

др Миле ВРАЊЕШ  
професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

## ФОНДОВИ ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ КАО ИНСТРУМЕНТИ ФИНАНСИРАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ\*

### Резиме

*У домену финансирања заштитне животне средине присутна су бројне теме које привлаче пажњу финансијских стручњака, привредника, као и грађана. Једна од тих тема јесу фондови за заштитну животне средине као инструменти финансирања заштитне животне средине. У раду су анализирана нека питања фондова за заштитну животне средине уопште и фонда за заштитну животне средине у Србији. На темељу анализе дају су неки ставови и оцене о фондовима.*

**Кључне речи:** фондови за заштитну животне средине, финансирање, заштитна животне средине.

### I Увод

Еколошки проблеми данас постоје у целом свету. Готово да не постоји земља данашњег света која није суочена са проблемима деградације животне средине. Глобални еколошки проблеми и стање животне средине постали су велика брига човечанства. Нуклеарна ката-

\* Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“, бр 179079 који сада финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

строфа ових дана у нуклеарној електрани „Фукушима Даичи“ у Јапану, то на драстичан начин само потврђује.<sup>1</sup> Основни узрочник деградације животне средине јесте привредни раст. Привредни раст има неповољан утицај на околину – на ваздух, воду, мирноћу градског живота, лепоту сеоских предела.<sup>2</sup> Наравно, привредни раст је нужан и неопходан. Материјално благостање и његово повећање је легитимна аспирација човечанства: привредно развијеног, као и привредно неразвијеног дела. Но, питање које се поставља у вези са привредним растом и животном средином јесте – на који начин постићи задовољавајући склад између материјалног благостања за све, а при томе спречити загађивање животне средине. Другим речима, како помирити привредну делатност човечанства с животном средином? Решење је нађено у једној новој филозофији – у еколошки одрживом привредном развоју. Наиме, међународне заједница је направила један економски оквир за још бржи привредни развој и за још бољу политику заштиту животне средине.

Но, спровођења система еколошки одрживог привредног развоја изискује одређене трошкове заштите животне средине, који су доста велики и са којима није лако изаћи на крај. Трошкови финансирања заштите животне средине јавни су расходи, намењени заштити и унапређивању квалитета животне средине.<sup>3</sup> Ти трошкови су се 70-их година 20. века финансирани путем буџета, а од 80-их година путем наменских фондова. Основни извор прихода фондова за заштиту животне средине су економски (еколошки) инструменти. Економским (еколошким) инструментима обезбеђују се средства за јавне издатке за заштиту животне средине. Ти инструменти имају функције стимулисања спречавања загађивања животне средине и постају сталан извор финансирања заштите животне средине. Трошкови заштите животне средине разликује се међу земљама. То је разумљиво, јер све земље немају исте еколошке проблеме, неке се суочавају са већим а неке са мањим, што зависи од раз-

1 Јапан је 12. априла 2011. године подигао степен опасности од нуклеарне катастрофе на највиши ниво – седам, једнак највећој нуклеарној несрећи у Чернобиљу 1986. године, тада у совјетској републици Украјини. Према подацима Међународне агенције за атомску енергију, овај ниво опасности подразумева велико ослобађање радијације уз распрострањен утицај по здравље и околину. Према писању магазина „Тајм“, највиши степен значи „да долази до ослобађања толике количине радиоактивног материјала који може озбиљно угрозити здравље и имати чак и одложене ефекте, а могућ је и утицај ван граница једне земље, као и далекосежне последице за животну средину“. Вид.: *Полишика*, „Фукушима стрепи од сценарија у Чернобиљу“, 13. април 2011. године, стр. 2.

2 Galbraith, J. K., *Economics & The Public Purpose*, Signet Books, New York, 1975, стр. 275.

3 Оливера Лончарич-Хорват, „Могућности финансирања заштите животне средине у склопу порезног система“, *Финанцијска њракса*, Загреб, бр. 5–6, 1984.

личите структуре индустрије, квалитета животне средине и сл. Постоје и различити стандарди квалитета животне средине у неким земљама, јер се код једних примењују напредне технологије које имају минималан негативан утицај на животну средину, што опет није случај код других. Према подацима ОЕЦД-а и Еуростата,<sup>4</sup> не постоји корелација између више стопе раста БДП-а и расхода за заштиту животне средине. Постоји велика сличност у проценту издвајања дела БДП-а за заштиту животне средине међу развијеним земљама, али не и када је реч о издвајањима за различите облике загађивања животне средине. Неке земље, нпр. Француска и Немачка посебну пажњу придају заштити вода, док САД и Јапан посебну пажњу придају заштити ваздуха, што је разумљиво због различитих климатских, географских и развојних услова у тим земљама. Отуда, ако упоређујемо висину средстава за заштиту животне средине међу земљама морамо бити опрезни у закључивању. Ако нека земља релативно мало издваја из БДП-а за заштиту животне средине, то не значи да је ниво заштите животне средине у тој земљи нижи, јер она зависи од многих других чинилаца, а не само од издвојених финансијских средстава. Поред трошкова за заштиту животне средине, многе земље улажу велика средства у истраживачке пројекте на подручју екологије.

Финансирање заштите животне средине има своју расходну и приходну страну. Расходну страну чине јавни расходи и издаци, и то: спречавање, заштита и накнада штете због загађивања, контрола и праћење загађивања, спровођење мера политике заштите животне средине, управљање животном средином. Приходну страну чине средства, и то: буџетска средства, еколошки порези/накнаде и субвенције. Финансирање заштите животне средине може се обезбедити из: буџетских средстава државе и јединица локалне самоуправе, општинских или посебних фондова за заштиту животне средине, средстава привреде и комбинованих извора.

## **II Основне карактеристике фондова за заштиту животне средине као инструмента финансирања заштите животне средине**

Фондови за заштиту животне средине су се на фискалној сцени први пут појавили 70-их година 20. века, када их је основало неколико држава. До њиховог масовног оснивања долази 80-их година 20. века. Развој ових фондова повезује се с развојем економско-еколошких инструмената политике заштите животне средине, јер се највећи део тих

4 Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–2008, OECD, Paris, 2009; Eurostat.

прихода обезбеђује из еколошких давања (пореза, накнада, такси и казни).<sup>5</sup>

Економско-еколошки инструменти постају оруђе којима се може заштити животна средина.<sup>6</sup> Вода, море, река, ваздух и сл. сматрају се јавним добрима, док је загађење које их угрожава и уништава садржано у концепту екстерналија. Екстерни трошкови настају када деловање једног субјекта (потрошача или произвођача) утиче на благостање другог, а де се то не одражава у трошковима и цени његових производа. У зависности од тога одражава ли се деловање једног субјекта на повећање или смањење благостања другог, спољни учинци могу бити позитивни и негативни. Они су увек разлика између индивидуалних и друштвених трошкова и индивидуалне и друштвене користи. На пример, обољевање неке особе од заразне болести не погађа само ту особу него и околину. Слично је и са загађивањем животне средине, које ретко који понуђач урачунава у цену, ако га на то не принуди држава.<sup>7</sup>

Загађена околина сматра се екстерном дисекономијом коју загађивачи требају интернализирати у трошкове производње, што претпоставља новчано вредновање штете у околини, проузроковане загађивањем током производног циклуса. Проблем је само што се та добра не појављују на тржишту, она су због своје важности изузета из промета. Ако привредним активностима настају одређене штетне последице<sup>8</sup> по животну средину, потребно их је економски валоризовати, што чини држава путем економских-еколошких инструмената, односно еколошких давања штитећи тако животну средину и регулишући екстерне дисекономије.

Развијене земље су већ 70-их година 20. века усвојиле начело „загађивач плаћа“. Суштина тог начела је у томе да је загађивач обавезан да сноси све трошкове спречавања загађења, контроле и отклањања штете које је проузроковао. Но, наведено начело није довољно за покриће трошкова заштите животне средине па се увело и начело „корисник плаћа“, јер загађивач не само да загађује животну средину већ користи природне ресурсе. Загађивач и корисник природних добара, дакле,

5 Више о томе видети у: Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.

6 Младен Чрњар, „Економика околиша – знаност у функцији заштите околиша“, *Економски ирејелг*, бр. 3/1997, Загреб, стр. 182.

7 Перо Јурковић, *Јавне финансије*, Месмедиа, Загреб, 2002, стр. 17.

8 Штетним последицама које настају због загађивања животне средине сматрају се: штетан утицај на: здравље људи, на биљни и животињски свет, на глобалну еколошку равнотежу, на природна и културна добра и привредни систем, Младен Чрњар, *Економика околиша – знаност у функцији заштите околиша*, стр. 186.

обезбеђују средства за заштиту животне средине коју угрожавају, чиме се ствара један механизам финансирања заштите животне средине. Пошто загађивач треба да сноси трошак загађивања животне средине, односно треба да плати еколошки порез/накнаду за загађивање животне средине, то ће га натерати да води рачуна о могућим штетним ефектима својих активности на животну средину, или ће прећи на сигурније и чистије технологије па ће загађивање животне средине бити мање. При том, треба имати у виду и значај који имају економски подстицај за инвестиције у тзв. „зелену технологију“, који се могу остварити кроз директне субвенције или пореске олакшице. Развој такве технологије имамо у неким земљама, као нпр. у Немачкој.

Циљеви тих фондова, без обзира на њихове различитости и специфичности, су: унапређење делатности и инвестиција за заштиту и побољшање квалитета животне средине, минимализирање стварања отпада, стимулисање развоја еколошки повољније економске структуре и др. Фондови за заштиту животне средине значајан су облик финансирања политике заштите животне средине. Фондовско финансирање има својих предности у односу на буџетско финансирање, јер им је намена тачно одређена као и приоритет јавне потребе која се из њега финансира. Осим тога, неутрошена средства фондова из једне године преносе се у другу годину, док се код буџета она гасе ако нису утрошена у тој години. Постоје различити облици тих фондова, с обзиром на критеријум за који се узима за њихову поделу. Према постављеном циљу, постоје фондови са општим и са специфичним циљем. Фондови са општим циљем су инструмент финансирања заштите животне средине у целисти и они постају допуна државном буџету, а фондови са специфичним циљем су инструмент финансирања специфичних облика заштите животне средине, као нпр. увођење безопасне технологије. Према организационој структури, постоје фондови као посебне организационе јединице и они који су додатак у оквиру неке постојеће установе. Према правилима расподеле средстава, постоје фондови из којих се углавном финансирају нове инвестиције у заштиту животне средине, док се буџету препушта финансирање управљања и контроле загађивања и они фондови који финансирају све еколошке активности. Према територијалној организацији постоје међународни, национални и локални фондови.

При коришћењу средстава фондова за заштиту животне средине мора се водити рачуна о улагању тих средстава како би она донела што већу нето друштвену корист. У том смислу посебно су важне анализе трошкова и користи (*cost-benefit analysis*), анализе трошковне ефикасности (*cost-effective analysis*) и анализе ризика (*risk analysis*).

### III Фондови за заштиту животне средине као инструменти финансирања заштите животне средине у земљама у транзицији

Фондови за заштиту животне средине посебно су значајни за земље у транзицији, јер оне спроводе политичке и економске промене за прелазак на тржишну привреду. Земље у транзицији мењају свој однос према привреди, крећу се према децентрализацији функција државе и изграђују нов систем финансирања заштите животне средине. Формирање фондова за заштиту животне средине у земљама у транзицији има велике предности у односу на финансирање заштите животне средине преко државног буџета.

Када је реч о фискалној децентрализацији, на том подручју „постоје неколико, пре свега, економских разлога који објашњавају потребу да се изврши фискална децентрализација“.<sup>9</sup> Основни аргумент који говори у прилог фискалне децентрализације, везује се, за „побољшање алокације ресурса, што се заснива на претпоставци да фискална децентрализација повећава локални утицај над јавним сектором“.<sup>10</sup> Познато је да економска теорија стоји на становишту о нужности максималног поштовања преференција корисника у задовољавању свих потреба, укључујући и оне за јавним добрима. У складу с тим, формулисана је и чувена Тиебоутова хипотеза да одлуке о финансирању понуде конкретних јавних добара треба препустити резидентима оног локалитета на којем се та јавна добра користе, а да их треба максимално децентрализовати. Проблем је, међутим, што се ефекти коришћења једног јавног добра не могу увек ограничити на један локалитет (због присуства тзв. „екстерних економија“), као што је и сасвим извесно да реализација редистрибутивне и поготово, стабилизационе функције јавних финансија захтева подизање одеђених јавноправних одлука на виши ниво одлучивања. То су разлози који не дозвољавају „апсолутизацију“ начела децентрализованог одлучивања, односно који траже одређену равнотежу о подели фискалних надлежности између различитих нивоа одлучивања, не само у једној унитарној него и у федеративној држави. Осетљивост избора те равнотеже је посебно изражена у државним заједницама другог типа, поготово ако је реч о мултинационалним федерацијама. Недореченост науке у том погледу често замењује политичка арбитража и политички опортунитет у одлучивању.

Децентрализовани системи: (а) омогућују локалним јединицама аутономију, (б) појачавају заинтересованост локалних управа, и (в) сред-

9 Гордана Илић-Попов, „Изазови фискалне децентрализације“, *Право и привреда*, Београд, бр. 9–12/2003, стр. 38.

10 Исто, стр. 38.

ство су надзора над прерасподелом.<sup>11</sup> Но, искуства показују како је врло тешко смањити постојећи утицај средишње власти. Типичан пример за то је увођење регија у неким земљама у транзицији, које је према закону о локалној самоуправи допуштено. Оснивање регија оправдано је само ако им средишња држава жели препустити део својих овлашћења. Фискална и финансијска децентрализација на подручју финансирања животне средине је оправдана, јер она може да доведе до ефикаснијег искоришћавања средстава за заштиту животне средине, док централизована расподела средстава за заштиту животне средине може да резултира већим степеном неефикасности. Децентрализација може да помогне бољем задовољавању интереса грађана у погледу заштите животне средине, док централизација може повећати трошкове административног надзора и смањити ефикасност средишње државне политике. Искуства показују да није могуће успоставити нове методе менаџмента и управљања без одговарајућег нивоа децентрализације, односно децентрализација захтева нову политику менаџмента и управљања животном средином која обухвата процену резултата, елементе тржишног система и оријентацију према корисницима. Наведени ставови и оцене о фискалној и финансијској децентрализацији потврђују хипотезу овог рада, да систем еколошки одрживог привредног развоја<sup>12</sup> тражи децентрализовани фискални систем.

Фондови за заштиту животне средине у земљама у транзицији основани су за усмеравање буџетских и ванбуџетских средстава у пројекте заштите животне средине. Замишљени су као привремени и прелазни механизам у решавању еколошких проблема. Такви фондови не постоје у земљама тржишне привреде, где постоје фондови специфичних намена, као нпр. фонд за водопривреду. Ови фондови у земљама у транзицији имају значајну улогу. Тако, они могу бити битан чинилац унапређење квалитета животне средине, јер смањују финансијски терет инвестиција у заштиту животне средине, који би иначе сносила предузећа и домаћинства. Пошто они не сnose наведене трошкове у целиности, они су погодан инструмент „привлачења“ домаћих и иностраних средстава; могу значајно помоћи у развијању и стицању знања и стручности повезаних с припремом и оценом пројеката, а развитак знања за даљи одрживи развој човечанства и за заштиту животне средине је од изузетног значаја.<sup>13</sup> Могу помоћи и пренети знање о банкарским пословима у приватни сектор.

11 Fiscal Policies in Economies in Transition, Edited by Vito Tanzi, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1992, стр. 345.

12 О одрживом привредном развоју вид.: United Nations, Agenda for development, New York, 1997, <http://www.un.org/Docs/SF/objektiv.htm>, 20.7.2004.

13 Младен Чрњар и Кристина Чрњар, „Сувремено промишљање о међусобним односима знања и околиша“, *Економски йреїлег*, бр. 7–8/2004, стр. 580–594.

Постоје неколико облика ових фондова. Преовлађују општи, национални фондови, која своја средства користе за финансирање и помоћ приватним или државним предузећима за пројекте заштите животне средине. Већина њих има управљачку и надзорну функцију. Неки од ових фондова су самостални, а неки се налазе у оквиру министарства за животну средину. Ови фондови разликују се по својој структури, изворима средстава, тренутку оснивања и сл. У неким земљама постоје национални фондови, у неким национални и градски, а у неким национални, регионални и градски. Извори прихода ових фондова су еколошке накнаде и казне за непридржавање стандарда заштите животне средине. У неким земљама у структури прихода ових фондова су и приходи од приватизације.

Ефикасност трошења наменских средстава фондова за заштиту животне средине је и најзначајније питање. Пошто наменско трошење средстава значи извлачење средстава ван редовног процеса трошења, оно доводи до смањења расположива средстава за друге намене. Наменско трошење средстава може довести и до усмеравања средстава у оне пројекте који више нису приоритетни. А управо овај фонд своја средства треба да усмерава у решавање приоритетних еколошких проблема и да обезбеди да се средства користе ефикасно. Зависно од проблема животне средине у појединим земљама у транзицији разликују се и приоритетна подручја улагања. Негде су то издаци фонда намењени пројектима заштите вода, негде су то издаци фонда намењени заштити ваздуха, издаци намењени пројектима заштите природе, пројектима збрињавања отпада. Наменски фондови за финансирање животне средине су више прилагођени променама на приходној него на расходној страни. Ови фондови изложени су опасности дугорочног смањења подршке из буџета.

Данас је прихваћено становиште да су, у периодима када нема довољно финансијских средстава, добро осмишљени фондови ефикасни механизми усмеравања средстава за решавање еколошких проблема у земљама у транзицији. Но, како у земљама у транзицији издаци за животну средину у правилу учествују с 1–2 БДП-а, ризик неефикасности који се у правилу повезује с наменским трошењем финансијских средстава, ограничен је ниским нивоом трошкова за животну средину, у поређењу с много већим учешћем осталих јавних потреба. Пракса је показала да је употреба фондова за заштиту животне средине, као инструмента управљања наменским приходима и прибављања субвенцијских средстава за улагање у заштиту, помогла многим земљама у транзицији у превладавању, односно ублажавању низа услова током преласка на тржишну привреду, у којој долази до пуне примену начела „загађивач плаћа“. При том треба увек имати на уму да ослањање на наменске

фондове као и коришћење субвенција представља тзв. друго најбоље решење.

Иако су замишљени као привремени и прелазни механизми у превладавању институционалних и тржишних несавршености у процесу транзиције, у неким земљама ови фондови постоје више година. Колико су ови фондови успешни као инструменти финансирања заштите животне средине, остаје отворено питање на које још увек нема правог одговора. Ми не мислимо да није било ставова, оцена и делимичних истраживања о успешности фондова за заштиту животне средине у земљама у транзицији, већ да није било студиозних истраживања о овом теми. У том смислу, искуства земаља које су у међувремену постале чланице Европске уније (Словенија, Мађарска, Румунија, Бугарска и др.) била би драгоцене за та истраживања. Као мерило успешности ових фондова може се узети у обзир два елемента: њихов допринос у савладавању недостатака и слабости саме политике заштите животне средине и превладавање проблема везаних уз неразвијена финансијска тржишта. Но, слажемо се са оним ауторима који тврде да улога коју ће фондови имати зависи првенствено од извора финансирања и њиховог уређења.<sup>14</sup> Такође, улога фондова зависиће од напредовања процеса транзиције, развоја банкарског сектора и тржишта капитала. Смањиваће се потреба за њиховим финансирањем, јер ће све већу улогу имати приватни извори финансирања. Могуће је њихово потпуно осамостаљивање и прерастање у финансијске институције, или нестанак и интегрисање у буџет. Могућа је и њихова нова улога у процесу приближавања земаља у транзицији Европској унији. Чињеница је да су се ови фондови, иако су сматрани „другим најбољим“ и прелазним решењем према директној примени начела „загађивач плаћа“, у многим земљама у транзицији показали корисни.

#### IV Фонд за заштиту животне средине у Србији

Пре него што се приступи анализи Фонда за заштиту животне средине у Србији, као инструмента финансирања заштите животне средине, потребно је указати на нормативна решења која постоје у тој области. Правни прописи којима је уређена животна средина у Србији су: Устав Републике Србије,<sup>15</sup> Закон о заштити природе,<sup>16</sup> Закон о за-

14 M. Jacobsen, C. H. Jorgensen, J. K. Pedersen, „Environmental Funds in Economies in Transition: An Efficient Environmental Financing Vehicle or a Dead End?“, 1998, рад припремљен за Други светски конгрес економије животне средине, Венеција.

15 Службени гласник РС, бр. 98/06.

16 Службени гласник РС, бр. 36/09, 88/10, 91/10.

штити животне средине,<sup>17</sup> Национална стратегија одрживог развоја,<sup>18</sup> Закон о водама,<sup>19</sup> Закон о шумама,<sup>20</sup> Закон о путевима,<sup>21</sup> Закон о планирању и изградњи,<sup>22</sup> Закон о бањама,<sup>23</sup> Закон о рударству,<sup>24</sup> Закон о управљању отпадом,<sup>25</sup> Закон о амбалажи и амбалажном отпаду – Закон о амбалажи,<sup>26</sup> Закон о буџетском систему,<sup>27</sup> Закон о фонду за заштиту животне средине,<sup>28</sup> Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде,<sup>29</sup> Уредба о критеријумима за обрачун накнаде за амбалажу или упаковани производ и ослобођење од плаћања накнаде, обвезницима плаћања, висини накнаде, као и о начину обрачунавања и плаћања накнаде,<sup>30</sup> Уредба о мерилима и условима та повраћај, ослобађање или смањење плаћања накнаде за загађивање животне средине,<sup>31</sup> Уредба о одређивању активности чије обављање утиче на животну средину,<sup>32</sup> Уредба о критеријумима за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине и највишег износа накнаде,<sup>33</sup> Уредба о врстама отпада за који се врши термички третман, условима и критеријумима за одређивање локације, техничким и технолошким условима за пројектовање, изградњу, опремање и рад постројења за термички третман отпада, поступање са остатком након спаљивања,<sup>34</sup> Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине,<sup>35</sup> Статут Аутономне покрајине Војводине,<sup>36</sup> Закон о локалној

17 Службени гласник РС, бр. 135(04, 36/09, 72/09.

18 Службени гласник РС, бр. 57/08

19 Службени гласник РС, бр. 30/10.

20 Службени гласник РС, бр. 30/10.

21 Службени гласник РС, бр. 46/91, 52/91, 53/93, 67/93, 42/98.

22 Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09.

23 Службени гласник РС, бр. 80/92.

24 Службени гласник РС, бр. 44/95, 85/05, 101/05, 34/06, 104/09.

25 Службени гласник РС, бр. 36/09, 88/10.

26 Службени гласник РС, бр. 36/09.

27 Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10.

28 Службени гласник РС, бр. 72/09.

29 Службени гласник РС, бр. 113/05, 6/07, 13/08, 7/09, 5/10, 8/10, 102/10.

30 Службени гласник РС, бр. 8/10.

31 Службени гласник РС, бр. 113/05.

32 Службени гласник РС, бр. 109/09 и 8/10.

33 Службени гласник РС, бр. 111/09.

34 Службени гласник РС, бр. 102/10.

35 Службени гласник РС, бр. 99/09.

36 Службени лист АПВ, бр. 17/09.

самоуправи,<sup>37</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе,<sup>38</sup> Закон о комуналним делатностима.<sup>39</sup> Поред наведених финансијских прописа који материју животне средине регулишу у нашој земљи, за анализу комплекса финансијских односа на подручју животне средине значајни су и други прописи којим је та проблематика регулисана на посредан начин. Реч је о прописима који регулишу пореске, царинске и друге олакшице за заштиту животне средине, као нпр. Царински закон<sup>40</sup> и Закон о порезу на добит правних лица.<sup>41</sup> Споменимо ту Закон о пореском поступку и пореској администрацији,<sup>42</sup> који је битан за наплату накнада. На крају, ту су још и бројна подзаконска акта у области животне средине.

Из свега до сада изнетог, произилази да је у Србији донет већи број правних прописа који су материју животне средине, па тако и финансирање животне средине, веома детаљно регулисали. Но, основни је проблем слабост у примени правних прописа и спровођењу политике заштите животне средине. Стога је потребно јачати институционалну и правну инфраструктуру и обезбеђивање финансијских средстава, као и развити институционалне, стручне и финансијске могућности јединица локалне самоуправе, која је задужена за питање животне средине, како би се могла креирати и спроводити политика у складу са начелима европске политике заштите животне средине.

Закон о заштити животне средине (у даљем тексту: ЗЗЖС) прописује (чл. 89, 90, 100): да се финансирање из наменских средстава буџета и средстава међународне финансијске помоћи врши преко Фонда за заштиту животне средине (у даљем тексту: Фонд), у складу са ЗЗЖС; да се ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Србији оснива Фонд за заштиту животне средине и да Фонд има својство правног лица са јавним овлашћење; да су аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе у обавези да отворе буџетски фонд у складу са Законом о буџетским системом. Накнада за загађивање животне средине код које остварена средства су у висини 60% приход буџета Републике, а у висини 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе, накнада за загађивање животне средине за подручја од посебног државног интереса у области заштите животне средине код које су остварена средства у висини 80% приход буџета Републике Србије, а у висини 20% приход су јединице

37 Службени гласник РС, бр. 129/07.

38 Службени гласник РС, бр. 62/06.

39 Службени гласник РС, бр. 16/97, 42/98.

40 Службени гласник РС, бр. 18/10.

41 Службени гласник РС, бр. 25/01, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10.

42 Службени гласник РС, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/09, 62/06, 61/07, 20/09, 53/10.

локалне самоуправе и накнада за заштиту и унапређивање животне средине, коју прописују јединице локалне самоуправе. Средства буџетског фонда аутономне покрајине и локалне самоуправе користе се наменски, за финансирање акционих и санационих планова у складу са Националним програмом, односно за финансирање програма и планова аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Средства буџетског фонда користе се на основу утврђеног програма коришћења средстава, који доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да прибави сагласност Министарства на предлог програма коришћења средстава буџетског фонда. Извештај о коришћењу средстава по основу наведених накнада, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, достављају Министарству најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину, односно на захтев Министарства.

Дакле, у Србији постоје покрајински и општински, односно градски фондови за заштиту животне средине. Према члану 83 ЗЗЖС Република Србија, односно аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у оквиру својих овлашћења обезбеђују финансирање и остваривање циљева заштите животне средине, у складу са ЗЗЖС. Средства за заштиту животне средине могу се обезбеђивати и путем донација, кредита, средстава међународне помоћи, средстава страних улагања за заштиту животне средине, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација.

Дакле, ЗЗЖС у Србији даје могућност успостављања система финансирања који комбинује средишње и локално управљање заштитом животне средине, јер предвиђа доношење националне стратегије и локалних програма заштите, буџетских и ванбуџетских извора финансирања и могућност утврђивања локалних накнада. ЗЗЖС не прописује да јединице локалне самоуправе обезбеђују учествовање и солидарност при решавању регионалних и локалних еколошких проблема. Иначе, због ограничења у људским ресурсима у броју, али и у знањима и вештинама, било би тешко остарити интеграцију животне средине на свим нивоима управе. Неодговарајућа техничка и кадровска опремљеност појединих делова државне управе вероватно ће се испољити при испуњавању обавеза за приступ Европској унији. Промене у законодавству посебно ће утицати на рад јединица локалне самоуправе и поставиће пред њих нове захтеве када је реч о финансирању и стручности.

Усвајањем Закона о фонду за заштиту животне средине (у даљем тексту: ЗФЗЖ) са правном важношћу од 11. септембра 2009. године, подзаконских аката који ближе уређују ову област, као и других закона у области животне средине, створени су услови за увођење економ-

ских инструмената за заштиту животне средине у Србији. Економски инструменти су: 1) накнада за коришћење природних вредности,<sup>43</sup> 2) накнада за загађивање животне средине, 3) накнада за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса у области заштите животне средине, накнада за заштиту и унапређивање животне средине коју прописује јединица локалне самоуправе.

У обављању своје делатности *Фонд за заштитиу животиине средине обезбеђује:*

- остваривање циљева и начела заштите животне средине;
- очување природне равнотеже и рационалног коришћења природних вредности;
- услове за одрживо коришћење, заштиту и унапређивање животне средине;
- коришћење обновљивих извора енергије;
- заштиту човека и развој у здравој животној средини.

*У обављању њослова Фонд има јавна овлашћења у:*

- доношењу решења обвезницима плаћања накнада прописаних законом којим се уређује одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине (у даљем тексту: накнада);
- утврђивању ближих услова које морају испуњавати корисници средстава Фонда, услове и начине додељивања средстава, критеријуме и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава, вршењу надзора над реализацијом пројекта, начина праћења наменског коришћења средстава и уговорних права и обавеза, као и других послова за додељивање и коришћење средстава Фонда, у складу са ЗФЖС и посебним законом;
- предлагању мера према корисницима средстава Фонда за наменско коришћење средстава и неиспуњавање уговорних права и обавеза.

*Фонд обавља њослове у вези са финансирањем припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине, као и у области коришћења обновљених извора енергије, и то:*

- стручних и других послова у вези са прибављањем, управљањем и коришћењем средстава Фонда;

43 Вид.: члан 84–88 ЗЗЖС.

- иницирање, финансирање и контролу реализације пројеката из делокруга рада Фонда;
- посредовање у вези са финансирањем заштите животне средине и обновљивих извора енергије из средстава страних држава, међународних финансијских институција и тела, као и домаћих и страних правних и физичких лица;
- вођење базе података о програмима, пројектима и другим активностима у области заштите животне средине, обновљивих извора енергије, као и потребним и расположивим финансијским средствима за њихово остваривање;
- подстицање, успостављање и остваривање сарадње са међународним и домаћим финансијским институцијама и другим правним и физичким лицима ради финансирања заштите животне средине, обновљивих извора енергије у складу са Националним програмом заштите животне средине, другим стратешким документима, акционим и санационим плановима и другим плановима и програмима, као и закљученим међународним уговорима за намене утврђене ЗФЖС;
- пружање стручних услуга правним и физичким лицима, на њихов захтев, у припреми пројеката из области заштите животне средине, у складу са уговором, по основу којих стиче приход;
- врши и друге послове у вези са подстицањем и финансирањем заштите животне средине утврђене законом.

Фонд може средства да инвестира у опрему и објекте за намене утврђене законом, којим управља у име и за рачун Републике Србије, а приход од наведеног инвестирања уплаћује се на одговарајући рачун трезора и користи се преко Фонда. Доноси средњорочни годишњи програм рада којим се утврђује намена, висина и начин коришћења средстава Фонда, а на средњорочни план рада сагласност даје Влада и доноси се за период од три године, док на годишњи програм рада сагласност даје Министарство. Фонд доноси извештај о остварењу програма рада који се доставља Министарству најкасније до 31. марта текуће године али и раније на захтев Министарства.

Према члану 16 ЗФЖС *приходи Фонда остварују се из:*

- накнаде за промет врста дивље флоре и фауне, накнаде за упис у регистар у систем ЕМАС, накнаде за загађивање животне средине и накнаде за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса;<sup>44</sup>

44 О еколошким накнадама у Србији вид.: Гордана Илић-Попов, „Фискална одговорност предузећа у еколошкој заштити у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 10–12/2010, Београд, стр. 7–20.

- наменских средстава буџета Републике Србије по основу накнада у складу са законом;<sup>45</sup>
- средстава остварених по основу међународне билатералне и мултилатералне сарадње на програмима, пројектима и другим активностима у области заштите животне средине и обновљивих извора енергије:
- средстава од управљања слободним новчаним средствима Фонда;
- прилога, донација, поклона и помоћи;
- камата, односно ануитета на кредите;
- накнада за пружање стручних услуга, с тим да висину накнаде прописује управни одбор Фонда, уз претходну сагласност Министарства и средства остварена од те накнаде уплаћују се на посебан рачун јавних прихода и користе се за рад Фонда;
- других извора.

Наплатом јавних прихода од накнада за загађивање животне средине прикупља се само део средстава потребних за заштиту животне средине, тако да највећи део терета у вези са заштитом животне средине носе сви порески обвезници. Фискални систем је предвидео пореске, царинске и друге олакшице за заштиту животне средине.

Према члану 17 ЗФЗЖС, *средства Фонда користе се у складу са законом, статутом, програмом рада Фонда, као и Националним програмом заштите животне средине, другим стратешким документима, акционим и санационим плановима, а нарочито за:*

- заштиту, очување и побољшавање квалитета ваздуха, воде, земљишта и шума, као и ублажавање климатских промена и заштиту озонског омотача;
- санацију одлагалишта отпада, подстицање смањења настајања отпада, рециклажу и поновну употребу отпада;
- увођење чистије производње за рад постројења и обављање активности, као и за рано прилагођавање захтевима заштите животне средине;
- технологију и производе који смањују оптерећење и загађење животне средине;

45 Већина прихода који се прикупљају путем накнада у Србији има пре свега фискалну сврху, а тек онда еколошку. Изузетак је накнада за заштиту вода и још неке накнаде која има еколошку сврху, јер својим деловањем може да мења однос према животnoj средини. При том треба имати у виду да се део прикупљених средстава од накнада ипак користи за заштиту животне средине, па отуда и њихова еколошка карактеристика.

- заштиту и очување биодиверзитета и геодиверзитета;
- подстицање одрживог коришћења заштићених природних добара;
- подстицање одрживог развоја руралних подручја;
- подстицање коришћења обновљивих извора енергије;
- подстицање чистијег транспорта;
- подстицање одрживих привредних делатности, односно одрживог привредног развоја;
- унапређење система информисања о стању животне средине, праћење и оцењивање стања животне средине, као и увођење система управљања животном средином;
- подстицање образовних, истраживачких и развојних студија, програма, пројеката и других активности, укључујући и демонстрационе активности;
- суфинансирање превентивних и интервентних мера у ванредним околностима загађивања животне средине и оспособљавање за реаговање у случају удеса, укључујући рекултивацију и санацију загађеног простора, до кога је дошло као последица акцидента, када је узрочник акцидента непознат или у случајевима који искључују одговорност загађивача;
- рекултивацију и санацију историјског загађења (јаловишта, индустријске депоније и сл.);
- суфинансирање програма, пројеката и других активности из области основних геолошких истраживања;
- финансирање програма еколошког образовања и јачања јавне свести о питањима очувања животне средине и одрживог развоја.

Фонд може учествовати и у финансирању програма, пројеката и других активности на територији Републике Србије за одређене намене, ако их организују и финансирају међународне организације, финансијске институције и тела или друга страна правна лица.

Према члану 18 ЗФЗЖС *корисници средстава Фонда су правна и физичка лица која имају седиште, односно пребивалиште на територији Републике Србије, њима се средства Фонда додељују ради финансирања намена утврђених ЗФЗЖС путем кредита, подстицајних средстава, донација, бесповратних средстава и помоћи. Наведена средства дају се на основу јавног конкурса који објављује Фонд, с тим да Фонд не расписује јавни конкурс ако као уговорна страна непосредно суфинансира и учествује у реализацији програма, пројеката и других активно-*

сти, у складу са ЗФЗЖС. Начин коришћења средстава Фонда утврђује се општим актима Фонда у складу са ЗФЗЖС, а Влада утврђује висину и услове за доделу подстицајних средстава. У финансирању програма и пројеката путем кредита и подстицајних средстава, Фонд сарађује са банкама и другим финансијским институцијама у складу са законом. Корисници средстава Фонда обавезни су да средства користе наменски, на начин и у роковима утврђеним уговором о коришћењу средстава, а Фонд прати, анализира и врши надзор над реализацијом пројекта и коришћења средстава. У случају да корисник не користи додељена средства на начин и за намене утврђене уговором, дужан је да ненаменски утрошена средства врати Фонду, а за штету нанету Фонду одговара на начин утврђен уговором о коришћењу средстава и у складу са општим правилима Закона о облигационим односима.

Према члану 20 и 21 ЗФЗЖС *имовину Фонда чине* ствари, права и остала средства оснивача, као и средства која Фонд оствари на други начин у складу са ЗФЗЖС, а имовину Фонда може чинити и капитал, уколико оснивач донесе такву одлуку. Имовином Фонда управља управни одбор и директор Фонда, у складу са законом и статутом Фонда. Фонд не може без сагласности Владе оптеретити или отуђити непокретности и другу имовину, у складу са законом. Фонд послује у складу са Законом о буџетском систему.

Према члану 22 ЗФЗЖС, *средства за рад Фонда обезбеђују се у буџету Републике Србије, из прихода и других извора у складу са законом, а средњорочним програмом рада Фонда могу се предвидети средства за рад највише до 3% остварених прихода (Средњорочним програмом рада Фонда за период 2006–2009. године било је планирано издвајање до 5% остварених годишњих прихода Фонда за покриће трошкова пословања Фонда).*

Према члану 23–25 ЗФЗЖС, *Фонд обрачунава накнаде обвезницима плаћања накнаде* на основу података које Агенција за заштиту животне средине (у даљем тексту: Агенција) доставља Фонду, у складу са законом, а ако обвезник плаћања накнаде није наведене податке доставио Агенцији, Фонд обрачунава накнаде на основу извештаја инспектора за заштиту животне средине. Решење о обрачуну накнаде доноси Фонд за период од једне календарске године, у складу са прописима, с тим да на захтев обвезника, Фонд може да донесе решење за плаћање накнаде и за обрачунски период краћи од једне календарске године, у случају престанка пословања, статусне промене која доводи до престанка рада обвезника или промене делатности обвезника плаћања накнаде. Обвезници плаћају накнаде по решењу за обрачун накнаде и накнаду уплаћују на рачуне прописане за уплату јавних прихода буџета

Републике Србије, а средства накнаде наменски се користе преко Фонда. Против решења о обрачуну накнаде може се изјавити жалба Министарству у року од осам дана од дана пријема решења преко Фонда о којој решава министар. У погледу плаћања накнаде, за обрачун камате за доцњу у плаћању, принудну *наилайу* и *остало шиио није йройисано ЗФЗЖС*, сходно се *йримењују одредбе Закона о йореском йосйууку и йореској админисйрацији*. Фонд је обавезан да води евиденцију обвезника *йлаћања накнаде*, а обвезник накнаде је дужан да пријави Фонду и Агенцији промену власништва, закупа или другог права обвезника, почетак рада новог појединачног извора загађивања, као и датум трајног затварања постојећег извора загађивања, и то кроз пријаву коју је дужан да достави у року од 30 дана од дана настанка промене.

Каква је *сйрукйура йрихода и расхода Фонда* најбоље може да се види из података у наредној табели:

#### ПРИХОДИ И РАСХОДИ ФОНДА У 2009. ГОДИНИ

Ред. број	Опис	Реализација у 2009. (дин.)
1.	Неутрошена средства из ранијих година	1.105.568.783
2.	Остварени приходи у 2009. години	1.561.885.598
3.	Укупно 1+2	2.667.454.381
4.	Плаћено по пројектима са економска класификација – 424	847.025.000
5.	Плаћено по пројектима са економска класификација – 463	177.554.000
6.	Свега 4+5	1.024.579.000
7.	Плаћено у оквиру донације – део Фонда	4.630.000
8.	Плаћено из 3% – средстава за рад Фонда	15.971.000
9.	Свега 7+8	20.601.000
10.	Укупно расходи 6+9	1.045.180.000
11.	Укупно 3–10	1.622.274.381
12.	Остало за реализацију од опредељених средстава за пројекте из 2006–2008	1.299.976.458
13.	Резервисано за реализацију у 2010. години из обавеза 2009.	251.965.179
14.	Свега	1.551.941.637
15.	Укупно 11–14	70.332.744

Извор: Фонд за заштиту животне средине: Извештај о остварењу годишњег програма рада Фонда за заштиту животне средине за 2009. годину, Београд, март, 2010, стр. 16. Напомена: нису дати подаци за 2010. годину, јер је Извештај о остварењу годишњег програма Фонда за заштиту животне средине за 2010. годину који је усвојио Управни одбор Фонда на разматрању у Министарству.

Изнети подаци довољно јасно и уверљиво показују да су средства Фонда доста скромна и да се са таквим обимом средстава не могу решавати нагомилани еколошки проблеми у Србији. Такође, из наведене табеле види се недовољан степен реализације одобрених пројеката, што је последица недостатка сопствених средстава јединица локалне самоуправе, слабе инфраструктурне и логистичке припремљености пројеката и др. Иначе, у укупној структури утрошених средстава Фонда по економским класификацијама у 2009. години (средства са извора 01 и средства са извора 04) на првом месту су специјализоване услуге (плаћања по пројектима са економске класификације – 424) са 847.025.000 динара, односно 79,5%, на другом месту су трансфери осталим нивоима власти са 177.554.000 динара, то јест са 16,7%, на трећем месту су окате, додаци и накнаде запослених (зараде) са 17.152.000 динара, то јест 1,6%. Што се тиче извора финансирања на првом месту су сопствени приходи буџетских корисника са 1.040.550.000, то јест 97,7%, на другом месту су приходи из буџета са 20.448.000 динара, то јест 1,9%, на трећем месту су донације од међународних организација са 4.630.000 динара, то јест 0,4%.

## V Закључак

Спроведена анализа показала је да су се фондови за заштиту животне средине, као инструменти финансирања животне средине, на фискалној сцени први пут појавили 70-их година XX века и ту су остали до данас. Развој ових фондова повезује се с развојем економско-еколошких инструмената политике заштите животне средине, јер се највећи део прихода обезбеђују из еколошких давања (пореза, накнада, такси и казни). Циљеви тих фондова су унапређивање делатности и инвестиција за заштиту и побољшавање квалитета животне средине, минимализирање стварања отпада, стимулисање развоја еколошки повољне економске структуре и др. Финансијска и фискална децентрализација на овом подручју је веома значајна, јер систем еколошки одрживог привредног развоја управо то тражи. Фондови за заштиту животне средине посебно су значајни за земље у транзицији, јер оне спроводе политичке и економске промене за прелазак на тржишну привреду. Они представљају инструменте за усмеравање буџетских

и ванбуџетских средстава у пројекте заштите животне средине, а замишљени су као привремени и прелазни механизам у решавању еколошких проблема. Неки од ових фондова су независни а неки се налазе у оквиру министарства за животну средину. Ефикасност трошења средстава фондова је и најзначајније питање. Усвајањем Закона о Фонду за заштиту животне средине са правном важношћу од 11. септембра 2009. године, подзаконских аката који ближе уређују ову област, као и других закона у области животне средине, створени су услови за увођење економско-еколошких инструмената за заштиту животне средине у Србији. Но, потребно је јачати институционалну и правну инфраструктуру и обезбеђивање финансијских средстава, као и развити институционалне, стручне и финансијске могућности јединица локалне самоуправе, која је задужена за питања животне средине, како би се могла креирати и спроводити политика у складу са начелима европске политике заштите животне средине.

**Mile VRANJEŠ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law University of Novi Sad**

## **FUNDS FOR THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT AS MEANS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION**

### **Summary**

*The analysis has shown that funds for the protection of the environment, as means of protecting the environment, has first appeared as one of the fiscal measures in the seventies in the last century that are applied still today. The evolution of these funds is in correlation with the evolution of the economic and ecological measures of the policy of the protection of the environment, because their revenues come in great deal from the ecological incomes (taxes, fees, charges and fines). The aims of these funds are the advancement of the activities and investments in the field of the protection and improvement of the environment, minimizing waste-production, stimulation ecologically sustainable economics structure, etc. Financial and fiscal decentralization in this field is of high importance, because these are the measures that the system of ecologically sustainable economic growth requires indeed. The funds for the protection of the environment are especially important for the countries in transition, since*

*they are required to carry out a political and economic shift to market economy. They are instruments for channeling fiscal and non-fiscal funds in the projects for the protection of the environment and they are conceived as a temporary and transitional mechanism in solving environmental problem. Some of these funds are independent, while some are managed by the Ministry of Environment. The efficacy of the use of the funds is the quintessential issue. By the adoption of the Law on the Fund for the protection of the environment on 11<sup>th</sup> September, 2009, and specific regulations on its basis, just as other statutes in the field of the protection of the environment, the prerequisites for the introduction of the economic-ecological instruments for the protection of the environment in Serbia are finally met. However, it is important to strengthen the institutional and legal infrastructure, create financial resources and develop institutional, professional and financial capabilities of local governments, which are competent in the issues of the protection of the environment, in order to enable them to devise and implement such policies, in the light of the principles of European environmental protection policy.*

**Key words:** *funds for the protection of the environment, financing, environment protection.*