



UNIVERZITET U NIŠU  
EKONOMSKI FAKULTET  
Časopis „EKONOMSKE TEME”  
Godina izlaženja 50, br. 2, 2012, str. 205-220  
Adresa: Trg kralja Aleksandra Ujedinitelja 11, 18000 Niš  
Tel: +381 18 528 624 Fax: +381 18 4523 268

## DRŽAVNA POMOĆ – INSTRUMENT ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI

**Bojan Krstić\***

**Sonja Jovanović\***

**Tanja Stanišić\*\***

**Maja Stojanović\*\***

**Rezime:** *Koncept održivog razvoja nastao je iz potrebe očuvanja životne sredine kako bi se njen kvalitet održao na odgovarajućem nivou za sadašnje, ali i buduće generacije. Imajući u vidu sve veći značaj koncepta održivog razvoja u savremenim uslovima, najpre analiziramo zaštitu životne sredine kao jednu od tri njegove glavne i međusobno uslovljene komponente. Zatim ukazujemo na regulatorni okvir u Evropskoj uniji i Republici Srbiji kojim se nastoje urediti ključna pitanja iz oblasti upravljanja i zaštite životne sredine. Glavni deo ovog rada tiče se uloge i značaja državne pomoći u postizanju ciljeva zaštite životne sredine. U tom kontekstu, izvršena je analiza onoga što jedna država i njene organizacije čine u institucionalnom i finansijskom smislu radi ostvarivanja zaštite životne sredine u okviru EU, ali i Srbiji.*

**Ključne reči:** *održivi razvoj, životna sredina, državna pomoć.*

### Uvod

Ostvariti pravo na razvoj znači ostvariti pravo na kontinuirano poboljšanje ekonomskih, socijalnih, kulturnih i političkih uslova za život. Da bi u globalnim razmerama došlo do unapređenja kvaliteta života, neophodno je obezbediti stabilan ekonomski rast, jednakost u zadovoljenju potreba ljudi, suzbijanje ili ublažavanje siromaštva i nezaposlenosti, racionalno korišćenje prirodnih resursa i dr. Navedeni momenti, sastavni su deo *koncepta održivog razvoja*, čija konzistentna primena u

---

\* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet,  
bojan.krstic@eknfak.ni.ac.rs, sonja.jovanovic@eknfak.ni.ac.rs

\*\* Univerzitet u Nišu, Prirodno-matematički fakultet,  
tanja.stanisic@gmail.com, maja.stojanovic@hotmail.com

UDK 342.1:502.131.1(4-672EU+497.11), pregledni rad

Primljeno: 26.03.2012. Prihvaćeno: 30.05.2012.

*Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta br. 179066, koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije*

savremenim uslovima sve više potencira. Pored ekonomske i socijalne, ekološka komponenta, jedna je od tri osnovne i međusobno uslovljene komponente održivog razvoja. Ona podrazumeva zaštitu životne sredine i očuvanje prirodnih resursa.

U obezbeđenju zaštite životne sredine, država može odigrati značajnu ulogu kako u institucionalnom (regulatornom), tako i finansijskom smislu. U tom smislu, u radu se pored analize institucionalnih okvira u oblasti zaštite životne sredine, naglašava značaj i uloga instituta državne pomoći za zaštitu životne sredine. *Državna pomoć* jedan je od niza instrumenata koje država može koristiti u cilju unapređenja kvaliteta životne sredine. U radu je izvršena analiza dosadašnjih iskustava u upotrebi državne pomoći za zaštitu životne sredine i način na koji se ovaj institut reguliše i implementira u okviru zemalja Evropske unije (EU). Takođe se ocenjuje uloga koju ovaj instrument ima u politici zaštite životne sredine u Srbiji.

### **1. Zaštita životne sredine kao komponenta održivog razvoja**

Najčešće korišćeno pojmovno određenje održivog razvoja dato je u Izveštaju Brundtland komisije (Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj) pod nazivom „Naša zajednička budućnost“ (United Nations 1987). Održivi razvoj potencira takav način korišćenja prirodnih resursa u zadovoljenju potreba sadašnje generacije, a da se ne ugroze mogućnosti zadovoljenja potreba budućih generacija. „Mada je koncept održivog razvoja ponikao iz naučne literature u kojoj je održivost interpretirana kao upravljanje prirodnim resursima na način koji obezbeđuje očuvanje njihovog reproduktivnog kapaciteta, definicija održivog razvoja Brundtland komisije, dozvoljava i šire tumačenje toga pojma, koje zadire u ekonomsku i socijalnu sferu“ (Jovanović Gavrilović 2006, 56).

*Socijalna komponenta održivog razvoja* podrazumeva zadovoljenje potreba čoveka kroz implementaciju i ostvarivanje ljudskih prava. Mogućnost zadovoljenja osnovnih potreba ljudi koje uključuju dostupnost obrazovanja, zdravstvenih usluga, hrane i slično, treba da bude bazirana na nediskriminatorskoj osnovi u rodnom, političkom i etničkom smislu. Ovaj stub održivog razvoja takođe podrazumeva promovisanje demokratije, ravnopravni tretman žena i dece, osposobljavanje siromašnih za efikasniju upotrebu resursa kojima raspolažu u cilju zadovoljenja potreba i menjanja načina života.

*Ekonomska komponenta održivog razvoja* za cilj ima obezbeđivanje dostupnosti rada i na taj način omogućavanje ljudima da svojim radom stiču izvore prihoda kojim će se finansirati zadovoljavajući kvalitet života. Ekonomski održiv sistem uspeva da obezbedi kontinuiranu proizvodnju roba/usluga i u njemu je moguće izbeći ekstremne sektorske (granske) disproporcije, a posebno sa mogućim negativnim uticajem na industrijsku i poljoprivrednu proizvodnju.

Između ekonomskog i socijalnog razvoja postoji visok stepen recipročne međuzavisnosti. Ipak, nemoguće je razdvojiti dobrobit čoveka od dobrobiti prirodnog okruženja u kome živi. Stoga je bitna komponenta održivog razvoja

## **Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji**

*ekološka*. Ekološki održiv sistem mora podrazumevati očuvanje stabilnosti postojeće baze prirodnih resursa, izbegavanje prekomerne eksploatacije obnovljivih resursa i neopravdanog iscrpljivanja neobnovljivih prirodnih resursa. Ovo uključuje i održavanje biodiverziteta, atmosferske stabilnosti i drugih funkcija ekosistema (Harris 2002, 6). Ekonomski i socijalni razvoj se moraju ostvarivati na način koji je ekološki prihvatljiv, osiguravajući održivo korišćenje, ali i dostupnost prirodnih resursa za buduće generacije. „Trošenje životne sredine i njenih resursa ima svoje granice rasta, tako da svaki dalji razvoj mora biti održivi razvoj za održivu budućnost“ (Đukanović 1996, 169). Realizacija modela održivog razvoja „podrazumeva traganje za načinima da se uskladi ekonomski, ekološki, politički i kulturni razvoj, uz poštovanje različitosti civilizacija koje egzistiraju i potrebama zaštite i unapređenja životne sredine, odnosno između privrednog rasta, socijalne pravde i zdrave životne sredine“ (Miltojević 2006, 437).

Ranih 70-ih godina prošlog veka došlo je do naglog porasta zabrinutosti za zaštitu životne sredine i njeno očuvanje. Jedna od prvih konferencija na svetskom nivou, na kojoj je ukazano na problematiku zagađenja životne sredine, održana je još davne 1972. godine u Stokholmu. Tada se je nedovoljno pažnje poklanjalo uticaju industrijalizacije, primene novih tehnika i tehnologija, ali i komercijalnih aktivnosti privrednih subjekata na kvalitet životne sredine. Ozbiljnost problema angažovala je sve relevantne činioce – države, međunarodne organizacije i institucije da zajedničkim snagama stvore adekvatne propise i pretpostavke za održivi razvoj. Ovo u smislu, svih elemenata životne sredine (voda, vazduha, zemljišta, flora, fauna i sl.) na globalnom nivou. Svetski samiti posvećeni zaštiti životne sredine, održani u Rio de Žaneiru 1992. godine i Johanesburgu 2002. godine, ukazali su na to da je društvena zajednica veoma posvećena konceptu održivog razvoja. U junu 2012. godine održaće se konferencija UN Rio+20, ponovo u Rio de Žaneiru, a značaj „zelene ekonomije“ i institucionalnog okvira održivog razvoja biće glavne teme.

### **2. Zaštita životne sredine u EU i Srbiji – institucionalni okvir**

Zaštita životne sredine, kao komponenta održivog razvoja, postaje imperativ kako za vlade država članica Evropske unije, tako i za sve ostale društveno odgovorne subjekte. Koncept prava životne sredine afirmisan je na nivou EU stupanjem na snagu Arhuske konvencije, Direktive 2003/4 Evropske komisije i Ugovora iz Lisabona. Da bi se ispunile ekološke obaveze iz navedenih međunarodnih dokumenata, moraju se uspostaviti mehanizmi kroz koje će se obavezati ili motivisati svi značajni društveni subjekti, a pre svega preduzeća, da održavaju i unapređuju kvalitet životne sredine. „Evropska unija posmatra životnu sredinu kao problem, koji nije vezan za nacionalne granice, već je tretiran kao regionalni problem – pravo zaštite životne sredine je integralni deo politike EU“ (Kostić 2007, 53).

Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u vezi sa zaštitom životne sredine - Arhuska konvencija ustanovljava brojna prava javnosti (pojedinaца i njihovih udruženja) koja se tiču životne sredine. Konvencija obuhvata tzv. tri stuba koji se ogledaju kroz: 1) pravo svakog pojedinca na informacije o životnoj sredini, zatim 2) pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom i 3) pravo pristupa organima pravosuđa u slučaju povrede ili nepoštovanja prethodna dva prava ili ekološkog prava uopšte. „Pravo na pristup informacijama o životnoj sredini kao prvi stub ove konvencije jeste preduslov za ostvarenje preostala dva prava u ovoj oblasti“ (Stec and Casey-Lfkowitz 2000, 49).

Pet godina nakon usvajanja Arhuske konvencije, na nivou EU stupila je na snagu Direktiva 2003/4 Evropske komisije o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini (Directive 2003/4/EC 2003)<sup>1</sup> i zamenila staru direktivu – Direktiva 90/313 Evropske komisije (Council Directive 90/313/EEC 1990)<sup>2</sup>. Države članice su imale obavezu da inkorporiraju novu direktivu u okvire nacionalnih zakona do februara 2005. godine. Prema članu 1 ove direktive kao najvažniji ciljevi se ističu: 1) garantovanje prava na pristup informacijama i 2) obezbeđenje sistematske dostupnosti i distribuiranja javnosti ekoloških informacija. Te informacije uključuju (Directive 2003/4/EC 2003, str. 30): Međunarodne ugovore, konvencije i sporazume, nacionalno, regionalno i lokalno zakonodavstvo u oblasti životne sredine; 2. Ekološke politike, programe i planove; 3. Izveštaje o stanju životne sredine (treba da budu objavljeni najmanje svake četvrte godine); 4. Podatke o aktivnostima koje utiču na životnu sredinu; 5. Ovlašćenja i sporazume u vezi sa životnom sredinom; i 6. Studije uticaja na životnu sredinu i procene rizika. Državne vlasti prema članu 3, stav 2a, dužne su da na zahtev za izdavanje navedenih informacija, odgovore u standardnom roku od 30 dana od dana prijema zahteva ili u izuzetnim slučajevima najkasnije u roku od dva meseca.

Lisabonski ugovor, poznat i kao *Ugovor o reformi Evropske unije* (Treaty of Lisbon 2007)<sup>3</sup> znatno kompleksnije reguliše oblast životne sredine i njene zaštite u odnosu na Arhusku konvenciju i Direktivu 2003/4 EK. Ugovor iz Lisabona obuhvata i konkretne mere koje se tiču tretiranja i zaustavljanja klimatskih promena i energetske politike.<sup>4</sup> „Prema odredbama ovog ugovora, zaštita i poboljšanje životne sredine i održivi razvoj trebalo bi da postanu osnovne

---

<sup>1</sup> Direktiva je stupila na snagu 14. februara 2003. godine.

<sup>2</sup> Direktiva 90/313 Evropske komisije o pravu javnosti na pristup informacija o životnoj sredini stupila je na snagu 7. juna 1990. godine. Reč je o pravnom aktu koji je prvi ustanovio subjektivno pravo građana da zahtevaju relevantne informacije i koji je poslužio kao model oblikovanja Arhuske konvencije.

<sup>3</sup> Lisabonski ugovor je potpisan 13. decembra 2007. godine od strane svih 27 država članica EU, a stupio na snagu 1. decembra 2009. godine. Ovim ugovorom EU dobija status pravnog lica, ojačane su demokratske vrednosti i ciljevi EU, uvedeno pravo inicijative građana Unije u pokretanju zakonodavnog postupka i prepoznata važnost dijaloga između građana, nevladinih organizacija i institucija EU.

<sup>4</sup> Član 191 navedenog ugovora odnosi se na klimatske promene, njihovo tretiranje i zaustavljanje, što zahteva intenzivnu međunarodnu saradnju, dok se član 194 tiče kreiranja energetske politike uzimajući u obzir potrebu očuvanja i poboljšanja životne sredine.

## Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji

vrednosti, ne samo unutar EU već i u odnosima između Unije i šireg sveta“ (Kostić i Gasmi 2007, 353).

Za razliku od makro nivoa (nivoa EU i država članica), gde se životna sredina posmatra kao komponenta održivog razvoja, na mikro nivou (nivou konkretnih društvenih subjekata, tačnije preduzeća) životna sredina i njena zaštita razmatra se kao element društvene odgovornosti preduzeća. Imajući u vidu da privredni subjekti svojim privredivačkim aktivnostima utiču na životnu sredinu i prirodne resurse, oni moraju poštovati i prilagoditi svoje poslovanje ekološkoj regulativi. Pored toga, mnoga preduzeća u EU i širom sveta sprovode dodatne ekološke projekte/programe u okviru svojih ciljeva društveno odgovornog poslovanja. Od preduzeća se dakle očekuje da bude dobar korporativni građanin i da u skladu sa svojim mogućnostima aktivno doprinosi rešavanju društvenih problema, kao što su: siromaštvo, nezaposlenost, zaštita ljudskih prava i zaštita životne sredine. Dakle, preduzeća ne funkcionišu izolovano od društva oko sebe, već su ona njegov sastavni deo, a njihova konkurentska prednost zavisi upravo od uslova i okolnosti u kojima rade. U tom smislu, društveno odgovorno poslovanje postaje jedno od osnovnih elemenata strategija preduzeća u kojima do izražaja dolaze i zahtevi specifičnog stejkholdera – društvene zajednice.

U Republici Srbiji regulacija životne sredine svoje osnove ima u najvišem zakonodavnom aktu. Zakonodavno-pravni i institucionalni okvir za upravljanje zaštitom životne sredine determinisan je Ustavom Republike Srbije. On predviđa pravo građana na zdravu životnu sredinu, ali i njihovu obavezu da štite i unapređuju životnu sredinu u skladu sa zakonom. Tzv. ekološko zakonodavstvo u Republici Srbiji čini preko 100 zakona i drugih propisa (Jovanović, Radukić, Petrović-Randelović 2011, 184).

Jedan od najznačajnijih dokumenata za implementaciju koncepta održivog razvoja jeste *Nacionalna strategija održivog razvoja* Republike Srbije za period od 2008. do 2017. godine (Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije 2007). Ovom Strategijom definisani su ciljevi održivog razvoja i potencijalni načini njihovog ostvarenja (Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije 2007, 2). Strategija se zasniva na globalno prihvaćenim principima koji su definisani u *Deklaraciji održivog razvoja* iz Johanesburga (World Summit on Sustainable Development - WSSD 2002), *Milenijumskim ciljevima razvoja Ujedinjenih nacija* (United Nations 2005) i *Strategiji održivog razvoja Evropske unije* (European Commission 2006), a to su: međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije; otvoreno i demokratsko društvo – učešće građana u odlučivanju; znanje kao nosilac razvoja; uključenost u društvene procese; integrisanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike; princip predostrožnosti; princip „zagađivač/korisnik plaća“; uključenje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda; održiva proizvodnja i potrošnja.

### 3. Uloga države u ostvarivanju ciljeva zaštite životne sredine

U savremenim uslovima država može odigrati značajnu ulogu u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. U tom smislu, uloga države je značajna zbog kreiranja pravnog i institucionalnog okvira koji bi trebalo da urede ključna pitanja iz oblasti upravljanja i zaštite životne sredine. Aktivnosti države usmerene ka kreiranju i primeni instrumenata i mehanizama za stimulisanje politike zaštite i „kaznjavanje” zagađivača, sigurno u najvećoj meri doprinosi rešavanju problema i ostvarenju ekoloških ciljeva koncepta održivog razvoja.

Različiti vidovi ekonomskih aktivnosti nose opasnost od ugrožavanja životne sredine i dovode do zagađenja. U određenim slučajevima, u odsustvu državne intervencije, učesnici na tržištu mogu da izbegnu plaćanje pune cene štete po životnu sredinu koja proizilazi iz njihovih aktivnosti. Kao rezultat toga, tržište neće alocirati resurse na efikasan način, s obzirom na to da proizvođač ne uzima u obzir negativne eksterne efekte svoje proizvodnje koje snosi društvo u celini. Ovakav vid neracionalnosti i nesavršenosti tržišta opravdava i iziskuje angažovanje i intervenciju države.

„Nakon sedamdesetih godina dvadesetog veka politika životne sredine u industrijski razvijenim zemljama odlikovala se dvema suštinskim karakteristikama: prvo, razvijeni su brojni principi koji su postavili osnovu za kreiranje politika zaštite životne sredine na mikro i međunarodnom nivou, od kojih je najvažniji princip „zagađivač plaća“, i drugo, došlo je do kreiranja čitavog niza instrumenata neophodnih za kreiranje i sprovođenje politika zaštite životne sredine“ (Jovanović, Radukić, Petrović-Randelović 2011, 155). Najopštije posmatrano, država može koristiti dve grupe instrumenata. Jedna grupa su instrumenti na prihodnoj strani budžeta, poput poreza i taksu, dok drugu grupu instrumenata čine instrumenti na rashodnoj strani budžeta, koji podrazumevaju različite vrste podsticaja koje država čini u cilju unapređenja zaštite životne sredine.

#### 3.1. Državna pomoć kao instrument za zaštitu životne sredine u EU

Kategorija koja na nivou razvijenih zemalja EU zauzima značajno mesto u ukupnoj strukturi ulaganja u zaštitu životne sredine i koja sve više dobija na važnosti jeste kategorija *državne pomoći za zaštitu životne sredine*. Strategija „Evropa 2020“ naglašava održivi razvoj kao jedan od glavnih prioriteta (European Commission 2010). Ona obuhvata takozvane „20/20/20“ ciljeve zaštite životne sredine koji podrazumevaju 20% smanjenu emisiju GHG, 20% učešća obnovljivih izvora energije u ukupnoj energetskej potrošnji i za 20% povećanje energetske efikasnosti. Državna pomoć može da doprinese, direktno ili indirektno, ovim ciljevima, naročito kada za rezultat ima korekciju tržišnih neuspeha ili kada je dovoljno podsticajna da primaoca pomoći motiviše na povećanu zaštitu životne sredine (European Commission 2011, 21).

## Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji

Državna pomoć za zaštitu životne sredine ima sve veći značaj na nivou EU i zauzima značajan procenat u strukturi ukupno odobrene državne pomoći. Kako bi se obezbedila svrsishodna upotreba sredstava namenjenih zaštiti životne sredine ova problematika je na nivou EU regulisana *Smernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine* (European Commission 2008). Konzistentna primena ovih *Smernica* obezbeđuje da pozitivni efekti zaštite životne sredine prevazilaze negativne efekte narušavanja konkurencije koje *državna pomoć*, kao oblik selektivne državne intervencije, sama po sebi podrazumeva. Da bi državna pomoć za zaštitu životne sredine bila opravdana, ona mora dovesti do toga da *primlac pomoći promeni svoje ponašanje na način koji će dovesti do povećanja ukupnog nivoa zaštite životne sredine u odnosu na situaciju pre odobrene državne pomoći*.

Evropska komisija, kao organ u čijoj je nadležnosti kontrola državne pomoći na nivou EU, identifikovala je niz situacija u kojima se državna pomoć za zaštitu životne sredine smatra opravdanom i kompatibilnom sa unutrašnjim evropskim tržištem (European Commission 2008):

- „pomoć za preduzeća koja prevazilaze standarde Unije ili koja povećavaju nivo zaštite životne sredine u odsustvu standarda;
- pomoć za rano prilagođavanje budućim standardima Unije;
- pomoć za izradu ekoloških studija,
- pomoć za uštedu energije;
- pomoć za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora;
- pomoć za postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije (kogeneracija) i energetske efikasno daljinsko grejanje;
- pomoć za upravljanje otpadom;
- pomoć za sanaciju kontaminiranih lokacija;
- pomoć za preseljenje preduzeća.“

U periodu 2001-2010. godina državna pomoć za zaštitu životne sredine na nivou EU beleži kontinuirani porast u apsolutnom i relativnom smislu. Tako je sa 7 milijardi evra u 2001. godini državna pomoć za zaštitu životne sredine narasla na 14,5 milijardi evra 2010. godine na nivou EU 27. Pri tome postoje značajni dispariteti u nivou izdvajanja za zaštitu životne sredine među različitim državama članicama.

Najveći davalac državne pomoći namenjene ciljevima zaštite životne sredine u 2010. godini je Nemačka. Naime, od ukupno odobrene državne pomoći na nivou EU 27, čak 38,27% je odobreno Nemačkoj, zatim slede Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo sa 15% i 9% respektivno i Holandija i Austrija sa učešćem od po 7% u ukupno odobrenoj državnoj pomoći za zaštitu životne sredine. S druge strane, određeni, mada mali broj zemalja EU karakteriše nepostojanje izdvajanja na ime ciljeva zaštite životne sredine. Među ovim zemljama u 2010. godini nalaze se Rumunija, Portugalija, Kipar i Grčka (European Commission 2011, 21).

### 3.2. Državna pomoć kao instrument za zaštitu životne sredine u Srbiji

Srbija je, uporedo sa opredeljenjem i stremljenjem ka evropskim integracionim procesima, ratifikovala Arhusku konvenciju maja 2009. godine. Takođe je iste godine usvojen čitav set zakonskih i podzakonskih akata koji odražavaju evropske principe i standarde u oblasti zaštite životne sredine, kao i izmene i dopune *Zakona o zaštiti životne sredine* (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine 2009). Sve ovo treba za rezultat da, iz godine u godinu, ima sve bolje rangiranje Srbije prema kriterijumu zaštite životne sredine, kako u evropskim, tako i u svetskim razmerama.

**Tabela 1: Uporedni prikaz vrednosti i ranga zemalja EU i Srbije prema EPI i njegovim subindeksima za 2012. godinu**

Zemlja	EPI 2012		Zdravlje životne sredine		Vitalnost ekosistema	
	vrednost	rang	vrednost	rang	vrednost	rang
Letonija	70,4	2	73,8	57	68,9	3
Luksemburg	69,2	4	100,0	1	56,0	34
Francuska	69,0	6	98,9	15	56,2	32
Austrija	68,9	7	99,0	10	56,0	33
Italija	68,9	8	100,0	1	55,6	38
Ujedinjeno Kraljevstvo	68,8	9	98,1	17	56,3	31
Švedska	68,8	9	100,0	1	55,5	39
Nemačka	66,9	11	99,0	10	53,2	48
Slovačka	66,6	12	94,4	27	54,7	43
Holandija	65,7	16	97,2	20	52,1	55
Litvanija	65,5	17	83,3	43	57,9	27
Češka	64,8	18	96,0	22	51,4	57
Finska	64,4	19	100,0	1	49,2	65
Danska	63,6	21	99,0	10	48,4	71
Poljska	63,5	22	89,2	35	52,4	52
Belgija	63,0	24	97,2	20	48,4	72
Slovenija	62,2	28	88,0	36	512	59
Španija	60,3	32	99,0	10	43,7	83
Grčka	60,0	33	96,0	22	44,6	79
Irska	58,7	36	98,1	16	41,8	89
Portugal	57,6	41	93,0	30	42,5	88
Kipar	57,1	44	100,0	1	38,8	103
Mađarska	57,1	45	93,8	28	41,4	90
Bugarska	56,3	53	92,2	31	40,9	91
Estonija	56,1	54	70,5	65	49,9	63
Malta	48,5	87	91,2	33	30,2	122
Rumunija	48,3	88	60,7	87	43,0	84
Srbija	46,1	103	72,7	59	34,8	117

Izvor: Environmental Performance Index 2012



## Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji

Instrument za analizu i sagledavanje stanja u oblasti ekološke politike u Srbiji, kao i za komparaciju stanja u oblasti životne sredine u Srbiji sa zemljama u okruženju i EU jeste *Indeks ekoloških performansi* (Environmental Performance Index - EPI) (Environmental Performance Index 2012). On predstavlja instrument za kvantifikovanje i poređenje performansi životne sredine između zemalja. Ova metodologija je razvijena u kooperaciji Jejl i Kolumbija univerziteta uz podršku *Svetskog ekonomskog foruma* i *Evropske komisije*. Indeks se sastoji iz dva subindeksa, *Zdravlje životne sredine* i *Vitalnost ekosistema* i pored apsolutnih vrednosti indeksa i subindeksa, redovno se određuje i rang zemalja prema ovim indeksima. *Tabela 1* daje uporedni prikaz vrednosti EPI i njegovih subindeksa, kao i rang svih zemalja EU i Srbije prema tim vrednostima za 2012. godinu.

Pozicioniranost Srbije na 103. mestu u svetu prema EPI svrstava je u grupu zemalja sa veoma slabim performansama životne sredine. Među zemljama EU, posebno se izdvajaju Letonija, Luksemburg, Francuska, Austrija, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska, kao zemlje koje pripadaju grupi od devet zemalja u svetu sa najboljim performansama životne sredine (Environmental Performance Index 2012). Ukoliko se analizira rang Srbije prema subindeksima EPI može se zaključiti da prema vrednosti i rangu subindeksa - *Zdravlje životne sredine* Srbija zauzima 59. mesto u svetu, što znači da je uticaj stanja životne sredine na zdravlje ljudi mnogo bolje ocenjen nego *Vitalnost ekosistema*, odnosno oblast upravljanja prirodnim resursima (117. mesto u svetu). Ovo ukazuje na to da bi politici upravljanja prirodnim resursima i njihovoj zaštiti trebalo dati mnogo veći značaj, prvenstveno od strane države. Dobro upravljanje zaštitom životne sredine, pored adekvatne politike, podrazumeva i finansijsku podršku za realizaciju akcionih planova i postizanje strateških ciljeva.

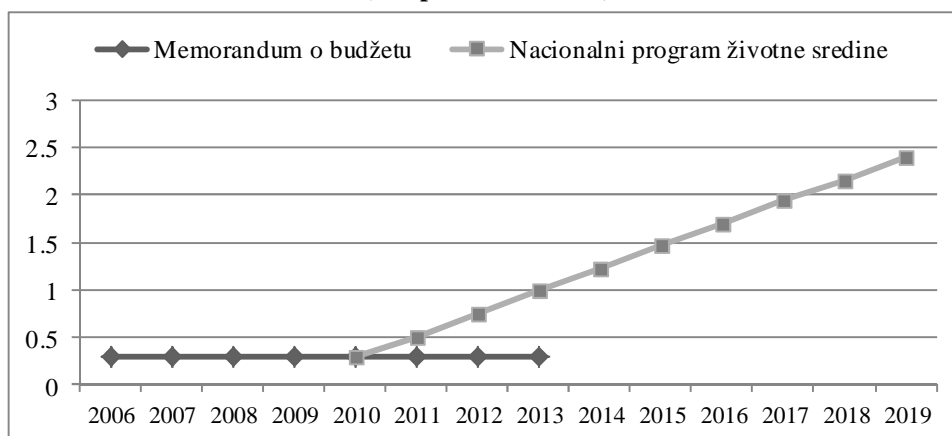
Bez obzira na porast ukupnih izdvajanja države u apsolutnom smislu, za Srbiju je, u odnosu na praksu razvijenih zemalja, još uvek karakterističan relativno nizak nivo ulaganja u zaštitu životne sredine. U 2010. godini je za ciljeve zaštite životne sredine izdvojeno 0,3% BDP (Vlada Republike Srbije 2009, 33). Iskustva zemalja članica Evropske unije pokazuju da su one, u periodu pre pristupanja EU imale ukupna ulaganja u životnu sredinu u rasponu od 1,5–2,5% BDP (Agencija za zaštitu životne sredine 2011, 159).

Na slici 1 prikazane su projekcije ulaganja u životnu sredinu u Srbiji iskazane kao procenat BDP-a do 2019. godine, a prema *Memorandumu o budžetu za 2010. godinu* (Vlada Republike Srbije 2009) i *Nacionalnom programu životne sredine* (Nacionalni program životne sredine 2010).

Prema *Memorandumu o budžetu Republike Srbije* (Vlada Republike Srbije 2009) ne predviđa se porast ulaganja u zaštitu životne sredine. Naime, do 2013. godine predviđeno je održavanje tekućeg nivoa ulaganja od svega 0,3% BDP. S druge strane, *Nacionalni program zaštite životne sredine* (Nacionalni program životne sredine 2010), uz projektovani privredni rast od 5%, predviđa značajan porast ulaganja u zaštitu životne sredine. Tako bi ukupna izdvajanja za ove namene

iznosila 1,2% BDP-a 2014. godine, odnosno 2,4% BDP-a 2019. godine i na taj način značajno bila približena kriterijumima i zahtevima EU na ovom polju.

**Slika 1: Projekcije ukupnih ulaganja u zaštitu životne sredine u Republici Srbiji (kao procenat BDP-a)**



Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine 2011, 159.

Dok su predpristupne obaveze Srbije dovele do neophodnosti usklađivanja zakonodavstva i institucija sa praksom Evropske unije, konzistentna primena usvojene regulative ostaje problem čak i u oblasti zaštite životne sredine. Naime, Zakonom (Zakon o kontroli državne pomoći 2009) i Uredbom (Uredbe o pravilima za dodelu državne Republike Srbije 2010) o državnoj pomoći u Republici Srbiji predviđeno je dodeljivanje državne pomoći za zaštitu životne sredine, kao jednom od osnovnih horizontalnih ciljeva<sup>5</sup> državne pomoći. Prioritetni ciljevi i intenzitet državne pomoći za zaštitu životne sredine u potpunosti su usklađeni sa definisanim ciljevima na nivou EU. I dok je u Srbiji ukupna državna pomoć, kao procenat BDP-a, na znatno nižem nivou nego u razvijenim evropskim zemljama, postoje i značajni dispariteti u ciljevima dodele državne pomoći u odnosu na EU. Tako se u Srbiji još uvek beleže izuzetno skromna izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine.

U tabeli 2 dat je pregled državne pomoći, kao procenta opravdanih investicionih ulaganja koja realizuju mala, srednja i velika preduzeća u cilju unapređenja zaštite životne sredine. Ova pravila podstičaju od strane države, koja je usvojila *Evropska komisija* u okviru dokumenta - Smernice o državnoj pomoći za životnu sredinu (European Commission 2008), prihvaćena su na ekvivalentan

<sup>5</sup> Pored horizontalne, ostale kategorije državne pomoći su: regionalna državna pomoć; sektorska državna pomoć i državna pomoć male vrednosti (de minimis državna pomoć). Horizontalna državna pomoć se dodeljuje: za male i srednje privredne subjekte, za sanaciju i za restrukturisanje privrednog subjekta u teškoćama, za zapošljavanje, za zaštitu životne sredine, za istraživanje, razvoj i inovacije, za usavršavanje, u obliku rizičnog kapitala, u oblasti kulture.

### Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji

način i u zakonodavstvu Srbije donošenjem Zakona i Uredbe o kontroli državne pomoći 2009. i 2010. godine (Zakon o kontroli državne pomoći 2009 i Uredbe o pravilima za dodelu državne Republike Srbije 2010). Pod opravdanim investicionim ulaganjem podrazumevaju se dodatne investicije koje privredni subjekt preduzima kako bi ostvario odgovarajući cilj koji doprinosi unapređenju životne sredine.

**Tabela 2: Pravila za distribuiranje državne pomoći za zaštitu životne sredine po kategorijama preduzeća (iskazano kao procenat opravdanih investicionih ulaganja)**

Vrsta državne pomoći za zaštitu životne sredine	mala preduzeća	srednja preduzeća	velika preduzeća
<i>Državna pomoć za dostizanje viših standarda od važećih u Republici Srbiji ili za povećanje nivoa zaštite životne sredine u odsustvu standarda</i>	80%	70%	60%
<i>Državna pomoć za rano usklađivanje sa novim standardima u Republici Srbiji</i> <i>-više od tri godine</i> <i>- između jedne i tri godine pre njihovog stupanja na snagu</i>	25% 20%	20% 15%	15% 10%
<i>Državna pomoć za izradu ekoloških studija</i>	70%	60%	50%
<i>Državna pomoć za postizanje uštede energije</i>	80%	70%	60%
<i>Državna pomoć za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora</i>	80%	70%	60%
<i>Državna pomoć za postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije (kogeneracija)</i>	80%	70%	60%
<i>Državna pomoć za upravljanje otpadom</i>	70%	60%	50%
<i>Državna pomoć za sanaciju kontaminiranih lokacija</i>	100%	100%	100%
<i>Državna pomoć za izmeštanje privrednih subjekata</i>	70%	60%	50%

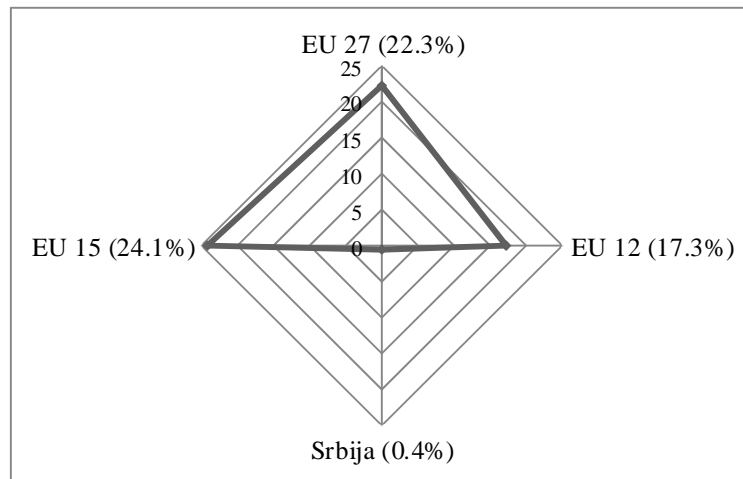
*Izvor: pregled napravljen na osnovu Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći Republike Srbije 2010.*

Na slici 2 dat je komparativni prikaz izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine na nivou EU kao celine, EU 15, EU 12 i Srbije, kao procenat ukupno odobrene državne pomoći u 2010. godini.

Za razliku od prakse evropskih zemalja i značajnih izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine, u Srbiji je zabeleženo više nego

skromno učešće ovog vida državne pomoći u ukupnoj strukturi pomoći i to svega 0,4% u 2010. godini. Na nivou EU 27 učešće ove vrste pomoći u ukupnoj strukturi pomoći iznosi 22,3%, na nivou EU 15 i EU 12 24,1% i 17,3%, respektivno.

**Slika 2: Učešće državne pomoći za zaštitu životne sredine u ukupno odobrenoj državnoj pomoći u EU i Srbiji u 2010. godini**



Izvor: European Commission 2011, Komisija za kontrolu državne pomoći 2011, 14.

Ovde je potrebno istaći da je u Srbiji do 2009. godine, pored istraživanja i razvoja i obuke, zaštita životne sredine bila jedan od tri u potpunosti zanemarena cilja politike državne pomoći. U Srbiji do 2009. godine (kada je izdvojeno svega 5 miliona dinara ili oko 53.000 evra) nisu zabeležena izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine (Komisija za kontrolu državne pomoći 2011, 14). U tom kontekstu, 63 miliona dinara (ili oko 650.000 evra) državne pomoći za zaštitu životne sredine u 2010. godini sigurno da predstavljaju napredak u odnosu na prethodni period, ali još uvek nedovoljno da bi se moglo računati na njegove pozitivne efekte i konvergenciju Srbije ka dobroj evropskoj praksi na ovom polju. Ova činjenica, između ostalog, mora biti uzeta u obzir prilikom objašnjavanja relativno lošeg rangiranja Srbije na svetskom nivou, a kada je u pitanju zaštita i kvalitet životne sredine.

U tabeli 3 dat je uporedni pregled državne pomoći za zaštitu životne sredine, kao procenta ukupno odobrene pomoći, i vrednosti EPI za osam zemalja EU u kojima su zabeležena najviša izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine u 2010. godini.

Srbija je sa učešćem državne pomoći za zaštitu životne sredine u ukupnoj državnoj pomoći u 2010. godini od svega 0,4%, zabeležila vrednost EPI od 46,1 i pozicioniranost na čak 103. mestu. S druge strane, iz tabele se može uočiti da

### Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji

analiziranih osam zemalja EU, u kojima je državna pomoć izuzetno značajan instrument u politici zaštite životne sredine, beleže izuzetno visoku vrednost EPI od preko 65 (raspon vrednosti ovog indeksa za 2012. godinu je između 25,32 i 76,69) i pozicionirane su u prvih 20 od ukupno 132 zemlje za koje je vršena projekcija EPI za 2012. godinu.

**Tabela 3: Usporedni prikaz državne pomoći za zaštitu životne sredine i Indeksa ekoloških performansi (EPI) za odabrane zemlje Evrope i Srbiju u 2010. godini**

Zemlja	Državna pomoć za zaštitu životne sredine kao % ukupne državne pomoći	Vrednost Indeksa ekoloških performansi (EPI)	Rang zemlje prema indeksu ekoloških performansi (EPI)
Švedska	86	68,8	9
Litvanija	78	70,3	2
Holandija	55	65,7	16
Austrija	49	68,9	7
Finska	40	65,4	19
Nemačka	38	66,9	11
Slovačka	36	66,6	12
Ujedinjeno Kraljevstvo	34	68,8	9
Srbija	0,4	46,1	103

Izvor: State Aid control, Scoreboard, reports and studies 2010 i Environmental Performance Index 2010.

### **Zaključak**

Uloga države u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja može biti izuzetno velika. U tom smislu, kreiranjem institucionalnog okvira i primenom različitih instrumenata i mehanizama u najvećoj meri se doprinosi rešavanju problema i ostvarenju ekoloških ciljeva koncepta održivog razvoja. Međutim, dobro upravljanje zaštitom životne sredine, pored adekvatne politike, podrazumeva i finansijsku podršku za realizaciju akcionih planova i postizanje strateških ciljeva. Kategorija koja na nivou razvijenih zemalja EU zauzima značajno mesto u ukupnoj strukturi ulaganja u zaštitu životne sredine i koja sve više dobija na važnosti jeste kategorija *državne pomoći za zaštitu životne sredine*. Koliko je ovaj instrument značajan govori podatak da su izdvajanja EU za državnu pomoć u oblasti zaštite životne sredine za period od deset godina (2001-2010.) i više nego udvostručena (sa 7 milijardi evra u 2001. na 14,5 milijardi evra u 2010. godini).

U Srbiji su najnovijim zakonskim rešenjima prioritetni ciljevi i intenzitet državne pomoći za zaštitu životne sredine u potpunosti usklađeni sa definisanim ciljevima na nivou EU. Međutim, još uvek se beleže izuzetno skromna izdvajanja na ime državne pomoći za zaštitu životne sredine. U Srbiji je u 2010. godini državna pomoć za zaštitu životne sredine učestvovala sa svega 0,4% u ukupno odobrenoj državnoj pomoći, dok je 2009. godina bila godina u kojoj je po prvi put izdvojen takođe veoma skroman iznos državne pomoći za ovu namenu (nešto više od 50.000 evra).

Instrument za analizu i sagledavanje stanja u oblasti ekološke politike u Srbiji, kao i za komparaciju stanja u oblasti životne sredine Srbije sa zemljama u okruženju i EU jeste *Indeks ekoloških performansi*. Budući da su zemlje sa najznačajnijim izdvajanjima za državnu pomoć za zaštitu životne sredine ujedno i zemlje koje beleže izuzetno visoke vrednosti EPI, značaj ovog vida državne pomoći se ne sme zanemarivati. Kreatori politike državne pomoći i politike zaštite životne sredine u Srbiji trebalo bi da slede dobru evropsku praksu i, bez zanemarivanja značaja ostalih instrumenata, sagledaju mogućnosti i efekte ovog instrumenta, a u cilju unapređenja stanja životne sredine i boljeg pozicioniranja Srbije s obzirom na različite pokazatelje kvaliteta životne sredine.

### **Literatura**

1. Đukanović, M. (1996) *Životna sredina i održivi razvoj*. Beograd: Elit.
2. Kostić, M. (2007) Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini. Institut za uporedno pravo, Beograd, *Strani pravni život*, (3): 48-63.
3. Kostić, M., Gasmi, G. (2010) Lisabonski ugovor o EU i korporativna društvena ekološka odgovornost, *Pravo i privreda*, Beograd, (7-9): 350-357.
4. Miltojević, V. (2006) Održivi razvoj i kvalitet života, *Teme*, 3: 427-440.
5. Taylor, J. (2002) Sustainable Development A Dubious Solution in Search of a Problem, *Policy Analysis*, 449: 1-49.
6. Harris, M. J. (2002) *Basic Principles of Sustainable Development*, Global Development and Environment Institute, Working Paper 00-04:1-26.
7. Jovanović Gavrilović, B. (2006) Održiv razvoj – suština koncepta i mogućnost merenja, *Održivi razvoj u SCG: institucionalno prilagođvanje rešenjima i praksi u EU*, redaktori: Vujošević, M., Filipović, M., Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.
8. Jovanović, S., Radukić, S., Petrović – Randelović, M. (2011) *Teorijski i institucionalni okvir održivog razvoja*, Niš: Ekonomski fakultet.
9. Stec, S., Casey-Lfkowitz, S. (2000) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. United Nations, New York and Geneva: 49-53
10. Agencija za zaštitu životne sredine (2011) *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2010. godinu*, <http://www.sepa.gov.rs> (03.03.2012.)
11. Aarhus Convention, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (17.02.2012.)
12. Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, <http://eur-lex.europa.eu/> (01.03.2012.)
13. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003, Official Journal of the European Union, 14.2.2003, <http://eur-lex.europa.eu/> (18.02.2012.)
14. Environmental Performance Index (2012) Yale University, <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> (05.03.2012.)
15. European Commission (2006) *EU Sustainable Development Strategy*, <http://ec.europa.eu> (01.03.2012.)
16. European Commission (2010) *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Commission communication, <http://ec.europa.eu> (05.03.2012.)

## **Državna pomoć – instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji**

17. European Commission (2011) *Commission Staff working document: "Facts and figures on state aid in the EU Member States"*, <http://ec.europa.eu> (05.03.2012.)
18. European Commission, 2008. *Community guidelines on State aid for environmental protection* (Official Journal C 82 of 1.4.2008), <http://ec.europa.eu> (01.03.2012.)
19. Komisija za kontrolu državne pomoći (2011) *Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010. godini*, <http://www.mfin.gov.rs> (08.03.2012.)
20. Nacionalni program životne sredine (2010) Službeni glasnik RS, br. 12/10, <http://www.ekoplan.gov.rs> (01.03.2012.)
21. State Aid control, Scoreboard, Reports and Studies 2010, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html) (25.02.2012)
22. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01), Official Journal of the European Union, 17.12.2007, <http://www.lexnet.dk/law/subjects/treaties.htm> (27.02.2012.)
23. United Nations (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net> (01.03.2012.)
24. United Nations (2005) *Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event*, <http://www.un.org/millenniumgoals> (01.03.2012.)
25. Uredbe o pravilima za dodelu državne Republike Srbije (2010) <http://www.mfin.gov.rs> (27.02.2012.)
26. Vlada Republike Srbije (2009) *Revidirani memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2010. godinu sa projekcijama za 2011. i 2012. godinu*, <http://www.mfin.gov.rs/> (03.03.2012.)
27. Vlada Republike Srbije (2010) *Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći Republike Srbije*, <http://www.mfin.gov.rs> (03.03.2012.)
28. Vlada Republike Srbije, (2007) *Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije*, <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs> (03.03.2012.)
29. World Summit on Sustainable Development (WSSD) (2002) *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, <http://www.johannesburgsummit.org> (01.03.2012.)
30. *Zakon o kontroli državne pomoći* (2009) Službeni glasnik Republike Srbije: 51/09, <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7272> (27.02.2012.)
31. *2010 Environmental Performance Index*, Yale University (Yale Center for Environmental Law and Policy - YCELP), Columbia University (Center for International Earth Science Information Network – CIESIN) in collaboration with World Economic Forum, 2010, <http://www.epi2010.yale.edu/> (20.02.2012.)
32. *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine* (2009) Službeni glasnik Republike Srbije: 36/09.

## **STATE AID – AN INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION AND SERBIA**

**Abstract:** Sustainable development concept originates from the need for environmental protection in order to maintain the quality of environment at the appropriate level for the present and future generations. Bearing in mind the growing importance of the sustainable development concept, firstly we analyze the environmental protection as one of its three main and mutually conditioned components. In addition, we indicate the regulatory framework in the European Union and the Republic of Serbia, that is trying to regulate key issues in the environmental management as well as environmental protection field. The main part of this paper is concerned with the role and importance of state aid in achieving environmental objectives. In this context the analysis was conducted on what a state and its organizations are doing in institutional and financial sense to achieve environmental protection within the EU and Serbia.

**Keywords:** sustainable development, environment, state aid.