

## **Implementacija ekoloških poreza u zemljama u tranziciji\*\*\***

**Rezime:** Cilj ovog rada je da ukaže na neke od mogućih prepreka koje treba da budu prevladane, kao i na uslove koji treba da budu ispunjeni kako bi ekološki porezi mogli da budu implementirani u zemljama u tranziciji. Teškoće kod uvođenja ekoloških poreza potiču od ekonomskih, pravnih i administrativnih ograničenja koja su nasleđena iz perioda centralno planske privrede, ali i iz samog procesa tranzicije. Zbog toga, fiskalne reforme koje se sprovode u ovim zemljama pružaju odlične mogućnosti za uvođenje poreza koji su u stanju da unaprede kvalitet životne sredine i obezbede ekonomski i društveni razvoj. Međutim, činjenica je da, zbog istorijskih i strukturnih razloga, ovi porezi mogu da budu samo dopunski instrument ekološke politike.

**Ključne reči:** ekološki porezi, zagađivanje, životna sredina, fiskalna reforma

**Summary:** The object of this paper is to look at some of the obstacles to be overcome and the conditions to be met before environmental taxes can be implemented in the countries in transition. Difficulties in introducing environmental taxes arise from the economic, legal and administrative constraints inherited from central planning, as well as from the period of transition itself. Therefore, fiscal reforms in these countries provide an excellent opportunity to introduce taxes which more satisfactorily combine objectives relating to the quality of the environment and objectives relating to economic and social development. However, it is quite obvious that - because of historical and structural reasons - these taxes could be seen only as the complementary environmental policy instrument.

**Keywords:** green taxes, implementation, pollution, fiscal reform

### **1. UVODNE NAPOMENE**

**P**otreba da se obezbedi jedno od osnovnih ljudskih prava, pravo na zdravu životnu sredinu sve je izraženija sa širenjem ekoloških problema (npr. zagađivanja vazduha, vode i zemljišta; velike količine radioaktivnog i opasnog otpada; ekološki neefikasni sistemi grejanja i dr.). Zdrava i kvalitetna

---

\* Rad je primljen 28. februara 2007. godine

\*\* Pravni fakultet, Beograd, gordana@ius.bg.ac.yu

\*\*\* Rad predstavlja deo rezultata istraživanja na projektu 149019 – „Poreski sistem Srbije i priključenje Evropskoj Uniji – mogućnosti i problemi“ finansiranog od strane MNŽŽS

životna sredina neophodna je kako za biološku egzistenciju ljudi, tako i za opstanak biljnog i životinjskog sveta na Zemlji. Treba, međutim, imati u vidu da se čovekovi životni zahtevi neprestano povećavaju na račun potencijala koje nudi priroda. Ljudima je za njihove potrebe potrebno sve više energetske resursa i prirodnih dobara, pa ukoliko se rast stanovništva i stopa potrošnje ovih dobara što skorije ne usaglase, preći opasnost od značajnog narušavanja ekološke ravnoteže i ugrožavanja čovečanstva. Neophodno je, zbog toga, postići održivi (usklađeni) razvoj koji se definiše kao „put koji obezbeđuje korišćenje prirodnih resursa (vode, vazduha i zemlje) i stvorenih dobara na način koji omogućava zadovoljenje potreba sadašnjih generacija, ali bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da, isto tako, ostvare sopstvene potrebe” (vidi [6] str. 334-335 i [10] str. 24-35).

Moderna industrijska proizvodnja izaziva velika zagađenja različitih delova životne sredine, što uzrokuje pojavu negativnih eksternih efekata (vidi [4] str.362). Oni označavaju troškove koje pravno ili fizičko lice nameće drugim članovima društva, a koji nisu uključeni u cenu (na primer, fabrika koja ispuštanjem otpadnih voda zagađuje reku, povećavajući troškove prečišćavanja vode za piće, stvara negativne eksternalije za gradski vodovod) (vidi [3] str.303). Eksterne troškove treba internalizovati, tako što će se uključiti u cenu proizvoda i aktivnosti koje remete ekološku ravnotežu, čime se izbegava njihovo prenošenje na celokupnu društvenu zajednicu, kao i na buduće generacije (vidi [1] str.11-12 i [14] str.74). Problem eksternalija mogao bi da se reši odgovarajućom intervencijom države, odnosno uvođenjem poreza koji bi iskazao stvarne ekološke troškove (vidi [5]). Primenom jednog takvog fiskalnog instrumenta može se uticati kako na preduzeća da smanje nivo štetnih emisija u toku proizvodnog procesa, tako i na domaćinstva da smanje potrošnju onih roba i proizvoda koji nisu prihvatljivi sa ekološkog stanovišta. Na taj način, svi subjekti - proizvođači i potrošači bivaju, u određenom smislu, prinuđeni da razmišljaju i o ekološkim aspektima svojih postupaka (vidi [13] str.10-11, 27).

## **2. “NASLEĐA” PROŠLOSTI**

Veliki broj zemalja u tranziciji nasledio je sisteme različitih ekoloških dažbina još iz perioda centralno-planske privrede, mada ovi fiskalni instrumenti tada nisu imali gotovo nikakav podsticajni efekat na smanjivanje zagađivanja. Njihova glavna funkcija bila je fiskalna, i sastojala se u obezbeđivanju sredstava za destinirane ekološke fondove. Suočavajući se sa “mekim budžetskim ograničenjem”, preduzeća su bila zaštićena od rizika bankrotstva, te su bila spremna da plate ekološku kaznu, u formi posebnih poreza ili naknada, ne mareći za troškove. Struktura ekoloških naknada je bila izuzetno složena; nedostajalo je efikasno praćenje štetnih emisija; naknade često nisu bile neposredno povezane sa izvorom zagađivanja i dr.

Zbog toga se od samih početaka tranzicije čine napori da se reformišu ekološke politike u ovim zemljama i otklone brojni nedostaci iz perioda centralno-planskog upravljanja privredom, uključujući preambiciozne ciljeve zasnovane na

postavljanju nerealno strogih standarda, centralizovanu alokaciju resursa, strogo ograničen pristup ekološkim informacijama i dr.

### **3. USLOVI ZA IMPLEMENTACIJU**

Ekonomsko, i posebno industrijsko, restrukturiranje i prateća recesija u privrednim kretanjima u zemljama u tranziciji uticali su na kvalitet životne sredine. Iako je početkom devedesetih godina XX veka – zbog značajnog pada industrijske proizvodnje – došlo do smanjivanja zagađivanja pojedinih delova životne sredine, primećen je značaj vođenja efikasnije ekološke politike u pravcu održivog razvoja. Na to je, između ostalog, uticao i sve izraženiji neodgovorni odnos prema opasnom i drugom otpadu, i nepostojanje adekvatne politike upravljanja njime.

Ekonomski instrumenti omogućavaju da se ekološki problemi brže, efikasnije i na jeftiniji način rešavaju. Njihova efikasnost proizlazi, pre svega, iz fleksibilnosti koja se pruža zagađivačima u izboru najekonomičnije strategije vođenja politike zaštite životne sredine. Ali, da bi ekološki porezi mogli da budu stvarno efikasan instrumenat u rešavanju problema životne sredine treba, pre svega, da se jasno identifikuju ekonomski subjekti koji svojim postupcima narušavaju njen kvalitet (prema principu „zagađivač plaća” svaki zagađivač, odnosno njegov pravni sledbenik u obavezi je da snosi troškove preduzimanja preventivnih i drugih mera zaštite životne sredine, kao i da snosi odgovornost za zagađivanje i štetu koju je svojim radnjama naneo drugim licima.). Iako imaju i penalni karakter, ekološki porezi prevashodno treba da pruže podsticaj pravnim i fizičkim licima da se ubuduće ponašaju u skladu sa zahtevima koje nameće životna sredina. Sem toga, ekonomsko okruženje u značajnoj meri određuje stvarni – kako fiskalni, tako i podsticajni – uticaj ekonomskih instrumenata. Privredni rast, iako potencijalno ugrožava životnu sredinu, u izvesnom smislu doprinosi finansiranju zaštite životne sredine.

Funkcionisanje tržišnog mehanizma je, isto tako, neophodno da bi ekološki porezi efikasno funkcionisali. Troškovi proizvodnje, uključujući ekološke troškove, moraju u celosti da budu izraženi u cenama proizvoda, odnosno usluga. Subvencije koje su većim delom eliminisane, ostale su još uvek u skrivenoj formi da postoje u pojedinim sektorima (npr. proizvodnja uglja, subvencije u poljoprivredi, saobraćaju i dr.). Definisane ekološkog problema, ali i izražena politička volja i spremnost da se ozbiljno pristupi njihovom rešavanju predstavljaju neophodne preduslove za uvođenje ekoloških poreza u zemljama u tranziciji. S druge strane, njihova uspešna implementacija zahteva što jednostavniju strukturu i niske administrativne troškove.

#### 4. TEŠKOĆE U PRIMENI EKOLOŠKIH POREZA U ZEMLJAMA U TRANZICIJI

Glavni razlog koji objašnjava potrebu da se u poreski sistem uvedu novi ekološki porezi je da se postignu ciljevi zaštite i očuvanja životne sredine, ali i da se obezbedi prenošenje poreskog tereta sa činilaca rada na prirodne resurse (vidi [2] str. 1). Ovim porezima najčešće se oporezuju štetne emisije (npr. zagađivanje vazduha, voda i dr.). Ponovimo da fiskalne dažbine koje se ugrađuju u cenu proizvoda, odnosno aktivnosti prinuđavaju pravna i fizička lica da prilikom donošenja odluka u vezi sa svojim ponašanjem obavezno uzmu u obzir i troškove zagađivanja okoline, kao i druge eksterne troškove (na primer, troškove zbog stvaranja pojačane buke u blizini aerodroma i dr.). U takvim situacijama, poreski obveznici bili bi podstaknuti da proizvode, odnosno da koriste one proizvode, sirovine, hemijske supstance i dr. koji su ekološki ispravniji, pri čemu je preduzeće stimulirano da smanji zagađivanje do nivoa na kojem je marginalni trošak primene mere za sprečavanje zagađivanja jednak poreskoj stopi (vidi [12] str.11). Ilustracije radi, u situaciji kad bi se uveo porez na emisije, preduzeće-zagađivač imalo bi na raspolaganju dve mogućnosti - ili da plati puni iznos poreza i nastavi dalje da emituje zagađujuće materije, ili da nabavi i ubuduće koristi odgovarajuću opremu i uređaje za smanjivanje zagađivanja, čime smanjuje svoju poresku obavezu.

Ekološki porezi su u stanju da koriguju ekonomske distorzije u poreskom sistemu. Postoje značajne mogućnosti koje nudi tržište (npr. pojava novih sirovina, razvoj obnovljivih izvora energije, razvoj modernijih mašina i uvođenje novih savremenih tehnoloških postupaka i sl.), ako se jedno društvo opredeli za prevladavanje poreskog opterećenja u pravcu uskladjenog razvoja svih segmenata životne sredine.

Ali, uprkos brojnim argumentima i prednostima koji govore u prilog uvođenja ove nove vrste poreskih oblika, činjenica je da postoje određene smetnje koje ograničavaju implementaciju ekoloških poreza. Jedan od mogućih problema tiče se uticaja koje napred pomenuto prevladavanje poreskog tereta može da ima na konkurentnost preduzeća. Položaj na tržištu preduzeća u industrijskim i drugim privrednim granama pogođenih teretom ekoloških fiskalnih dažbina je, sa aspekta njihove konkurentnosti, nepovoljniji pošto je u cenu njihovih proizvoda, odnosno usluga ugrađen ekološki porez. Iako je ovaj problem realan, čini se da mu je, ipak, u nekim slučajevima prenatlažen značaj. Mora se, naime, imati u vidu činjenica da eksterni troškovi, uključujući i ekološke poreze, predstavljaju samo jedan od niza faktora koji utiče na formiranje cena proizvoda, odnosno usluga, i da su najčešće ostali faktori (npr. troškovi rada, kamatne stope, kursne razlike i dr.) od veće važnosti.

Moglo bi se primetiti i da postoji određena neizvesnost u pogledu ostvarivanja fiskalne funkcije. Efikasnost u ostvarivanju podsticajne funkcije može da dovede do značajnije erozije poreske osnovice. Sasvim je izvesno da postoji tendencija da proizvođači i potrošači pribegnu supstituciji, odnosno da izaberu one *inpute* i finalne proizvode koji nisu podvrgnuti ekološkim porezima. Zbog toga, ekološki

porezi predstavljaju relativno nestabilan izvor javnih prihoda, pošto se broj poreskih obveznika smanjuje.

Pored neizvesnosti u pogledu fiskalnog efekta, postoji i neizvesnost u pogledu ostvarivanja ciljeva poboljšanja kvaliteta životne sredine. Sva pravna i fizička lica treba da se u obavljanju svojih aktivnosti pridržavaju utvrđenih tehničkih i tehnoloških standarda, kao i da poštuju osnovne principe ekološke zaštite. Mogao bi se, eventualno, izvesti pogrešan zaključak da je zagađivač, time što je platio ekološki porez, obezbedio sebi pravo da ubuduće svojim postupcima nastavi da ugrožava životnu sredinu. Sem toga, dosadašnja iskustva su pokazala da ekološke fiskalne dažbine ponekad nisu u stanju da na odgovarajući način ispune predviđene ciljeve, pošto relativno niske stope ne obezbeđuju zagađivačima dovoljno efikasan podsticaj da promene svoje ponašanje u ekološki željenom pravcu. Najzad, ekološkim porezima se često, umesto uzroka koji je doveo do nastanka ekološke štete, odnosno do smanjenog kvaliteta životne sredine, oporezuju posledice takvih štetnih radnji, što takav porez čini manje efikasnim, pa, donekle, i neizvesnim ekonomskim instrumentom u pogledu očuvanja prirodne sredine.

Uz sve to, treba istaći i načelan otpor javnog mnjenja vezan za uvođenje bilo kojeg novog poreza, zatim nepostojanje ekološke strategije, odsustvo potrebne saradnje između ekoloških i poreskih vlasti i dr.

Zemlje u tranziciji suočavale su se sa nekoliko glavnih teškoća u svojim nastojanjima da realizuju ekološku poresku reformu.

Prva grupa problema izvire iz ograničenja – ekonomskih, pravnih i administrativnih – nasleđenih iz centralno-planske privrede. U velikom broju ovih zemalja i dalje je zadržana neefikasna organizacija državnih organa nadležnih za poslove upravljanja i sprovođenja ekološke politike. Nije sproveden ni odlučan raskid sa ranijom tradicijom *case-by-case* pregovora između države i pojedinih preduzeća, koji su im omogućavali da izbegnu ispunjenje ekoloških zahteva. Pošto su mnoga preduzeća ostala i dalje u državnoj svojini, bez jasne ciljane funkcije maksimizacije profita, ona su vrlo slabo reagovala na tržišne podsticaje za smanjivanje zagađivanja. Najzad, čak i nakon izvršene privatizacije preduzećima često nedostaju informacije i znanja o različitim tehnološkim mogućnostima za kontrolu zagađivanja, i sa time povezanim troškovima i koristima. Svi navedeni problemi značajno ograničavaju podsticajnu ulogu ekoloških poreza u zemljama u tranziciji.

Druga grupa problema proizlazi neposredno iz procesa tranzicije. Proces tranzicije praćen je ne samo ekonomskim teškoćama, već i značajnim socijalnim problemima. Nivo realnog društvenog proizvoda i zarada je u velikom broju ovih zemalja na vrlo niskom nivou. U takvim okolnostima bilo je vrlo teško razvijati ekološku svest. Građani su probleme zagađivanja shvatali kao prevashodni problem države, od koje su očekivali da ih na najefikasniji način otkloni. Spremnost da oni same plate određenu cenu za poboljšanje uslova sredine u kojoj žive još uvek je vrlo mala. Zbog brojnih problema (npr. nedostatak stručnih znanja, slaba tehnička opremljenost, loša organizacija rada i niske zarade u administrativnom sektoru, odsustvo motivacije za rešavanje ekoloških problema

i dr.), teško da bi se moglo očekivati da porezi na emisije budu efikasno uvedeni u toku procesa tranzicije, već se unošenje odgovarajućih ekoloških podsticaja u već postojeći poreski sistem (npr. kod poreza na dobra, oporezivanja dobiti i dr.) čini primerenijim rešenjem.

Treća grupa problema odnosi se na moguću interakciju između, s jedne strane, ekoloških poreza i procesa ekonomskog i industrijskog restrukturiranja u tranziciji, s druge strane. Ekološki porezi mogu da povećaju bankrotstva preduzeća u periodu ozbiljnih ekonomskih teškoća. S druge strane, ekonomski problemi koji prate tranziciju ograničavaju upotrebu ekonomskih instrumenata. Veliki broj preduzeća zadržava monopolsku poziciju, što smanjuje podsticajni efekat ekoloških poreza. Uz to, inflacija koja obeležava privredna kretanja u ovim zemljama značajno erodira realnu vrednost svake, pa i ove fiskalne dažbine. U najvećem broju zemalja u tranziciji ekonomska i politička neizvesnost (npr. nesigurnost u pogledu budućih pravila, česte promene relativnih cena, neizvesnost u pogledu prava i obaveza ekonomskih subjekata u odnosu na zagađivanje i dr.) narušavaju potencijalni stimulatívni učinak poreskih instrumenata, u pravcu unapređivanja stanja i kvaliteta životne sredine.

## **5. PRIPREMNE RADNJE**

Uvođenje ekoloških poreza u poreske sisteme bilo kojih zemalja – kako razvijenih, tako i onih u tranziciji – vrlo je komplikovan i složen zadatak. Nastaju teškoće u vezi sa merenjem štetnih emisija, određivanjem izvora emisije, zatim u pogledu utvrđivanja optimalnog poreskog opterećenja i dr. Prema mišljenju Pirsá (vidi [8] str. 938-948) i Outsá (vidi [7] str.135-152), fiksiranje stope ekološkog poreza na nivou na kojem će marginalni trošak smanjivanja emisije da bude jednak marginalnoj društvenoj šteti omogućilo bi da se postigne dvostruka korist, i to: (a) poboljšanje kvaliteta životne sredine i (b) povećanje javnih prihoda države. To bi, dalje, omogućilo smanjivanje ili ublažavanje distorzija koje proizvode ostali porezi u poreskom sistemu (vidi [9] str.167). Ekonomski razlozi bi u tom slučaju opravdali njegovu odluku da, umesto da plati porez, radije deo svojih finansijskih sredstava utroši na kupovinu opreme za kontrolu zagađivanja. Zagađivači imaju mogućnost da se prilagode tržišnim signalima na način koji je, u pogledu troškova, za njih najekonomičniji. Njima stoje na raspolaganju najmanje tri različita izbora u cilju ograničavanja štetnih emisija, i to:

- (1) ugradnja posebnih uređjaja za prečišćavanje vode ili vazduha;
- (2) unapređivanje opšte efikasnosti proizvodnje, ili
- (3) promena proizvodnih postupaka i metoda.

Medjutim, treba imati u vidu da su mogućnosti za uvođenje novih ekoloških poreza relativno ograničene (npr. rizik od permanentnog sprovođenja poreske reforme koji stvara utisak da reforma nikada faktički nije okončana; potreba da se dobije politička saglasnost za implementaciju ekoloških poreza i dr.).

Zbog toga, da bi mogla da se obezbedi njihova što uspešnija implementacija, potrebno je preduzeti određene pripremne radnje, kao što su (vidi [14] str.109-112):

- pravovremeno i što šire uključivanje poreskih organa u kreiranje ekoloških poreza;
- obezbeđivanje političke podrške;
- istovremeno uvođenje komplementarnih političkih mera;
- postepena implementacija;
- upoznavanje javnosti sa mogućnostima koje ekološke fiskalne dažbine imaju u odnosu na poboljšanje kvaliteta životne sredine;
- kratkoročne i srednjoročne analize; itd.

## **6. MERE ZA OTKLANJANJE SMETNJI**

Iako u prvim godinama tranzicije, zbog ekonomski prioritetnog cilja da se zaustavi recesija u privredi, obnovi proizvodnja, podstaknu investicije i podigne vrlo nizak životni standard, nije mogla da se očekuje šira upotreba poreza u ekološkoj politici ove grupe zemalja, vrlo brzo su vlasti u većini zemalja u tranziciji (Češka, Poljska, Slovenija, Mađarska, Slovačka), uvidele njihov realni značaj. Ekološki porezi pružaju mogućnost za efikasno integrisanje ekoloških ciljeva u proces ekonomskog restrukturiranja u zemljama u tranziciji. Međutim, u nekim zemljama privredna i politička nestabilnost (Bosna i Hercegovina, Bugarska, Srbija, Crna Gora) i dalje ograničavaju implementaciju ekoloških poreza. Zbog toga, reforme poreskog sistema koje se sprovode u ovim zemljama otvaraju poseban prostor za njihovo usmeravanje ka ekološki održivom razvoju. Uključivanje u Evropsku uniju predstavlja sastavni deo strategije na srednji rok, što obezbeđuje okvire za radikalno drugačiji pristup rešavanju pitanja zaštite životne sredine.

Najveći broj napred navedenih prepreki za implementaciju može da bude uspešno otklonjen, i to (vidi [11] str. 14):

- pažljivim kreiranjem ekoloških poreza (pravilno odmeravanje visine poreskog opterećenja, indeksacija stopa i sl.);
- unapređivanjem sistema praćenja emisija;
- upotrebom ekoloških poreza u okviru ekološke poreske reforme;
- izborom onih poreskih instrumenata koji su relativno jednostavni za administriranje (opšti porezi na promet, akcize);
- uklanjanjem distorzivnih subvencija;
- saradnjom između poreskih i ekoloških organa;
- stvaranjem političkog lobija za sprovođenje ekološke poreske reforme;
- razmenom iskustava i ekološki važnih informacija;
- potpunom i stalnom informisanošću.

## 7. UMEMSTO ZAKLJUČKA

Frančesko Gverazi je jednom rekao da je “korist najčvršća konoplja od koje se pletu veze među ljudima”. Ekološka korist, tj. korist koja nastaje pri svakom pokušaju, naporima i konkretnim radnjama usmerenim na očuvanje i unapređivanje kvaliteta životne sredine je, po mom uverenju, dovoljno jaka veza koja nas sve može povezati, bez obzira na prostore i vreme u kojima živimo.

## LITERATURA

1. Agerley, H., Environmental Problems in a Long-Term Global Perspective, *Ecological Tax Reform*, Contributions and Debate from the Conference, June 22, 1995, Danish Board of Technology, Copenhagen 1996.
2. Axelsson, S., Ecological Tax Reform: Tax Shift – a Tool to Reduce Unemployment and Improve the Environment, Naturskyddsforeningen, Stockholm 1996.
3. Jelčić, B., Javne financije, Informator, Zagreb 1997.
4. Labus, M., Osnovi ekonomije, Jugoslovenska knjiga, Beograd 1995.
5. MacDonald, D., Green Taxation and Environmental Policy, Paper Presented to the Annual Meeting of the Environmental Studies Association of Canada, 5 June 1995.
6. Mannion, A.M., S. R. Bowlby, Environmental Issues in the 1990s, John Wiley & Sons Ltd., 1992.
7. Oates, W.E., Polluting Charges as a Source of Public Revenues, u: *Economic Progress and Environmental Concerns*, Herbert Giersch, eds., Berlin: Springer, 1993.
8. Pearce, D.W., The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming, *The Economic Journal*, Vol. 101, br. 407/1991.
9. Schöb, R., Environmental Taxes and Pre-Existing Distortions: The Normalization Trap, *International Tax and Public Finance*, Vol. 4, br. 2/1997.
10. Shrivastava, P. Greening Business: Profiting the Corporation and the Environment, Thomson Executive Press, Ohio 1996.
11. Sørup, P., Technology Development which Takes Care of the Environment and Employment at the Same Time, *Ecological Tax Reform*, Contributions and Debate from the Conference, 22 June 1995, Danish Board Technology, Copenhagen 1996.
12. ---, Implementation Strategies for Environmental Taxes, OECD, Paris 1996.
13. ---, Environmental Taxes and Green Tax Reform, OECD, Paris 1997.
14. ---, Taxation and the Environment (Complementary Policies), OECD, Paris 1994.