

Originalni naučni rad

UDK 502/504:349.6

DOI 10.7215/SVR1204261A

DIZAJNIRANJE EKOLOŠKO-EKONOMSKIH INSTRUMENATA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Mr Mesud Adžemović¹

Univerzitet Singidunum, Fakultet za primenjenu ekologiju „Futura“, Centar za menadžment resursa

Sažetak: Politika životne sredine sprovodi mere za poboljšanje stanja i redukciju zagađenja životne sredine, uz istovremenu primenu instrumenata ekonomskog razvoja. Fundamentalni razlog za uvođenje ekonomskih instrumenata u politiku životne sredine jeste supstitucija ekološke štete nastale usled degradacije životne sredine i prekomerne eksploatacije resursa. Pravni osnov za uspostavljanje finansijskih mehanizama i ekonomskih, tržišnih instrumenata, jesu opšteprihvaćeni principi ekološkog prava implementirani u praksi kroz zakonske i podzakonske akte. Princip „zagađivač plaća“ predstavlja osnov za definisanje finansijskih mehanizama. Ovaj princip u literaturi često se tretira kao model „recikliranja novčanih sredstava“. Agregacija prikupljenih sredstava i njihovo namensko korišćenje ključni su faktori ekološke politike, čime se omogućava kreiranje „zelenog budžeta“ za finansiranje projekata i programa koji imaju za cilj zaštitu, očuvanje i unapređenje životne sredine.

Ključne reči: *životna sredina, zagađenja, ekonomski instrumenti, ekološka šteta.*

UVOD

Ekonomski instrumenti, pored ostalih instrumenata ekološke politike, predstavljaju kategoriju koja je dizajnirana da obezbedi ispunjenje ekoloških ciljeva. Oni mogu biti korišćeni sa ciljem da supstituišu ili budu komplementarni sa ostalim instrumentima politike, kao npr. pravne norme i ugovori o kooperaciji sa privrednim granama. Stoga je neophodno:

- identifikovati okolnosti i uslove pod kojima ekonomski instrumenti mogu dati najbolje rezultate u smislu ekološke efektivnosti i ekonomske efikasnosti; i
- specificirati njihove modalitete za implementaciju.

Ekonomski instrumenti mogu biti značajna pomoć regulativi koja već postoji ili, u određenim slučajevima, čak zamena za regulativu koja ne postoji. Ekonomski instrumenti mogu biti definisani tako da ostvaruju uticaj, kako na troškove, tako i na koristi alternativnih akcija, i to sa efektom uticaja na ponašanje koje treba da bude u saglasnosti sa

¹ Univerzitet Singidunum, Fakultet za primenjenu ekologiju „Futura“, Centar za menadžment resursa, Maršala Tolbuhina 13-15, Beograd, Republika Srbija (mesud.adzemovic@futura.edu.rs)

ekološkom politikom i njenim neposrednim ciljevima. Oni uvode finansijski transfer između zagađivača i zajednice (ukupne, regionalne ili lokalne) kroz instrumente kao što su npr. porezi, uključujući i poreze na proizvode, finansijsku pomoć, nadoknade za korišćenje, ili instrumente koji kreiraju tržišta, kao što su dozvole za puštanje u promet.

Osnovni zadatak ekonomskih instrumenata² je da obezbede adekvatno valorizovanje ekoloških resursa, sa ciljem da promovišu njihovu efikasnu upotrebu i alokaciju. Ako su cene ekoloških proizvoda i usluga pravilno odmerene, onda se stvaraju uslovi njihove ravnopravnosti sa faktorima na tržištu i njihova pravilna – održiva alokacija je osigurana. Korektna primena cena – npr. u slučaju zagađenja – osigurava optimalno korišćenje čovekove okoline, jer se marginalni troškovi za smanjenje zagađivanja izjednačavaju sa marginalnim troškovima ekoloških šteta.

Ekološki proizvodi i usluge, posmatrano generalno, ne predstavljaju tržišne proizvode, iako je razvijeno dosta metoda kojima se pokušava ostvariti pristup utvrđivanju ekoloških cena:

- Česta primena ekonomskih instrumenata koji predstavljaju suboptimalno rešenje;
- Ekonomski instrumenti se često kombinuju međusobno ili sa različitim regulativama, a katkad predstavljaju i izvor za nastajanje regulative;
- Utiču na uštede u troškovima zagađivača, omogućuju redukciju zagađivanja, povećavaju fleksibilnost, promovišu konzervaciju resursa za potrebe generacija, predstavljaju izvor finansiranja;
- Kriteriji za izbor instrumenata su brojni (EE efikasnost, jednakost, administrativna osetljivost, prihvatljivost).

OPŠTI PRISTUP DEFINISANJU MOGUĆE PRIMENE EKONOMSKIH INSTRUMENTATA

Kao opšte uputstvo za primenu ekonomskih instrumenata mogli bi se koristiti *ex ante* kriterijumi za ocenu, kako su i navedeni u uvodu. Međutim, za praktičnu svrhu ili predlaganje uputstva za kreiranje ili uvođenje ekonomskih instrumenata sa elementima prinude, neophodno je ove kriterijume elaborirati korišćenjem sledeće **liste za proveru**:

Okvir i ciljevi za uvođenje ekonomskih instrumenata

Kao prvo i svakako najvažnije, treba navesti da postavljanje jasnog okvira i definisanje ciljeva za uvođenje ekonomskih instrumenata, podrazumeva da oni moraju biti jasni. Da li se oni primenjuju u kombinaciji sa direktnom pravnom regulativom? Ili, da li ekonomski instrumenti prethode direktnoj pravnoj regulativi da bi ubrzali prilagođavanje potrebama za zaštitom životne sredine? Ili, da li će ekonomski instrumenti biti korišćeni kao alternativa ili supstitut za direktnu regulativu? Ili, da li njihova primena ima isključivo finansijsku

² Aleksić, J. (2010): *"Prirodni kapital"*, Beograd: Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum

svrhu (naplata)? Da li se prihodi koriste za opšte namene ili su oni uvedeni za specifične ekološke potrebe? U slučaju naplata, formalno postavljeni cilj (da se uvede stimulans) ne bi trebao biti preklopljen sa potencijalnom orijentacijom na cilj koji pretpostavlja uvećanje nivoa prihoda.

Polje delovanja

Polje delovanja ekonomskih instrumenata mora biti jasno definisano. To uključuje zagađivače, procese ili proizvode u režimu ekonomskih instrumenata. Štaviše, neophodno je da postoje informacije o ciljnim grupama u smislu broja, veličine, njihovog doprinosa značaju problema koga izazivaju, njihova lokacija i način na koji vrše zagađivanje (npr. mobilni/ili stabilni izvori zagađivanja), finansijske mogućnosti i način na koji su organizovani. Pritom, zahtevi za informacijama o tome ne bi smeli da budu previše obimni, a ciljne grupe treba pažljivo identifikovati i okarakterisati u saglasnosti sa zahtevima koji postoje za svaku od njih – kategoriju zagađivača i ekonomski sektor kome pripadaju.

Model funkcionisanja

Jednostavnost i jasnoća modela koji se primenjuje je od velikog značaja. Ona u velikom obimu određuje administrativnu efikasnost primenjenih ekonomskih instrumenata. Ovo se odnosi na tehnički aspekt primene ekonomskih instrumenata: način formulisanja osnove za naplatu, način izračunavanja visine naplate, kalkulacije kredita – popusta za ostvarenu redukciju zagađenja, i sl. Štaviše, oni iskazuju administrativne zahteve u smislu novih tela (ili asocijaciju sa uredima za naplatu), način praćenja koji će se primenjivati, detalje načina naplaćivanja i kontrolu.

U vezi sa strukturom bilo kog ekonomskog instrumenta koji se primenjuje, neophodno je uspostaviti fino podešavanje između njegove kompleksnosti koja ga čini teškim za primenu i jednostavnost u primeni. Stoga treba podvući da je količina informacija potrebna za efikasnu primenu bilo kog instrumenta od presudnog značaja. Uvođenje ekonomskih instrumenata sa ciljem da utiču na ponašanje zagađivača, izgleda mnogo kompleksnija nego onih instrumenata koji imaju za cilj da povećaju samo nivo ostvarenih prihoda. Jednostavnost ili kompleksnost mogućih modela za primenu su uglavnom uslovljena načinom kalkulisanja visine naplate i naplatnim procedurama.

Za naplatu na bazi emisije koja se postiže od strane zagađivača postoje **tri načina kalkulisanja naplate:**

- praćenjem tekućih smanjivanja zagađivanja,
- prema utvrđenim tablicama, i
- ista naplata za sve zagađivače.

Praćenje zagađivanja može biti vršeno ili od strane odgovornog administrativnog tela na godišnjem nivou ili češće, od strane zagađivača takođe na godišnjem nivou ili u mnogo frekventnijim razmacima. Samostalno merenje je jeftinije, ali zahteva periodičnu kontrolu. Tekuće praćenje se zahteva u slučajevima kada postoje veliki zagađivači.

Naplata na bazi tablica se uzima u obzir kada postoje generalni indikatori određene procesne karakteristike, broj zaposlenih u preduzeću koje je zagađivač, i sl. Na kraju, treba istaći **da što je veća povezanost emisije zagađivača i nivoa plaćanja, to je efikasniji sistem naplate.**

Naplata na osnovu proizvoda je fiksna. Preračunavanje treba primeniti ukoliko naplata ne obezbeđuje stimulans ili finansijsku snagu. Naplata dozvoljava za promet zahteva utvrđivanje opadajućeg nivoa emisije. Štaviše, treba opredeliti da li mora biti dostignut neto nivo redukcije svih zagađivanja i do kog nivoa. Provizije moraju biti napravljene uz respektovanje onih koji se kao novi pojavljuju na tržištu.

Za sisteme depozita i refundiranja moraju biti uspostavljeni takvi mehanizmi da nivo refundiranja bude dovoljno stimulativan da podstakne povraćaj, ali ne toliko jak da obeshrabruje – ograničava proizvodnju.

Svaki sistem koji se uklapa u postojeće finansijske tokove ima jasne administrativne prednosti. Za naplatu na osnovu proizvoda i oporezivanje se može reći da su efikasni sistemi naplate. Međutim, naplatu za veliki broj proizvoda na nivou veleprodaje bi trebalo izbegavati. Proizvođači i uvoznici su manji po broju i stoga se mogu lakše administrirati i lakše kontrolisati.

Integracija sa sektorskim politikama

Ekonomске instrumente bi trebalo dizajnirati tako da omogućе integrisanje politike za zaštitu životne sredine sa ostalim politikama. To pretpostavlja postizanje adekvatnijeg prilagođavanja različitih ekonomskih sektorskih cena i fiskalne strukture, ciljevima politike zaštite životne sredine. Otklanjanje i korekcija nedostataka koje izaziva državna intervencija, kao npr. neadekvatna politika cena saobraćajne infrastrukture, goriva i usluga ili npr. neadekvatne subvencije u poljoprivredi, od velike su važnosti za adekvatnu integraciju politike zaštite životne sredine sa sektorskim politikama. **Jedan od fundamentalnih ciljeva primene ekonomskih instrumenata, jeste da osiguraju da cene proizvoda i usluga istinski reflektuju pripadajuće troškove zaštite životne sredine.** Ovo se može postići samo ako se prvo otklone nedostaci državne intervencije.

Ljudski resursi i troškovi implementacije

Svako uvođenje novih ekonomskih instrumenata zahteva angažovanje ljudskih resursa i finansijskih mehanizama za implementaciju i sprovođenje. Pažljivo sagledavanje svih neophodnih aspekata njihove implementacije svakako predstavlja neophodnu aktivnost. Posebno kada je u pitanju finansijski aspekt naplate, ali i pravo na emisiju kao predmet razmene. Troškovnu efikasnost implementacije i mehanizama primene svakako treba pažljivo ispitati. Upotreba postojećih kanala za sprovođenje ekonomskog instrumenta i sistema naplate omogućuje uštede troškova.

Sagledavanje ekonomskih i distributivnih konsekvenci

Ekonomski značaj instrumenata, na jednoj strani, određuje rezultate koji će se postići u redukciji zagađenja i/ili visini finansijskog prihoda. Na drugoj strani, on određuje finansijske konsekvence za ciljne grupe, potrebe za povremenom pomoći, moguću evaziju, i sl.

Administrativna struktura takođe određuje troškove primene koji mogu biti prohibitivnog karaktera kada se upoređuju sa željenim rezultatima. Ekonomske posledice primene ekonomskih instrumenata moraju biti povezane sa nivoom ispunjenja željenih ciljeva u oblasti zaštite životne sredine, kao npr. nivo kvaliteta ambijenta za koje se radije primenjuju ekonomski instrumenti, nego korespondirajuća regulativa. Nekoliko aspekata bi trebalo posebno istaći:

- Na mikro nivou, specifične grupe ili preduzeća će možda morati da se suoče sa značajnim izdacima u kratkom periodu vremena, što može ugroziti njihov kontinuitet poslovanja;
- Na makro nivou, instrument koji se uvodi uspostavlja efikasnije rešenje posmatrano dugoročno, ukoliko je ustanovljeno na korektnim principima.

U generalnom poređenju dugoročnu efikasnost i specifične kratkoročne probleme, uvođenje finansijskih instrumenata za olakšavanje ovakvih problema treba preferirati tako da preduzeća bazično ostvaruju zdravo ekonomsko okruženje, čak i kada se troškovi za poboljšanje životne sredine nalaze stalno u igri. Primena privremenih mera je ekonomski opravdanija nego izuzimanje iz primene u vezi sa postojećim instrumentom. Ekonomski instrumenti imaju pozitivne ekonomske posledice, npr. emisiona razmena dozvoljena je kako bi se obezbedio odgovarajući ekonomski rast koji ne bi bio moguć kada bi se striktno pridržavalo postojeće regulative. Naplate koje omogućuju inicijativu (ali takođe i regulativa) mogu pokrenuti tehnološke inovacije koje će kreirati nova tržišta i takođe obezbediti nove izvozne proizvode. Drugi aspekt predstavlja neželjene promene u distribuciji dohotka. Primena ekonomskih instrumenata može ozbiljno uticati na grupe sa niskim dohotkom. Iako ovakva rešenja mogu biti deo efikasnih rešenja izuzimanja i ostale mere mogu biti primenjivane kao razlog za međusobno izjednačavanje.

IDENTIFIKACIJA INSTRUMENATA ZA FINANSIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Zaštita prirode kao aktivnost i preokupacija, javlja se kao iznuđeni odgovor na sve naglašenije probleme, odnosno savremeni globalni fenomen zagađenja i degradacije prirode. S obzirom na multidisciplinarnost i širok i složen problem zagađenja i zaštite prirode, delikatno je pitanje definisanja fokusa, odnosno preciziranja obuhvata ove elaboracije, koja se izvodi iz pojma zaštite prirode.³ Bez obzira što se

³ U teorijskom smislu, zaštitu životne sredine možemo posmatrati na više načina, u zavisnosti od toga šta se stavlja u središte zaštite (koji sadržaj životne sredine), odnosno od koje se vrste agenasa štiti. **R. Breuer** usvaja četiri vrste zaštite životne sredine za koje vrede i posebne regulacione mere sa bitnim karakteristikama:

- **Medijalna zaštita** životne sredine koncentrisana je na medije (sadržaje) životne sredine, kao što su vazduh (atmosfera), voda, zemljište, šume, klima i dr., za koje postoje posebni ili implicitni zakoni o zaštiti, kao: o zaštiti voda, vazduha, prirode itd.

- **Kauzalna zaštita** životne sredine koncentrisana je na sprečavanje štetnog uticaja i opasnosti prilikom upotrebe i korištenja određenih hemijskih preparata i sredstava zaštite, kojima se inače tretira flora i zemljište radi boljih prinosa i roda.

krajnja derivacija tog pojma svodi na instrumente finansiranja zaštite životne sredine, treba istaći da se u razmatranju ne može izbeći uzimanje u obzir i drugih aktera, počevši od primarnih uzročnika, pa do institucionalno-organizacionih činilaca zaštite.

Cilj je, dakle, na osnovu takvog uvida ustanoviti ne samo moguće instrumente i sredstva za finansiranje zaštite, već i pojedine instrumente prilagoditi obeležjima pojedinih aktera zagađenja i degradacije prirode. To drugim rečima znači: za pojedina obeležja ekološkog zagađenja odabrati optimalno podobne, odnosno one instrumente finansiranja koji će imati najveću eko-efikasnost. Bitno je imati na umu da pojedini instrumenti mogu imati višestruke uticaje, odnosno da mogu kod subjekata aplikacije neposredno uticati na reduciranje zagađenja, zatim na prikupljanje finansijskih sredstava za druge potrebe zaštite i još neke posredne uticaje.

Sfera zaštite životne sredine obuhvata brojne institucionalno-administrativne i praktično-preduzetničke aktivnosti koje se izražavaju kao reakcija na sve prisutnije i izraženije različite oblike zagađenja prirode. Koliko god su brojni i načini i oblici zagađenja životne sredine, koji uzrokuju poslovne aktivnosti pojedinih subjekata, toliko su brojni i raznovrsni načini i mogućnosti njenog očuvanja i zaštite. Akteri zagađenja se u velikoj meri poklapaju sa onima iz sfere zaštite, s time što se u ovoj drugoj, zaštitnoj ulozi, menja njihov odnos prema emisiji zagađenja, a u zaštitnu sferu se uvodi novi učesnik, tj. institucionalno-zaštitna regulativa.

Integralan uvid u kompleks zagađenja i zaštite životne sredine ima smisla utoliko što aktivnosti zaštitne sfere imaju najbolje učinke, odnosno eko-efikasnost, ako se ti mehanizmi zaštite primene i deluju na samom izvoru zagađenja, dakle kod primarnih uzročnika, što se smatra preventivnim delovanjem. Ovako prihvaćen integralni kompleks zagađenja i zaštite može se segmentirati u četiri globalne vrste aktera, svrstane redosledom njihova nastanka:

- PRIMARNI UZROČNICI ZAGAĐENJA (privredno-poslovne aktivnosti);
- NEPOSREDNI IZAZIVAČI-AGENCI ZAGAĐENJA (sve vrste emisija-otpada);
- NEPOSREDNI PREDMETI-NOSIOCI ZAGAĐENJA (sadržaji ž. sredine-predmeti zaštite);
- SFERA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE-INSTRUMENTI.

Kao glavne vrste instrumenata u funkciji zaštite životne sredine identifikuju se administrativno-regulatorni i ekonomsko-finansijski. Obe

• *Vitalna zaštita* koncentrisana je na neposrednu zaštitu živih bića, kako životinjskog tako i biljnog sveta, što uključuje i njihove retke vrste.

• *Integralna zaštita* nije orijentisana na pojedine parcijalne delove, već na celokupno područje zaštite, u čijem okviru mogu biti konkurentni i komplementarni zakonski propisi zaštite. Konkurentni su oni propisi zaštite koji uređuju prostorno planiranje, i među njima je potrebno da se uspostavi *optimum* ravnoteže. Komplementarni propisi se međusobno dopunjavaju, a u njih se ubrajaju oni koji regulišu tehničku zaštitu i zaštitu zdravlja. Breuer, R. (1988): *Umweltrecht, Besonderes Verwaltungsrecht*, B. Anflage Berlin - New York.

vrste sadrže instrumente koji deluju direktno i indirektno, što se može videti iz pregleda Tabele 1.

Vrsta ekonomsko-finansijskih instrumenata⁴ znatno je raznovrsnija s obzirom na faktore uključene u suzbijanje zagađenja, bilo direktno ili indirektno. **Direktni instrumenti** po prirodi su jednostavni, reaguju direktno na obim učinjene štete, odnosno na količinu ispuštenog zagađenja. Naknade za ispuštanje predstavljaju sredstva koja se direktno plaćaju za određenu količinu ispuštenog zagađenja u vazduh, tlo ili vodu. Ovde se mora pratiti i registrovati količina ispuštanja, tako da je ova mera prikladnija za stacionarne izvore zagađenja. Plaćanje naknada motivise subjekte zagađenja da razviju i usavrše tehnologije sa ciljem smanjenja ispuštanja, a za državu to plaćanje predstavlja akumuliranje prihoda.

Tabela 1: Pregled vrsta instrumenata u funkciji zaštite životne sredine

NAČIN DELOVANJA		
VRSTE INSTRUMENATA	DIREKTNO	INDIREKTNO
EKONOMSKO FINANSIJSKI	NAKNADE ZA ISPUŠTANJE ŠTETNIH MATERIJIA	POREZI NA PROIZVODE
	RAZMENJIVE DOZVOLE	SUBVENCIJE NA SUPSTITUTE
	DEPOZITI I POVRAĆAJ SREDSTAVA	SUBVENCIJE NA REDUCIRANE TROŠKOVE
ADMINISTRATIVNO REGULATORNI	KONTROLA ISPUŠTANJA (REDUKCIJA-ZABRANA)	TEHNIČKE NORME I STANDARDI ZA OPREMU I TEHNOLOŠKE PROCESSE

Razmenjive dozvole polaze od modela da se na određenom području limitira dozvoljena količina zagađenja, a unutar toga limita pojedini subjekti mogu da kupe dozvolu za svoj obim zagađenja. Te dozvole mogu se prodavati drugim kandidatima, ukoliko prvi kupac svoju kvotu neće da iskoristi. Ovaj model nije uspešan na malim, već na velikim prostorima, i to za zaštitu vazduha. Motiv za smanjenje zagađenja od strane uzročnika, kao i priliva sredstava za budžet, sličan je kao i kod naknada za ispuštanje. **Indirektni ekonomski instrumenti** deluju na konačan cilj zaštite životne sredine preko nekih drugih pokazatelja ili posrednih pojava, koje su tek u posrednoj vezi sa direktnim izazivačima zagađenja. Među takvima su porezi na faktor proizvodnje ili samu proizvodnju, koji su dobili ime po svom autoru, ekonomisti i teoretičaru

⁴ Filipović, M. (1991): "Komparativni pregled stanja ekonomskih instrumenata – podsticaji i sankcije u oblasti zaštite sredine u najrazvijenijim zemljama", Beograd: Ekonomski institut i Savezni hidrometeorološki zavod.

ekonomije blagostanja **Pigou**. Porezima se tereti potrošnja određenih sirovina ili resursa koji sadrže sastojke štetne za životnu sredinu (azbest u proizvodnji zaštitnih sredstava protiv visokih temperatura, ugalj ili koks sa visokim procentima sumpora i sl.), kako bi se redukovalo korištenje, kao i za proizvode sa tim štetnim sastojcima. Primarna važnost ovih poreza je restrikcija elemenata štetnih za životnu sredinu, a sekundarna, prikupljanje sredstava za borbu za čistiju životnu sredinu na globalnom planu.

OZELENJAVANJE EKONOMIJE-EKOLOŠKI POREZI

Sad znamo da nije lako živeti i preživeti pod režimom ultraliberalnog kanibalizma. Tavorimo u podnožju nepokretnih kondicionala, u tupoglavo i rastrzano vreme koje naglašeno favorizuje informaciju na uštrb vrline. Živimo u društvu nezajajžljivog trošenja, u rigidnoj takmičarskoj monokulturi u kojoj izbezumljeni ultraliberalni trkači posluju brzinom drugorazrednih misli, i gde sve, baš sve, postaje predmetom bezobzirne trgovine i trke za sve većim profitom – od zdravlja, preko škole i kulture, pa do samoga genoma i ljudskog života.

Nedomišljeni slogani, nasrtljivi modni diktati i druge lukrativne izmišljotine što nezaustavljivo pristizu iz medijske sfere suviše lako odnose prevagu nad razboritim zalaganjem za opšte dobro. A takva ideologija, koja operiše s lažnim cenama i sumnjivim moralom, i koja dopušta sve što izgleda ekonomski ili politički opravdano, a zakonom nije izričito zabranjeno – pogubna je.

Moderna društva su izgradila tehnički i institucionalni poredak u kojem rizici i hazardi čine sastavni deo društvenoga života. Potvrđujući svoju slobodu, **Homo oeconomicus industrialis** se sklonio od “majke” prirode, obuzet silovitom željom da joj nametne vlastite prioritete, vrednosti i svrhe. Na nesreću, u toj posvećenoj ekstazi neprestanog stvaranja i razaranja grubo su zanemarene šire socijalne i etičke dimenzije, što je suzilo humane proporcije života na planeti Zemlji.⁵ Uostalom, ta rogobatna napetost između slobode i ponovnog zapadanja u ropstvo ključna je karakteristika celog modernog poimanja stvarnosti i razvoja.

Kritična masa ekoloških opasnosti iznela je prirodu na zaravan političkog razmatranja i odlučivanja. Naime, sve učestaliji ekološki incidenti i prave katastrofe⁶ uspeli su galvanizovati ekološku opoziciju i potaknuti proces samoorganizovanja. Iz pretpolitičkog razumevanja, ekologija ulazi u povlaštenu sferu intenzivne političke komunikacije – i počinje sudelovati u oblikovanju opšte volje. Tromo, doduše, ali ne i bez otpora, **oronula kartezijska paradigma** povlači se pred novom – **ekološkom paradigmom**. Združenim nastojanjima glave i srca utvrđen je novi cilj – Stvaranje društva koje ne šteti životnoj sredini, a ne više: Industrijski rast po svaku cenu. Mnogobrojni zahtevi za ekološkim restrukturiranjem industrijskog društva su sve glasniji. Traži se način kako negativne eksternalije uklopiti u konvencionalnu ekonomsku računicu.

⁵ Skolimovski, H. (1981): “*Eco-Philosophy*”, London: Marion Boyars.

⁶ Spomenimo one najpoznatije: Torrey Canyon, Seveso, Bhopal, Amoco Cadiz, Chernobyl.

Sazreva uverenje da se prisvajanje zajedničkih dobara⁷ mora objektivizirati putem tržišnih zakona i strukture cena. Naime, za svaki utrošak – upotrebu prirodnog kapitala treba uredno ispostaviti račun (zahtev za podmirenje štete) - jer, “nema besplatnog ručka”. Idealu preduzetničke autonomije, na kojem se temelji kapitalistički proizvodni sistem, očito je kompatibilna samo dosledna primena načela uzročnika: ko uništava ili zagađuje okolinu, neka i plati za to.

Ekonomski instinkti – imperativ opstanka

Sa svakim novim čadavim jutrom postaje jasnije da je ekonomski etos modernog društva u oštroj protivrečnosti sa ekološkim zahtevima razvoja i opstanka. To, naravno, može da zvuči banalno, ali je ipak tako: omasovljena industrijska društva rasipno troše neobnovljive zalihe energije i druge strateške resurse o kojima potpuno ovise njihove ekonomije. Viktorijanski ekonomisti bi rekli da sasvim nerazborito uzimaju više od glavnice nego od prinosa. Uostalom, dovoljno je, ukratko, “baciti” pogled na njihove regulativne postulate:

- profit kao temeljni cilj proizvodnje;
- usmerenost prema dominaciji i neizdiferenciranom privrednom rastu;
- pohlepa za materijalnim dobrima;
- prestiž i nadmoć u međusobnim odnosima;
- izazovna odsutnost stvarnog htenja da se spozna prava mera i dublja međuzavisnost svih stvari.

Uz takvu radno-proizvodnu logiku, koja zagovara idolatriju profita, uz tako siromašan doživljaj sveta i zaborav prirode, budućnost ne može biti ništa drugo do “**vulgarna monolitna klada**“ (Ernst Bloch), iza koje se skriva uplašeno lice čovečanstva.

Srećom, ekologija se ne miri s postojećim. S punom svešću o egzistencijalnom značaju biosfere, ekologija nam otkriva jednu drugačiju racionalnost, koja seže dalje od kratkovidne prakse besomučnog razaranja prirodnih podloga našeg zajedničkog opstanka. Do kraja privržena svojoj misiji uspostavljanja nove dinamičke ravnoteže između ekonomskih, društvenih (socijalnih) i ekoloških odgovornosti, ona se odlučno suprotstavlja zagovornicima životnog tkanja.⁸ Ukazujući bez prestanka na mizeran položaj prirode u poretku (neo)liberalne politekonomske ortodoksije, ekologija nastoji zaštititi vitalne interese budućnosti u sadašnjosti, za ljubav onih koji ne mogu zastupati svoje interese.

⁷ Ekonomisti zajednička dobra tretiraju kao dar prirode, a ne ograničeni resurs čije je iskorištavanje podvrgnuto zakonima ekonomske racionalnosti (zajednička dobra nemaju vlasnika, a ni cene). Iako je njihova vrednost/korisnost izvan svake sumnje, ekološko blagostanje nije kapitalizovano, tj. ne tretira se kao proizvodni činilac (izuzetak je zemlja, čija je cena obračunata i iskazana zemljišnom rentom).

⁸ Zeleni aktivizam uveo je u političku arenu celi niz konceptualnih novina: reflektivniji odnos prema riziku i budućnosti, diskurs globalnosti, etičku dimenziju odnošenja prema prirodi, holizam, održivi razvoj.

Ozeleniti ekonomiju⁹ u društvu koje se odlikuje organizovanom neodgovornošću može se usporediti s pokušajem da se avionu promeni motor u letu. U osnovi, celokupna problematika internalizacije ekoloških troškova može poslužiti kao dobra ilustracija sociološke zakonitosti i glasi:

Svaka društvena organizacija prihvata marginalne korekcije, dok na zahteve za strukturnim reformama u pravilu reaguje sumnjičavo i birokratski suzdržano. Obuzdati neizdiferencirani privredni rast, demistifikovati anarhičnu i sveugrožavajuću potrošnju – što se može provesti samo uz korenite promene konfiguracija privredne i političke moći.¹⁰

Zelena poreska reforma

Zelena poreska reforma opravdano zauzima najistaknutije mesto u arsenalu zelenih formacija. Njen smisao je u tome da se uspostavi poresko opterećenje na upotrebu ograničenih resursa i zagađivanje životne sredine, uz uklanjanje poreskih opterećenja za poželjn(ij)e proizvode i proizvodne činioce. Kao i sve druge korisne inicijative, i zelena poreska reforma kreće od činjenica koje mogu vredeti kao sigurne:

- čista, zdrava i sigurna životna sredina je deo materijalnog životnog standarda svakog čoveka;
- tržišne cene, same po sebi, ne pokazuju ekološku istinu;
- osvedočenim zagađivačima treba natovariti deo troškova lečenja zatrovane prirode.

Iako se u ovom domenu snažno ispoljava manjak smisla za moguće, raste uverenje da oštro suprotstavljeni interesi industrije i prirode mogu postati komplementarni uz brižljivo planiranje i ravnopravnu saradnju svih zainteresovanih strana. Ovde je zapravo reč o tome da se poželjno ekološko delovanje učini i ekonomski rentabilnim. U ozbiljnim poslovnim i političkim krugovima globalni ekološki izazov sve se više prihvata kao otvoren prostor novih mogućnosti za privredni rast i razvoj. Spoj strogih pravnih propisa, naraslih očekivanja informisane javnosti i sve oštrije konkurencije na tržištu tera privredne subjekte da pristanu na logiku internalizacije ekoloških troškova. Po starom običaju, najveću dozu pribranosti i fleksibilnosti u nastalom metežu ispoljio je krupni biznis.

⁹ *Ozelenjavanje ekonomije* zasniva se na: a) eliminisanju potencijalno opasnih emisija i proizvodnih postupaka (u skladu s načelom predostrožnosti - *In dubio pro natura.*); b) upotrebi obnovljivih izvora energije; c) takvoj proizvodnoj orijentaciji koja ustrajava na kvalitetu i ekofikasnosti (strogi standardi kvaliteta, ubrzani razvoj tehnologija čiste proizvodnje, zeleni proizvodi i zelene investicije); d) pouzdanom sastavu ranog uzbunjivanja uzduž radno-proizvodne linije (od inicijalne zamisli do realizacije proizvoda na tržištu); e) kvalitetnom informisanju zainteresovane javnosti. Adžemović, M.: "Ekološko-ekonomski instrumenti zaštite životne sredine" – master rad, Beograd: Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, 2010.

¹⁰ Novi model bogatstva, kojeg karakteriše niska zagađenost, niska potrošnja resursa i energije i nizak stepen uništavanja zemljišta uz isti ili bolji kvalitet života, ne izgleda uopšte utopijski s tehničkog gledišta. Pitanje koje ostaje jest: može li to biti učinjeno na ekonomski opravdan način, uz postojeću međunarodnu konkurenciju, strukturalnu inerciju našeg sistema i uz razliku u troškovima između održive proizvodnje i proizvodnje koja uključuje ugrožavanje životne sredine?

Tri su mehanizma podsticanja promena u smeru internalizacije ekoloških troškova: propisi i kontrola, samoregulacija i ekonomski instrumenti. Država, nesumnjivo najmoćnija politička institucija, najčešće preuzima brigu za zajednička dobra; ona centralizuje sve akcije zaštite i očuvanja prirode (apeli, zabrane, proizvodne dozvole, procene, sanacije, kazne, naknade, kompenzacije, subvencije, porezi, prostorni planovi, tehničke norme i standardi) unutar svog represivnog aparata. Međutim, sve to zahteva velika finansijska naprezanja, nekada i preko granice izdržljivosti. Osim toga, koncept ekološkog keynesijanizma boluje od hroničnog manjka preko potrebne fleksibilnosti. Naime, iskustvo pokazuje da se administracija sporo prilagođava novim ciljevima i novoj podeli nadležnosti, pa se blokiraju sve inicijative koje se ne mogu uklopiti u postojeće strukture odlučivanja.

Od instrumenata ekološke politike koji su teorijski raspoloživi da bi se premostio jaz internalizacije, po svemu sudeći, najvažniji su oni ekonomski.¹¹ Cela je zamisao u tome da se izazove promena cena resursa, dobara i usluga na tržištu putem nekog oblika državne intervencije koja će uticati na troškove proizvodnje i/ili potrošnje. Budući da svi akteri napeto osluškuju oscilacije tržišnog mehanizma, ne bez razloga, priželjkivane promene u ponašanju ljudi mogu se ostvariti bez većih teškoća.

Aдекватna primena ekonomskih instrumenata na duži rok donosi nesumnjive prednosti: prvo, podstiču se korisne inovacije (što vodi porastu produktivnosti rada i višem kvalitetu outputa); drugo, ostvaruju se znatne uštede (zagađivačima se prepušta da odrede najprikladniji način postizanja utvrđenih standarda eko-zaštite, bez suvišnog administriranja); i, treće, pružaju se podsticaji oblikovanju novih simbioza između odgovornog političkog vođstva, privrednog sektora i naučnog pogona (koje su usklađene s temeljnim načelima ekološke politike: zagađivač plaća; plati za što uzimaš, a ne što stvaraš; oporezuj prekomernu potrošnju, a ne rad).

Poznato je da se poreskom politikom, osim fiskalnih, mogu, i trebaju, ostvarivati i drugi poželjni ciljevi. Drastično pogoršanje uslova životnog prostora na Zemlji, praćeno snažnim pritiskom obaveštene javnosti, izbacilo je u prvi plan potrebu ekologiziranja savremenih poreskih sistema. Sposobnost ljudi da donose razumne odluke o vlastitoj budućnosti ponovo je stavljena na ozbiljan ispit. Jer, reč je o izboru između zdrave ekonomske računice (sve što se može matematički precizno izračunati) i neumoljivog zakona neželjenih posledica (sve što se ne može predvideti, a

¹¹ Sve veće zanimanje upotrebe ekonomskih instrumenata imaju četiri potrebe:

- *potreba* za stalnim nagrađivanjem i podsticanjem stalnih poboljšanja,
- *potreba* za delotvornijim korištenjem tržišta za postizanje ekoloških ciljeva,
- *potreba* i države i preduzeća za iznalaženjem ekonomičnijih rešenja pri postizanju tih ciljeva, i
- *potreba* da se sa kontrole zagađivanja prede na njegovo sprečavanje.

nekad ni zamisliti). Zato što tržišne cene, same po sebi, ne pokazuju ekološku istinu, zadatak ekoloških poreza je da iskažu stvarne troškove, punu cenu proizvodne ili uslužne aktivnosti koja može imati štetne učinke po životnu sredinu, a samim tim i po zdravlje i sigurnost ljudi.

Za postizanje optimalnog rešenja i prelaz sa terapije na prevenciju u zaštiti životne sredine nužna je korenita promena na mikroekonomskoj ravni. Pre svega je potrebno osnažiti potrebu preduzeća za novom samodefinicijom, ovoga puta u novom ekološkom okviru. Siguran izlaz iz lavirinta lažnih potreba i socijalnog ugnjetavanja nezamisliv je bez pouzdanih smerova nove poslovne kulture koja podstiče eko-efikasnost. Eko-efikasnost se zasniva na značajno strožijem određenju odgovornosti privrednih subjekata za učinke svojih delovanja: da u proizvod i/ili uslugu unesu što više dodatne vrednosti, trošeći pritom sve manje resursa i stvarajući sve manje otpada. Uvođenje ekoloških inovacija (ekološka revizija, interno preduzetništvo), partnerstvo s umerenim ekološkim grupama i lokalnim zajednicama, pojačani oprez pri odabiru dobavljača, efikasno iskorištavanje resursa (recikliranje i suproizvodnja), uštede energije, pravovremeno i kvalitetno informisanje potrošača – sve to doprinosi većoj eko-efikasnosti preduzeća.

ZAKLJUČAK

Kada je profit određujuća pobuda proizvodnje, egoizam je vladajuće načelo dnevne pragmatike. Plaćanje pune cene za iskorištavanje svih blagodati prirode ne može se izbeći, može se jedino odgoditi, ali planetarno rasplamsavanje ekološke krize nam pokazuje koliko strašne mogu biti posledice daljeg zanemarivanja te obveze. Ekološki dug mora biti podmiren, a fiskalna politika i politika zaštite životne sredine moraju da budu komplementarne. Ipak se mora prihvatiti činjenica da se poželjni ciljevi ekološke politike mogu ostvariti samo uz dalekosežne promene u strukturi savremenih industrija. Sada su, više nego ikada, potrebne nove konfiguracije odvažnosti – najpre u politici – radi postizanja dugoročne održivosti vitalnih društvenih sistema i obnove poverenja u širi smisao ljudskog obogaćenja.¹²

Potrošač našeg doba, infantilni potrošač, mora razmišljati o prirodnom okruženju u neuporedivo širem okviru nego što je to činio ranije, ne samo iz tupog ugla ekonomske utilitarnosti, nego iz pravog ugla prirode kao takve, u kojoj socijalno i moralno deluje i preživljava.

Želimo li izbeći zlu kob kralja Mide (koji je mogao umreti od gladi i žeđi zato što mu se obistinila želja da sve što dotakne pretvori u zlato), moramo efikasnije i produktivnije čuvati blagodeti prirode (kao

¹² Nasuprot uobičajenom verovanju, vrednosni sistemi i etika nisu sporedni za nauku i tehnologiju, već čine njihovu osnovu i pokretačku silu. Pomak prema uravnoteženom društvenom i ekonomskom sistemu zahteva odgovarajući pomak vrednosti – od samopotvrđivanja i takmičenja prema saradnji i socijalnoj pravdi, od ekspanzije prema očuvanju, od materijalnog bogaćenja prema unutrašnjem razvoju.

miroljubivi domaćini), a nikako ih prekomerno eksploatisati (kao osioni i ratoborni osvajači).

Istom cilju služi i zelena poreska reforma. Možemo s velikom sigurnošću reći da udarac po džepu može navesti svakog od nas da saznanje o ograničenosti prirodnih i društvenih resursa ugradimo u proces donošenja naših svakodnevnih odluka. U svakom slučaju, bez odgovarajuće transformacije naših životnih navika, vrednosti i opredelenja neće biti moguće iznova uspostaviti narušenu sinergiju između ekonomskog blagostanja, društvene kohezije i političke slobode. Tada bi i novac mogao doći u dodir sa istinskim ljudskim potrebama.

THE DESIGN OF ECOLOGICAL AND ECONOMIC POLICY INSTRUMENTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

Mesud Adžemović, M.A.

Abstract: Environmental policy takes actions to prevent and reduce harmful effects on nature natural resources and to improve the environmental conditions, using and applying, at the same time, the instruments of economic development. The most fundamental reason why these measures are taken within the environmental policy is to substitute the ecological damage caused by the environmental degradation and excessive exploitation of natural resources. The legal basis for the establishment of financial mechanisms and the economic and money market instruments are universally accepted principles of the international environmental law which are implemented in practice through the legal and bylaw provisions. The 'polluter pays' principle is the principle enacted to define the financial mechanisms. This principle is often treated in literature as the model of 'recycling fund'. The aggregation of funds collected and their designated use are the key factors of environmental policy for creating the Green Budget for the environmental protection, conservation and improvement projects and programs.

Key words: environment, pollution, economic instruments, ecological damage.

LITERATURA

1. Aleksić, J.: *"Prirodni kapital"*, Beograd: Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, 2010.
2. Adžemović, M.: *"Ekološko-ekonomski instrumenti u zaštiti životne sredine"* - master rad, Beograd: Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum, 2010.
3. Breuer, R.: *Umweltrecht, Besonderes Verwaltungsrecht*, B. Anflage Berlin - New York, 1988.
4. Skolimovski, H.: *"Eco-Philosophy"*, London: Marion Boyars, 1981.
5. Filipović, M.: *"Komparativni pregled stanja ekonomskih instrumenata - podsticaji i sankcije u oblasti zaštite sredine u najrazvijenijim zemljama"*, Beograd: Ekonomski institut i Savezni hidrometeorološki zavod, 1991.