском пореском систему. Она, дакле, остварује и фискалну и подстицајну улогу. Ову накнаду плаћа загађивач, тј. оно лице које узрокује загађење животне средине емисијама, односно отпадом или оно лице које производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизводе или производе који садрже материје штетне по животну средину.³² Средства остварена од ове накнаде представљају приход буџета Републике Србије у висини од 60%, док су у висини од 40% део буџета јединице локалне самоуправе и наменски се користе за заштиту и унапређивање животне средине према програмима и акционим и санационим плановима.³³ Накнадама за загађивање животне средине прикупи се „изнад 70% укупних прихода од накнада које су повезане са животном средином. У структури ових

²⁷ Закон о заштити животне средине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС и 14/2016) (у даљем тексту – Закон о заштити животне средине).

²⁸ Вид: чл. 84-87. Закона о заштити животне средине.

²⁹ Цвјетковић, Ц., *Еколошке накнаде као инструмент заштите животне средине*, Зборник радова: Collected papers, бр. 2 (2014), стр. 398.

³⁰ Чл. 84, ст. 1. Закона о заштити животне средине.

³¹ Чл. 84, ст. 2. Закона о заштити животне средине.

³² Чл. 85, ст. 3. Закона о заштити животне средине.

³³ Чл. 85. ст. 5 и ст. 6. Закона о заштити животне средине.

прихода (...) највећи значај имају накнаде за емисије SO₂ и NO, прашкасте материје и отпад.³⁴

Накнада за заштиту и унапређивање животне средине представља такав облик еколошке накнаде чије је увођење у надлежности јединица локалне самоуправе. Она се може прописати на основу коришћења непокретности,³⁵ обављања одређених активности које утичу на животну средину,³⁶ 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 животне средине.³⁷ Обвезници ове накнаде су власници/закупци непокретности,³⁸ односно правна лица/предузетници који обављају наведене активности.³⁹ Средства остварена од ове накнаде троше се наменски за заштиту и унапређење животне средине.⁴⁰

Све накнаде за коришћење јавних добара, које су до сада биле регулисане у оквиру 13 различитих законских текстова, требало би ускоро да буду обједињене једним законским актом – Законом о накнадама за коришћење јавних добара. Иако овај Закон још није усвојен, на основу његовог нацрта⁴¹ можемо уопштено закључити да ће оваква транспарентност свакако олакшати привредну делатност у Републици Србији.

Као основна мањкавост система еколошких накнада у Републици Србији у литератури се често наводи питање непостојања адекватне контроле јединица локалне самоуправе у трошењу наменских средстава. „До наведене ненаменске употребе средстава долази пре свега због нејасно дефинисаних критеријума шта се сматра ресором заштите животне средине, али и недовољне контроле од стране надлежног министарства, које за програме који нису довољно повезани са животном средином, даје одобрење за употребу наменских средстава, а, касније, чак и не контролише на адекватан начин трошење тих средстава.“⁴²

За разлику од средстава остварених путем еколошких накнада, за Републику Србију много је већи фискални значај средстава добијених од „зелених“ акциза, као посредних еколошких и Пара-Пигуових пореза. Важећи Закон о акцизама

³⁴ Стојановић, М., *Еколошке накнаде као део система еколошких пореза*, Економски сигнали, 12(1), стр. 47.

³⁵ Чл. 87, ст. 3, тач. 1. Закона о заштити животне средине.

³⁶ Чл. 87, ст. 3, тач. 2. Закона о заштити животне средине.

³⁷ Чл. 87, ст. 3, тач. 3. Закона о заштити животне средине.

³⁸ Чл. 87, ст. 3, тач. 1. Закона о заштити животне средине.

³⁹ Чл. 87, ст. 5. Закона о заштити животне средине.

⁴⁰ Чл. 87, ст. 10. Закона о заштити животне средине.

⁴¹ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/javne%20rasprave/2017/koriscenje%20javnih%20dobara/Nacr%20zakona%20o%20naknadama%20za%20koriscenje%20javnih%20dobara.pdf> (13.04.2018).

⁴² Стојановић, М., *нав. дело*, стр. 50.

Републике Србије⁴³ прописује опорезивање различитих производа - деривата нафте, биогорива и биотечности, дуванских прерађевина, укључујући ту и дуванске прерађевине које се при употреби греју или не сагоревају, алкохолних пића, кафе, течности за пуњење електронских цигарета и електричне енергије за крајњу потрошњу.⁴⁴ Од значаја за анализу су само прва и последња група производа који се акцизно опорезују – деривати нафте и електрична енергија за крајњу потрошњу.

Према чл. 9. Закона о акцизама, акцизе на нафтне деривате плаћају се на оловни, безоловни бензин, гасна уља, керозин, течни нафтни гас, биогорива и биотечности, на сваки производ који се продаје и употребљава као погонско гориво, као и на адитиве, односно екстендере, који су као такви декларисани за додавање у погонска горива. Иако акцизе на нафтне деривате свакако представљају најиздашнији облик акциза, и самим тим, најомиљенији избор „зеленог“ опорезивања готово свих министарстава финансија на свету, њихову еколошку димензију и делотворност у Републици Србији могли би назвати упитном. Наиме, чини се да диференцијација пореских стопа, која је основа зеленог опорезивања у погледу акциза, као Пара-Пигуових пореза, није доследно извршена. У том смислу, не може се избећи очигледно невелика разлика између стопе опорезивања течног нафтног гаса, који се сматра еколошким горивом и, нпр. безоловног бензина.⁴⁵

Увођење акциза на електричну енергију за крајњу потрошњу, 2015. године, представљало је још једну нужну активност у погледу усклађивања нашег пореског система са пореским системом Европске уније. Према одредбама Закона о акцизама, под крајњом потрошњом подразумева се испорука електричне енергије крајњим потрошачима у Републици Србији, али и потрошња електричне енергије од стране самог снабдевача за сопствене потребе.⁴⁶ Обвезником акцизе сматра се лице које се, у складу са законом којим се уређује област енергетике, сматра снабдевачем електричном енергијом,⁴⁷ док основицу за обрачун акцизе чини цена електричне енергије у коју се урачунавају сви трошкови који су директно везани за испоручену електричну енергију, укључујући ту и трошкове који не зависе од потрошње електричне енергије, као и накнада за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије, а у

⁴³ Закон о акцизама („Сл. гласник РС“, бр. 22/2001, 73/2001 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 - др. закон, 61/2007, 5/2009, 31/2009, 101/2010, 43/2011, 101/2011, 6/2012 – усклађени дин. изн., 47/2013, 4/2014 – усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 4/2015 – усклађени дин. изн., 5/2015 – усклађени дин. изн., 55/2015, 103/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 – усклађени дин. изн. и 18/2018 – усклађени дин. изн.) (у даљем тексту: Закон о акцизама).

⁴⁴ Чл. 2. Закона о акцизама.

⁴⁵ Вид: чл. 9, ст. 1. тач. 2. и чл. 9. ст. 1, тач. 5. Закона о акцизама.

⁴⁶ Вид: чл. 40и. Закона о акцизама.

⁴⁷ Чл. 40ј. Закона о акцизама.

складу са законом којим се уређује област енергетике.⁴⁸ Једна од мањкавости оваквог законског решења је и прешироко дефинисање основице за обрачун акцизе, на шта је указивала и стручна и лаичка јавност. Поједини су нагласак стављали „на то да акциза не би требало да се обрачунава на остале елементе тарифног система, већ само на основу броја киловат сати утрошене електричне енергије, с обзиром да ти други елементи немају никаквих веза са утрошеном електричном енергијом.“⁴⁹

6. Уместо закључка

Не постоји самоодрживи прогрес. Без обзира на то што још од индустријске револуције као цивилизација еволуирамо у привредном расту, заштита животне средине, као нужни предуслов људске егзистенције - и даље представља велики изазов. Зато је концепт одрживог развоја уздигнут на ниво општеприхваћене парадигме данашњице.

„Зелени“ порези и „озелењавање“ пореских система представљају, већ неколико деценија, за развијеније државе - нужну реалност, а, с друге стране, за транзиционе и земље у развоју - и даље само редове у различитим стратегијама и програмским актима. Свакако, посматрање еколошких пореза као инструмента за заштиту животне средине нужно изискује да у пракси укупна социјална корист остварена њиховим коришћењем буде већа од укупних социјалних трошкова.

Иако очигледно постоје извесни нормативни помаци у погледу заштите животне средине, Република Србија, нажалост, и даље представља типичну државу закаснеле транзиције која „вуче“ многобројне еколошке проблеме као баласт прошлости – економских санкција, распада тржишта, бомбардовања важних инфраструктурних и индустријских објеката, осиромашења становништва, и сл.

Највеће мањкавости система еколошких накнада у Републици Србији тичу се питања непостојања адекватне контроле јединица локалне самоуправе у погледу трошења наменских средстава остварених овим накнадама. Ипак, позитивном се чини тенденција креатора политике ка нормативном обухватању свих накнада за коришћење јавних добара у један законски текст. На тај начин, повећаће се транспарентност и спречити раштрканост норми која је до сада карактерисала систем регулисања еколошких накнада.

У погледу акциза на нафтне деривате, очито је да диференцијација пореских стопа није адекватно извршена како би била остварена и еколошка функција ових акциза. Нормативно уређење акцизног опорезивања електричне енергије, с обзиром на чињеницу да се путем ових норми пружа значајан подстицај ка

⁴⁸ Чл. 40к. Закона о акцизама.

⁴⁹ <http://www.forum-nis.org.rs/pdf/vesti/novo2015/umesto-na-struju-akciza-na-tarifu.pdf> (13. 04. 2018).

обновљивим изворима енергије, пак, представља више него успелу акцију усклађивања нашег пореског система са системом Европске уније.

Међутим, услед глобалне и националне неприпремљености за коришћење алтернативних видова енергије, потрошња нафтних деривата и електричне енергије још увек не представља плод аутономног избора потрошача, већ нужну претпоставку свакодневног живота појединаца и привреде. Без припремљене стратегије у погледу алтернативних решења, инсистирање на смањењу потрошње нафтних деривата и, нарочито, електричне енергије, применом мера пореске политике, могло би водити негативним ефектима у функционисању националне привреде. Свакако, оно што би могло да погодује политичким елитама економски слабије развијених држава, а нарочито држава у транзицији јесте чињеница да се могу користити позитивним и негативним искуствима оних правних система који су већ спровели еколошке реформе

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

THE PERSPECTIVES OF ENVIRONMENTAL TAXATION AS AN ECONOMIC INSTRUMENT FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In more developed countries for almost several decades, Green Taxes and "Greening" Tax Systems represent - requisite reality, and on the other hand, for developing and countries in transition - still nothing but queues in different strategies and programmatic Acts. It seems positive that there is a tendency to normative inclusion of all payments related to the use of public goods in a legitimate text and as well as normative arrangement of excise taxation of electricity considering the fact that through these norms a significant incentive towards renewable energy sources is provided. Although evidently there are certain normative data related to environmental protection, unfortunately, the Republic of Serbia still represents a typical country of delayed transition that "draws" many ecological issues as the weight from past. Certainly, what could be useful to the political elites of underdeveloped countries, specifically countries in transition, is the fact that they could use positive and negative experiences of those legal systems that have already carried out the ecological reforms.

Key words: *environmental taxes, green taxation, sustainable development, environment, Ecotax, excise.*

Литература

- Бејаковић, П., *О увођењу еколошких пореза у одабраним развијеним земљама*, Порезни вјесник, бр. 6/2016.
- Дашић, Б., Петровић, Г., Суботић, Ј., *Издавајње из буџета Републике Србије за заштиту животне средине*, Економски сигнали, 12(1)/2017.
- Димитријевић, М., *Порески подстицаји у функцији заштите животне средине*, Зборник радова: Екологија и право, Београд, 2012.
- Зиндовић, И., *Облици правне одговорности у контексту заштите животне средине*, Европско законодавство, бр. 2/2012.
- Илић-Попов, Г., *Еколошки порези*, Београд, 2000.
- Јелчић, Б., *Колико су еколошки порези – еколошки?*, Зборник радова: Тенденције у развоју финансијске активности државе, Загреб, 2000.
- Јелчић, Ба., Јелчић, Б., *Порезни систем и порезна политика*, Загреб, 1998.
- Каплановић, С., *Интернализација екстерних трошкова у функцији обезбеђења одрживог развоја друмског саобраћаја: докторска дисертација*, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012.
- Лилић, С., Дреновак-Ивановић, М., *Еколошко право: друго, ажурирано издање*, Београд, 2014.
- Miller, D., De Roo, G., *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practicable Strategies for Sustainable City Planning and Environmental Improvement*, Ashgate, Aldehrot, England, 1999.
- Перу, Ф., *За филозофију новог развоја*, Београд, 1986.
- Попов, Ђ., *Политике заштите животне средине – економско-правни аспекти*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011.
- Smarzynska Javorcik, B., Shang-Jin, W., *Pollution Havens and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or Popular Myth?*, Contributions to Economic Analysis & Policy, Volume 3, Issue 2, Article 8, 2004.
- Стојановић, М., *Еколошке накнаде као део система еколошких пореза*, Економски сигнали, 12(1)/2017.
- Стојановић, М., *Ефикасност пореза у решавању еколошких проблема: докторска дисертација*, Економски факултет Универзитета у Нишу, 2016.
- Цвјетковић, Ц., *Еколошке накнаде као инструмент заштите животне средине*, Зборник радова: Collected papers, год. 48, бр. 2/2014.
- Закон о изменама Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 62/2017).
- Закон о заштити животне средине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС и 14/2016).
- Закон о акцизама („Сл. гласник РС“, бр. 22/2001, 73/2001 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 - др. закон, 61/2007, 5/2009, 31/2009, 101/2010, 43/2011, 101/2011, 6/2012 – усклађени дин. изн., 47/2013, 4/2014 – усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 4/2015 – усклађени дин. изн., 5/2015 – усклађени дин. изн., 55/2015, 103/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 – усклађени дин. изн. и 18/2018 – усклађени дин. изн.).
- Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 91/2016).

Зборник радова „Савремени правни промет и услуге”, Крагујевац, 2018.

http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_taxind2_esms.htm#meta_update1513933021236

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>

http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/9_zastita_zivotne_sredine/9_10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine/9.10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine.pdf

http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/9_zastita_zivotne_sredine/9_10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine/r_9.10_nacionalni_program_zastite_zivotne_sredine.pdf

<http://rs.n1info.com/a353200/Vesti/Vesti/Trivan-Otvaranje-Poglavlja-27-moguće-u-junu-2018.-godine.html>

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/javne%20rasprave/2017/koriscenje%20javnih%20dobara/Nacrt%20zakona%20o%20naknadama%20za%20koriscenje%20javnih%20dobara.pdf>

<http://www.forum-nis.org.rs/pdf/vesti/novo2015/umesto-na-struju-akciza-na-tarifu.pdf>