

NAČINI FINANSIRANJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA OSVRTOM NA REPUBLIKU SRPSKU

Slobodan Lukić

Univerzitet Sinergija
Raje Baničića bb, Bijeljina
Telefon: +381644749065

Darko Pašalić

Univerzitet Sinergija
Raje Baničića bb, Bijeljina
Telefon: +38765522944
E-mail: darko.pasalic@mtel.ba

Sažetak: Ekološka kriza u današnje vreme obeležava „kulminaciju“ krize modernog industrijskog društva i njegovog načina mišljenja. Danas, ona posebno limitira dostignute granice određenog tipa razvoja i modernizacije ukupnog društva na pretpostavci iskorištavanja prirodnih resursa. Zbog toga postoji neophodnost sagledavanja načina za finansiranje zaštite životne sredine. U prvom delu rada fokus će biti na analizi izvora finansiranja zaštite životne sredine u pojedinim svetskim zemljama, a u drugom njegovom delu fokusira se regulacija ovog problema u Republici Srpskoj.

Ključne riječi: životna sredina, ekološka kriza, izvori finansiranja, budžetska sredstva, ekološki porezi.

Abstract:

The ecological crisis today marks the "culmination" of the crisis of modern industrial society and its way of thinking. Today, it specifically limits approaching the limits of a certain type of development and modernization of society on the assumption of total exploitation of natural resources. Therefore, there is a need for looking at ways of financing environmental protection. In the first part the focus will be on the sources of environmental financing in some countries of the world, and in the second part focuses on his control of the problem in the Republic of Srpska.

Key words: environment, ecological crisis, sources of funding, budget funds, environmental tax.

UVOD

Ekološka kriza simbolizuje stanje dostignutog stepena organizacije življenja ukupne civilizacije u XXI veku. S obzirom na veoma veliku zagađenost životne i radne sredine, kako na prostoru bivše Jugoslavije tako i u drugim svetskim zemljama, nedvosmisleno se može

konstatovati da danas postoji ekološka kriza. Sve to pokazuje da društvo mora promeniti ponašanje prema radnoj životnoj sredini, ukoliko želi veću dinamiku privrednog razvoja.

Do ekološke krize doveli su sledeći faktori¹:

1. rast stanovništva (demografska eksplozija, problemi hrane, rast gradova itd.);
2. nestašice sirovina i energenata;
3. zagađenje životne sredine;
4. ugrožavanje biološke raznolikosti i
5. nerazumna eksploatacija prirodnih resursa.

Ekološki problemi su primećeni još u njihovoj kriznoj fazi i to u onom trenutku kada se uvidelo negativno povratno delovanje ekološkog sistema na društveni sistem. Konkretnije, oni su uočeni onda kada je priroda, zbog vlastite nemogućnosti samoregeneracije i samopročišćavanja od posledica čovekovog delovanja, povratno se negativno odrazila na floru i faunu odnosno na celokupni život na zemlji.

Budući da su ekološki problemi toliko veliki da ukazuju na neminovnu neophodnost promene savremenog načina života, onda postoji i imperativ ekološke prilagodljivosti čoveka samoj prirodi, kao i potreba izgradnje nove ekološke etike. To znači da nam je danas neophodan veći stepen izgrađivanja ekološke svesti i dogovorene ekološke politike. Prema tome i tržišna ekonomija mora se svesno „ekološki usmeravati“.

Ni u kom slučaju ne treba tržišnu ekonomiju isključivati zbog ekoloških problema, jer ona ima brojne svoje pozitivne elemente. Dakle, moguće je postojanje tržišne ekonomije i ekološki orijentisanog društva. U toj konstelaciji odnosa tržište može u mešovitoj ekonomiji delovati u okvirima *ex ante* datih planskih orijentacija i veličina koje se odnose ne samo na pojedine zemlje nego i na ukupno čovečanstvo. Po našem mišljenju, mešana ekonomija: tržište i ekološka usmerenost u razvoju je prihvatljiv stav koji danas ima sve više svojih pristalica. Međutim, da bi se sve ovo ostvarilo najrelevantnija dimenzija ove problematike predstavlja obezbeđenje izvora finansiranja životne sredine. Naime, nakon uopštenog fokusiranja izvora finansiranja zaštita životne sredine u pojedinim svetskim zemljama, pokušaćemo istražiti tu problematiku i u Republici Srpskoj.

1. IZVORI FINANSIRANJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Politika zaštite životne sredine predstavlja dugoročnu delatnost koja zahteva ogromna finansijska sredstva. Njena uspešnost se temelji na osiguranju dodatnih, stalnih i stabilnih izvora finansiranja. Jedino se na taj način mogu ostvariti ciljevi i mere za zaštitu i unapređenje životne sredine. Svi troškovi finansiranja zaštite životne sredine predstavljaju javne rashode, koji su namenjeni unapređivanju njenog kvaliteta. Još od 70- tih godina XX veka javni troškovi zaštite životne sredine bili su podmirivani uglavnom iz državnog budžeta. Međutim, 80-tih godina sve više su se primenjivali ekonomski instrumenti kojima su se osiguravala sredstva za javne izdatke za zaštitu životne sredine. Tako su ekonomski (ekološki) instrumenti obavljali dve relevantne funkcije:

1. stimulisali su sprečavanje zagađenja životne sredine i

¹ M. Črnjar: „Ekonomika i politika zaštite okoliša“, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2002., str. 22.

2. postali su stalan izvor finansiranja zaštite životne sredine.

Ti ukupni izdaci ili troškovi zaštite životne sredine veoma su različiti u pojedinim zemljama. Tako, na primer:

1. pojedine zemlje poseduju snažnije izražene probleme zagađenja životne sredine od drugih zbog različite strukture industrijske proizvodnje, kvaliteta životne sredine i sl.;
2. prisutni su različiti standardi kvaliteta životne sredine u pojedinim zemljama i
3. neke zemlje primenjuju napredne tehnologije koje poseduju minimalan negativan uticaj na životnu sredinu.

Isto tako, u nekim zemljama se posebna pažnja pridaje zaštiti voda (Nemačka, Francuska) a u drugim se zemljama veći značaj pridaje zaštiti vazduha (Japan, SAD). Uostalom, to je sasvim i logično zbog različitih geografskih, klimatskih i razvojnih uslova koji su prisutni u tim zemljama. Upravo zbog toga se pri komparaciji visine sredstava za zaštitu životne sredine mora biti u potpunosti oprezan u zaključivanju. To znači da nekada relativno manja izdvajanja iz BDP-a ne moraju značiti da je i nivo zaštite životne sredine u dotičnoj državi nizak, budući da njena zaštita zavisi i od brojnih drugih faktora, a ne jedino od izdvojenih finansijskih sredstava.

Pored troškova za sprečavanje, kontrolu i zaštitu životne sredine, brojne zemlje ulažu i značajan dio sredstava u istraživanje na području ekologije i prirodnih nauka, a sve sa ciljem da bi se što bolje mogle shvatiti ekološke promene na Zemlji, odnosno kako bi se moglo što efikasnije suprotstaviti zagađivanju životne sredine.

Finansiranje zaštite životne sredine može se osigurati iz:

1. budžetskih sredstava države i jedinica samouprave;
2. opštih i posebnih fondova za zaštitu životne sredine;
3. sredstvima privrede i
4. kombinovanih izvora.

Što se tiče razvijenijih zemalja, one su još 70-tih godina XX veka usvojile načelo „zagađivač plaća“, prema kojem je zagađivač obavezan snositi sve troškove sprečavanja, kontrole i otklanjanja štete koju je sam prouzrokovao. Ovo načelo ne sadrži pružanje finansijske pomoći zagađivačima, osim u slučaju kada se uvode velike novine u politiku zaštite životne sredine, odnosno kada se pojedine grane nalaze u velikim ekonomskim teškoćama, a nastoje uvesti nove i ekološki zdravije tehnologije. Međutim, ubrzo se primetilo da to načelo nije bilo dovoljno za pokriće troškova zaštite životne sredine pa se uvelo i, drugo po redu načelo, „korisnik plaća“. Primenjujući načelo „korisnik plaća“, može se stvoriti autonomni mehanizam za finansiranje zaštite životne sredine, pri čemu zagađivač i korisnik prirodnih dobara osiguravaju sredstva za zaštitu životne sredine koju ugrožavaju.

Budžetska sredstva za zaštitu životne sredine prikupljaju se na temelju zakonskih odredbi, pri čemu se najčešće insistira zbog kontrole trošenja tih sredstava na podnošenju javnih izveštaja. Međutim, glavni nedostatak takvog prikupljanja sredstava sastoji se u tome što ona zavise od stanja ili ekonomske snage budžeta i poreskih obveznika.

Ekonomski (tržišni) instrumenti u zaštiti životne sredine, za razliku od naredbodavnih i nadzornih instrumenata koji ne stvaraju prihode i najčešće čine dodatno finansijsko opterećenje lokalnog budžeta, stvaraju dodatne javne prihode uz neznatni vanredni trošak.

Ako se radi o naknadama, kao što su na primer: korisničke naknade za upotrebu vode, naknade za prikupljanje i odlaganje otpada, naknade za upotrebu cesta ili parkirališne takse koje pokrivaju troškove, onda u tom slučaju prikupljeni prihodi pomažu komunalnim službama da održe kvalitet svojih usluga u pogledu životne sredine, a istovremeno omogućavaju puni povrat troškova pod pretpostavkom da se ustanove na dovoljno visokom nivou.

Što se tiče prihoda od poreza i naknada/taksi u zaštiti životne sredine, oni se mogu upotrebljavati za finansiranje državnih programa podrške i sufinansiranja prioritetnih ulaganja u zaštitu životne sredine ili za druge javne potrebe koje nisu vezane za izdatke finansiranja zaštite životne sredine.

Prema tome, sasvim je jasno, da posebno danas u savremenim državama veoma važnu ulogu u zaštiti čovekove sredine imaju porezi i druge fiskalne takse. Zbog njihove namene za koje se uvode i ciljeva koji se njima žele postići, oni se nazivaju ekološkim ili eko porezima. U literaturi i svakodnevnom životu nazivaju se i „zelenim“ porezima, jer su ih najpre počeli zagovarati pripadnici pokreta i političkih stranaka u čijim programima rada je relevantno mesto pripadalo zaštiti prirode. Kada je reč o ovim porezima, treba podvući da se u praksi oporezivanja povlači jasna razlika između ekoloških poreza u užem i u širem smislu. Naime, ekološki porezi u užem smislu su oni gde se uključuju dažbine koje su uvedene na dobra koja doprinose zagađivanju životne sredine (na primer, fosilna goriva, otpadne materije i sl.), odnosno proizvedena dobra kojih nema dovoljno za potrošnju zbog nivoa njihove zagađenosti (na primer, voda za piće). Prema nekim procenama, danas na Zemlji planeti postoji samo 3% pitke vode, posmatrano u odnosu na njenu ukupnu količinu.

Ekološki porezi u širem smislu podrazumevaju različite ekološke i druge slične dažbine (na primer, registraciona taksa). Naime, postoji mišljenje da bi i takse za nepoštovanje ekoloških standarda i ekoloških propisa trebala svrstati u poreze u širem smislu, budući da ovaj ekološki instrument može itekako da utiče da se ekološki standardi podignu na viši nivo.

Iako su pojedine zemlje još 70-tih XX veka godina bile osnovele prve fondove za zaštitu životne sredine, ipak je tek 80-tih godina bila uočila korisnost namenskih fondova za zaštitu životne sredine i od tog trenutka bilo je započeto njihovo masovnije osnivanje. Nastanak i razvoj ekoloških fondova povezuje se s razvojem ekonomsko-ekoloških instrumenata politike zaštite životne sredine, pošto se najveći dio prihoda tih fondova obezbeđivao uglavnom od ekoloških taksa, kazni i naknada.

Bez obzira na različitost fondova za zaštitu životne sredine i njihove specifičnosti, njihovi zajednički ciljevi su¹:

1. unapređenje delatnosti i investicija za zaštitu i poboljšanje kvaliteta životne sredine;
2. minimiziranje stvaranja otpadaka;
3. stimulisanje razvoja ekološki povoljne ekonomske strukture;
4. pomaganje istraživačkih i razvojnih projekata i delatnosti;
5. unapređivanje zaštite prirodnih vrednosti i prirodnih staništa;
6. očuvanje biološke različitosti i
7. stimulisanje sticanja ekološkog obrazovanja i sistema praćenja životne sredine.

¹ I. Žuvela: "Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj", Zbornik, Pula, 1994., str. 7.

Fondovi za zaštitu životne sredine naročito su značajni za zemlje u tranziciji. U fazi ekonomskih i političkih promena koje su prisutne u tim zemljama, one menjaju svoj odnos prema privredi, kreću se prema decentralizaciji funkcija države, izgrađujući pri tome nov sistem finansiranja životne sredine. S obzirom da u državnom budžetu uglavnom nema dovoljno sredstava, a i opterećen je raznim troškovima reforme, konstituisanje fondova za zaštitu životne sredine ima za tranzicione zemlje nekoliko značajnih prednosti.

Fondovi za zaštitu životne sredine predstavljaju relevantan oblik finansiranja njene zaštite. Oni se javljaju u različitim oblicima, te se mogu razlikovati zbog:

1. različito postavljenih ciljeva;
2. različite organizacione strukture;
3. različitih pravila raspodele sredstava i
4. različite teritorijalne organizacije.

2. FINANSIRANJE ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRPSKOJ

Budući da se i Bosna i Hercegovina, kao i sve druge bivše jugoslovenske republike nalaze još uvek u fazi privredne tranzicije, postoji neophodnost da se razmotre suštinske odredbe Zakona o fondu i finansiranju zaštite životne sredine i energetske efikasnosti u Republici Srpskoj, kao jednom od entiteta u okviru BiH. Reč je o Zakonu koji je Narodna Skupština Republike Srpske usvojila tokom 2011.godine.

Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske je osnovan zakonom s ciljem prikupljanja i distribucije finansijskih sredstava za zaštitu životne sredine i unapređenje energetske efikasnosti na području Republike Srpske.

Delatnost Fonda obuhvata poslove u vezi sa prikupljanjem sredstava, kao i finansiranjem pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, te u oblasti energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, a naročito:

- a) stručne i druge poslove u vezi sa pribavljanjem, upravljanjem i korišćenjem sredstava Fonda;
- b) iniciranje, finansiranje, posredovanje i kontrolu realizacije projekata iz delokruga rada Fonda;
- v) posredovanje u vezi sa finansiranjem zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije iz sredstava međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i stranih pravnih i fizičkih lica;
- g) kontinuirano praćenje programa, projekata i ostalih aktivnosti kroz merljive efekte zaštite životne sredine, količinu uštede energije i novca, i smanjenje emisije zagađivača;
- d) vođenje odvojenih baza podataka o programima, projektima i sličnim aktivnostima iz područja zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije, te o potrebnim i raspoloživim finansijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje;
- đ) podsticanje, uspostavljanje i ostvarivanje saradnje sa međunarodnim i domaćim finansijskim institucijama i drugim pravnim i fizičkim licima radi finansiranja zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, kao i obnovljivih izvora energije u skladu sa interesima zaštite životne sredine Republike Srpske.

Prihodi Fonda za finansiranje zaštite životne sredine osiguravaju se iz:

- naknada koju plaćaju zagađivači životne sredine;
- naknada za opterećivanje životne sredine otpadom;
- sredstava ostvarenih po osnovu međunarodnih programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije;
- naknada za zaštitu životne sredine koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja koriste naftu ili naftne derivate u skladu sa Zakonom o vodama;
- priloga, donacija, poklona i pomoći;
- iz drugih sredstava u skladu sa zakonom.

Sredstva Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost koristiće se naročito za sledeće namene¹:

- zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i ublažavanje efekata promene klime i zaštitu ozonskog omotača;
- saniranje deponija otpada, podsticanje smanjenja nastanka otpada, ponovnu upotrebu i reciklažu otpada;
- podsticanje na uvođenje tehnoloških procesa koji smanjuju ili potpuno eliminišu negativne uticaje na životnu sredinu;
- zaštitu i očuvanje biodiverziteta i geodiverziteta;
- podsticanje održivog korišćenja zaštićenih prirodnih dobara;
- podsticanje čistijeg transporta;
- podsticanje unapređivanja energetske efikasnosti;
- podsticanje realizacije projekata energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije u javnom sektoru;
- podsticanje obrazovnih, istraživačkih, inovatorskih i razvojnih studija, programa i projekata iz oblasti zaštite životne sredine;
- finansiranje programa ekološkog obrazovanja i jačanja javne svesti o pitanjima očuvanja životne sredine i održivog razvoja.

Dosadašnja praksa je potvrdila da se kao najveći problem u pogledu finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srpskoj nameće nenamensko trošenje sredstava prilikom sprovođenja programa i projekata usmerenih na zaštitu životne sredine a što je jednim dobrim delom posledica nedostatka svesti o potrebi zaštite životne sredine. Da bi se adekvatno odgovorilo na prethodno iznešeni problem postoji neophodnost za preduzimanjem sledećih koraka:

- pojačati monitoring u pogledu sprovođenja programa ili projekata vezanih za zaštitu životne sredine;
- izabrati stručne i pouzdane kadrove za sprovođenje poslova monitoringa;
- vršiti sukcesivno (po fazama) finansiranje odobrenih programa i projekata usmerenih na zaštitu životne sredine;
- prekinuti finansiranje programa ili projekta ukoliko je određena faza sprovedena netransparentno;
- obezbediti povrat sredstava (putem menica) u slučaju da aplikant kome je odobreno sprovođenje programa ili projekta ne realizuje u potpunosti svoje obaveze;
- jasno i transparentno izložiti postignute rezultate i uložena sredstva za postizanje istih.

¹ Zakon o fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske, Banja Luka, 2011.g., str.8.

ZAKLJUČAK

U današnjim okolnostima, kada su privredni razvoj i zaštita životne sredine suprostavljani, potreba za zaštitu životne sredine predstavlja imperativ svake društvene zajednice pa i našeg društva u celosti. Prema tome, veća dinamika društveno-ekonomskog razvoja zahteva primenu veoma čistih proizvodno-tehnoloških sistema, koji će moći ako ne u potpunosti sprečiti a onda bar minimizirati zagađenje radne i životne sredine. Naravno, za sve to potrebne su i pozamašne investicije koje *de facto* nedostaju gotovo u svakoj privredno nerazvijenoj zemlji pa i u Republici Srpskoj. Očigledna je potreba za uspostavljanjem efikasne zaštite životne sredine u našoj zemlji zbog prethodno pomenutih problema.

To znači da ekološka pitanja moraju postati predmet odlučivanja svih državnih institucija, preduzeća i ljudi.

Troškovi finansiranja zaštite životne sredine su veoma visoki te je stoga neophodno što pre obezbediti dodatna finansijska sredstva za zaštitu životne sredine. To predstavlja i ključni problem svake zemlje a posebno je izražen u privredno nedovoljno razvijenim zemljama, u kojima je ova problematika posebno danas aktuelna.

LITERATURA

1. I. Žuvela: „Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj”, Zbornik, Pula, 2004.
2. Lončarić-Horvat O.: „Mogućnost finansiranja zaštite i unapređenja čovjekove okoline u sklopu poreznog sistema“, Financijska praksa, Zagreb, 1984.
3. M. Črnjar: „Ekonomika i politika zaštite okoliša“, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2002.
4. Miljković M.: „Zaštita radne i životne sredine“, Zavod za udžbenike nastavna sredstva, Beograd, 2000.
5. Zakon o fondu i finansiranju zaštite životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2011.
6. Withgott J., Brennan Scott: "Environment, the science behind stories-Pearson, San Francisco, 2006.