

EKOLOŠKO OPOREZIVANJE U REPUBLICI SRPSKOJ – STANJE I PERSPEKTIVA²³

ECOLOGICAL TAXATION IN THE REPUBLIC OF SRSPKA – THE STATE AND PERSPECTIVE

Ljiljana Jović²⁴
Slobomir P Univerzitet

Ljiljana Maksimović²⁵
Slobomir P Univerzitet

Sažetak

Ekološki porezi kao odraz načela *zagađivač-plaća* zauzimaju značajno mjesto u okviru mjera ekonomske prirode koje se preduzimaju u cilju zaštite prirodne sredine. Zemlje Evropske unije, čijem priključenju BiH teži, pripadaju vodećim u svijetu kada je primjena ekoloških poreza u pitanju. Republika Srpska, u čijoj je nadležnosti u okviru BiH zaštita prirodne sredine, u ovom smislu se još uvijek oslanja više na regulatorne a manje na ekonomske mjere. U radu se prevashodno izlažu vrste ekoloških poreza koji su uvedeni u Evropskoj Uniji, analizira se njihov fiskalni kapacitet, te daje kratak pregled koraka koji su od strane nadležnih tijela najavljeni u budućnosti. Središnji dio rada daje pregled institucionalnog i regulatornog okvira koji se odnosi na zaštitu prirodne sredine u Republici Srpskoj, pri čemu je poseban akcenat stavljen na javne prihode koji se naplaćuju u vezi sa zagađivanjem okoline i eksploatacijom prirodnih resursa. Analizom navedenih instrumenata došli smo do zaključka da ekološka poreska reforma tek predstoji, budući da postojeće instrumente, takse i naknade kao i „ozelenjavanje“ tradicionalnih poreskih oblika, možemo posmatrati samo kao ekološke poreze u širem smislu. Pri ovome treba imati u vidu da se mora ozbiljnije pristupiti statističkom praćenju i statističkom izvještavanju kako parametara zagađivanja, budući da se kod Pigovijanskih poreza koristi specifična poreska osnovica, tako i sredstava koja se prikupe primjenom postojećih

²³ Rad je bio prezentovan na Međunarodnoj konferenciji o društvenom i tehnološkom razvoju, STED 2014, održanoj 11.10.2014. godine, u Banjoj Luci, u organizaciji Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka.

²⁴ PF 70 Pavlovića put 76, 76300 Slobomir, RepublikaSrpska, Tel: +387 65 608 915; E-pošta:ljliljana@spu.ba

²⁵ PF 70 Pavlovića put 76, 76300 Slobomir, RepublikaSrpska, Tel: +387 65963 251; E-pošta:ljliljana.jelic@spu.ba

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

instrumenata. Tek pošto ovaj zahtjev bude ispunjen, može se pristupiti ozbiljnijoj analizi mogućnosti i analizi efekata ekoloških poreza na životnu sredinu i na raspored ukupnog poreskog tereta na pojedinačne ekonomske aktere.

Ključne riječi: ekološki porezi, Republika Srpska, fiskalna politika

JEL klasifikacija: H23, H25, J48

Summary

Ecotaxes as the reflection of the *pollutant-pays* principle occupy a significant place within the scope of economic measures, which are undertaken towards environmental protection. European Union countries, whose accession Bosnia and Herzegovina is striving for, are the leading ones when it comes to the implementation of ecotaxes. Republic of Srpska has the jurisdiction over environmental protection within Bosnia and Herzegovina, and in this respect, it still relies more on regulatory and less on economic measures. In this paper, the types of ecotaxes introduced in the European Union are primarily presented, then their fiscal capacity is analyzed, and the summary of steps that are to be taken by professional bodies in the future is given. The central part of the paper gives an overview of institutional and regulatory framework, which refers to environmental protection in the Republic of Srpska, whereby a special emphasis is placed on government revenue, which is collected in connection with environmental pollution and the exploitation of natural resources. By analyzing the aforementioned instruments, we have reached the conclusion that ecological tax reform is only yet to happen, inasmuch as the existing instruments, taxes and fees as well as "greening" traditional taxation systems may be observed only as ecological taxes in a broader sense. One should bear in mind that a more serious approach is needed to the statistical monitoring and reporting parameters of pollution, inasmuch as a specific tax base is used in Pigovian taxes, and the assets collected through existing instruments. Only after this requirement has been fulfilled can we approach a more serious analysis of possibilities and effects of ecological taxes on the environment and the arrangement of total tax burden on individual economic actors.

Keywords: ecological taxation, Republic of Srpska, fiscal policy

1 Uvod

Zaštita prirodne sredine predstavlja problem čije se rješenje mora tražiti kako na nivou jedne zemlje, tako i u međunarodnim okvirima. Preduzete su široke međunarodne akcije usmjerene u pravcu smanjivanja efekata staklene bašte i obnove ozonskog omotača. Zemlje Evropske Unije (u nastavku teksta. EU) i Unija kao cjelina prednjače u ovoj oblasti. Jedan od proklamovanih ciljeva u strategiji održivog razvoja do 2020. u EU je da se u pravcu održivog razvoja i cirkularne ekonomije intenzivnije koriste ekološki porezi kao instrument internalizacije eksternih efekata, odnosno poštivanja načela *zagađivač-plaća*. U navedenoj strategiji se zahtijeva da se poresko

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

opterećenje sa oporezivanja radne snage prebaci na oporezivanje prljavih tehnologija i na taj način ostvari tzv. *dupla dividenda*.²⁶ Teza o duploj dividendi ekoloških poreza navodi da se ekološkim porezima sa jedne strane smanjuje zagađivanje, a sa druge ako se sredstva pravilno usmjere, može se smanjiti poresko opterećenje drugih poreza, prije svega poreza koji terete radnu snagu.

Zeleni porezi imaju izraženo podsticajno dejstvo, odnosno snažno utiču na promjene ponašanja ekonomskih subjekata i u tom smislu ruše jedno od proklamovanih načela oporezivanja, a to je neutralnost. Ovo je jedan od razloga zbog čega se u savremnim zemljama ekološki ciljevi postižu kombinacijom ekonomskih i neekonomskih mjera kao što je regulacija. Takav je slučaj i u EU gdje su se zemlje članice u prethodnom periodu više oslanjale na regulaciju a manje na ekonomske mjere, poreze i subvencije. Pri ovome treba imati u vidu da su subvencije rashod i da su u tom smislu skupe. Navedena strategija, vidjeli smo, najavljuje zaokret ka ekonomskim mjerama.

U tom smislu, a u svjetlu približavanja BiH i Republike Srpske Uniji, postavlja se pitanje koliko je Republika Srpska prepoznala potencijal i neophodnost ekološke poreske reforme i koliko ćemo moći da ispunimo zahtjeve Unije i kojom brzinom.

Ovaj rad pokušava da da odgovore na navedena pitanja. Koristili smo se metodom komparacije gdje smo ukratko opisali ekološko oporezivanje u EU, prikazali fiskalni potencijal, odnosno izdašnost ekoloških poreza u Uniji, a potom analizirali i upoređivali postojeća rješenja u RS. U završnom dijelu rada date su preporuke u pravcu preduzimanja daljih mjera i aktivnosti u ovoj oblasti.

2 Ekološki porezi u EU

Ekološko oporezivanje na evropskom kontinentu već ima dugi tradiciju pri čemu prednjače skandinavske zemlje. U okviru Unije još je 1972. godine donijeta odluka da se vodi zajednička politika zaštite prirodne sredine. Osnovni principi na kojima ova politika počiva su: 1) načelo opreza, 2) načelo uključivanja ekološke politike u ostale politike EU i 3) načelo zagađivač plaća.²⁷ Ovo treće načelo je i osnova za uvođenje zelenih poreza.

Ovdje treba napomenuti da pitanje ekoloških poreza nije niti jednostavno, niti jednodimenzionalno. Ono zadire u druge politike, van poreskih i fiskalnih, koje je neophodno provesti na zajedničkom tržištu sa jedne, a sa druge strane postavlja i pitanje odnosa nacionalne/nadnacionalne nadležnosti, odnosno neophodnog stepena harmonizacije.

²⁶ Mada se u lietraturi javlja i određeni broj autora koji smatra da teza o duploj dividendi kod ekoloških poreza ne stoji.

²⁷ Detaljnije na http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

Porezi treba da budu instrument kojim će se podržati ostvarivanje ciljeva iz raznih oblasti. Treba uzeti u obzir transportnu politiku da bi se odredio uticaj na konkreciju između različitih vrsta prevoza, odnosno transportnu podjelu infrastrukturnih troškova. Politiku prirodne sredine koja promovise smanjivanje zagađivanja, a ima uticaja kod određivanja visine poreza na emitente štetnih gasova. Energetska politika utiče na zelene poreze tako što proklamuje ravnotežu između različitih izvora energije i ravnotežu između domaćih i uvoznih energenata. Poljoprivredna i politika zapošljavanja, takođe, imaju svoj uticaj koji se najočiglednije vidi u zahtjevu da se poresko opterećenje sa rada prebaci na druge poreske osnovice.

Problem zaštite životne sredine nije i ne može biti problem jednog proizvođača, grane industrije pa ni države kao šire cjeline. Iako se ovaj problem javlja kao globalni, iako postoji šira akcija međunarodne zajednice za globalno smanjivanje zagađanja, ekološki porezi u EU nisu dobili nadnacionalni karakter. Ovo je u skladu sa obilježjem zajedničke ekonomske politike, kod koje je samo monetarna komponenta objedinjena, dok fiskalni instrumenti imaju nacionalni karakter. Međutim, očekivati je da u doglednoj budućnosti politika kako zaštite prirodne sredine, tako i ekološkog oporezivanja sve više poprimi nadnacionalni karakter. U prošlosti je bilo ovakvih inicijativa. Tako je Komisija 1992. predložila uvođenje evropskog, dakle nadnacionalnog, poreza na emisiju ugljen-dioksida i na potrošnju energiju što bi trebalo da bude instrument kojim bi se uticalo da se emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2000. smanji na nivo iz 1990.

Međutim, kako ova inicijativa nije uspjela, zeleni porezi unutar EU još uvijek predstavljaju nacionalne poreze koji se odgovarajućim direktivama, kao što je Direktiva o energetskim porezima (European Commission, 2014) ili Direktiva o fiskalnom obilježavanju ulja i kerozina (Council of the European Union, 1995), harmonizuju. Direktiva o energetskim porezima u cilju harmonizacije propisuje minimalne stope na proizvode kao što su električna energija, motorna i goriva za grijanje.

Iako se ekološka politika EU u prethodnom periodu više oslanjala na regulaciju, strategija za održivi razvoj do 2020 i sedmi ekološki program pozivaju da se načelo zagađivač plaća mnogo sistematičnije primjenjuje čime bi zeleni porezi zamijenili subvencije i omogućili blaže oporezivanje radne snage.

Unutar unije trenutno postoje sljedeći ekološki porezi (Eurostat, 2014):

- *Porezi na energente* (uključujući i gorivo za transport); ubrajaju se porezi na obični i bezolovni benzin, dizel i druga goriva kao što su kerozin, prirodni gas i motorno ulje. Zatim porezi na goriva koja se troše u stacionarne svrhe (osim transporta), te porezi na gasove koji izazivaju efekat staklene bašte.
- *Porezi na transport* (ne uključuju goriva za transport); ovdje se kao poreska osnovica javljaju uvoz i prodaja motornih vozila, registracija ili upotreba motornih vozila (godišnji porez na upotrebu motornih vozila), korišćenje saobraćajnica (putarina), troškovi zagađanja, upotreba drugih prevoznih sredstava kao i vazduhoplova, te osiguranje vozila.
- *Porezi na zagađenje*; obuhvataju izmjerenu ili procijenjenu emisiju jedinjenja natrijum i sumpor oksida i drugih štetnih gasova, supstance koje oštećuju ozon, supstance koje oštećuju vodu, pesticide, zatim skupljanje,

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

tretman i odlaganje otpada te proizvode čije odlaganje šteti okolini (baterije, lubrikati i sl.), te stvaranje buke.

- *Porezi na resurse*; obuhvataju preradu vode, žetvu bioloških resursa (lov, ribolov, drveće), crpljenje sirovina kao što su minerali, ulje i gas, te sječa šuma.

Prema posljednjim objavljenim statističkim podacima (Eurostat, 2014) za EU, ekološki porezi su u odnosu na BDP ostvaren u EU u 2013. na visini 2,4%. Ovaj pokazatelj je u periodu 2002-2008. bio u stalnom padu, da bi se stanje normalizovalo u 2009. U ukupnim ekološkim porezima oko 75% prihoda čine prihodi od oporezivanja energije od čega 3/4 čine prihodi od poreza na goriva namijenjena za saobraćaj. Slijede sa 21% prihodi od poreza na goriva koja se ne koriste u saobraćaju, te prihodi od poreza na zagađenje i poreza na eksploataciju resursa u iznosu od 4%. Opšti je zaključak da su porezi na transport i energiju korišćeni kao sredstvo za prikupljanje prihoda, dakle zbog fiskalnih, a ne ekoloških razloga (Eurostat, 2014, str. 14). Pored toga, visina implicitne poreske stope poreza na energiju pokazuje da se u onim zemljama u kojima se potrošnja energije iz obnovljivih i obnovljivih izvora poreski isto tretira, ostvaruju veći prihodi od ovog poreza. Tamo gdje su prihodi i implicitna poreska stopa manji, postoje indicije da zemlja vodi računa da blaže oporezuje upotrebu energije iz obnovljivih izvora. Odnos prihoda od ekoloških poreza prema ukupnim poreskim prihodima dat je u Tabeli 1.

U Tabeli 1 vidimo da se učešće prihoda od ekoloških poreza u ukupnim poreskim prihodima u period 2002-2007. postepeno smanjivalo što može biti posljedica raznih faktora od smanjenja obima proizvodnje, do prelaska na čistije tehnologije. U Tabeli 1, takođe, vidimo da su prihodi dosegli najnižu tačku u 2008. godini što je nesumljivo posljedica ekonomske krize, a zatim su se ustalili na nivou od 6,2% odnosno 6,1 % od ukupnih poreskih prihoda. Kako se ovi prihodi smatraju nedovoljnim, novije inicijative se odnose na prijedlog Komisije da se izmjeni direktiva o energetskom oporezivanju iz 1996. Obrazloženje počiva na činjenici da je postojeći sistem neprilagođen postavljenim ciljevima o zaštiti okoline, da ne djeluje dovoljno podsticajno na privredni rast i otvaranje novih radnih mjesta i sl. Uzrok tome je činjenica da se temelji na količini potrošenih goriva. Ključni elementi novog prijedloga su da se minimalne poreske stope podijele na dva dijela. Prvi dio bi se zasnivao na emisiji ugljen-dioksida i bio bi određen na 20 eura po toni CO₂, dok bi se drugi dio temeljio na količini proizvedene energije iskazane u gigadžulima (GJ). Najmanja stopa bi bila 9,6. Evra/GJ za motorna goriva i 0,15. Evra/GJ za goriva za grijanje (Cronegro, 2012). Porez na CO₂ bi se primjenjivao na transport, domaćinstva, poljoprivredu i malu industriju čime bi se u djelokrug oporezivanja uvrstio širi krug emitenata nego što je to sada slučaj. Primjena izmijenjene direktive bi zahtijevala nešto duži prelazni period jer se želi dati industriji vrijeme da se prilagodi na novi sistem oporezivanja. Prvobitno je bilo određeno da se novo rješenje počne primjenjivati 2013, a da prelazni period traje do 2023. godine.

TABELA 1: EKOLOŠKI POREZI U PROCENTU OD UKUPNIH PORESKIH PRIHODA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Difference 2000 to 2012
Belgium	5.4	5.4	5.3	5.5	5.6	5.6	5.2	5.1	4.8	5.0	5.1	5.1	4.8	-0.7
Bulgaria	8.4	8.3	8.2	9.5	9.8	9.6	9.5	10.1	10.7	10.5	10.6	10.5	10.1	1.7
Czech Republic	7.0	7.3	6.9	6.9	7.1	7.2	7.0	6.7	6.8	7.2	7.1	7.1	6.7	-0.3
Denmark	9.6	9.7	10.1	9.8	9.9	9.6	9.6	9.5	8.8	8.3	8.4	8.5	8.0	-1.5
Germany	5.8	6.4	6.5	6.8	6.7	6.5	6.2	5.8	5.7	5.9	5.8	5.8	5.6	-0.2
Estonia	5.5	7.0	6.4	6.1	6.9	7.4	7.1	7.0	7.3	8.4	8.7	8.6	8.6	3.1
Ireland	9.0	8.0	8.3	8.1	8.3	8.3	7.8	8.1	8.1	8.5	9.2	8.9	8.7	-0.3
Greece	6.8	7.7	6.8	6.7	6.9	6.6	6.3	6.4	6.1	6.4	7.9	8.5	8.5	1.7
Spain	6.4	6.2	6.1	6.1	5.8	5.4	5.1	4.9	5.1	5.4	5.2	5.0	4.8	-1.6
France	4.9	4.5	4.7	4.6	4.7	4.4	4.3	4.2	4.1	4.3	4.1	4.1	4.1	-0.8
Croatia	:	:	10.9	11.2	11.0	10.7	10.3	9.9	9.3	9.2	10.1	9.4	8.9	:
Italy	7.6	7.3	7.1	7.3	7.0	7.0	6.6	6.2	5.9	6.2	6.2	6.3	6.9	-0.8
Cyprus	9.0	9.7	9.6	11.8	12.2	10.1	9.2	8.4	8.2	8.2	8.2	8.2	7.6	-1.4
Latvia	8.1	7.6	8.1	8.8	9.1	9.2	7.9	6.8	6.7	8.8	8.8	8.9	8.6	0.5
Lithuania	8.0	8.7	9.7	9.7	9.3	7.9	6.0	5.8	5.4	6.7	6.5	6.2	6.1	-1.8
Luxembourg	7.1	7.1	7.1	7.3	8.2	7.8	7.3	7.1	7.0	6.6	6.4	6.4	6.2	-0.9
Hungary	7.6	7.4	7.3	7.4	7.7	7.5	7.6	7.0	6.8	6.7	7.0	6.8	6.5	-1.1
Malta	13.0	12.2	11.1	10.7	9.4	9.8	10.0	10.9	10.2	9.8	9.3	9.5	8.9	-4.1
Netherlands	9.4	9.5	9.3	9.6	9.9	10.1	10.0	9.5	9.6	10.0	9.8	9.7	9.1	-0.3
Austria	5.6	5.8	6.1	6.3	6.3	6.2	6.0	5.8	5.6	5.7	5.6	5.8	5.7	0.0
Poland	6.4	6.4	7.3	7.6	8.2	8.0	8.1	7.7	7.6	8.0	8.1	7.9	7.8	1.4
Portugal	8.4	9.3	9.7	9.5	9.8	9.4	8.9	8.6	7.8	8.1	7.9	7.1	6.7	-1.7
Romania	11.4	8.2	7.6	8.5	8.7	7.2	6.8	7.1	6.3	7.0	7.5	6.7	6.8	-4.5
Slovenia	7.9	8.6	8.6	8.7	8.7	8.3	7.9	8.0	8.1	9.6	9.6	9.3	10.2	2.3
Slovakia	6.5	5.9	6.6	7.4	7.9	7.6	7.8	7.2	7.0	6.8	6.6	6.5	6.2	-0.3
Finland	6.6	6.6	6.8	7.2	7.4	7.0	6.9	6.4	6.3	6.2	6.5	7.2	7.0	0.3
Sweden	5.4	5.7	6.1	6.1	5.9	5.9	5.7	5.6	5.8	6.1	6.0	5.7	5.6	0.2
United Kingdom	8.1	7.6	7.8	7.7	7.5	7.0	6.6	6.8	6.5	7.6	7.5	7.3	7.4	-0.7
Iceland	8.8	7.6	6.6	7.0	7.0	7.0	6.3	6.1	5.0	4.8	5.6	5.5	5.7	-3.1
Norway	7.5	7.4	7.7	7.6	7.4	6.9	6.8	6.8	6.1	6.3	6.3	5.9	5.6	-1.8
EU-28 averages														
weighted	:	:	6.7	6.8	6.7	6.5	6.3	6.1	5.9	6.2	6.2	6.2	6.1	:
arithmetic	:	:	7.7	8.0	8.1	7.8	7.4	7.2	7.1	7.4	7.5	7.4	7.2	:

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

3 Ekološki porezi u Republici Srpskoj

Ekološki porezi kao instrument ekološke politike moraju se posmatrati u kontekstu širih ekonomskih ali i neekonomskih mjera koje se preduzimaju na zaštiti prirodne sredine odnosno moramo se osvrnuti na pravni i institucionalni okvir koji služi kao podloga za uvođenje javnih prihoda.

Budući da ova oblast Ustavom BiH nije uređena kao nadležnost državne zajednice, o njoj se brinu entiteti. Ipak, određene nadležnosti su dodijeljene i centralnom nivou vlasti gdje se o ovim pitanjima brine Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Da bi se omogućila koordinacija između entiteta osnovano je Međuentitetsko tijelo za životnu sredinu.

Za zaštitu prirodne sredine u Republici Srpskoj nadležna su dva ministarstva: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. U nadležnosti ovog drugog nalazi se i Fond za zaštitu prirodne sredine RS.

Ovakva podjela nadležnosti je uticala da se veoma mali broj pitanja iz ove oblasti uređuje na državnom nivou gdje je donijeto samo nekoliko krovnih zakona. Ovdje se ubrajaju zakoni o koncesijama, veterinarstvu, zaštiti zdravlja bilja, genetski modifikovanim organizmima, zaštiti dobrobiti životinja, poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju, radijacijskoj i nuklearnoj sigurnosti i fitofarmaceutskim sredstvima.

Bitno je napomenuti da je prvi set zakona koji se tiču ekologije u poslijeratnoj BiH pripremljen kao dio programa EU za pomoć Zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji kako bi se uradili zakoni koji su u skladu sa relevantnim EU Direktivama a koji su, pri tome, i usklađeni na nivou entiteta i Distrikta (UNDP BiH, 2011). Radi se o propisima koji se odnose na zaštitu okoline, prirode, vazduha, vode, zatim upravljanje otpadom i na osnivanje i djelatnost fondu za zaštitu prirodne sredine. Republika Srpska je ove zakone usvojila 2002. Danas u RS imamo preko trideset zakona koji uređuju ovu oblast tako da možemo reći da se u regulatornom smislu vodi računa o zaštiti okoline čime su ispunjene i pretpostavke za uvođenje ekoloških poreza.

Uprkos tome zaštita prirodne sredine sa stanovišta javnih finansija predstavlja rashod i balast budžeta, dok se vrlo malo može govoriti o primjeni javnih prihoda u funkciji zaštite okoline, odnosno smanjivanja zagađenja i internalizacije eksternih efekata. Vrlo je malo javnih prihoda čije postojanje možemo vezati isključivo ili pretežno za ekološke ciljeve.

Indirektni porezi su *državni*, odnosno da uređuju se na nivou Uprave za indirektno oporezivanje i Parlamentarne skupštine BiH. Ekološka komponenta u domenu indirektnih poreza može biti ugrađena u veće stope PDV na proizvode koji zagađuju okolinu ili u vidu propisivanja većeg akciznog opterećenja. U odgovoru na listu pitanja EU, poglavlje 27: okoliš, koje je u oktobru 2012. pripremila vijeće ministara na pitanje br.14 koje se odnosi na postojanje ekoloških poreza, navodi se samo dvije stavke. U domenu indirektnih poreza, a u vezi sa zaštitom prirodne okoline, razrađena je procedura za oslobađanje od PDV i carinskih dažbina roba koje se uvoze u okviru implementacije projekata kojima se provode ratificirane ekološke

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

konvencije. Zatim postoji i naknada koja se odnosi na izdavanje dozvola za uvoz i izvoz supstanci koje djeluju štetno na ozonski omotač, ali se napominje da se radi o simboličnim sredstvima (Vijeće ministara BiH, 2012). Pored toga, akcentirano je da ne postoje statistički podaci o investicijama za zaštitu prirodne okoline, kao ni o prihodima od djelatnosti povezanih sa zaštitom okoline.

Kada govorimo o nivou entiteta Republike Srpske, o ekološkim porezima možemo govoriti samo u širem smislu. Odnosno ekološke komponente imaju samo određene naknade i takse.

U okviru naknada propisane su naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od opšteg interesa, vodoprivredne naknade, naknade odnosno sredstva za zaštitu čovjekove okoline, te naknada za korištenje drugih dobara od opšteg interesa. Zakonom o hemikalijama (Vlada Republike Srpske, 2002 i 2007) i Zakonom o biocidima, te pratećim pravilnicima propisana je naknada koju plaćaju lica koja vrše proizvodnju, promet i skladištenje hemikalija i biocida. Ovdje se radi o naknadama koje se plaćaju na rješenje za obavljanje djelatnosti i upis hemikalija u registar hemikalija, odnosno naknadama na dozvole za puštanje u promet ovakvih proizvoda. Sama visina naknade je različita i kreće se u rasponu od 50 do 500 KM (Vlada Republike Srpske, 2002 i 2007, str. 114).

Prema važećim zakonima, postoje dvije vrste koncesionih naknada: 1) naknade koje se plaćaju jednokratno na odobrenje za koncesiju i 2) naknade koje se plaćaju prema obimu eksploatacije prirodnog dobra koje je predmet koncesije

Budući da je vrlo teško doći do statističkih podataka o visini prihoda koji se ostvare od pojedinih naknada, ovdje ćemo se samo osvrnuti na prihode po osnovu naknada za vodu. Ova naknada isto kao i koncesiona naknada, mogla biti ekvivalent porezima na resurse u EU. Prema Matičnoj evidenciji obveznika koja se vodi na nivou RS, naknade za vodu plaća oko 20 000 pravnih i fizičkih lica. U 2011. po ovom osnovu je prikupljeno 17 374 615 KM što je iznosilo 0,13% BDP. Sredstva se dijele između Republike, jedinica lokalne samouprave i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost u omjeru 55:15:30. Fond za zaštitu prirodne sredine dobijena sredstva usmjerava na programe i aktivnosti na zaštitu okoline (Vlada Republike Srpske, 2002 i 2007, str. 114).

Ovdje se moramo detaljnije osvrnuti na finansiranje i aktivnosti Fonda. Ovo je posebno značajno budući da se neke gore pomenute naknade uređuju Zakonom o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske. Fond ima zadatak da prikuplja sredstva i finansira projekte iz oblasti zaštite i unapređenja životne sredine i energetske efikasnosti.

Navedeni zakon predviđa da se Fond, pored ostalog, finansira i iz naknada koje imaju ekološki karakter (Vlada Republike Srpske, 2011). Navode se sljedeće ekološke naknade (Vlada Republike Srpske, 2011):

- naknade koju plaćaju zagađivači životne sredine,
- naknade za opterećivanje životne sredine otpadom,
- naknade za zaštitu voda koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja koriste naftu ili naftne derivate u skladu sa Zakonom o vodama (Vlada Republike Srpske, 2006 i 2009).

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

Dalje se pojašnjava ko su obveznici i pod kojim uslovima plaćaju naknadu, pa u članu 18. stoji da su obveznici plaćanja naknade za zagađenje:

- pravna i fizička lica čije djelovanje direktno ili indirektno uzrokuje zagađenje životne sredine u smislu Zakona o zaštiti životne sredine, drugih zakona i međunarodnih propisa,
- pravna i fizička lica koja proizvode ili uvoze proizvode/robu, koji su štetne tvari ili ih sadrže, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine, drugim propisima i međunarodnim propisima, odnosno proizvode/robu koji mogu značajnije da optereće životnu sredinu,
- pravna i fizička lica koja proizvode ili uvoze proizvode/robu koji poslije upotrebe postaju posebni tokovi otpada,
- energetske subjekti koji obavljanjem energetske djelatnosti emituju u atmosferu ugljen-dioksid (SO₂), sumpor-dioksid (SO₂), azotne okside (NO_x) i čvrste čestice,
- pravna i fizička lica koja opterećuju životnu sredinu odbacivanjem otpada.

Dalje se pojašnjava način na koji se obračunavaju navedene naknade i to da se na osnovu podataka koje Ministarstvo vodi u Registru postrojenja i zagađivača obračunavaju prema sljedećim kriterijumima (Vlada Republike Srpske, 2006 i 2009):

- vrsti, količini ili osobini emisija iz pojedinog izvora,
- vrsti, količini ili osobini emisija proizvedenog ili odloženog otpada,
- sadržaju materija štetnih po životnu sredinu u sirovini, poluproizvodu i proizvodu,
- količini, jačini uticaja i vrsti emisije zagađujućih materija, koje imaju direktan ili indirektan uticaj na životnu sredinu, te drugih zahvata ili pojava nepovoljnih za životnu sredinu,
- vrsti energenata, načinu i uslovima proizvodnje energije i
- količini i vrsti otpada kojim se opterećuje životna sredina.

Na osnovu ovoga vidimo da ove naknade imaju karakter Pigovijanskih poreza i da bismo ih mogli uporediti sa porezima na zagađenje kakvi postoje u EU.

Pored navedenih naknada, karakteristiku ekoloških poreza imaju i neke takse. U Zakonu o administrativnim taksama (Vlada Republike Srpske, 2011) i u pripadajućoj tarifi navode se ekološke takse i to u tarifnom broju 68. kao što slijedi (u konvertibilnim markama):

- za izdavanje rješenja po zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu: 50,00,
- za izdavanje rješenja za odobravanje studije uticaja: 1.000,00,
- za izdavanje ekološke dozvole: 150,00,
- za reviziju ekološke dozvole: 150,00,
- za izdavanje rješenja o odobravanju Plana aktivnosti sa mjerama i rokovima za postepeno smanjenje emisija odnosno zagađenja i za usaglašavanje sa najboljom raspoloživom tehnikom: 500,00,

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

- za ocjenu plana prilagođavanja za postojeća postrojenja i uređaje za djelatnosti upravljanje otpadom i aktivnosti koje preduzima nadležni organ: 500,00,
- za izdavanje dozvole za upravljanje otpadom: 150,00,
- za reviziju dozvole za upravljanje otpadom: 150,00,
- za saglasnost o oslobađanju obaveze pribavljanja dozvole za upravljanje otpadom: 150,00,
- za utvrđivanje uslova koje treba da ispunjava pravno lice koje vrši provjeru i praćenje emisija zagađujućih materija u vazduhu: 150,00,
- za izdavanje rješenja o saglasnosti za izvoz opasnog otpada: 500,00,
- za izdavanje rješenja o uvozu, izvozu i tranzitu neopasnog otpada: 150,00,
- za izdavanje rješenja za prevoz (tranzit) opasnog otpada kroz teritoriju Republike Srpske: 700,00,
- za saglasnost u postupku dobijanja licence za uvoz-izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač: 50,00,
- za saglasnost u postupku izdavanja kvote za uvoz i dozvola za uvoz-izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač: 50,00,
- za izdavanje rješenja o odobrenju projekta ili aktivnosti koji može imati značajan uticaj na zaštićena područja: 100,00,
- za izdavanje rješenja o davanju saglasnosti za unošenje novih i ponovno uvođenje nestalih biljnih i životinjskih vrsta: 50,00,
- za izdavanje rješenja o davanju saglasnosti za korištenje divljih biljnih i životinjskih vrsta: 100,00,
- za odobrenje privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu za promet i prevoz nuklearnih sirovina i materijala da može preko granice Republike Srpske prevesti navedeni materijal: 500,00.

Ove takse nemaju, kao gore navedene naknade, namjenski karakter nego predstavljaju prihode koji se uplaćuju u budžet Republike a sredstva koja se od njih prikupe takođe pripadaju Republici.

Gore navedeni prihodi predstavljaju jedine oblike javnih prihoda koje smo mogli identifikovati da imaju čisto ekološki karakter. Pored ovih, moguće je u poreskom sistemu RS naći elemente *ozelenjavanja* postojećih poreza. Tako se recimo prilikom oporezivanja nepokretnosti ne oporezuje zemljište na kome su podignute brane i nasipi za zaštitu od poplava. Kod poreza na dobit imamo umanjena poreske osnovice za investicije, kod indirektnih poreza imamo akcizno opterećenje benzina i sl. Međutim, svi ovi instrumenti imaju više fiskalni, a manje ili nikako ekološki karakter. Naime, svrha njihovog uvođenja nije prevashodno ekološke prirode.

4 Identifikovani problem i slabosti

Na osnovu svega izloženog, stiče se utisak da, i bez obzira, što postoji svijest o zaštiti prirodne sredine i što je BiH potpisnica međunarodnih sporazuma i konvencija u tom smislu, te što postoji želja ka približavanju EU, u Srpskoj nema inicijative u pravcu ozbiljnije ekološke poreske reforme. Pitanju ekonomskih mjera koje se mogu

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

preduzeti na smanjivanju zagađenja malo se posvećuje pažnje, kako među akademskim ekonomistima tako i među nosiocima ekonomske politike.

Razlozi mogu biti brojni. Nije urađena ni jedna studija koja bi istraživala oportunitet i mogućnosti uvođenja zelenih poreza i sprovođenje ekološke poreske reforme. Jedna ovakva studija bi dala odgovor i na pitanje kakvi bi bili finansijski, odnosno fiskalni aspekti ovakvog oporezivanja.²⁸

Ovo je posebno interesantno s obzirom da se niko u BiH i u RS ozbiljnije ne bavi pitanjem uvođenja transferabilnih dozvola. Srbija, na primjer, već ima u okviru strategije održivog razvoja u oblasti životne sredine razrađene i ekonomske instrumente (Đurić, 2012). Ipak, ovdje treba imati na umu da je ona i više odmakla u procesu pridruživanja Uniji.

Strategija za zaštitu prirodne sredine koje je Vlada Republike Srpske usvojila aprila 2011. Pominje u okviru ekonomskih mjera i mjere na strani budžetskih rashoda u smislu davanja subvencija i olakšica za nosioce projekata za smanjivanje zagađenja prirodne sredine. Nejasno je zašto više pažnje nije posvećeno principu *zagađivač plaća* s obzirom da je ovaj princip proklamovan u Zakonu o zaštiti prirodne sredine (Vlada Republike Srpske, 2012) koje je i osnova za uvođenje gore pomenutih naknada za zagađenje.

Vrlo je teško istraživati ovu oblast sa stanovišta njenih finansijskih i fiskalnih aspekata ako se zna da ne postoji adekvatno statističko praćenje i izvještavanje o sredstvima koji se na ovaj način prikupе. Ovo je posebno otežano ako imamo u vidu da ne postoji jedinstven zakon koji bi obuhvatio sve naknade,²⁹ nego se one propisuju zakonima i pratećim aktima koji se odnose na određene oblasti zaštite prirodne sredine.

Situacija je bolja kada je riječ o taksama budući da su republičke takse propisane samo jedinim zakonom. Međutim, i dalje ostaje problem istraživanja ekoloških nameta koji se plaćaju prema aktima lokalnih samouprava pri čemu treba imati u vidu da se i neke komunalne takse mogu podvesti pod ovu oblast.

5 Zaključak

Sprovođenje ekološke poreske reforme je neminovnost u procesu približavanja Uniji, ali se prije bilo kakvih mjera u ovom pravcu moraju uzeti u obzir i svi negativni aspekti ekoloških poreza kao i procijeniti njihov fiskalni kapacitet. Treba stalno imati na umu da su fiskalni dometi ovih poreza ograničeni, njihova veća izdašnost je signal

²⁸ Hrvatska kao članica EU ima razrađeno kako sisteme ekološkog oporezivanja, tako i metodologiju statističkog praćenja. Vidjeti http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2013/06-01-05_01_2013.htm

²⁹ Vidjeli smo da se ekološko oporezivanje u RS sprovodi najvećim djelom posredstvom naknada.

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

da postoji određeni nivo zagađenja, a to svakako nije prihvatljivo u smislu dugoročno održivog razvoja.

S druge strane, uvođenje novih tehnologija koje bi smanjile zagađenje a time i fiskalni kapacitet zelenih poreza, predstavlja investiciju istina sa dugoročno pozitivnim efektima, ali i finansijski zahtjevnju. Upravo je ovaj finansijski aspekt često razlog zašto manje razvijene zemlje ne mogu brzo da postignu ekološke standarde i smanje zagađenje.

Prvi koraci u pravcu ozbiljnije primjene ekonomskih, nasuprot regulatornim mjerama u Republici Srpskoj, treba da bude sprovođenje potpunijeg statističkog praćenja i izvještavanja. Ovo se odnosi kako na registar emitenata i podatke o količini zagađenja koje emituju tako i na fiskalne i finansijske aspekte postojećih dažbina koje se uvode u svrhu zaštite prirodne sredine.

6 Pregled literature

Council of the European Union. (1995). *Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oils and kerosene*. Preuzeto July 18, 2014 sa Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oils and kerosene: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0060:en:HTML>

Cronegro. (2012). *EU: Energetsko oporezivanje*. Preuzeto July 20, 2014 sa EU: Energetsko oporezivanje: <http://www.croenergo.eu/eu-energetsko-oporezivanje-593.aspx>

Đurić, O. (2012). Srbija u svetlu ekološke poreske reforme u EU. *Socioeconomica*, 1 (2), 281–290.

European Commission. (2014). *Taxation and Customs Union*. Preuzeto July 14, 2014 sa Taxation and Customs Union: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/minima_explained_en.pdf

Eurostat. (2014). *Taxation trends in EU, Data for the European Union Member States, Iceland and Norway*. Preuzeto July 17, 2014 sa Taxation trends in EU, Data for the European Union Member States, Iceland and Norway: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf

UNEP BiH. (2011, April). *Pregled pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu okoliša u BiH, Finalni nacrt*. Preuzeto July 19, 2014 sa Pregled pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu okoliša u BiH, Finalni nacrt: http://www.bhas.ba/dokumenti/Pregled_okvira_za_zastitu_okolisa-bh.pdf.

Vijeće ministara BiH. (2012, Oktobar). *Odgovor na listu pitanja EU, poglavlje 27 - okoliš*. Preuzeto June 29, 2014 sa Odgovor na listu pitanja EU, poglavlje 27 - okoliš: <http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/Odgovori%20na%20listu%20pitanja%20EU%20-%20Okoli.pdf>

Jović, Lj i Maksimović, Lj. (2014). Ekološko oporezivanje u Republici Srpskoj – stanje i perspektiva. *Anali poslovne ekonomije 11*, str. 88–100.

Vlada Republike Srpske. (2011). Zakon o administrativnim taksama. *Službeni glasnik Republike Srpske, broj 100/11* . Službeni glasnik Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske. (2011). Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske. *Službeni glasnik RS, broj 117/11* . Službeni glasnik RS.

Vlada Republike Srpske. (2002 i 2007). Zakon o hemikalijama. *Službeni glasnik RS, broj 51/02 i 53/07*. Službeni glasnik RS.

Vlada Republike Srpske. (2012). Zakon o zaštiti životne sredine . *Službeni glasnik Republike Srpske, broj 71/12* . Službeni glasnik Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske. (2006 i 2009). Zakonom o vodama. *Službeni glasnik Republike Srpske, broj 50/06 i 92/09*. Službeni glasnik Republike Srpske.