

EKOLOŠKE NAKNADE KAO DEO SISTEMA EKOLOŠKIH POREZA U REPUBLICI SRBIJI

Miloš Stojanović

Ekonomski fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija

Korespodencija: milos.s87@hotmail.com

Pregledni rad

Primljeno 23.03.2017; Prihvaćeno 26.04.2017

Rezime. Sve prisutniji ekološki problemi imali su uticaj na to da se ekološkom oporezivanju širom sveta daje sve veći značaj. Međutim, u Srbiji se ovaj proces znatno sporije odvija zbog davanja male važnosti zdravoj životnoj sredini od strane kreatora ekonomske politike. Ekološke naknade predstavljaju deo sistema ekoloških poreza čija je namena unapred definisana i koje se koriste za realizaciju projekata u oblasti zaštite životne sredine. Predmet ovog rada je da izvrši identifikaciju i fiskalnu izdašnost ekoloških naknada koje su u Republici Srbiji prisutne, ali i da ukaže na nedostake u trošenju prikupljenih naknada i da preporuke za povećanje efikasnosti trošenja ovih naknada u budućem periodu.

Ključne reči: naknade, životna sredina, prirodne vrednosti, zagađivanje, namensko trošenje.

1. Uvod

Od 70. godina 20. veka uloga fiskalnih i parafiskalnih instrumenata u očuvanju zdrave životne sredine je sve veća. Do tog perioda u upotrebi su bili instrumenti direktne regulacije, čiji efekti nisu bili zadovoljavajući. Usled toga je i došlo do prodora fiskalnih i parafiskalnih instrumenata koji su se pokazali kao znatno efikasniji.

Ekološke naknade kao parafiskalni instrument, pored toga što na zaštitu životne sredine pozitivno utiču putem cenovnog signala,

takođe obezbeđuju i sredstva za realizaciju programa u oblasti očuvanja životne sredine.

Ekološke naknade čine onaj deo ekoloških poreza koji ima namensku upotrebu i koje se koriste za zaštitu i unapređenje životne sredine. Deo ovih naknada na teritoriji Republike Srbije ubire se na nivou države, dok se deo ubire na nivou autonomne pokrajne i jedinica lokalne samouprave. Ovi prihodi nisu dovoljno izdašni na teritoriji Republike Srbije, a pored toga poseban problem je i trošenje ovih sredstava.

Jedinice lokalne samouprave kojima se prenose značajni iznosi prihoda prikupljenih od ovih naknada od strane države i u čijoj su ingerenciji naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, nisu na adekvatan način kontrolisane u trošenju ovih sredstava od strane centralne vlasti. Usled ovoga često dolazi do prenosa prihoda prikupljenih po osnovu ekoloških naknada od strane jedinica lokalne samouprave indirektnim budžetskim korisnicima, čime se gubi karakter namenske upotrebe ovih sredstava.

U skladu sa definisanim predmetom rad je pored uvoda i zaključka, strukturiran u tri celine. Prvi deo rada ukazuje na značaj ekoloških naknada kao namenskih ekoloških poreza i njihovo tretiranje u referentnoj literaturi koja se bavi ovom problematikom. U drugom delu razmatran je sistem ekoloških naknada u Republici Srbiji, dok je u trećem delu rada ukazano na nedostatke ovog sistema i date su preporuke kako bi se dati nedostaci u budućem periodu otklonili i dati sistem učinio efikasnijim.

2. Značaj ekoloških naknada

Osnovna razvojna paradigma gotovo svih zemalja u svetu jeste koncept održivog razvoja. Koncept održivog razvoja podrazumeva potrebu usklađivanja različitih aspekata ekonomskog, socijalnog i tehnološkog razvoja sa kriterijumima ekološkog optimuma. Kao evropska razvojna koncepcija, održivi razvoj je prihvaćen 1990. godine, a kao svetski koncept razvoja 1992. godine. U procesu

realizacije koncepta održivog razvoja uloga države je ključna. Intervencionistička uloga države je posebno značajna na polju ekonomskog uticaja države u pravcu primenjivanja ekoloških principa i standarda i smanjenja nivoa zagađenosti životne sredine.

Ekološki porezi i ekološke naknade kao instrumenti ekonomsko-ekološke politike, imaju veliki značaj u realizaciji koncepta održivog razvoja. Oni usmeravaju subjekte da se ponašaju ekološki racionalno, s obzirom da se ekološki troškovi uključuju u cenu proizvoda.

Između ekoloških poreza i naknada za zaštitu životne sredine, teško je praviti jasnu razliku. To je razlog zbog kojeg se pravi razlika u teoriji između ekoloških poreza u širem i u užem smislu. U širem smislu ekološki porezi obuhvataju i ekološke naknade, pa čak i ekološke takse (registracione takse, takse za nepoštovanje ekoloških standarda), s obzirom da svi ovi instrumenti imaju uticaj na to da se ekološki standardi podignu na viši nivo.¹

Ekološke naknade, odnosno naknade za zaštitu životne sredine predstavljaju plaćanja za specifične usluge poput prikupljanja otpada, tretmana kanalizacionih voda i kolektivnih objekata za prečišćavanje voda.² Za razliku od ekoloških naknada, ekološki porezi jesu u najvećem broju zemalja u celini prihod državnog budžeta, dok u slučaju naknada to nije slučaj. Takođe za razliku od ekoloških poreza, naknade imaju unapred određenu namenu. Dakle u širem

smislu i ekološke naknade čine deo paketa poreske ekološke reforme i ubrajaju se u ekološke poreze, dok u užem smislu uzimajući karakteristike naknada koje su navedene, između njih i poreza se pravi razlika.

U statističkim prikazima OECD-a i Evropske unije prihodi od ekoloških naknada i ekoloških poreza se iskazuju zbirno, što dodatno potvrđuje činjenicu da je između njih teško praviti razliku.

Na značaj ekoloških naknada u zaštiti životne sredine ukazuje veliki broj autora. *Breet* i *Keen* kroz teorijsku analizu date problematike, ukazuju da je poseban značaj ekoloških naknada u tome što sprečavaju političare da ih koriste za druge svrhe, izuzev one koja je zakonom definisana.³ Sa ovim rezultatima se slaže i *Pirtilla* i ističe namensko trošenje kao način da se spreče vlasti da donose neoptimalne odluke o trošenju prikupljenih sredstava.⁴

Na značaj ovih parafiskalnih prihoda države ukazali su i *Stojanović* i *Dorđević* i istakli značajan problem niskog učešća ovih prihoda u ukupnim ekološkim porezima u Turskoj i Srbiji i potrebi da se ovi prihodi uvećaju, kako bi se problem obezbeđenja kvalitetne i zdrave životne sredine u datim državama rešio.⁵

Jiang smatra da je bitno da se deo prihoda od ekoloških poreza koristi namenski, čime jasno ukazuje na značaj naknada za zaštitu životne sredine u skupini ekoloških poreza. Takođe on ističe da korišćenje prihoda od ekoloških poreza za

ekološke investicije može pozitivno da utiče na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja.⁶

3. Sistem ekoloških naknada u Republici Srbiji

Kao i u zemljama Evropske unije i u Republici Srbiji su prisutne ekološke naknade, kao ekonomski instrument u okviru politike zaštite životne sredine. Ove naknade čine deo sistema ekoloških poreza u širem smislu, a u skladu sa Zakonom, u Republici Srbiji predviđene su sledeće ekološke naknade⁷:

- naknada za korišćenje prirodnih vrednosti;
- naknada za zagađivanje životne sredine i
- naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Sve navedene naknade jesu destiniрани prihodi, što znači da im je namena unapred određena i koriste se za zaštitu i unapređenje životne sredine. Cilj naknada kao ekonomskog instrumenta zaštite životne sredine je promovisanje smanjenja opterećenja životne sredine, a po osnovu poštovanja principa "zagađivač plaća" i "korisnik plaća".

Do 2012. godine deo naknada koje su se prikupljale na nivou Republike, slivale su se u Fond za zaštitu životne sredine, odakle su dalje bile raspoređivane za određene projekte i programe u oblasti životne sredine. Međutim, od dana stupanja na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine⁸, Fond za zaštitu životne sredine je prestao sa radom, tako da su naknade koje

su vezane za zaštitu životne sredine, postale opšti prihod budžeta.

Prihodi od naknada imaju veliki značaj u očuvanju i unapređenju kvaliteta životne sredine, s obzirom da u ukupnim izdacima za životnu sredinu u Republici Srbiji učestvuju sa 32%, na osnovu podataka za 2014. godinu. U ukupnim izvorima finansiranja najveći udeo imaju izdaci iz budžeta za ove namene i to 36%, dok se od sektora privrede izdvaja 19%, odnosno od međunarodnih donacija dobija 13% sredstava uložениh za ovu svrhu.⁹

Prihodi od naknada su u 2014. godini iznosili 0,27% bruto društvenog proizvoda, a ukupna sredstva namenjena za zaštitu životne sredine u istoj godini iznosila su 0,85% bruto društvenog proizvoda. Ono što je takođe negativno je da su sredstva koja su bila izdvajana za očuvanje okoline u 2013. godini bila veća i to za čak 21% u odnosu na 2014. godinu.¹⁰ Ova izdvajanja se smatraju dosta niskim, jer za razliku od Republike Srbije, izdvajanja na nivou Evropske unije za ove namene iznose oko 2,5% kada se u obzir uzmu svi sektori¹¹, pa je potrebno u budućem periodu ovom pitanju posvetiti dodatnu pažnju, kako bi se izdvajanje sredstava i sama briga o životnoj sredini doveli na nivo Evropske unije i to kako zbog toga što se Srbija nalazi na evropskom putu, tako i zbog ekološkog i ekonomskog značaja zdrave životne sredine.

3.1. Naknade za korišćenje prirodnih vrednosti kao deo sistema ekoloških naknada u RS

Pod prirodnom vrednošću podrazumevaju se prirodna bogatstva koja čine: voda, vazduh, zemljište, šume, geološki resursi, kao i biljni i životinjski svet.

Naknadu za korišćenje prirodnih vrednosti u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine plaća korisnik prirodne vrednosti, koji takođe snosi i troškove sanacije i degradacije datog prirodnog prostora. Sredstva koja se putem ove naknade prikupe su deo prihoda budžeta Republike i budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, što zavisi od vrste naknade i zakonske regulative, što je regulisano posebnim zakonima.

Godine 2014. izrađen je predlog Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara¹², kojim su obuhvaćene sve naknade i koji treba da značajno olakša postupak ubiranja naknada od onih koji koriste i degradiraju javna dobra. Međutim ovaj Zakon još uvek nije usvojen, tako da su različite vrste naknada koje se svrstavaju u ovu grupu regulisane različitim zakonima. Tako je na primer naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta regulisana Zakonom o poljoprivrednom zemljištu¹³, Naknada za vode regulisana Zakonom o vodama i Uredbom o visini naknada za vode¹⁴, što čini postupak ubiranja naknada i kontrole znatno složenim.

Pored naknada za vodu (naknada za korišćenje vodnog dobra, naknada za ispuštenu vodu, naknada za zagađivanje voda, naknada za odvodnjavanje, naknada za korišćenje vodnih objekata i sistema i slivne vodne naknade) i naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta, kod nas se u okviru ove grupe naknada primenjuju i naknade za umanjenu vrednost višegodišnjih zasada, naknade za promenu namene šuma, naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta, naknade za zaštitu, korišćenje i unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma, putne

naknade, naknade za rudna i mineralna bogatstva, naknade za lovnu kartu, naknade za korišćenje ribarskih područja, naknade za stavljanje u promet divljih biljnih i životinjskih vrsta i druge naknade.¹⁵

Značaj pojedinih vrsta naknada je različit, a u tabeli br. 1 je izvršen prikaz onih naknada koje su sa prihodnog stanovišta posebno značajne. Prihodi koji se od ovih naknada prikupe se raspodeljuju između različitih nivoa vlasti, a potom se dalje putem fonodova i programa usmeravaju u one oblasti zaštite životne sredine za koje su sredstva namenjena.

Tabela br. 1 Pregled prihoda od izabranih vrsta naknada za korišćenje prirodnih vrednosti u RS, 2011-2013. (U hiljadama RSD)

Vrsta naknade	Budžet Republike	Budžet AP	Budžet JLS
Naknada za korišćenje mineralnih sirovina i geotermalnih resursa	1.814.661	241.041	1.370.468
Naknada za korišćenje vodnog dobra	2.128.281	788.954	0
Naknada za ispuštenu vodu	1.172.830	100.025	0
Naknada za odvodnjavanje od pravnih lica	204.360	795.440	0

Izvor: <http://www.zrepok.rs/userfiles/Struktura%20parafiskalnih%20nameta%20u%20budzetu%20Republike%20Srbije.ppt>, datum pristupa sajtu: 08.03.2017.

Naknade za korišćenje mineralnih sirovina i geotermalnih resursa se raspodeljuju kao što se iz tabele vidi između sva tri nivoa vlasti. Zakonom je propisano da 40% prihoda od naknade pripada budžetu republike, 40% budžetu jedinice lokalne samouprave na kojoj se nalazište nalazi, dok 20% sredstava

predstavljaju prihod nadležnog Ministarstva. Ukoliko se nalazište nalazi na području autonomne pokrajine, onda 50% sredstava pripada budžetu republike, 40% jedinici lokalne samouprave, 10% budžetu autonomne pokrajine, a 10% prikupljenih sredstava su sopstveni prihod Ministarstva.¹⁶

3.2. Značaj naknada za zagađivanje u okviru sistema ekoloških naknada u RS

Naknada za zagađivanje životne sredine je jedna od najznačajnijih ekoloških naknada u Republici Srbiji, naročito ukoliko se posmatra sa prihodnog stanovišta. Zakonom je regulisano da je zagađivač dužan da plati naknadu ukoliko degradira, odnosno zagađuje životnu sredinu.

Obveznik naknade za zagađivanje životne sredine je svako lice koje zagađuje životnu sredinu na taj način što emituje štetne materije u okolinu, odlaže otpad ili proizvodi i stavlja u promet proizvode, poluproizvode ili sirovine koje štete životnoj sredini.¹⁷

Sredstva koja se ubiru putem ove naknade se u iznosu od 60% slivaju u državni budžet, a preostali iznos od 40% su prihod budžeta jedinica lokalne samouprave. Sva sredstva koja se od naknada ubiru se koriste

namenski, za realizaciju odgovarajućih akcionih i sanacionih planova, kao i projekata u oblasti zaštite životne sredine. Visina naknade se određuje zavisno od¹⁸:

- količine, vrste ili emisije iz pojedinih izvora zagađivanja;
- količine, vrste ili emisije proizvedenog ili odloženog otpada;
- sadržini materija štetnih po životnu sredinu u sirovinama, poluproizvodima ili proizvodima.

Na osnovu ovih navedenih kriterijuma, pravilnikom se propisuju usklađeni iznosi naknade za zagađivanje životne sredine i to: naknada za emisije iz pojedinačnih izvora zagađivanja, za proizvedeni ili odloženi otpad, za supstance koje oštećuju ozonski omotač i za plastične kese. U tabeli br. 2 su prikazani propisani iznosi naknade koju plaćaju zagađivači, a koji su definisani pravilnikom za 2015. godinu.

Tabela br. 2 Pregled propisanih iznosa naknade za zagađivanje životne sredine u RS

Iznos naknade za emisije iz pojedinačnih izvora zagađenja za:	RSD
Jednu tonu emisije SO ₂	9.005
Jednu tonu emisije NO ₂	7.204
Jednu tonu emisije praškastih materija	14.410
Jednu tonu emisije praškastih materija iz asfaltnih baza	139.450
Iznos naknade za proizvedeni ili odloženi otpad su za:	RSD
Jednu tonu odloženog neopasnog industrijskog otpada	306
Jednu tonu proizvedenog opasnog otpada	1.532
Iznos naknade za plastične kese:	RSD
Po toni plastičnih kesa sa aditivima stavljenih na tržište RS	1.296
Po toni plastičnih kesa bez aditivima stavljenih na tržište RS	25.914
Naknade za supstance koje oštećuju ozonski omotač:	RSD
Po kilogramu uvezene supstance	52

Izvor: Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine, "Službeni glasnik RS", br 25/2015.

Ono što je takođe bitno naglasiti je da obveznici ovih naknada imaju pravo na povraćaj već plaćene naknade, odnosno oslobođenje ili umanjenje naknade, ukoliko ova sredstva koriste za sprovođenje mera za prilagođavanje u skladu sa propisanim graničnim vrednostima ili sprovođenje drugih mera kojima će doprineti smanjenju zagađenja okoline ispod propisanog nivoa.¹⁹

Uslovi za povraćaj, oslobođenje odnosno smanjenje su definisani u

Uredbi o merilima i uslovima za povraćaj, oslobođenje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine. Tako je na primer ovom uredbom predviđeno da obveznik ima pravo na povraćaj dela naknade ukoliko se opasan otpad izvozi radi tretmana, odnosno odlaganja u inostranstvo, kao i ukoliko se otpad predaje na tretman, odnosno odlaže u postrojenje za upravljanje otpadom.²⁰

Tabela br. 3 Struktura prihoda od naknada za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji u 2014. Godini

Vrsta naknade	% učešća
Emisija SO ₂ , NO ₂ , praškastih materija i otpad	46.69
Posebni tokovi otpada	25.35
Promet zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta	1.00
Zaštita i unapređenje životne sredine	27.16
Supstance koje oštećuju ozonski omotač i plastične kese	0.21
Stavljanje ambalaže u promet	0.14
Zagađivanje životne sredine	0.04
Korišćenje ribarskih područja	0.41

Izvor: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, Maja Krunić-Lazić, str. 10.

U Republici Srbiji je od naknada koje se odnose na zaštitu životne sredine (uključujući i naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, koje su u ingerenciji lokalnih samouprava) u 2014. godini prikupljeno prihoda u iznosu od 10.610,52 miliona dinara. Učešće ovih prihoda u bruto društvenom proizvodu za 2014. godinu iznosilo je 0,27%²¹. Ostvareni prihodi od ovih naknada u 2014. godini su u

odnosu na prihode ostvarene u 2013. Godini povećani za 33,26%.

Putem naknada za zagađivanje životne sredine se prikupi iznad 70% ukupnih prihoda od naknada koje su povezane sa životnom sredinom. U strukturi ovih prihoda, kao što je prikazano u tabeli br. 3 najveći značaj imaju naknade za emisije SO₂ i NO₂, praškaste materije i otpad, čije je učešće u prikupljenim prihodima u

2014. godini 45,69%, odnosno u apsolutnom iznosu putem ovih prihoda prikupljeno je 4.847,56 miliona dinara. Pored njih iz grupe naknada koje se ubrajaju u naknade za zagađivanje životne sredine veliki značaj imaju i naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada sa učešćem od 25,35%²². Dok naknade koje se ubiru po osnovu supstanci koje oštećuju ozonski omotač i naknade za plastične kese čine samo 0,21% prihoda od naknada. Ostale naknade iz ove grupe su u 2014. godini obezbedile 0,04% prihoda od naknada.

3.3. Uloga naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine kao prihoda jedinica lokalne samouprave

Zakonom je regulisano da jedinice lokalne samouprave mogu propisati naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Samo propisivanje naknade se vrši odlukama koje donose skupštine jedinica lokalne samouprave, uz obavezu da pribave mišljenje nadležnog Ministarstva. Odlukom se određuju obveznici, visina naknade, rokovi i način plaćanja, kao i uslovi pod kojima obveznici mogu da ostvare olakšice.

Prema zakonu naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine se propisuje po osnovu²³:

- korišćenja stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje delatnosti, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti;

- obavljanje određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje određuje Vlada Republike Srbije i
- transporta nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju.

U slučaju da jedinica lokalne samouprave propiše naknadu po prvoj od navedenih tačaka, obveznicima se smatraju imaoци nepokretnosti, odnosno zakupci u slučaju da datu nepokretnost koriste po osnovu prava zakupa. Ukoliko se po osnovu druge tačke uvedu naknade obveznicima se smatraju pravna lica i preduzetnici koji obavljaju određene aktivnosti, odnosno po osnovu treće tačke vlasnici teretnih vozila, odnosno pravna i fizička lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili u industriji na teritorije jedinice lokalne samouprave.²⁴

Visinu naknade određuju jedinice lokalne samouprave, a najviši iznos koji može da se propiše po osnovu ove naknade određuje Vlada. Sredstva koja se prikupe po osnovu ove naknade se koriste preko lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine sa unapred definisanom namenom prema usvojenim programima korišćenja sredstava budžetskog fonda, odnosno

lokalnim akcionim i sanacionim planovima.²⁵ Pored prihoda od ovih naknada u ovom fondu se sliva i deo prihoda od naknada za zagađivanje životne sredina.

Prema podacima Uprave za trezor, ukupna sredstva koja su jedinice lokalne samouprave prikupile od naknada u 2014. godini su iznosila 4.831,74 miliona dinara, što je dosta viši iznos u odnosu na 2013. godinu, kada je prikupljeno 3.876,40 miliona dinara. Sve jedinice lokalne samouprave dužne su da nadležnom ministarstvu dostave izveštaj o korišćenju ovih sredstava i predlog korišćenja za narednu godinu i to najkasnije do 31. marta. Međutim iz razloga nepropisivanja nikakve sankcije za nepoštovanje ove dužnosti, 2013. godine samo 80 jedinica lokalne samouprave je dostavilo svoje izveštaje.²⁶

Na teritoriji grada Beograda se u skladu sa Odlukom o naknadi za zaštitu i unapređenju životne sredine na teritoriji grada Beograda, ova naknada propisuje po osnovu korišćenja stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje poslovne delatnosti²⁷. Po tom osnovu, kao što se iz tabele br. 4 može videti, je u Beogradu prikupljeno 685.000.000 dinara.

Mesečna visina naknade, definisana na osnovu odluke, koja se plaća po osnovu korišćenja nepokretnosti iznosi:

- 0,87 dinara/m² za korišćenje stambenih zgrada i stanova za stanovanje;
- 2,64 dinara/m² za korišćenje poslovnih zgrada i poslovnih prostorija za obavljanje poslovne delatnosti poslovnih subjekata.

Tabela br. 4: Pregled prihoda od naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine u izabranim jedinicama lokalne samouprave u 2015. Godini

Grad	Prihodi od naknade (u RSD)
Beograd	685.000.000
Niš	65.000.000
StaraPazova	15.000.000
Ruma	29.820.000
Vranje	27.000.000
Surdulica	21.000.000

Izvor: Odluka o budžetu grada Beograda <http://www.slistbeograd.rs/>, grada Niša <http://www.ni.rs/gradska-uprava/>, opštine Stara Pazova <http://www.starapazova.rs/opstinska-uprava/>, opštine Ruma <http://www.ruma.rs/>, Vranja <http://www.vranje.org.rs/> i Surdulice <http://www.surdulica.org/>. Datum pristupa: 08.02.2017.

Visina naknade se na teritoriji grada Beograda određuje od strane javnog preduzeća, koje se stara o naplati komunalnih usluga u prvom slučaju, odnosno u drugom slučaju od strane Sekretarijata za finansije Gradske uprave grada Beograda. Na teritoriji Beograda je predviđeno da lica koja ostvaruju prava u oblasti socijalne i boračko-invalidske zaštite imaju pravo da njima naknada bude umanjena za 50%.²⁸

4. Slabosti sistema ekoloških naknada u RS

Sistem ekoloških naknada u Srbiji karakterišu izvesne slabosti, što se svakako negativno odražava na kvalitet životne sredine. Jedan od bitnijih nedostataka ovog sistema je već pomenut, a on se odnosi na nepostojanje jedinstvenog zakona u kojem su obuhvaćene sve naknade. Ovaj problem je administrativne prirode, koji primenu ekoloških naknada u praksi čini komplikovanijom. Kada bi sve ekološke naknade bile obuhvaćene u okviru istog zakona, administrativni poslovi u vezi sa obračunom i naplatom ovih naknada bi bio pojednostavljen i sam sistem bi efikasnije funkcionisao.

Veliki problem je i to što ne postoji adekvatna kontrola jedinica lokalne samouprave u trošenju ovih namenskih sredstava za zaštitu životne sredine. Zbog nepredviđanja sankcija, veliki broj ovih jedinica ne dostavlja izveštaje i planove za trošenje ovih sredstava nadležnom ministarstvu.

Svemu ovome treba dodati i prenose sredstava iz lokalnih budžetskih fondova ka indirektnim budžetskim korisnicima, kao što su na primer javna preduzeća i mesne zajednice, čime se krši Zakon o budžetskom sistemu²⁹, odnosno gubi karakter namenske upotrebe sredstava. Do navedene nenamenske upotrebe sredstava dolazi pre svega zbog nejasno definisanih kriterijuma šta se smatra resorom zaštite životne sredine, ali i nedovoljne kontrole od strane nadležnog ministarstva, koje za programe koji nisu dovoljno povezani sa životnom sredinom, daje odobrenje za upotrebu namenskih sredstava, a kasnije čak i ne kontroliše na adekvatan način trošenje tih sredstava.³⁰

Zbog navedenih problema potrebno je u budućem periodu doneti adekvatnu institucionalnu regulativu, predvideti sankcije za nenamensku upotrebu sredstava i vršiti adekvatan monitoring upotrebe tih sredstava, a takođe i na nivou države povećati izdvajanja za ovu oblast, kako bi se Srbija približila standardima Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine.

5. Zaključak

Ekološke naknade su parafiskalni prihod, koji država ubire od zagađivača. Osnovni cilj ovog nameta je smanjenje nivoa zagađenja i to kako po osnovu stimulisanja zagađivača da manje zagađuju i time umanje svoj namet prema državi, tako i ubiranje sredstava putem kojih se vrši finansiranje

projekata u oblasti očuvanja životne sredine.

Briga o zdravoj životnoj sredini je sastavni deo razvojne strategije Republike Srbije. U Republici Srbiji u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine je predviđeno da se ubiru naknada za korišćenje prirodnih vrednosti, naknada za zagađivanje životne sredine i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine. Prihodi koji se prikupе od ovih naknada se delom slivaju u budžet Republike, dok se delom slivaju u budžet autonomne pokrajne i jedinica lokalne samouprave. Sva prikupljena sredstva se koriste namenski.

Izdašnost ovih naknada u RS nije velika. Najizdašnija naknada iz ove skupine je naknada na emisiju SO₂, NO₂, praškastih materija i otpad, koja prema podacima za 2014. godinu čini 46,69% ukupnih prihoda od ekoloških naknada.

Sistem ekoloških naknada koji funkcioniše u RS karakterišu brojni nedostaci. Nepostojanje jedinstvenog zakonskog okvira kojim se regulišu sve prisutne ekološke naknade u sistemu, čini primenu ovog sistema znatno komplikovanijom. Međutim, kao posebno veliki problem se može istaći taj da ne postoji adekvatna kontrola jedinica lokalne samouprave u trošenju ovih sredstava od strane Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Usled ovakve situacije, veoma često dolazi do prenošenja prikupljenih sredstava indirektnim budžetskim korisnicima, čime se gubi karakter namenske upotrebe sredstava. Kako bi se po osnovu

prikupljenih ekoloških naknada obezbedio pozitivan uticaj na kvalitet životne sredine, kroz realizaciju ekoloških programa i projekata, neophodno je da se dati problemi otklone.

Reference

1. Barde, J. P.: Green tax reforms in OECD countries: An overview. Taller Regional de Politica Fiscal y Medio Ambiente en America Latina y el Caribe, Santiago de Chile. (2004)
2. Brett, C., Keen, M.: Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics*, 2000/75, Elsevier, 315-340. (2000)
3. Bisić, M.: Sistem naknada za korišćenje prirodnih bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti, Stalna konferencija gradova i opština, Savez gradova i opština Srbije. (2011)
4. Jiang, T.: Earmarking of pollution charges and the suboptimality of Pigouvian tax, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 45, 623-640. (2001)
5. Krunic-Lazić, M.: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd. (2015)
6. Pirtilla, J. Earmarking of environmental taxes: efficient after all, Bank of Finland, Helsinki. (1998)
7. Predlog Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4978-13Lat.pdf, datum pristupa 06.03.2017.
8. Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne

- sredine, "Službeni glasnik RS", br 25/2015.
9. Stojanović, M.: Efikasnost poreza u rešavanju ekoloških problema. Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Niš. (2016)
 10. Stojanović, M., Đorđević, M.: The role of environmental taxes in Serbian tax system. *Ekonomika*, Vol. 4., Niš, 75-85. (2016)
 11. Uredba o visini naknada za vode, Službeni glasnik RS, broj 15/2015.
 12. Uredba o merilima i uslovima za povraćaj, oslobođenje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađenje životne sredine, "Službeni glasnik RS", broj 113/2005 i 24/2010 član 3.
 13. Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni Glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009–dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US.
 14. Zakona o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, "Službeni glasnik RS", broj 72/09 i 101/11.
 15. Zakon o rudarskim i geološkim istraživanjima, "Službeni Glasnik RS", br. 88/11.
 16. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, "Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009.
 17. <http://glassrbije.org/privreda/za%C5%A1tita-%C5%BEivotne-sredine-i-ekonomski-instrumenti>, datum pristupa: 10.03.2017.
 18. <http://www.overa.rs/odluka-o-naknadi-za-zastitu-i-unapredenje-zivotne-sredine-na-teritoriji-grada-beograda.html>, datum pristupa: 20.03.2017.
 19. <http://www.slistbeograd.rs/>, datum pristupa 08.02.2017.
 20. <http://www.ni.rs/gradska-uprava/>, datum pristupa 08.02.2017.
 21. <http://www.starapazova.rs/opstinska-uprava/>, datum pristupa 08.02.2017.
 22. <http://www.ruma.rs/>, datum pristupa 08.02.2017.
 23. <http://www.vranje.org.rs/>, datum pristupa 08.02.2017.
 24. <http://www.surdulica.org/>, datum pristupa 08.02.2017.
 25. <http://www.overa.rs/odluka-o-naknadi-za-zastitu-i-unapredenje-zivotne-sredine-na-teritoriji-grada-beograda.html>, datum pristupa: 20.03.2017.
 26. <https://ekonec.wordpress.com/>, datum pristupa: 20.03.2017.

ENVIRONMENTAL FEE AS A PART OF THE ENVIRONMENTAL TAXES SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Miloš Stojanović

Faculty of economics, University in Niš, Serbia
milos.s87@hotmail.com

Abstract: Increasing environmental issues had an impact on the environmental taxation across the world giving it a higher importance. However, this process in Serbia, occurs much more slowly because a little importance has been given to the healthy environment by economic policy makers. Environmental fees are part of the system of environmental taxes whose purpose is predefined and are being used for projects in the field of environmental protection. The goal of this paper is to carry out an identification and fiscal bounty of environmental fees in the Republic of Serbia, but also to point out the shortcomings in the spending of collected fees and make recommendations in order to increase the efficiency of spending of these fees in the future.

Keywords: fees, environment, natural values, pollution, purposeful spending.

¹ Stojanović, 2016, str. 32.

² Barde, 2004, str. 2.

³ Breet & Keen, 2000, str. 315-316.

⁴ Pirtilla, 1998, str. 1.

⁵ Stojanović i Đorđević, 2016, str. 77.

⁶ Jiang, 2001, str. 623-624.

⁷ Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni Glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 – dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US, član 84, 85 i 87.

⁸ Zakon o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, "Službeni glasnik RS", broj 72/09 i 101/11.

⁹ Krunić-Lazić, 2015, str. 5.

¹⁰ Krunić-Lazić, 2015, str. 6.

¹¹ Dostupno na sajtu: <http://glassrbije.org/privreda/za%C5%A1tita-%C5%BEivotne-sredine-i-ekonomski-instrumenti>, datum pristupa: 10.03.2017.

¹² Predlog Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4978-13Lat.pdf, datum pristupa 06.03.2017.

¹³ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, "Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon i 41/2009.

- ¹⁴ Uredba o visini naknada za vode, "Službeni glasnik RS", broj 15/2015.
- ¹⁵ Bisić, 2011, str. 9-56.
- ¹⁶ Zakon o rudarskim i geološkim istraživanjima, "SlužbeniGlasnik RS", br. 88/11, član 137.
- ¹⁷ Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni Glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 –dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US , član 85.
- ¹⁸ Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni Glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 –dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US , član 85.
- ¹⁹ Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni Glasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 –dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US , član 86.
- ²⁰ Uredba o merilima i uslovima za povraćaj, oslobodenje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađenje životne sredine, "Službeniglasnik RS", broj 113/2005 i 24/2010 član 3.
- ²¹ Krunić-Lazić, 2011, str. 9.
- ²² Isto.
- ²³ Zakon o zaštiti životne sredine, "SlužbeniGlasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 –dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US , član 87.
- ²⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, "SlužbeniGlasnik RS" br. 135/2004, 36/2009 –dr. Zakon, 72/2009 – dr. Zakon i 43/2011 – odluka US , član 87.
- ²⁵ Isto.
- ²⁶ Krunić-Lazić, 2011, str. 11.
- ²⁷ Dostupno na sajtu: <http://www.overa.rs/odluka-o-naknadi-za-zastitu-i-unaprede-nje-zivotne-sredine-na-teritoriji-grada-beograda.html>, datum pristupa: 20.03.2017.
- ²⁸ Dostupno na sajtu: <http://www.overa.rs/odluka-o-naknadi-za-zastitu-i-unaprede-nje-zivotne-sredine-na-teritoriji-grada-beograda.html>, datum pristupa: 20.03.2017.
- ²⁹ Dostupno na sajtu: <https://ekonec.wordpress.com/>, datum pristupa: 20.03.2017.
- ³⁰ Krunić-Lazić, 2011.