

ANALIZA FISKALNOG UČINKA POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Djogaš, Marijana

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:810745>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International](#)/[Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-26**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu
Ekonomski Fakultet
Diplomski sveučilišni studij – Financije

**ANALIZA FISKALNOG UČINKA POLITIKE ZAŠTITE
OKOLIŠA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Diplomski rad

Marijana Djogaš

Zagreb, lipanj, 2020.

Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Diplomski sveučilišni studij – Financije

**ANALIZA FISKALNOG UČINKA POLITIKE ZAŠTITE
OKOLIŠA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ANALYSIS OF THE FISCAL IMPACT OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

Diplomski rad

Marijana Djogaš, 0067498549

Mentor: prof. dr. sc. Hrvoje Šimović

Zagreb, lipanj, 2020.

MARIJANA DJOGAŠ

Ime i prezime studenta/ice

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je diplomski rad isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Student/ica:

U Zagrebu, _____

(potpis)

Sažetak

Zaštita čovjekovog okoliša jedan je od problema izravno vezan uz opstanak čovječanstva. Politika zaštite okoliša u zadnjih pedesetak godina sve više dobiva na značaju. Raste broj međunarodnih i domaćih inicijativa i propisa kojima je cilj zaštitu okoliša promovirati kao važno pitanje koje utječe na politiku, gospodarstvo i društvo u cjelini. U svrhu očuvanja okoliša podrazumijevaju se brojne mjere koje povećavaju prihode ili rashode državnog proračuna, a ujedno mogu doprinijeti i poboljšanju kvalitete okoliša. Iako je ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska prilagodila svoje zakonodavstvo zakonodavstvu Europske unije u području zaštite okoliša, nedostatak financijskih sredstava ograničava provedbu politike zaštite okoliša u pojedinim segmentima. Pored raznih fiskalnih instrumenata u ovom radu težište je na ekološkim porezima koji se uvode s ciljem zaštite okoliša, ali i kao instrumenti koji generiraju značajne prihode za državni proračun, analizira se visina i struktura investicija i izdataka te fiskalni učinak nastao njihovim korištenjem u Republici Hrvatskoj.

KLJUČNE RIJEČI: zaštita okoliša, ekološki porezi, održivi razvoj, državni proračun

Abstract

The protection of the environment is one of the problems directly related to the survival of mankind. In the last fifty years, the policy of environmental protection has gained in importance. The number of international and domestic initiatives and regulations is growing, who has the aim of promoting environmental protection as an important question for policy, economy and society as a whole. For the purpose of environmental protection, a number of measures are taken that increase the revenues or expenditures of the state budget and at the same time can contribute to the improvement of the quality of the environment. Although Croatia has aligned its legislation with European Union legislation in the field of environmental protection by joining the European Union, the lack of financial resources limits the implementation of environmental policy in certain segments. In addition to the various fiscal instruments, this paper focuses on environmental taxes that are introduced for the purpose of environmental protection, but also as instruments that generate significant revenues for the state budget, analyze the amount and structure of environmental taxes and the fiscal impact resulting from their use in the Republic of Croatia.

KEY WORDS: environmental protection, environmental taxes, sustainable development, state budget

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	1
1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja	1
1.3. Sadržaj i struktura rada	2
2. POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA	3
2.1. Pojam i ciljevi politike zaštite okoliša.....	3
2.2. Vrste onečišćenja okoliša	6
2.3. Instrumenti (sredstva) zaštite okoliša	7
2.3.1. Pravno-regulacijski instrumenti	7
2.3.2. Ekonomski instrumenti	8
2.3.3. Samoregulacijski instrumenti.....	10
2.3.4. Institucionalni instrumenti.....	10
3.POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA U EUROPSKOJ UNIJI	11
3.1. Programi za zaštitu okoliša Europske unije.....	13
3.2. Instrumenti Europske unije za financiranje zaštite okoliša	16
3.3. Pozitivni i negativni aspekti ekološkog oporezivanja	18
3.4. Ekološki porezi u Europskoj uniji	19
3.4.1. Vrste ekoloških poreza u Europskoj uniji.....	19
3.4.2. Analiza prihoda od ekoloških poreza u Europskoj uniji.....	23
4. FISKALNI UČINAK POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	27
4.1. Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj.....	27
4.1.1. Institucije za provođenje politike zaštite okoliša	30
4.2. Glavni onečišćivači okoliša	32
4.2.1. Energetika	33
4.2.2. Industrija	34
4.2.3. Promet	35
4.2.4. Turizam	35
4.2.5. Gospodarenje otpadom	36
4.3. Financiranje zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj	37
4.4. Fiskalni instrumenti politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj.....	39
4.4.1. Naknade za korištenje voda	39
4.4.2. Naknade za onečišćenje prometom.....	40
4.4.3. Naknade za onečišćenje zraka.....	41

4.4.4. Naknade za gospodarenje otpadom.....	42
4.5. Ocjena fiskalnog učinka zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj	44
4.5.1. Izdaci za smanjenje i nadzor onečišćenja	44
4.5.1. Proračunski rashodi za zaštitu okoliša	47
5. ZAKLJUČAK	51
POPIS LITERATURE	52
POPIS TABLICA.....	55
POPIS SLIKA	55
POPIS GRAFIKONA	55
ŽIVOTOPIS	56

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Razvojem civilizacije povećala se čovjekova moć prema okolišu, ali se povećao i njegov negativan utjecaj prema njemu. Kako je zaštita čovjekova okoliša postala ključni čimbenik opstanka civilizacije, u ovom se radu nastoje prikazati ekološki i ekonomski problemi njegova onečišćenja, iznose se aktivnosti koje najviše pridonose povećanju onečišćenja te primjena postojećih ekonomskih instrumenata.

Osnovni je cilj ovog rada prikazati rezultate istraživanja o problemima financiranja i stanja okoliša, analizirati postojeće instrumente zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj i to usporediti s onima u zemljama OECD-a, samoj važnosti zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj te mjere poboljšanja i usklađivanja standarda zaštite okoliša Republike Hrvatske s onima Europske unije.

1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja

Pri izradi rada korištene su metode deskriptivne statističke analize, usporedbe i sinteze.

U teorijskom dijelu rada korištene su primarne i sekundarne publikacije, stručna literatura poput knjiga, radovi iz znanstvenih i stručnih časopisa o problematici financiranja zaštite okoliša, informacije iz godišnjih izvještaja Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost kao i ostali relevantni podaci dostupni na internetu. Kao glavni izbori informacija korišteni su podaci Eurostata o izvorima financiranja ekološkim porezima država članica Europske unije, podaci Ministarstva financija Republike Hrvatske (izvještaji o ostvarenju državnog proračuna) te Državnog zavoda za statistiku.

1.3. Sadržaj i struktura rada

U svrhu ostvarivanja ciljeva, rad je podijeljen u pet cjelina.

Prva cjelina je uvod u kojem se ukazuje na predmet rada. Obrazlažu se glavni ciljevi rada, svrha istraživanja te izvori podataka i metode njihova prikupljanja.

Druga cjelina nam pruža teorijski okvir o analizi politike zaštite okoliša te objašnjava ključne fiskalne instrumente za smanjenje onečišćenja.

Treća cjelina obuhvaća analizu politike zaštite okoliša u Europskoj uniji na primjeru država članica te se nastoje utvrditi izvori financiranja, instrumenti za zaštitu okoliša, a naročito status i vrste ekoloških poreza.

U četvrtoj se cjelini analizira politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj, utvrđuje stupanj onečišćenja okoliša i vrsta zagađivača. Na temelju analize utvrđuju se izvori financiranja, a posebice visina i struktura investicija i izdataka od 2016. do 2019. godine. U radu se analiziraju fiskalni učinci nastali korištenjem glavnih instrumenata, a posebice ekoloških poreza na smanjenje onečišćenja i zaštitu okoliša.

U posljednjoj se, petoj cjelini, donosi zaključak u kojem su navedena važnija zapažanja utemeljena na analizi iskazanoj kroz ovaj rad.

2. POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA

2.1. Pojam i ciljevi politike zaštite okoliša

Zaštita okoliša čini danas sastavi dio gospodarskog i društvenog razvoja svake zemlje. Ograničeno znanje o okolišu i posljedicama narušavanja njegove kvalitete dovelo je do velikih ekoloških problema sredinom prošlog stoljeća. Ujedinjeni narodi su prvi put iskazali zabrinutost za stanje globalnog okoliša na zasjedanju Opće skupštine 1968. godine kada je usvojena rezolucija *Problemi ljudskog okoliša* koja se pozivala na intenzivnije djelovanje na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini s ciljem ograničavanja i uklanjanja onečišćenja ljudskog okoliša.¹ Rezultat sve veće zabrinutosti i porasta ekoloških problema bila je poticaj održavanja prve globalne Konferencije Ujedinjenih naroda 1972. godine (UNEP) o ljudskom okolišu u Stockholmu. Potaknuta je potreba pomišljanja političkog i gospodarskog djelovanja čovjeka što je u konačnici pridonijelo donošenju zakonske regulative u pogledu politike zaštite okoliša. Bio je to začetak svjetske politike zaštite okoliša koja je podrazumijevala odgovoran odnos čovjeka prema okolišu u suradnji s državnim organizacijama.

Zbog boljeg razumijevanja razvoja politike zaštite okoliša potrebno je prije svega pobliže objasniti pojam održivog razvoja, kao težnja svih suvremenih razvijenih zemalja. 1987. godine u Izvještaju Svjetske komisije za okoliš i razvoj, pod naslovom *Naša zajednička budućnost*, pojam održivog razvoja definiran je kao „razvoj koji zadovoljava potrebe današnjice bez ugrožavanja sposobnosti budućih naraštaja u zadovoljavanju njihovih potreba, odnosno proces promjena u kojem su iskorištavanje resursa, smjer ulaganja, orijentacija tehničkog razvoja i institucionalne promjene u međusobnom skladu i omogućavaju ispunjavanje potreba i očekivanja sadašnjih i budućih naraštaja“.² Od objave izvještaja *Naša zajednička budućnost* (WCED), pojam održivog razvoja u stalnoj je upotrebi.

Politika zaštite okoliša u zadnjih pedesetak godina sve više dobiva na značaju. Vođenje ove politike znači osigurati očuvanje kvalitete okoliša, onemogućavanje daljnjeg širenja negativnih utjecaja na okoliš te racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na način najpovoljniji za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i temelj održivog razvoja.

¹ Tišma, S. et. al. (2017) Okolišne politike i razvojne teme: Zaštita okoliša i održivi razvoj. Zagreb: Alinea
² Svjetska komisija o okolišu i razvoju (WCED) (1987) Izvještaj „Naša zajednička budućnost“. U: Rogošić-Pavić, L. (2010) Održivi razvoj. Zagreb: Odraz. [www.odraz.hr/media/21831/odrzivi_razvoj.pdf].

Drugim riječima, politika zaštite okoliša, kao ključna težnja svih suvremenih razvijenih zemalja, podrazumijeva nadzor nad izvorima onečišćenja, racionalno korištenje prirodnih resursa te poticaj razvoja tehnologije koja nema negativna utjecaj na okoliš.

Međunarodna konferencija Ujedinjenih naroda održana u Rio de Janeiru 1992. godine bila je druga globalna konferencija usmjerena na sve veće probleme vezane uz pitanje zaštite okoliša na lokalnoj i globalnoj razini. Izravno se nadovezuje na zaključke Konferencije iz Stockholma. Na konferenciji su usvojeni *Deklaracija o okolišu i razvoju* te *Agenda 21* kao potpora promicanju održivog razvoja i provedbu budućih okolišnih globalnih inicijativa.

Do danas je politika zaštite okoliša dosegla vodeću razvojnu paradigmu za koju su se opredijelile sve razvijene države svijeta. Tako je Konferencija Rio +20 održana u Rio de Janeiru u lipnju 2012. godine obilježila 20. godišnjicu konferencije iz 1992. godina Ujedinjenih naroda te postavila sveobuhvatni okvir za održivi razvoj. Na Konferenciji je predstavljen dokument pod nazivom *Budućnost kakvu želimo* koji sadrži konkretne ciljeve i mjere za razvoj zelene ekonomije, iskorjenjivanje siromaštva te nova struktura za jačanje provedbe održivog razvoja.

Stoga je, nakon tri godine intenzivnih pregovora, u rujnu 2015. godine na Skupu o održivom razvoju održanom u New Yorku usvojena UN-ova Agenda 2030 koja sadrži 17 detaljno razrađenih Ciljeva održivog razvoja. Suština nove svjetske razvojne agende odražava se već u samom njenom nazivu „*Promijenimo naš svijet*“ („Transforming our World“). Iako Agenda nije predstavljala pravno obvezujući dokument, sve države članice Ujedinjenih naroda preuzele su na sebe političku obvezu provedbe Agende 2030.³

Sve intenzivnije jačanje svijesti i inicijative o potrebi zaštite okoliša odrazilo se i na postavljanje ciljeva i donošenje odgovarajućih mjera. Ti ciljevi su u prvom redu ovisili o nekoliko najbitnijih čimbenika kao što su razina gospodarskog i društvenog razvoja pojedine države, razvijenosti ekološke svijesti te o utjecaju međunarodnog sustava zaštite okoliša. Kako bi politika zaštite okoliša mogla uspješno funkcionirati i ostvarivati svoju funkciju, utvrđeni su osnovni ciljevi provedbe njezine politike:

- prihvatiti i podržavati politiku održivog razvoja,
- čuvati biološku raznolikost, ekološku ravnotežu i stabilnost ekološkog sustava,
- razvijati svijest o potrebi racionalnog korištenja prostora i prirodnih resursa,

³ Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2019). Globalne teme: Održivi razvoj [online]. Dostupno na: <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/globalne-teme/odrzivi-razvoj/> [21. svibnja 2020.]

- preispitivati razvojne planove i podvrći ih, među ostalim, strogim standardima zaštite okoliša,
- unaprijediti metode i spoznaje o okolišu i planskim aktivnostima smanjivati rizik po okoliš,
- poboljšati ili donijeti propise koji će omogućiti zaštitu okoliša uz gospodarski razvoj,
- jačati odgovornost korisnika prostora i javnosti u donošenju gospodarskih i ekoloških odluka, uz istodobni razvoj ekološke edukacije,
- jačati međunarodnu suradnju i utjecaj međunarodnih institucija u zaštiti okoliša.⁴

Promatramo li ih vremenski, ciljevi politike zaštite okoliša mogu biti dugoročni i kratkoročni. Za razliku od dugoročnih kojima se utječe na gospodarski i društveni razvoj, kratkoročnim ciljevima se utječe na zaštitu najugroženijih ekoloških sustava i izrazite onečišćivače.

Odnosno, kako bi se skrenula pažnja na važnost zaštite i očuvanja okoliša, svake se godine obilježava *Dan planeta Zemlje* 22. travnja.

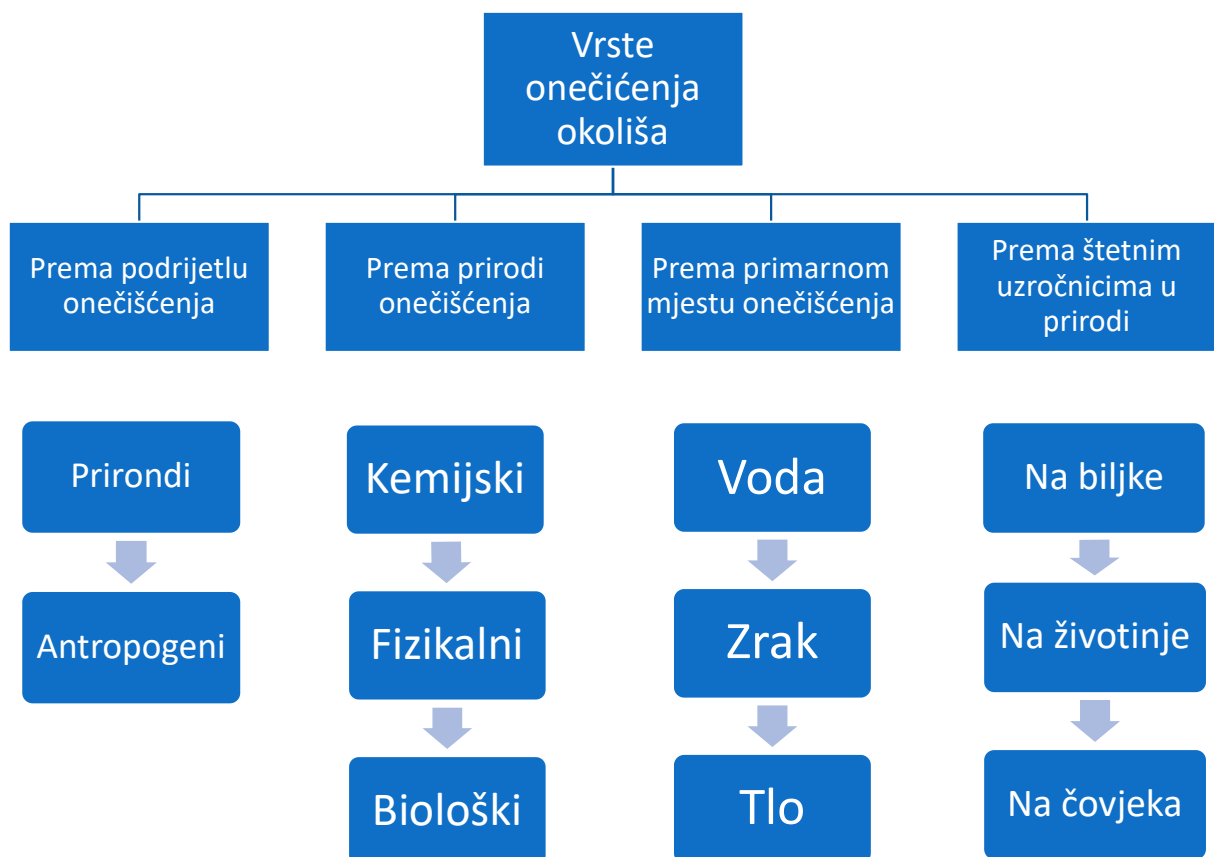
⁴ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Ciljevi, načela i nositelji politike. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str. 200-202.

2.2. Vrste onečišćenja okoliša

Okoliš se može definirati kao čovjekovo prirodno okruženje koje uključuje zrak, vodu i tlo. Stanje okoliša danas čini jednu od najvećih briga čovječanstva. Međutim, sama zabrinutost čovjeka za okoliš nije se pojavila unazad nekoliko godina, nego je pitanje onečišćenja okoliša jedno od temeljnih društvenih pitanja.

Slika 2. prikazuje različite vrste onečišćenja. Onečišćenje okoliša u prvom redu podrazumijeva onečišćenja zraka, vode, i tla, a zatim stvaranje i gomilanje otpada, utjecanje na izgled i kvalitetu okoliša, stvaranje buke i dr., a rješenje ovog problema moguće je postići samo vrlo učinkovitom koordinacijom država, usvajanjem zajedničkih mjera te uvođenjem raznih fiskalnih instrumenata što će se detaljnije analizirati u nastavku ovog rada.

Slika 1. Vrste onečišćenja okoliša



Izvor: izrada autora

2.3. Instrumenti (sredstva) zaštite okoliša

Utvrđeni ciljevi, koji su isključivo rezultat političkih odluka, provode se putem različitih instrumenata (sredstava) zaštite okoliša. O izboru i kombinaciji tih instrumenata ovisit će ostvarivanje postavljenih ciljeva kao i cijele politike zaštite okoliša. Učinak njihova provođenja ovisit će o tome kako će se ti instrumenti uklopiti u gospodarski sustav svake države, odnosno kakva će biti politička podrška da se ti instrumenti provedu. U zaštiti okoliša primjenjuju se četiri osnovne skupine instrumenata:

1. pravno-regulacijski instrumenti,
2. ekonomsko-financijski instrumenti,
3. samoregulacijski instrumenti,
4. institucionalni instrumenti (institucionalni mehanizam).

2.3.1. Pravno-regulacijski instrumenti

Regulacijski instrumenti kao najrasprostranjeniji instrumenti politike zaštite okoliša odnose se na pravnu regulaciju zaštite okoliša, odnosno utvrđivanje i donošenje pravne regulative, takozvanih zakona i propisa kojima bi se izravno utjecalo na zaštitu okoliša. Radi pravnog reguliranja zaštite okoliša, države donose tzv. *opće ekološke zakone* kojima određuju osnovne okvire zaštite okoliša (npr. Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti zraka itd.).⁵ Tim zakonima, koji su obveznog i prisilnog karaktera, države određuju poduzećima i subjektima način ponašanja te osiguravaju da ta nastala šteta postaje stvarni trošak onečišćivača koji treba platiti. Pri tome svrha ekološkog zakonodavstva nije samo naknada štete koju su oni pretrpjeli nego i upozorenje mogućim onečišćivačima o načinu vlastitog djelovanja.

Unatoč brojnim prednostima pravnog reguliranja zaštite okoliša i prisiljavanja onečišćivača na propisano ponašanje, ekonomisti ističu veću učinkovitost primjene ekonomsko-ekoloških instrumenata.

⁵ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Instrumenti (sredstva) politike zaštite okoliša. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str. 219-224.

2.3.2. Ekonomski instrumenti

U tržišnim se gospodarstvima sve više primjenjuju razni ekonomski, a posebno financijski instrumenti. Prije svega su jeftiniji, a ujedno i učinkovitiji od regulatornih. S obzirom na to da je u ovom radu naglasak na ekonomskim (financijskim) problemima zaštite okoliša, u nastavku ovog rada posebna će se pozornost posvetiti razradi ekonomsko-financijske politike zaštite okoliša.

Ekonomske-ekološke instrumente zaštite okoliša definiramo kao najučinkovitiji instrument za stimuliranje onečišćivača da smanji emisiju onečišćenja, a ujedno i instrument koji će olakšati prikupljanje financijskih sredstva za poticaj i postupno smanjivanje onečišćenja. Uz to, povećati će prihode za ulaganje u zaštitu okoliša tako da se u cijenu proizvoda uključuju i troškovi onečišćenja okoliša.

U okviru se tog sustava ekonomski instrumenti mogu razvrstati na:

- ekološke pristojbe,
- ekološki polog,
- ekonomski poticaji,
- ekološke dozvole,
- ekološko osiguranje.

Naknada za emisiju nameće se izravno na negativno djelovanje onečišćivača. Tako se ekološka pristojba kao namet države u prvom redu može objasniti kao cijena koju onečišćivač mora platiti zbog svoje negativne emisije odnosno onečišćenja okoliša. Na taj način onečišćivač onečišćenje, odnosno nastalu štetu, smatra svojim proizvodnim troškom. Iako su pristojbe najčešće upotrebljavani instrument politike zaštite okoliša, dan danas postoji dilema jesu li pristojbe više sredstvo ostvarivanja javnih prihoda ili sredstvo utjecaja na ponašanje onečišćivača.⁶

⁶ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Ekonomsko-financijski instrumenti politike zaštite okoliša. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str. 229.

Za razliku od ekoloških pristojbi koje su isključivo usmjerene na stvarnog onečišćivača, ekološki polog usmjeren je na potencijalnog onečišćivača. Ekološki polog ili kaucija predstavlja polaganje naknada na cijenu proizvoda kao potencijalnog onečišćivača, a taj će se depozit vratiti potrošaču ukoliko se materijal vrati na određena mjesta i tako izbjegne onečišćenje. Na taj se način potiče ponovna upotreba materijala, poboljšanje kvalitete okoliša i produženje vijeka trajanja proizvodima.

Pod pojmom ekonomskog poticaja podrazumijevamo poticanje onečišćivača na dobrovoljno smanjivanje negativnih učinaka na okoliš smanjivanjem proizvodnje ili povećanjem korištenja čistih tehnologija. Razlikujemo tri vrste ekonomskih poticaja: potpore, subvencije i intervencije na tržištu. Dok potpora predstavlja oblik nagrade onečišćivaču za svaku izbjegnutu jedinicu onečišćenja koja nije ispuštena u okoliš, subvenciju promatramo kao nepovratnu financijsku pomoć koja se daje poduzetnicima kako bi uveli nove tehnologije pročišćavanja te tako koristili postrojenja koja smanjuju negativan utjecaj na okoliš. Osim brojnih pozitivnih učinaka, potpora može izazvati i negativan učinak na okoliš. Što je potpora veća, poduzeća su sklonija ulaganju u čišću tehnologiju. Tako se ujedno povećanjem proizvodnje povećava i emisija štetnih tvari.

Ekološke dozvole namijenjene rješavanju globalnih problema služe za kontrolu onečišćenja te se njima utvrđuje dopustiva odnosno prihvatljiva razina onečišćenja. Onečišćivači koji smanje svoju emisiju ispod dopustive razine prodaju svoje dozvole, dok ih drugi kupuju i tako se razvija tržište „prava na onečišćenje“.

Konačno kao instrument novijeg datuma, ali i posljednji u nizu ekonomskih instrumenata upravljanjem okoliša, ističe se ekološko osiguranje. Ono podrazumijeva pokriće mogućih šteta što ih poduzeća mogu nanijeti okolišu ili drugim poduzećima tako da taj rizik moguće štete prenose na osiguravatelja, a visina premije ovisit će o potencijalnom riziku.

2.3.3. Samoregulacijski instrumenti

U okviru provedbe politike zaštite okoliša mnoge tvrtke su pojačale aktivnosti za smanjenje onečišćenja okoliša te počele u svom poslovanju razvijati i samoregulacijske, tj. dobrovoljne instrumente zaštite okoliša. Na taj bi način probudili svijest javnosti o opasnosti i potaknule promjene u njihovom ponašanju.

Kao primjer možemo istaknuti Coca-Cola HBC Hrvatska, dobitnik godišnje nagrade HUP DOP 2018 za doprinose društvenog odgovornog poslovanja, koja je u svoju poslovnu strategiju ugradila načela društvene odgovornosti te se posebno usredotočila na mlade i zaštitu okoliša. Od 2010. do 2017. godine Coca-Cola HBC Hrvatska potrošnju je vode smanjila za 11%, a količinu otpada za 50%. Izravna ispuštanja ugljikova dioksida smanjena su za 60%, a ispuštanja ugljikova dioksida u lancu vrijednosti za 48%. Ukupna potrošnja energije po litri proizvedenoga pića u punionici je u zadnjih deset godina smanjena za 15%.⁷ U siječnju 2017. godine tvrtka je dobila certifikat zlatne razine prema standardu Europsko gospodarenje vodama (EWS), koji izdaje Europsko partnerstvo za vode (EWP), što je prvi certifikat EWS dodijeljen u Hrvatskoj.

2.3.4. Institucionalni instrumenti

Preduvjeti za učinkovito provođenje politike zaštite okoliša je institucionalni mehanizam tzv. normativne institucije što podrazumijeva dobar pravni sustav, stručno uspostavljenu i organiziranu mrežu vlasti zaduženu za upravljanje okolišem. Unatoč dobro uspostavljenom državnom mehanizmu, ipak se učinkovito provođenje ciljeva politike zaštite okoliša i dalje u prvom redu temelji na podizanju razine ekološke svijesti stanovništva i poticanju uključivanja u provedbu očuvanja okoliša.

⁷ Coca-Cola HBC Hrvatska (2018). Coca-Cola HBC Hrvatska i dalje predvodnik u održivom i društveno odgovornom poslovanju [online]. Dostupno na: <https://hr.coca-colahellenic.com/hr/mediji/vijesti/predvodnik-u-odrzivome-i-drustveno-odgovornome-poslovanju/> [30. svibnja 2020.]

3. POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA U EUROPSKOJ UNIJI

S obzirom da u vrijeme donošenja Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice 1957. godine niti jedna država članica nije imala jasno definirane stavove o zaštiti okoliša, počeci europske politike zaštite okoliša vežu se za sastanak Europskog vijeća održanog 1972. godine u Parizu na kojem su izvršni organi izrazili potrebu za politikom zaštite okoliša i zatražili pokretanje programa na razini Zajednice.

Zaštita okoliša postaje sve ambicioznija tema te se javlja sve veća potreba za angažmanom Europske unije u provođenju zajedničkog zakonodavstva u državama članicama, kako bi se svim građanima Europske unije omogućila jednako kvalitetna zaštita.

Tijekom Konferencije 1987. godine Jedinostvenim europskim aktom uveden je novi naslov „Okoliš” koji je bio prva pravna osnova za politiku zaštite okoliša s ciljem očuvanja kvalitete okoliša, zaštite ljudskog zdravlja i osiguranja racionalnog korištenja prirodnih resursa.⁸ Tako je šest godina kasnije 1993. godine Ugovorom iz Maastrichta okoliš postao službeno sastavnica politike Europske unije, a tek 1999. godine Ugovorom iz Amsterdama uvedena je obveza prema kojoj zaštita okoliša mora postati sastavnim dijelom svih sektorskih politika Europske unije u svrhu promicanja održivog razvoja.

Zaštita okoliša zahtjevnija je i vrlo skupa politika Europske unije, a iz godine u godinu raste broj i složenost propisa. Od pojave potrebe za zaštitom okoliša 1972. godine do danas doneseno je preko 500 pravnih akata, sporazuma i programa što je rezultiralo značajnim poboljšanjem stanja okoliša. Unatoč mnogim uspjesima koje je Europska unija postigla u području provedbe politike zaštite okoliša u proteklim desetljećima, 6., posljednje „Europsko izvješće o okolišu-izgledi i stanje 2020.“ (SOER 2020) Europske agencije za okoliša (EEA) (2020), ističe da se Europa suočava s trajnim problemima, odnosno da postoji ozbiljan raskorak između stanja okoliša i postojećih kratkoročnih i dugoročnih ciljeva Europske unije.⁹

⁸ Laky, Z. (2019). Politika zaštite okoliša: Opća načela i osnovni okvir: Nastanak i razvoj [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir> [30. svibnja 2020].

⁹ Europska agencija za okoliš (2020) Europsko izvješće o okolišu-stanje i izgledi, 2020. [online]. <https://www.eea.europa.eu/hr/publications/europsko-izvjesce-o-okolisu> [30. svibnja 2020]

Na temelju procjene najnovijih trendova iz izvješća, Europa nije uspjela u cjelovitoj provedbi postojećih politika i ostvarivanju ciljeva. Međutim, ostvarenje vizije Europske unije do 2030. i dalje je moguća. U konačnici, prema statističkim podacima i trendovima, ipak se polazi od toga da će ostvarivanje postavljenih ciljeva zahtijevati veće financiranje, veći angažman poduzeća i građana te bolju koordinaciju lokalnih, regionalnih i nacionalnih nadležnih tijela.

3.1. Programi za zaštitu okoliša Europske unije

Akcijски programi zaštite okoliša Europske unije predstavljaju strateške okvire kroz koje se provodi politika zaštite okoliša u Europskoj uniji. Europska komisija od 1973. godine objavljuje višegodišnje programe djelovanja za okoliš u kojima određuje buduće zakonodavne prijedloge i ciljeve politike Europske unije u području zaštite okoliša. Ti strateški programi predstavljaju opći okvir i smjernice, odnosno prvi su korak u postupku koji će voditi institucije i države članice Europske unije u provedbi svojih politika i postizanju svojih ciljeva. Do danas je predstavljeno sveukupno sedam programa.

Nakon prve konferencije Ujedinjenih naroda koja je 1972. godine održana u Stockholmu vezana za pitanje okoliša, Europska zajednica usvojila je svoj prvi od ukupno sedam akcijskih programa vezanih za okoliš za razdoblje od 1973. do 1977. godine koji je predstavljao početak zaštite okoliša u Europskoj uniji.¹⁰ On je bio usmjeren na primjenu usvojenih zaštitnih mjera i potrebu integriranja politike zaštite okoliša u razvojne politike, odnosno na očuvanje ekološke ravnoteže, unaprjeđenje zaštite i kvalitete svake pojedine sastavnice okoliša (voda, zrak, tlo i dr.) i na racionalno iskorištavanje prirodnih resursa. Da bi se taj program mogao provesti, Europska zajednica usvojila je standarde: 1) za okoliš, 2) za proizvode i 3) za proizvodne procese, a načelo „onečišćivač plaća“ postaje okosnica vođenja cjelokupne politike zaštite okoliša.¹¹

Drugi akcijski plan donesen za razdoblje od 1977. do 1981. godine bio je nadopuna i proširenje prvog akcijskog programa koji je bio usmjeren na rješavanje postojećih problema u skladu s novim potrebama.

Treći akcijski plan donesen za razdoblje od 1983. do 1986. godine prvi se puta odnosio na globalnu strategiju. Zalagao se za integraciju gospodarskih i socijalnih mjera u opću politiku zaštite okoliša. Njime se prebacio naglasak s kontrole zagađenja na zaštitu od zagađenja te racionalno korištenje prirodnih resursa.

¹⁰ ICTtrain (2017). Povijest EU zakonodavstva vezanog za okoliš [online]. Dostupno na: <http://www.hiz.hr/icttrain/hr/trainings/01/01.html> [31. svibnja 2020].

¹¹ Črnjar, M. et. al. (2002). Ekonomija i politika zaštite okoliša: ekologija, ekonomija, menadžment, politika: Ekonomski fakultet sveučilišta u Rijeci. Rijeka: Glosa, str. 301.

Četvrti akcijski program obuhvaća razdoblje od 1987. do 1992. godine. Ovaj program bio je prekretnica u načinu razmišljanja i predstavljao je novi pristup zaštiti okoliša. Rastući problemi ukazivali su na to da uspostava strogih standarda za zaštitu okoliša više nije samo opcija nego je to postalo neophodno. Dolazi do nametanja visokih standarda zaštite okoliša, a gospodarske djelatnosti koje ne mogu ispunjavati te standarde ne mogu dalje djelovati na području Zajednice.

Peti akcijski program za razdoblje od 1993. do 2000. godine nadovezuje se one točke zaštite okoliša razmatrane na Konferenciji u Rio de Janeiru 1992. te je upravo zbog toga i nazvan „Prema održivosti“. Sam naziv upućuje da je njegov program usmjeren pretežno na održivi razvoj i rješavanje dugoročnih globalnih problema kao što su klimatske promjene, erozije tla, kisele kiše, ozonske rupe itd.

Šesti akcijski program usvojen 22. srpnja 2002. od strane Europskog parlamenta i Europskog vijeća za razdoblje od 2002. do 2012. godine bio je usredotočen na klimatske promjene, prirodu i bioraznolikost, okoliš i zdravlje i upravljanje otpadom kao četiri prioriteta područja. Za vrijeme trajanja šestog akcijskog programa posebni uspjesi ostvareni su u području zaštite prirode, proizvodnje i ispuštanju kemikalija te naročito u borbi protiv klimatskih promjena. Na području Europske unije je u tom razdoblju ostvareno značajno smanjenje emisija onečišćujućih tvari. Postignuto je smanjenje za više od 8% u odnosu na 1990. godinu dok su slabi rezultati ostvareni na području bioraznolikosti i nedovoljne zaštite morskog okoliša (tijekom provedbe ovog programa bilo je svega 6% zaštićenih morskih vrsta i 10% zaštićenih morskih staništa).¹²

U studenome 2013. Europski parlament i Vijeće Europske unije usvojili su aktualni, sedmi program u ovom nizu programa pod nazivom „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta“ koji obuhvaća razdoblje do 2020. godine.¹³ Prioritet ovog programa je prirodni kapital, nisko-ugljično gospodarstvo i zdravlje, a također i poduprijeti dugoročnu razvojnu viziju Europske unije do 2050. godine koja ističe da je zdrav okoliš rezultat inovativnog kružnog gospodarstva u kojem su svi prirodni resursi racionalno iskorišteni. Program je vođen dugoročnom vizijom do 2050. godine te ciljevima koje Europska unija želi postići do 2020. godine.

¹² Tišma, S. et. al. (2017) Okolišne politike i razvojne teme: Akcijski programi zaštite okoliša Europske unije. Zagreb: Alinea str. 62-63.

¹³ Europska komisija (2013). Živjeti dobro unutar granica našeg planeta [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hr.pdf> [30. svibnja 2020.]

Europsko vijeće je 20. lipnja 2019. usvojilo nove zaključke sa smjericama za politike Europske unije u području okoliša, odnosno novi Osmi program za djelovanje na okoliš za razdoblje od 2021. do 2030. koji bi se trebao predstaviti javnosti najkasnije početkom 2020. godine.

Sve ove zajedničke strategije usmjeravat će buduće akcije država članica Europske unije koje imaju zajedničku odgovornost u postizanju postavljenih ciljeva programa.

3.2. Instrumenti Europske unije za financiranje zaštite okoliša

Poticanje učinkovitijeg upravljanja u području zaštite okoliša i klimatskih promjena ostvaruje se uvođenjem i primjenom raznih instrumenata zaštite okoliša. Program LIFE osnovan je 1992. godine od strane Europske komisije. To je financijski instrument Europske unije namijenjen sufinanciranju programa na području zaštite okoliša i klime.¹⁴ Njegovom provedbom doprinosi se održivom razvoju, poboljšanju kvalitete okoliša, smanjenju utjecaja klimatskih promjena te postizanju ciljeva sedmog akcijskog programa. Nakon više od 28 godina i više od 4500 projekata vezano za zaštitu okoliša, Europska unija i dalje nastavlja sa sufinanciranjem projekata iz područja zaštite okoliša, a proračun LIFE-a veći je nego ikad.

Trenutno se nalazimo u programskom razdoblju 2014.-2020. za koje su osigurana sredstva potpore u iznosu od 3,46 milijarde eura.

To programsko razdoblje, 2014.-2020., može se podijeliti u dva višegodišnja programska rada. Jedan je za razdoblje 2014.-2017., a drugi je za razdoblje 2018.-2020. Ta se financijska sredstva koriste za financiranje dva relevantna potprograma i prioritetna područja: „Okoliš“ i „Klimatske promjene“. Potprogram „Okoliš“ odnosi na tri prioritetna područja: 1) okoliš i učinkovitost 2) priroda i biološka raznolikost i 3) upravljanje okolišem i informacije, dok su prioritetna područja programa „Klimatske aktivnosti“ 1) ublažavanje klimatskih promjena 2) prilagodba klimatskim promjenama i 3) upravljanje i informacije na području klime.

Od ukupno 3,46 milijardi eura dodijeljenih programu LIFE za razdoblje 2014.-2020., 75% sredstava odnosno 2,592 milijarde eura namijenjeno je za potprogram „Okoliš“, a 25% odnosno 0,864 milijarde eura za potprogram „Klimatske aktivnosti“.

Promotrimo li ta dva programska rada odvojeno, zaključujemo da je za razdoblje 2014.-2017. dodijeljeno sveukupno 1,796 mlrd. eura od čega je 1,349 mlrd. eura predviđeno za potprogram „Okoliš“, a za potprogram „Klimatske aktivnosti“ 446 milijuna eura. Za razdoblje 2018.-2020. ostalo je još raspoloživo 1,657 mlrd. eura¹⁵ čija je točna raspodjela prikazana na slici br. 2.

¹⁴ Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Republika hrvatska (2020). LIFE Program [online]. Dostupno na: <https://lifeprogramhrvatska.hr/hr/life-program/> [01. lipnja 2020.]

¹⁵ Službeni list Europske unije. (2018) Provedbena odluka komisije (EU) 2018/210. I. 39/11 [online]. Dostupno na: <https://lifeprogramhrvatska.hr/wp-content/uploads/2018/02/MAWP-2018-2020-hr.pdf> [1. lipnja 2020]

Slika 2. Dodijeljena sredstva prema prioritetnim područjima i prema različitim vrstama financiranja za program rada 2014.-2020.



Izvor: izrada autora

Zbog dugogodišnjeg uspjeha LIFE programa koji se temeljio na „tradicionalnim“ LIFE projektima iz područja prirode, biološke raznolikosti i okoliša, uz te „tradicionalne“, uvedene su i četiri nove vrste projekata. To su integrirani projekti, projekti tehničke pomoći, projekti jačanja sposobnosti i pripremni projekti te dva financijska instrumenta (linija za financiranje prirodnog kapitala i privatno financiranje energetske učinkovitosti).

Europska komisija otvara natječaj za program sredinom travnja svake godine na koji se može prijaviti svako javno tijelo, privatna tvrtka, znanstvena i obrazovna institucija ili nevladina organizacija registrirana na području Europske unije.

Godine 2014. Europska komisija osniva novu agenciju EASME koja će u ime Europske komisije upravljati većim dijelom programa za poticanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća uključujući i eko inovacije te će u okviru istog programa biti nadležna i za djelovanje Programa za okoliš i klimatske promjene LIFE. Enterprise Europe Network (EEN) je europska mreža potpore poduzetništvu.

3.3. Pozitivni i negativni aspekti ekološkog oporezivanja

Pogledamo li nazad u povijest vidjet ćemo da se oporezivanje negativnih utjecaja zagađenja kao ideja razvija tek početkom 20 stoljeća. Arthur Pigou je prvi koji se bavio problemima eksternih utjecaja, a ekološki porezi upravo predstavljaju jedan od najznačajnijih oblika suzbijanja negativnih djelovanja. Uvođenje ekoloških poreza kao takvih ima brojne prednosti, ali i nedostatke. Osim prvog i osnovnog pozitivnog aspekta uvođenja ekoloških poreza kao što je očuvanje životne sredine za dobrobit svih, ekološki porezi imaju i izrazito važnu ulogu u poticanju inovacija. Kao i već u prethodnom poglavlju spomenuto, povećanje poreza na onečišćenje okoliša i druge štetne aktivnosti osigurava veće državne prihode od ekoloških poreza koji se daju poduzetnicima u obliku subvencija ili poticaja kako bi uveli nove tehnologije u proizvodnju te tako koristili postrojenja koja smanjuju negativan utjecaj na okoliš.

Međutim, unatoč brojnim pozitivnim aspektima ekološkog oporezivanja, ekološki porezi ipak nisu tako savršen instrument. Postoje i značajni negativni aspekti njihova uvođenja. Uvođenje ekoloških poreza umanjuje platežnu moć poreznog obveznika, a time ujedno umanjuje osobnu potrošnju, privatne investicije i štednju. Također mogu uticati na troškove proizvodnog procesa, ali i na cijene gotovih proizvoda ili usluga, koji su viši kada se na njih doda i iznos ekološkog poreza.

U konačnici, na temelju analiziranih podataka o provedbi ekološkog oporezivanja zaključili smo da se prihodi od ovakve vrste poreza iz godine u godinu u proračunima zemalja članica povećavaju što je upravo jedan od pokazatelja da se, osim što se povećava opći proračun države itekako vodi i briga o stanju i zaštiti okoliša, a to će se na temelju konkretnih podataka pobliže objasniti i prikazati u sljedećem poglavlju.

3.4. Ekološki porezi u Europskoj uniji

Ekološki su problemi dosegli dramatične razmjere što je dovelo do potrebe promišljanja i implementiranja mjera njegove zaštite. Posljednjih se godina u svrhu očuvanja okoliša, ali i razvoja gospodarstva, uz učinkovitu koordinaciju većeg broja država i usvajanje zajedničkih mjera u zaštiti okoliša, efektivno primjenjuju i ekonomski instrumenti. Stoga su u porezne sustave država uvedeni razni fiskalni instrumenti od kojih ekološki porezi imaju najznačajniju ulogu. Države članice Europske unije uvode ekološke poreze kako bi povećanjem troškova štetnog djelovanja povećale svijest onečišćivača i potakle na odgovornije djelovanje. Dakle, ekološki porezi osim što potiču učinkovitije upravljanje okolišem i rezultiraju poboljšanjem istog, oni ujedno generiraju i značajne javne prihode u državni proračun. Na taj način Europska unija pomaže i državama članicama da pokušaju ostvariti održivi rast i razvoj. Ekološka porezna reforma uspješno je provedena u većini zemalja članica, a svaka članica je ekološke poreze prilagodila ekološkim problemima u vlastitoj zemlji. U nastavku ovog poglavlja će se detaljnije analizirati uloga ekoloških poreza, njihov značaj i primjena u politici zaštite okoliša Europske unije s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku kao jednu od država članica.

3.4.1. Vrste ekoloških poreza u Europskoj uniji

Ekološki porezi koji se koriste u svrhu kontrole onečišćenja, utjecanjem na ponašanje gospodarskih subjekata bilo to proizvođača ili potrošača i upravljanja prirodnim resursima, sve su značajniji instrument politike zaštite okoliša u zemljama članicama Europske unije. Europska unija kao jedan od najvažnijih aktera u provođenju politike zaštite okoliša sve više zagovara takav tip ekonomskog instrumenta koji podupire načelo „onečišćivač plaća“ prema kojem svaki onečišćivač treba snositi troškove koje stvara zagađenjem okoliša, ali isto tako i troškove kontrole onečišćenja koju provodi država.

Ekološki porezi se u Europskoj uniji podijeljeni na 3 osnovne kategorije, a to su porezi:

1. na energente (trošarine),
2. na transport,
3. onečišćenje i prirodne izvore.

Porez na energente porez je koji povećava cijenu energetskih proizvoda u svrhu poticanja gospodarskih subjekata na korištenje alternativnih izvora energije poput solarne energije i energije vjetra što bi pridonijelo smanjenju emisije stakleničkih plinova kao uzroka globalnog zatopljenja. Ti energetske porezi mogu imati više različitih oblika od poreza koji zahtijevaju smanjenje CO₂ iz automobila do dodatnih taksi na račune za struju.¹⁶ Među najvažnije energetske proizvode ubrajaju se mineralna ulja i motorna goriva, olovni i bezolovni benzin, dizel, loživo ulje, petrolej, kerozin, prirodni plin i struja. Razvojem industrije i povećanjem utroška energije povećava se i zagađenje okoliša.

U zadnjih nekoliko godina postignut je značajan napredak u ostvarivanju ciljeva politike, a zemlje članice Europske unije su postale globalni lideri u postupnom okretanju obnovljivim izvorima energije. Kako se europski propisi o oporezivanju energenata nisu mijenjali već više od 15 godina, Europska unija počela je razmatrati mogućnost uvođenja novih energetskih poreza kako bi ispunila ciljeve o smanjenju emisija štetnih plinova. Ambiciozni ciljevi smanjenja emisija ugljičnih plinova za minimalno 50% do 2030. godine sastavni su dio programa nove Europske komisije predstavljen u rujnu 2019. godine.

Oporezivanje energenata danas je vrlo aktualno kako sa ekološkog tako i sa financijskog stajališta. Porez na energente primjenjuje se i u Republici Hrvatskoj koja je prema poretku među prvim zemljama Europske unije ako promatramo izloženost građana ekološkom poreznom teretu. Tako je 2017. godine, prema podacima Eurostata, Hrvatska bila sedma po udjelu energetskih poreza u BDP-u. Unatoč dobro rangiranoj poziciji na ljestvici po ekoporezima, 2018. godine je donesen novi nacrt prijedloga Zakona o trošarinama koji propisuje pravo na povrat trošarine za dizelsko gorivo koje se koristi u komercijalnom prijevozu robe i putnika posebno u siromašnijim krajevima Hrvatske, a čije su linije uslijed smanjenja broja učenika postale ekonomski neisplative. Uvođenjem te mjere nastoje se smanjiti troškovi prijevoznika za 30-40% te se procjenjuje ušteda od 294 milijuna kuna na godišnjoj razini. Od toga se 240 milijuna kuna odnosi na povrat trošarina za prijevoznike tereta, a oko 54 milijuna kuna na prijevoznike putnika.¹⁷

¹⁶ D. Sabolović, R. Vouk (2005) Upravljanje održivim razvojem u Republici Hrvatskoj, Međunarodni znanstveni skup: Ekonomska politika: Izazov kao temelj strategije razvoja hrvatskog gospodarstva. Zagreb: RIFIN, br. 1/2005., str. 110.

¹⁷Hrvatska gospodarska komora (2018).Novi zakon o trošarinama [online]. Dostupno na: <https://www.hgk.hr/novi-zakon-o-trosarinama-prijevoznicima-ce-godisnje-ustedjeti-oko-300-milijuna-kuna> [1. lipnja 2020]

Nadalje, mjera također predstavlja poticaj prijevoznicima iz drugih država članica Europske unije za nabavu pogonskoga goriva u Hrvatskoj budući da je i za te prijevoznike ovom mjerom omogućen povrat, stoga se očekuje da će i oni više kupovati gorivo u Hrvatskoj i povećati njezinu konkurentnost na tržištu, što bi u konačnici s druge strane moglo rezultirati smanjenjem prihoda od poreza na energente i povećati negativan utjecaj na okoliš. Usporedimo li stopu poreza na energente Republike Hrvatske s minimalnim stopama koje je propisala Europska unija možemo zaključiti da je Republika Hrvatska, kao što je već spomenuto, jedna od vodećih po udjelu te tako ima prostora na njezino smanjivanje, ali bi se i dalje nevezano za ostvarivanje drugih ciljeva trebalo uzeti u obzir njegov energetski sadržaj i utjecaj na okoliš.

Jedan od ekoloških instrumenata za kontrolu onečišćenja je i porez na transport kao jedan od glavnih poreza u suzbijanju jednog od vodećih izvora onečišćenja okoliša posebice zraka. Porez na transport je grupa poreza koji su uglavnom povezani s vlasništvom nad motornim vozilom ili njegovom upotrebom. Ovi porezi mogu biti jednokratni porezi koji se odnose primjerice na uvoz ili prodaju motornog vozila ili stalni kao što su porezi na ceste.

Posljednji u nizu od tri ekoloških instrumenata za kontrolu šteta nanesenih na okoliš je porez na onečišćivanje i prirodne izvode. Taj porez uključuje poreze na ispuštanje u zrak i vodu, gospodarenjem krutim otpadom, aktivnosti koje iscrpljuju prirodne resurse kao što su šume i vode.

U tablici 1. prikazan je pregled pojedinih vrsta ekoloških poreza u Zemljama europske unije.

Tablica 1. Ekološki porezi u zemljama Europske unije

Porez na energente:	Porez na transport:	Porez na zagađenje:
Na mineralna ulja i motorna goriva:	➤ Na registraciju i korištenje motornih vozila	➤ Na pesticide i umjetna griva
➤ Benzin (olovni i bezolovni)	➤ Na uvoz i prodaju motornih vozila	➤ Na pakiranje metala, plastike, stakla, keramike
➤ Dizel	➤ Na korištenje cesta i autocesta	➤ Na otpad
➤ Loživo ulje	➤ Na osiguranje luksuznih jahti	➤ Na zagađenje zraka (SO ₂ , CO ₂)
➤ Petrolej	➤ Na buku	➤ Porez na baterije, gume, raspoložive kontejnere
➤ Kerozin	➤ Na putnike u zračnom prometu	➤ Na otpadne vode
➤ Prirodni plin		➤ Na plastične vrećice
➤ Potrošnju struje		➤ Na zagađenje vode
		➤ Na CFC, HFC, PFAC, F6 (onečišćivači ozona)
		➤ Na nuklearnu energiju

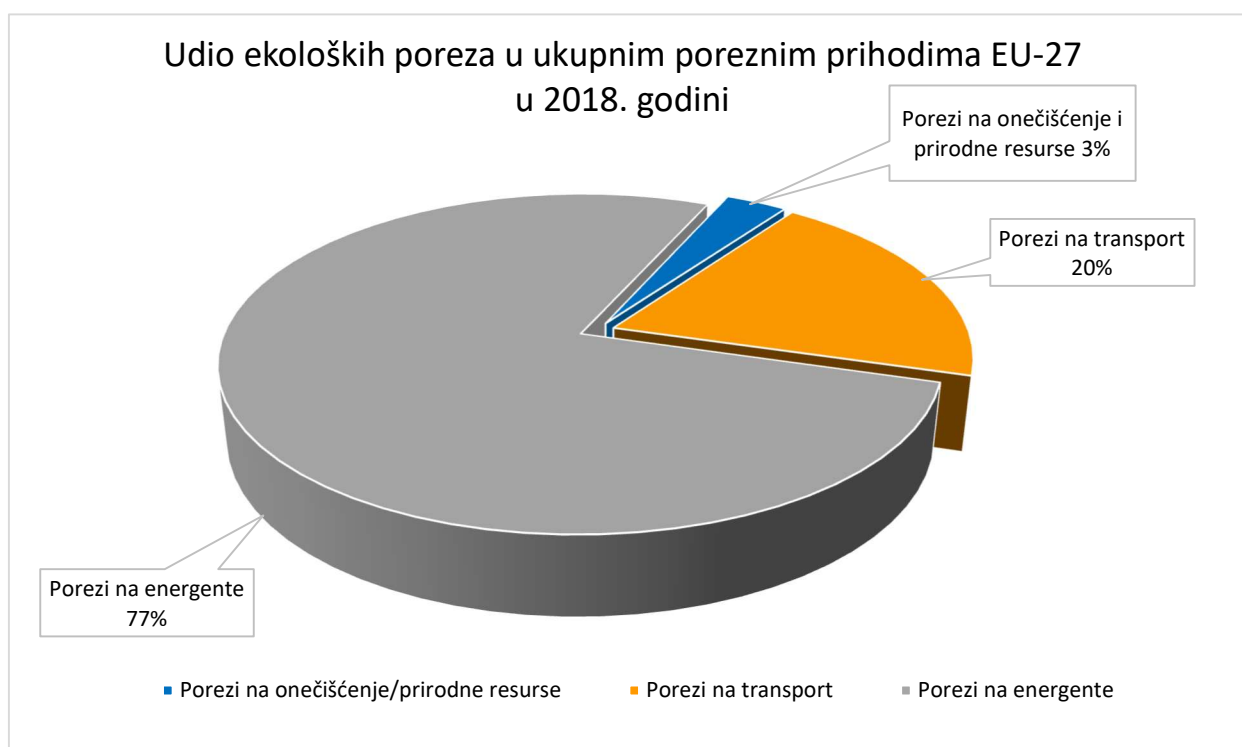
Izvor: izrada autora

3.4.2. Analiza prihoda od ekoloških poreza u Europskoj uniji

Ekonomski instrumenti za kontrolu onečišćenja i upravljanja okolišem sve su važniji dio politike zaštite okoliša u zemljama članicama Europske unije. Većina Europskih zemalja u svoje porezne sustave uvela je ekološke poreze kojima je osim zaštite okoliša cilj i postizanje financijskog učinka odnosno prikupljanje poreznih prihoda. Prihodi ostvareni kroz ekološke poreze, osim što se izdvajaju za zaštitu okoliša i eko-inovacijska ulaganja, oni dopuštaju i smanjenje stopa drugih poreza kako bi se očuvala ravnoteža između ukupnih državnih prihoda i ukupne državne potrošnje. Tako su primjerice prihodi od ekoloških poreza u pojedinim državama članicama Europske unije tako značajni da se samo tim financijskim sredstvima prikupljeni putem ekoloških poreza može financirati cjelokupna zaštita okoliša.

Prema podacima statističkog ureda Eurostata, ukupni prihodi od ekoloških poreza u zemljama članicama Europske unije u 2018. godini iznosili su 324.636,70 milijardi eura što je nominalno povećanje od 2,73% u odnosu na prethodnu 2017. godinu, a čak 30% u odnosu na 2009. godinu. To ukazuje na daljnju perspektivu razvoja ekoloških poreza.

Grafikon 1. Udio ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima EU-27 u 2018. godini

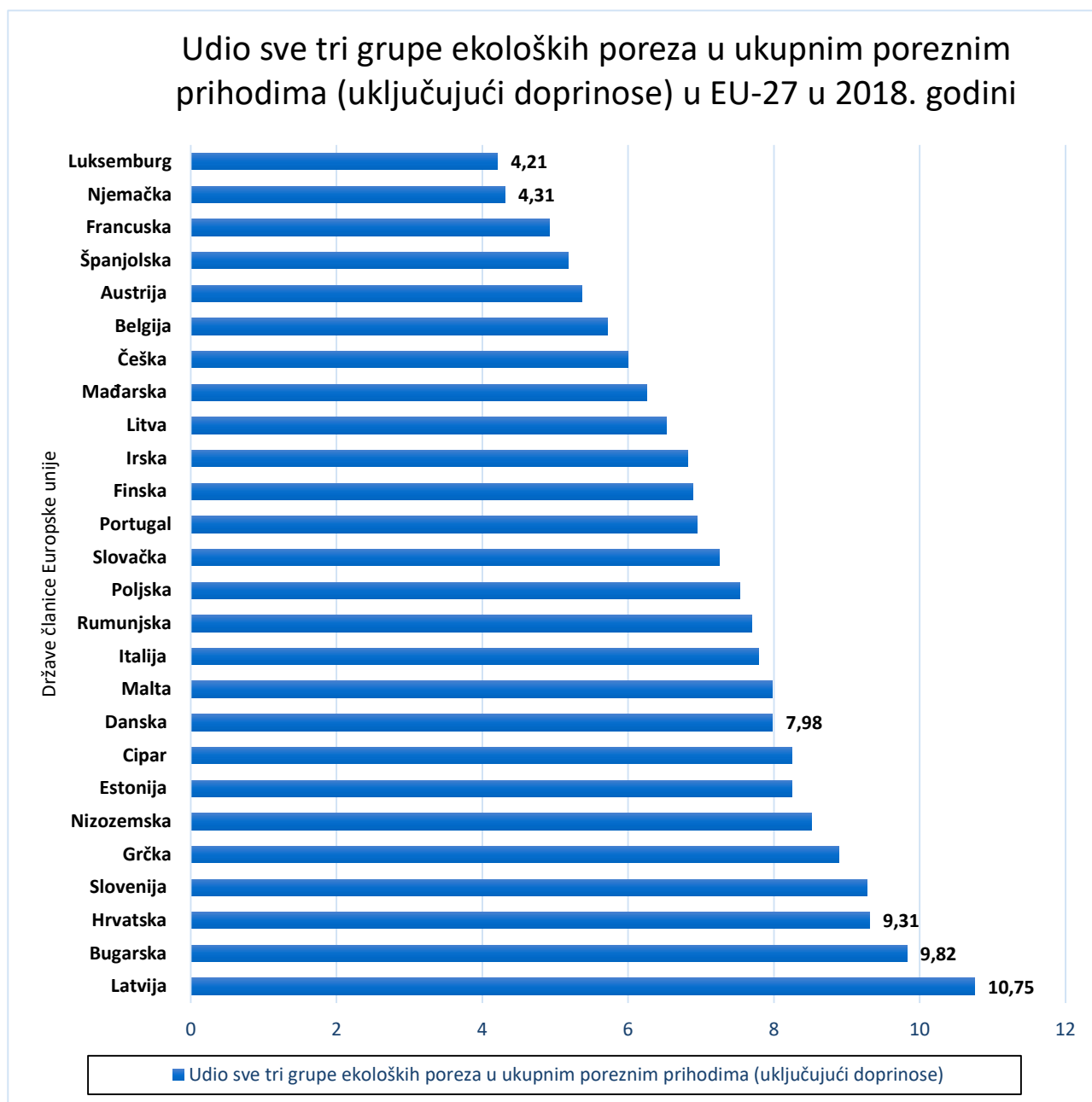


Izvor: izrada autora prema podacima statističkog ureda Eurostat o prihodima od poreza na okoliš za 2018. godinu [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/taxes> [05.lipnja 2020.]

S aspekta prihoda ekoloških poreza, porezi na energente predstavljaju najznačajniji ekološki porez u zemljama članicama Europske unije. Tako na temelju grafikona br. 1 možemo zaključiti kako su u 2018. godini porezi na energente predstavljali 77% ukupnih ekoloških poreza, drugi po važnosti su transportni porezi sa udjelom od 20% dok porezi na onečišćenje/prirodne resurse sudjeluju samo s 3%.

Iako su zemlje sjeverne Europe ili kako ih još nazivamo skandinavske zemlje, među prvima uvele ekološke poreze, ipak se tokom godina zabilježio negativan trend u ostvarenim prihodima od ekoloških poreza. Tako je primjerice Danska, tri godine nakon uvođenja ekoporeza, 1995. godine s 9,27% bila vodeća u ostvarenim prihodima prikupljenih tim porezom. Danas s 8,13% poprilično zaostaje te se nalazi na 9. mjestu.

Grafikon 2. Udio sve tri grupe ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima (uključujući doprinose) u EU-27 u 2018. godini

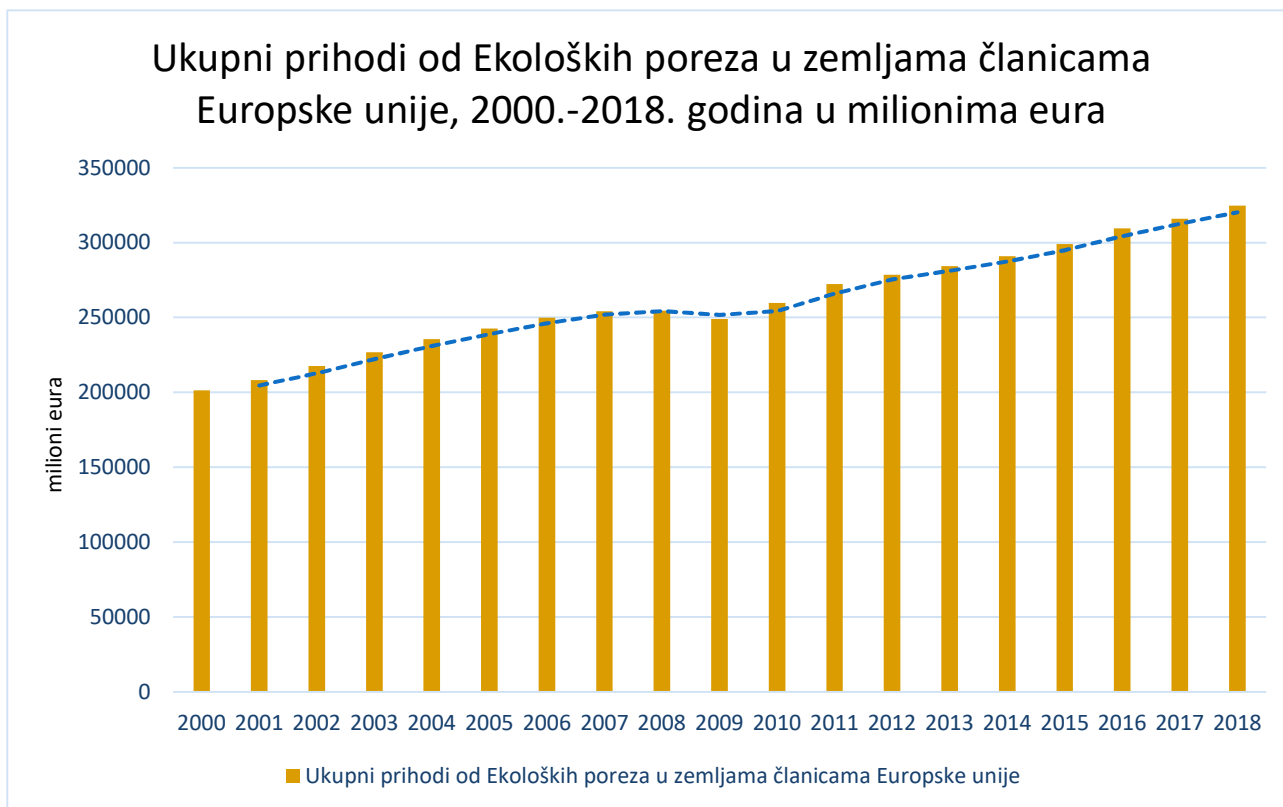


Izvor: izrada autora prema podacima statističkog ureda Eurostat o prihodima od poreza na okoliš za 2018. godinu [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/taxes> [05.lipnja 2020.]

Promatrajući sliku 3, možemo zaključiti da je udio sve tri grupe ekoloških poreza konkretnije poreza na energente, poreza na transport i poreza na onečišćenje i prirodne resurse u ukupnim poreznim prihodima (uključujući doprinose) najviši zabilježen u Latviji s 10,75%. Slijedi ju Bugarska s 9,82%, a treće mjesto je zauzela Republika Hrvatska s 9,31%. Najniži udio vidljiv je u Luksemburgu (4,21%) i Njemačkoj (4,31%).

Nakon što je Republika Hrvatska 2013. godine ušla u Europsku Uniju, vide se pozitivne posljedice integracije. To ukazuje na znatan rast prihoda od ekoloških poreza, ali i očigledan pokazatelj da itekako vodimo brigu o okolišu.

Grafikon 3. Ukupni prihodi od ekoloških poreza u zemljama članicama Europske unije za razdoblje od 2000. do 2018. godine u milionima eura.



Izvor: izrada autora prema podacima statističkog ureda Eurostat o prihodima od poreza na okoliš za razdoblje od 2000. do 2018. godinu [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/taxes> [05.lipnja 2020.]

Na slici 4 prikazano je kretanje svih ukupnih prihoda od ekoloških poreza u EU-27 za period od 2000. do 2018. godine. Uočljivo je da unazad gotovo 10 godina prihodi prate trend kretanja ukupnih prihoda od ekoloških poreza, odnosno bilježi se pozitivan trend sve do 2008. godine. Tada uočavamo stagnaciju u odnosu na prethodnu 2007. godinu. Iako je 2009. godine zabilježen neznatjan pad prihoda u odnosu na protekle godine, možemo zasigurno reći da su ove negativne vrijednosti direktna posljedica pojave svjetske ekonomske krize koja je narušila gotovo cijelu Europu. Međutim, u posljednje tri godine vidimo kako se stanje svih zemalja postupno poboljšava te je tako zabilježen porast prihoda za 2,73% u odnosu na prethodnu 2017. godinu. To dokazuje da je ta vrsta poreza izrazito značajna za sam proračun pojedinih zemalja članica Europske unije, a ujedno i za zaštitu okoliša.

4. FISKALNI UČINAK POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1. Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj

Prirodni okoliš jedan je od najznačajnijih pokretača gospodarskog razvoja Republike Hrvatske, osobito promatramo li to sa stajališta razvoja turizma kao značajne gospodarske djelatnosti. Krajem 20. stoljeća ekološka politika Hrvatske ostvarivala se uglavnom izravnim reguliranjem preko zabrana, kazni i ograničenja koje je provodio i nadzirao centralizirani državno-administrativni aparat.¹⁸ Ugledajući se na politiku razvijenih zemalja, trebalo je još donijeti razne ekonomske propise zaštite okoliša i u ekološku politiku ugraditi tržište, cijene i troškove. Posljednjih se godina sustav zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj znatno poboljšava, no kako bi se dosegli određeni propisani standardi i postigla potpuna usklađenost s pravnom stečevinom Europske unije bilo je potrebno još poraditi na tome.

Sve je počelo 29. listopada 2001. kada je Republika Hrvatska potpisala Sporazum o stabilizaciji ili skraćeno SSP čime je službeno dobila status potencijalne kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU). Sukladno tome obvezala se ustrajati u izgradnji pravnog sustava u pogledu provedbe obveza iz pridruženog članstva. Drugim riječima, bila je dužna uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Europske unije kao i ispuniti sve obveze u području zaštite okoliša te integrirati svoju politiku zaštite okoliša u zakone Europske unije.

Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine postala članica EU i od tog trenutka aktivno sudjeluje u kreiranju i provedbi zajedničke okolišne politike. Članstvo Hrvatske u EU donijelo je nove zahtjeve usklađivanja nacionalnih propisa i obveza s pravnom stečevinom EU kao i usvajanje strateških dokumenata EU iz područja zaštite okoliša. Tako je ona nakon pristupanja u Europsku uniju ispunila sve svoje dužnosti i time uskladila svoje zakonodavstvo i zakonodavstvo u području zaštite okoliša, zraka, voda, gospodarenja otpadom, klimatskih promjena i dr. sa zakonima Europske unije.

¹⁸ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Politika zaštite okoliša u Hrvatskoj. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str.332.

Temeljni ciljevi vezani uz zaštitu okoliša definirani su u Zakonu o zaštiti okoliša i u Deklaraciji o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj. Unatoč Zakonu o zaštiti okoliša iz 1994. godine kojim su utvrđena polazišta u zaštiti okoliša, 2007. godine donesen je ipak novi Zakon. Nedugo zatim 2013. godine, nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, zbog usklađivanja s zakonodavstvom Europske unije taj je zakon zamijenjen.

Prema tim dokumentima glavni su ciljevi politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj sljedeći:

- zaštita života i zdravlja ljudi,
- zaštita biljnog i životinjskog svijeta, biološke i krajobrazne raznolikosti te očuvanje ekološke stabilnosti,
- zaštita i poboljšanje kakvoće pojedinih sastavnica okoliša,
- zaštita ozonskog omotača i ublažavanje klimatskih promjena,
- zaštita i obnavljanje kulturnih i estetskih vrijednosti krajobraza,
- sprječavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari,
- sprječavanje i smanjenje onečišćenja okoliša,
- trajna uporaba prirodnih izvora,
- racionalno korištenje energije i poticanje uporabe obnovljivih izvora energije,
- uklanjanje posljedica onečišćenja okoliša,
- poboljšanje narušene prirodne ravnoteže i ponovno uspostavljanje njezinih regeneracijskih sposobnosti,
- ostvarenje održive proizvodnje i potrošnje,
- napuštanje i nadomještanje uporabe opasnih i štetnih tvari,
- održivo korištenje prirodnih dobara,
- osiguravanje i razvoj dugoročne održivosti,
- unaprjeđenje stanja okoliša i osiguravanje zdravog okoliša.¹⁹

¹⁹ Narodne novine (2019) Zakon o zaštiti okoliša: Ciljevi zaštite okoliša [online]. Zagreb: Narodne novine d.d., čl.7. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/194/Zakon-o-za%C5%A1titi-okoli%C5%A1a> [05.06.2020.]

Jos jedan od temeljnih nacionalnih dokumenata zaštite okoliša i održivog razvoja koji određuje prioritetne ciljeve za zaštitu okoliša i predstavlja glavni okvir za provedbu politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj je Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine.²⁰ Plan se donosi do 2020. godine i usuglašen je s krovnim dokumentima Zakonom o zaštiti okoliša kao i sa Strategijom održivog razvoja Republike Hrvatske kojim će se zamijeniti aktualni Nacionalni plan zaštite okoliša iz 2002. godine. Vizija ovog Plana je u prvom redu zaštita okoliša što će svima omogućiti zdrav i ugodan život u očuvanom okolišu, s ekonomijom koja omogućava održiv rast za današnje i buduće generacije.

Danas je sve potrebnija veća sinergija zaštite okoliša i gospodarstva. To će poticati smanjivanje količine otpada i onečišćenja te očuvanje bioraznolikosti i usluga ekosustava, a taj napredak će biti moguće brže ostvariti kroz poticanje eko-inovacija i ulaganjem u istraživanje i razvoj. Ulaskom u punopravno članstvo Europske unije, Republika Hrvatska je postala korisnica sredstava iz fondova EU što se u značajnoj mjeri planira iskoristiti radi provođenja politike zaštite okoliša i unapređenja zaštite istog.

Osim krovnih dokumenata kojima je uređen sustav politike zaštite okoliša, u Republici Hrvatskoj uspostavljen je i sustav praćenja stanja okoliša putem nacionalnih izvješća o stanju okoliša koje Ministarstvo zaštite okoliša i energije predlaže Vladi. Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor usvajaju ga. Na temelju tih izvješća donositelji odluka i javnost dobivaju informacije o tome jesu li poduzete politike i mjere doprinjele boljem stanju okoliša što dodatno podupire provedbu politiku zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj. Tako Prema zadnjem Izvješću o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj, 2014. (za razdoblje od 2009. do 2012. godine) i godišnjim sektorskim izvješćima (Okoliš na dlanu I – 2017.), vidno je kako još ima izazova u zaštiti svih sastavnica okoliša kao i u smanjenju pritisaka na okoliš.²¹

²⁰ Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (2019) Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%C5%A1tite-okoli%C5%A1a-srpanj-2019.pdf> [06.lipnja 2020]

²¹ Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (2019) Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%C5%A1tite-okoli%C5%A1a-srpanj-2019.pdf> [06.lipnja 2020]

4.1.1. Institucije za provođenje politike zaštite okoliša

Zaštita okoliša je u Hrvatskoj među najvažnijim točkama u ustavnom poretku i jedan od dugoročnih prioriteta razvita Republike Hrvatske. Učinkovitost provođenja politike zaštite okoliša i ostvarivanje održivog razvoja prije svega je u nadležnosti Hrvatskog sabora kao i Vlade Republike Hrvatske te ostalih izvršnih tijela regionalne i lokalne samouprave. Međutim, napravljeni su i značajni pomoci na uspostavi nacionalnog institucionalnog okvira za provedbu politike zaštite okoliša.

Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (MZOIP)

U svrhu jačanja institucionalnog okvira za provođenje politike zaštite okoliša osnovano je Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (MZOIP) koje je usmjereno na zaštitu i očuvanje okoliša i prirode u skladu s politikom održivog razvoja Republike Hrvatske.

Ministarstvo provodi strateške planove zaštite okoliša u trajanju od 2 godine dok se aktualno provodi Strateški plan Ministarstva zaštite okoliša i energetike za razdoblje 2020.-2022. godine.²² Taj plan usmjeren je na poboljšanje preduvjeta za sprječavanje svih vrsta onečišćenja okoliša, očuvanje prirode kao jedna od najzahtjevnijih i najsloženijih aktivnosti koja zadire u sve dijelove organizacije ljudskoga društva, održivi razvoj vodenog gospodarstva i zaštitu mora te jačanje energetske sustava.

Hrvatska agencija za okoliš i prirodu (HAOP)

Uredbom Vlade Republike Hrvatske 2015. godine objedinjene su Agencija za zaštitu okoliša i Državni zavod za zaštitu prirode u Hrvatsku agenciju za okoliš i prirodu (HAOP) s ciljem razvoja učinkovitog informacijskog sustava zaštite okoliša. Njezina osnovna djelatnost je prikupljanje i objedinjavanje podataka i informacija o okolišu i prirodi radi provedbe politike zaštite okoliša. Međutim, u svrhu racionalizacije poslovanja, Vlada Republike Hrvatske je u kolovozu 2018. godine donijela odluku kako će od 1. siječnja 2019. godine poslove Hrvatske

²²Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (2019) Strateški plan Ministarstva zaštite okoliša i energetike za razdoblje 2020.-2022. [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/GLAVNO%20TAJNI%20C5%A0TVO/Strategija,%20planovi%20i%20ostali%20dokumenti/STRATESKI%20PLAN%202020-2022.pdf> [06. lipnja .2020]

agencije za okoliš i prirodu (HAOP) ipak preuzeti Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (MZOE) te time HAOP-a u potpunosti prestaje djelovati.

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU)

Kako bi se prikupljala sredstva za okoliš po načelu „onečišćivač plaća“ 2004. godine s radom je započeo Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU). On je bio središnje mjesto prikupljanja i ulaganja izvanproračunskih sredstava u programe i projekte zaštite okoliša, a njegova djelatnost obuhvaća poslove u svezi s financiranjem pripreme, provedbe i razvoja programa i projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša i u području energetske učinkovitosti i korištenju obnovljivih izvora energije.²³

²³ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (2015) Djelatnost fonda [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/o_fondu/djelatnost_fonda/ [06. lipnja 2020]

4.2. Glavni onečišćivači okoliša

Okoliš je osnovni resurs svake države pa je učinkovito i održivo gospodarenje njime preduvjet prostornog razvoja i dobrobiti stanovništva. U današnje je vrijeme jako teško procijeniti važnost dobara okoliša jer ugroženost svakog pojedinog dobra predstavlja jednako važan problem. Među prioritarnim problemima okoliša u Republici Hrvatskoj ističu se kvaliteta zraka, vode i zbrinjavanja otpada.

Osnovni uzročnici degradacije okoliša mogu se podijeliti u dvije osnovne skupine:²⁴

- prirodni uzročnici
- antropogeni uzročnici.

S obzirom da su prirodni uzročnici najčešće izazvani iznenadnom i nepredvidivom evolucijom zemlje, u nastavku će se pobliže analizirati one najakutnije antropogene onečišćivače zraka, vode i tla, odnosno nepogode izazvane isključivo ljudskom aktivnošću.

Slika 3. Glavni uzročnici onečišćenja i degradacije okoliša



Izvor: izrada autora

²⁴ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Osnovni uzročnici onečišćenja i degradacije okoliša. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str.69

4.2.1. Energetika

Energija je vrlo važna za sve ljudske aktivnosti i osigurava nesmetano odvijanje svih gospodarskih aktivnosti. Potrošnja i proizvodnja energije mogu predstavljati i izrazito opterećenje za okoliš što se manifestira kroz različite emisije i proizvodnju onečišćujućih tvari u zrak. Prema vrsti izvora, energetska sektor sudjeluje s 75% ukupnih emisija stakleničkih plinova čije su najveće vrijednosti zabilježene 2012. godine. Njihov rast se nastavlja što se smatra posljedicom rasta proizvodnje i većeg korištenja energije. Energetski sektor značajno doprinosi ukupnoj emisiji onečišćujućih tvari u zrak, a posebno emisiji plinova: CO₂, SO₂ i NO_x. Kvaliteta zraka u Republici Hrvatskoj je bolja nego što je bila u devedesetim godinama prošlog stoljeća. Tako je emisija stakleničkih plinova u 2016. godini bilježila 2,1% više u odnosu na prethodnu godinu. Poseban utjecaj na onečišćenje zraka i okoliša općenito ima i proizvodnja topline iz javnih termoelektrana i cestovni promet kao dominantan izvor NO_x.

Unazad par godina ipak je došlo postepenog smanjenja štetnih emisija zbog učinkovitije uporabe i proizvodnje energije kao i generalnog smanjenja proizvodnje u Republici Hrvatskoj. Najznačajniji pad od oko 50% bilježi smanjenje SO₂ kao posljedica korištenja goriva s manjim udjelom sumpora i sve veće potrošnje plina, a istodobno se smanjuju i emisije uzrokovane prometom.

S obzirom da smanjenje emisije električne energije i topline može biti od velike važnosti u smanjivanju njihova utjecaja na okoliš, Republika Hrvatska je na sjednici održanoj 2. ožujka 2017. godine donijela Odluku o donošenju Programa energetske obnove zgrada javnog sektora za razdoblje 2016.-2020. Cilj je tog programa bio postizanje uštede energije na način da se svake godine obnovi 3% poda grijane ili hlađene zgrade u vlasništvu i uporabi središnjih vlasti. Osim što bi se na taj način postigla ušteda energije i smanjio negativan učinak na okoliš, ujedno se na taj način potiču investicije koje imaju pozitivan učinak na državni proračun. Kroz ESCO model osigurava se da se bez dodatnog trošenja proračunskih sredstava vlasnika provedu mjere poboljšanja energetske učinkovitosti u zgradama javnog sektora.

4.2.2. Industrija

Da bi se moglo spriječiti onečišćenje okoliša, odnosno kako bi se mogle poduzeti mjere za smanjenje onečišćenja okoliša, potrebno je poznavati glavne izvore onečišćenja, tj. tvari s kojima ti izvori utječu na njegovu kvalitetu. Prema podacima Registra onečišćavanja okoliša, (ROO) glavni izvori emisija ugljičnog dioksida (CO₂), dušikovog dioksida (NO₂) i sumporovog dioksida (SO₂) iz industrijskog sektora bili su proizvodnja električne energije i proizvodnja goriva u rafinerijama. Najveće opterećenje proizlazi od aktivnosti sektora „proizvodni procesi“ koje se manifestira procesima u industriji nafte, željeza, metala te organskih kemijskih proizvoda. Osim što se kroz sektor industrije utječe na onečišćenje zraka ispuštanjem plinova, veliki utjecaj na onečišćenje okoliša ima i ispuštanje otpadnih voda iz industrijskih djelatnosti. Razlikujemo dva vodna područja za upravljanje riječnim slivovima: Vodno područje rijeke Dunav i Jadransko vodno područje. Najveća opterećenja na vodna područja Hrvatske proizlaze iz zahvaćanja, crpljenja i upotrebe voda iz površinskih i podzemnih vodnih tijela za različite namjene. Tako je prema podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS) 2010. godine zabilježena najmanja količina otpadnih voda ispuštena u javnu kanalizaciju iz gospodarskih djelatnosti. Međutim, te su se količine već u idućim godinama znatno povećale. Industrijske djelatnosti s 24% imaju značajan utjecaj i na proizvodnju opasnog otpada što također ostavlja negativne posljedice na okoliš. Najveće količine opasnog otpada nastaju u prerađivačkoj industriji, a najmanje u sektoru rudarstva i vađenja koje su slabije zastupljene djelatnosti. Stanje zbrinjavanja opasnog otpada se posebno pogoršalo 2002. godine zatvaranjem jedine spalionice opasnog otpada „PUTO“, a u Hrvatskoj ne postoje primjereni uređaji za zbrinjavanje opasnog otpada. Zbog toga se veliki dio tog otpada izvozi. Saniranje odlagališta započelo je 2004. godine kada je Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša započeo s projektima na 292 neuređenim odlagalištima. Potrebno je spomenuti i otpadna ulja koja čine oko 18 % ukupnog opasnog otpada iz industrije, a radi se o otpadu koji sadrži ulja iz cisterni za prijevoz, spremnika za skladištenje i od čišćenja bačava iz djelatnosti gradnje brodova te o zauljenim muljevima koji potječu od procesa rafiniranja nafte. Zastupljene su i otpadne kiseline, lužine i soli koje potječu od proizvodnje metala i gotovih metalnih proizvoda.

4.2.3. Promet

Promet također utječe na kvalitetu života stanovništva kako sa socijalnog tako i s ekološkog aspekta i značajno doprinosi emisijama onečišćujućih tvari u okoliš. Razvoj gospodarstva sve više utječe na intenzivniji razvoj cestovnog prometa. Takav trend dovodi do sve veće preopterećenosti cestovne infrastrukture, povećanja potrošnje energije i onečišćenja okoliša, a u nekim slučajevima i nižom razinom sigurnosti sudionika u prometu. Osim toga, razvojem prometne infrastrukture dolazi i do povećanja globalnih emisija ugljika, a sam promet je zbog izgaranja fosilnih goriva odgovoran za 25% onečišćenja. Iako se u prometu sve više koriste alternativni izvori energije, još se ne može govoriti o značajnom pozitivnom trendu. U 2016. godini i dalje je najzastupljenija bila uporaba dizelskog goriva s udjelom od 67,9%. Promet osim što uzrokuje izgaranje ugljika, on uzrokuje i emisiju dušikovih oksida i organskih spojeva koji uzrokuju stvaranje ozona. Nadalje, promet uzrokuje i degradaciju gradskog i prirodnog prostora odnosno uništava zelene površine. Kako bi se potaknuo održivi razvoj zemlje, potrebno je više ulagati i poticati razvoj biciklističke i pješačke infrastrukture te korištenje obnovljivih izvora energije u sredstvima javnog prijevoza te razvoj terminala za punjenje električnih vozila, uvođenje sustava prigradske željeznice i slično. Tako je prijevoz putnika gradskim i prigradskim prijevozom od 2013. do 2016. godine je bio u porastu, osobito tramvajskim prijevozom, gdje je zabilježen porast od 14,3%. Prijevoz autobusima bilježi porast od 3,8 %. To ukazuje da se provode mjere za racionalizaciju prometa u gradovima, osuvremenjivanje i povećavanje kapaciteta javnoga gradskog.

4.2.4. Turizam

Turizam možemo istaknuti kao jednu od najvažnijih odrednica gospodarskog razvoja Republike Hrvatske. Turistička posjećenost iz godine u godinu raste, a ujedno time raste i utjecaj i opterećenje na okoliš. Tako je udio turizma u 2016. godini bilježio značajan udjel od 18% u ukupnom BDP-u Republike Hrvatske. S porastom broja posjetitelja raste i opterećenje od turizma, povećava se potrošnja vode, proizvodnja i odlaganje otpada, emisija onečišćenja u zrak uzrokovana povećanim prometom, ali dolazi i do veće buke u popularnim turističkim destinacijama. Povećana potrošnja vode, kao i povećanje količine ispuštanja otpadnih voda u vrijeme turističke sezone osjetno opterećuju komunalnu infrastrukturu. Kako bi se učinkovito djelovalo protiv toga, Republika Hrvatska je za razdoblje 2013.-2020. postavila glavne smjernice. Vežano uz to, treba naglasiti kako je primjerice u gradu Dubrovniku, kao

najposjećenijoj turističkoj destinaciji u Republici Hrvatskoj, od 2016. godine u svrhu izračuna nosivog kapaciteta područja, reguliranja turističkog prometa u povijesnoj jezgri, očuvanja priobalnog područja te sigurnosti posjetitelja uveden takozvani „brojač ljudi“ kako bi se osigurala podrška održivom turizmu i smanjio negativan utjecaj na okoliš. Nadalje, preporuka Europske komisije je poticati i „zeleni“ turistički razvoj kroz stvaranje tržišne ponude ekološko usmjerenih usluga, primjerice kretanje biciklima kao okolišno prihvatljiviji oblik prijevoza.

4.2.5. Gospodarenje otpadom

Porastom svjetske populacije povećava se i štetan utjecaj na okoliš. Razvojem i unapređenjem različite tehnologije, većim znanstvenim otkrićima pojavila se veća količina komunalnog otpada i potreba zbrinjavanja istog. S obzirom na porijeklo otpada, najveći udio nastaje u kućanstvima gdje se bilježi udio od 31%, a obuhvaćene su različite vrste otpada koje proizvode građani. Promatramo li stvaranje otpada s aspekta gospodarskih djelatnosti, među najveće proizvođače otpada ubrajamo sektor građevinarstva s udjelom od 25% u 2016. godini, uslužni sektor i kućanstvo. Tako primjerice otpad iz kućanstava i uslužnih djelatnosti obuhvaća različite vrste otpada koje proizvode građani poput papira, stakla, plastike, EE otpada, otpada od metala, ambalažni otpad, i dr. Zatim slijede sektor industrije i sektor obrade materijala. U Republici Hrvatskoj je niz godina bilježen pozitivan trend proizvodnje komunalnog otpada koji je tek zaustavljen 2008. godine. To možemo pripisati pojavi gospodarske krize i smanjenju proizvodnje. Međutim, iz godine u godinu sve se više potiče kvalitetnija provedba gospodarenja otpadom, odnosno sprječavanje njegova nastanka i poticanje ponovne uporabe kroz proces recikliranja. Time bi se izbjeglo njegovo odlaganje ili spaljivanje. Nastoji se postići učinkovito korištenje resursa te je prema tome u 2016. godini proizvedeno samo 392 kg komunalnog otpada po stanovniku. Tako se Hrvatsku svrstava među zemlje s najnižim nastankom otpada u EU-u. Bez obzira na metodu zbrinjavanja otpada, otpadom treba gospodariti s pažnjom dobrog gospodarita.²⁵

²⁵ Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Otpad iz proizvodnje i potrošnje. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str.120

4.3. Financiranje zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj

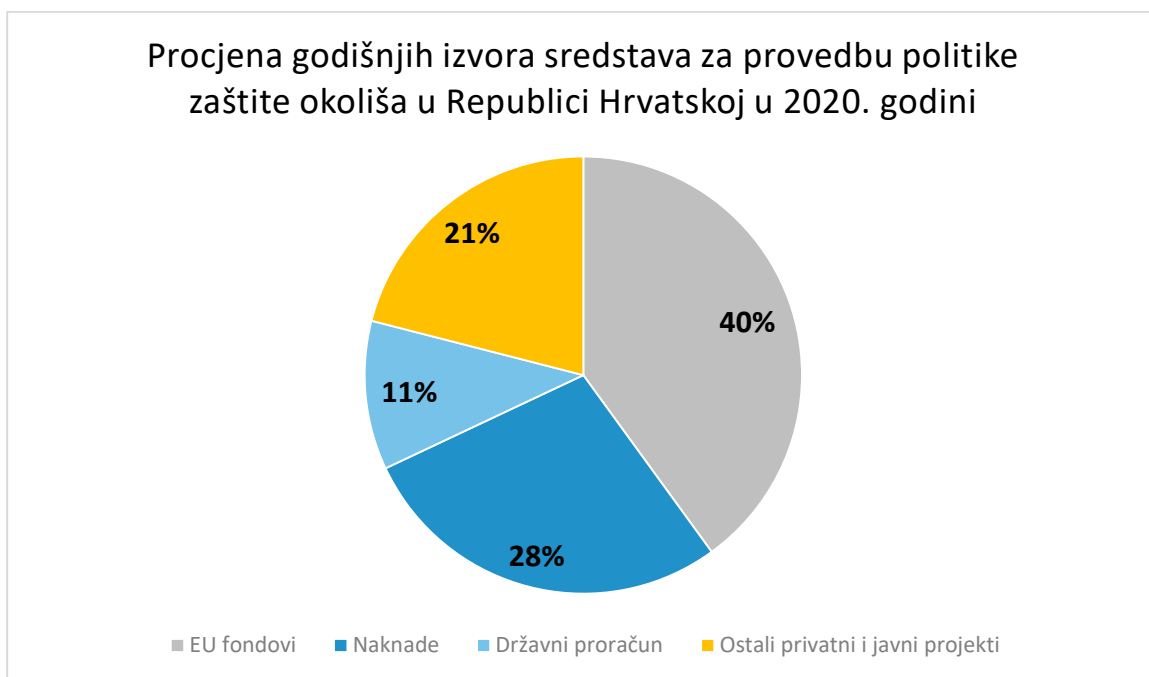
Učinkovito i trajno očuvanje kvalitete okoliša, sprječavanje njegova onečišćenja i otklanjanje šteta nanesenih okolišu zahtijevaju dostatna i stalna financijska sredstva koja je potrebno osigurati za njihovo postizanje. Politika zaštite okoliša se u Republici Hrvatskoj financira iz različitih izvora. Sredstva za financiranje zaštite okoliša osiguravaju se iz državnog proračuna Republike Hrvatske, proračuna jedinica regionalne i lokalne samouprave (JLP(R)S) kao i iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te HV naknadama. Osim toga, financijska sredstva za zaštitu i unaprjeđenje okoliša mogu se osigurati i iz fondova Europske unije, donacija, pomoći i drugih sličnih izvora u skladu sa zakonom u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. Ta ukupna, iz različitih izvora ostvarena financijska sredstva, otežavaju precizno odrediti troškove i koristi od vođenja politike zaštite okoliša kao ni procijeniti ukupna ulaganja u svrhu zaštite okoliša. Međutim, različite dosadašnje analize o ulaganjima u zaštitu okoliša koja se prate iz godine u godinu kroz različita Izvješća o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj, pokazuju da je Fond za zaštitu okoliša jedan od najvećih izvora sufinanciranja projekata zaštite okoliša koji prikuplja sredstva kroz sustav naknada vodeći se načelom „onečišćivač plaća“.

Prema zadnjem izvješću o ostvarivanju Programa rada Fond za zaštitu okoliša za 2016. godinu, ukupna ulaganja za zaštitu okoliša iznosila su 10,8 mil. kuna od čega najveći dio odlazi na gospodarenje otpadom (867,30 mil. kuna), a 188,21 mil. kuna na druge usluge zaštite okoliša. Drugi najveći izvor sufinanciranja projekata zaštite okoliša konkretnije razvoja vodne infrastrukture predstavljaju vodne naknade koje prikuplja HV. Prema njihovom izvještaju zabilježeno je u 2015. godini sveukupno 2,11 mlrd. kuna od čega je najveći dio od naknada za korištenje voda 709 mil. kuna te 289 mil. kuna od naknada za zaštitu voda.

Ovim dosada navedenim izvorima financiranja zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj potrebno je svakako nadodati i mogućnost financiranja zaštite okoliša kroz EU fondove koji obuhvaćaju razdoblje tek od 2014. godine. Tako će EU program poput LIFE programa nastaviti s otvaranjem natječaja za sufinanciranje projekata iz područja zaštite okoliša.

Kada promotrimo sve te izvore financiranja zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj i podatke predstavimo u grafičkom obliku, iz Grafikon 4. može se vidjeti struktura prosječne godišnje raspodjele izvora sredstava za provedbu politike zaštite u Republici Hrvatskoj u 2020. godini.

Grafikon 4. Procjena godišnjih izvora sredstava za provedbu politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj u 2020. godini



Izvor: izrada autora prema podacima prijedloga plana zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%20A1tite-okoli%20A1a-srpanj-2019.pdf> [08. lipnja 2020]

Na temelju te procjene vidljivo je da 40% ukupnih izvora sredstava otpada na EU fondove, 28% na nacionalna sredstva odnosno naknade, a najmanji dio na državni proračun dok će se detaljnija analiza financiranja i ocjena fiskalnog učinka zaštite okoliša provesti u nastavku ovog rada.

4.4. Fiskalni instrumenti politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj

Kao i zemlje OECD-a tako i Republika Hrvatska primjenjuje niz različitih ekonomskih instrumenata s većom zastupljenošću raznih naknada u provedbi politike zaštite okoliša. Određene su brojne korisničke naknade i naknade za emisiju (onečišćenje) poput: naknade za korištenje voda, naknade za onečišćenje prometom, naknade za onečišćenje zraka i naknade za gospodarenje otpadom. Ti instrumenti primjenjuju se različito po sadržaju i obuhvatu. Kako bi se sredstva mogla primjereno prikupiti i koristiti, za to je zadužen Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU). U nastavku ovog poglavlja detaljnije će se analizirati postojeći instrumenti u Republici Hrvatskoj i ukratko ih usporediti s onima primjenjivanim u zemljama OECD-a.

4.4.1. Naknade za korištenje voda

Vodne naknade koje se uplaćuju Hrvatskim vodama su:²⁶

- vodni doprinos prihod je gradova i općina koji se plaća na gradnju građevina ili za građevine koje su izgrađene bez akta o dopuštenju građenja te se za njih podnosi zahtjev za izdavanje tog akta. Njime se potvrđuje izvedeno stanje nezakonito izgrađene građevine. Ti prihodi koriste se u potrebama na području Republike Hrvatske. 8% prihoda od vodnog doprinosa pripada jedinicama lokalnih samouprava naplaćenih na njihovom području koji se koriste za građenje građevina u njihovom vlasništvu.
- naknada za uređenje voda naknada je koja se plaća na sve nekretnine kao što su poslovni prostori, stambene prostorije i otvorene poslovne prostorije, osim na poljoprivredno zemljište. Obveznik je plaćanja ove naknade naravno vlasnik ili drugi zakoniti posjednik nekretnine. Svi prihodi od te naknade koriste se u potrebi na području Republike Hrvatske.

²⁶ Hrvatske vode (2020) Vodne naknade[online]. Dostupno na: <https://www.voda.hr/hr/vodne-naknade> [06. lipnja 2020]

- naknada za korištenje voda naknada je koju su dužne plaćati pravne i fizičke osobe koje koriste i zahvaćaju vodu iz njihova prirodna ležišta ili korištenje vodne snage prilikom proizvodnje električne energije ili pogon različitih uređaja. Takva je naknada uvedena u većini europskih zemalja. Država osigurava sredstva za financiranje čuvanja voda i njihovo prirodno obnavljanje prihodima od naknada za korištenje voda, a dio naknade koristi se za građenje novih vodnih građevina za korištenje voda.
- naknada za zaštitu voda posljednja je u nizu vodnih naknada. Ova vrsta naknade se naplaćuje isključivo za onečišćenje voda odnosno za promjenu kakvoće vode koja uslijedi zbog odlaganja ili ispuštanja štetnih tvari u vodu. Naknadu plaćaju sve osobe koje poduzimaju bilo kakve akcije štetne po vodu uključujući i kućanstva. Prihodi ostvareni naplatom ove vrste naknade koriste se za održavanje kanalizacijske mreže u naseljima te zaštite voda.

U Republici Hrvatskoj se u svrhu zaštite voda primjenjuju svi instrumenti kojima se koriste i zemlje OECD-a. Posebno je važno istaknuti jednostavnost primjene ovog instrumenta budući da su naknade već uključene u isporučenu mjesečnu cijenu vode. Iako je u Republici Hrvatskoj zbrinjavanje, zaštita i pročišćavanje voda dobro regulirano, naposljetku ostvarena financijska sredstva na tom području ipak nisu dovoljna za rješavanje svih problema. Troškovi su ponekada viši od naknadama uprihodovanih sredstava pa je potrebno razmotriti mogućnost njihova poboljšanja.

4.4.2. Naknade za onečišćenje prometom

Osim posebnog poreza, tzv. trošarine koja je uključena u maloprodajnu cijenu goriva razlikujemo još i brojne naknade za financiranje onečišćenja uzrokovana prometom.

Tako se u Republici Hrvatskoj naplaćuju i brojne naknade koje se po svojim obilježjima klasificiraju kao porezi na transport, a to su: ²⁷

²⁷ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (2020) Naknade: Naknade temeljem Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/naknade/naknade_temeljem_zakona_o_fondu_za_zastitu_okolisa_i_energetsku_ucinkovitost/posebna_naknada_za_okolis_na_vozila_na_motorni_pogon/ [06. lipnja 2020]

- posebna ekološka naknada za vozila na motorni pogon je drugi najznačajniji izvor prihoda Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Ova vrsta naknade tereti svaku fizičku ili pravnu osobu, a obračunava se i plaća u trenutku prve registracije svakog motornog vozila. Visina naknade obračunava se u skladu s Pravilnikom o načinu i rokovima obračunavanja i plaćanja posebne naknade za okoliš na vozila na motorni pogon na temelju svih karakteristika motornog vozila kao što su primjerice sama vrsta vozila, prijeđeni kilometri itd. pri ovjeri tehničke ispravnosti vozila.
- porez na cestovna motorna vozila dužna je platiti svaki vlasnik motornog vozila na dan registracije odnosno produženja prometne dozvole osobnog motornog vozila (do 10 godina starosti) prema godinama starosti i snazi motora.²⁸
- porez na plovila je porez koji se na godišnjoj razini plaća na plovila prema dužini plovila iskazanoj u metrima, snazi motora i prema tome ima li kabinu ili ne. Ovog poreza oslobođeno je domicilno stanovništvo na otocima i plovila kojima se obavlja registrirana djelatnost.

4.4.3. Naknade za onečišćenje zraka

U svrhu zaštite zraka i poboljšanja njegove kakvoće, osim poreza na duhanske prerađevine, uvedena je i naknada onečišćivača okoliša. Ona predstavlja naknadu na emisiju u okoliš koja se obračunava ovisno o količini štetne emisije: ugljikovog dioksida (CO₂) i sumporovog dioksida (SO₂) koja se ostvaruje. U skladu s odredbama Zakona o zaštiti zraka provodi se postupno smanjivanje i ukidanje potrošnje tvari koje onečišćuju ozonski sloj u Republici Hrvatskoj na način da se zabrani korištenje tog proizvoda koji te tvari sadrže ili o njima ovise.²⁹

Na nekim prostorima u Republici Hrvatskoj nisu ni utvrđena onečišćenja pa je samim time teško i utvrditi ukupna onečišćenja zraka. S obzirom da neke tvrtke više, a neke pak manje onečišćuju okoliš, napose zrak, vlade pojedinih država OECD-a dopuštaju trgovanje

²⁸ Ministarstvo financija, Porezna uprava (2020) Porez na cestovna motorna vozila[online]. Dostupno na: https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/porez_cestovna_motorna_vozila.aspx [06. lipnja 2020]

²⁹ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (2020) Naknade: Naknade temeljem Zakona o zaštiti zraka [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/naknade/naknade_temeljem_zakona_o_zastiti_zraka/ [06. lipnja 2020]

ograničenjima emisija. Tvrtke koje imaju manje troškove negativnih emisija mogu prodavati njihove kvote ograničenja tvrtkama s većim graničnim troškom.

4.4.4. Naknade za gospodarenje otpadom

Usluge odlaganja, skupljanja i odvoza komunalnog otpada u Republici Hrvatskoj obavlja komunalno društvo, a troškovi tih usluga pokrivaju se iz od njih formiranih cijena. Naknada korisnika okoliša utvrđena je Zakonom o fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost koja je različita u pojedinim gradovima i naseljima, a visina naknade ovisi o veličini stambenog ili poslovnog objekta.

Za stimuliranje zbrinjavanja otpada razlikujemo više vrsta naknada:

- naknada za ambalažni otpad vrsta je naknade koju Fond za zaštitu okoliša naplaćuje proizvođačima prilikom stavljanja proizvoda pakiranih u ambalažu na tržište Republike Hrvatske u svrhu obrade otpadne ambalaže. S druge strane, naknada za ambalažu naknada je koja je uvedena 2006. godine u svrhu stimuliranja zbrinjavanja otpada od strane potrošača. Tako je uveden sustav pologa i povrat sredstava za plastičnu, staklenu i limenu ambalažu koja se zasnivala na dobrovoljnoj osnovi, što primjenjuje i većina zemalja Europske unije. Na taj način stimulira se korisnika da otpadnu ambalažu nakon uporabe ponovno preda prodavatelju i za to primi iznos povratne naknade.
- naknada za otpadne gume naknada je koju plaćaju proizvođači u korist Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u svrhu skupljanja i obrade otpadnih guma. Ta naknada primjenjuje se na sve vrste novih ili rabljenih guma.
- naknada za gospodarenjem otpadnim vozilima novčani je iznos koji plaćaju proizvođači i fizičke osobe u iznosu od 0,60 kn/kg u svrhu pokrivanja troškova skupljanja i obrade otpadnih vozila.³⁰

³⁰ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (2016) Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima, izmjene i dopune [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/docs/informacije_o_obvezama_proizvodaca_obveznika_placanja_naknade_za_gospodarenje_otpadnim_vozilima_izmjene_i_dopune_pravilnika_s_primjenom_od_15102016_v1.pdf [06. lipnja 2020]

- naknada za električnu i elektroničku opremu (EE otpad) predstavlja naknadu koja se plaća od strane proizvođača i/ili uvoznika koji stavljaju te proizvode na tržište, a tim prikupljenim sredstvima se financiraju troškovi odvojenog skupljanja, obrade i recikliranja EE otpada u Republici Hrvatskoj.
- naknada za otpadne baterije i akumulatore također je vrsta naknade koje se plaća od strane proizvođača i/ili uvoznika baterija ili akumulatora u svrhu odvojenog skupljanja, obrade i recikliranja baterija i akumulatora.
- naknada za zbrinjavanje otpadnih mazivih ulja naplaćuje se u iznosu 1kn/l proizvođačima i/ili uvoznicima kada ih plasiraju na tržište u svrhu pokrivanja troškova njihova zbrinjavanja i recikliranja.

Nacrtom Prijedloga strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske od 2005. godine predviđen je postupni proces prilagodbe Europskim propisima. Iako je predviđeno da će ta prilagodba trajati pa čak i do 15 godina, još uvijek nije riješena sva problematika. Stoga bi se trebalo intenzivnije pristupiti rješavanju iste. Ekonomski instrumenti za zaštitu okoliša koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj vrlo su slični onima koje primjenjuju zemlje OECD-a, ali bi se trebalo intenzivnije pozabaviti onima kojima se potiče reciklaža i ponovna uporaba proizvoda. Posljedica toga veliki je broj divljih odlagališta gdje velik dio komunalnog otpada ostaje nezbrinut. U Hrvatskoj još uvijek nisu propisane pogodnosti za njihovo recikliranje i ponovnu uporabu. Osim toga, trebalo bi formirati cijene koje bi pokrile troškove zbrinjavanja otpada i odrediti naknade za komunalna poduzeća koja ne zbrinjavaju otpad u skladu s ekološkim standardima.

4.5. Ocjena fiskalnog učinka zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj

Troškovi politike zaštite okoliša mogu se podijeliti na investicije i tekuće izdatke koji se ulažu kako bi se uspostavili određeni standardi zaštite okoliša. Kao što možemo utvrditi, ne postoji jedinstven način praćenja svih troškova i izdataka niti je moguće točno procijeniti ukupna ulaganja u zaštitu okoliša. Jedan je dio informacija o investicijama, tekućim izdacima, prihodima i rashodima moguće iščitati iz godišnjih priopćenja Državnog zavoda za statistiku (DZS), Ministarstva financija te izvještaja o ostvarenju Programa rada Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

4.5.1. Izdaci za smanjenje i nadzor onečišćenja

U nastavku će se analizirati domaći izdaci kao i kretanje osnovnih ekonomskih pokazatelja vezanih uz financiranje zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj. Prema tome su u tablici 2. prikazani ukupni bruto izdaci za zaštitu okoliša koji sadrže podatke o ukupnim tekućim izdacima i investicijama koji su rezultat godišnjeg prikupljanja podataka Državnog zavoda za statistiku. Podaci o investicijama obuhvaćaju investicije u imovinu, metode, tehnologije ili opremu za zaštitu okoliša, odnosno ulaganje u zemljišta, strojeve za skupljanje i obradu otpada, za smanjenje i uklanjanje buke, uklanjanje otpadnih plinova u zraku te zaštitu tla, površinskih voda i okoliša.

Tablica 2. Investicije u zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2013.-2018.godine

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Investicije	2.910.143.685	2.904.301.244	2.904.301.244	3.056.446.928	3.102.294.000	2.758.000.000
Ukupni tekući izdaci	1.592.072.000	3.996.682.000	4.394.000.000	4.324.000.000	4.537.000.000	4.599.000.000
Ukupni bruto izdaci	4.502.215.685	6.900.983.244	7.298.301.244	7.380.446.928	7.639.294.000	7.357.000.000

Izvor: izrada autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku, različita godišta [online]. Dostupno na: www.dzs.hr [08. lipnja 2020]

U godini 2018., ukupne investicije u zaštitu okoliša iznosile su 2 758 mil. kuna, što je u odnosu na 2017. povećanje za 0,2%, a u odnosu na 2016. smanjenje za 1,5%. Za razliku od investicija koje predstavljaju ulaganje u imovinu, metode i tehnologije zaštite okoliša, tekući izdaci obuhvaćaju ulaganje u usluge i sve aktivnosti izravno usmjerene na smanjenje i sprječavanje zagađenja. Tako su izdaci u 2018. godini iznosili 4 599 mil. kuna, što je u odnosu na 2017. povećanje za 1,4%, dok se u odnosu na 2016. godinu to povećanje iznosilo preko 6%.

Promotrimo li sljedeću tablicu i ukupne izdatke za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj u četverogodišnjem razdoblju od 2011. do 2016. godine, vidimo da su se ukupni izdaci s 1 921 335 000 kn u 2011. godini gotovo udvostručili u 2016. godini na 4 184 357 000 kn.

Tablica 3. Tekući izdaci za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj po županijama

ŽUPANIJA	2011.	2016.	PROSJEČNA STOPA PROMJENE 2011.-2016. %	STOPA PROMJENE 2015./2016. %
REPUBLIKA HRVATSKA	1.921.335	4.184.357	16,84	4,66
ZAGREBAČKA	43.072	3.998.115	19,35	8,29
KRAPINSKO-ZAGORSKA	54.832	96.313	11,54	-33,70
SISAČKO-MOSLAVAČKA	88.059	48.276	8,59	-30,75
KARLOVAČKA	27.501	192.027	9,78	-6,01
VARAŽDINSKA	43.798	46.642	12,50	67,61
KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA	42.847	47.098	-2,00	10,75
BJELOVARSKO-BILOGORSKA	34.659	34.962	-6,33	-11,50
PRIMORSKO-GORANSKA	219.259	28.233	1,90	-27,50
LIČKO-SENJSKA	1.645	332.323	59,41	-24,03
VIROVITIČKO-PODRAVSKA	11.989	22.291	-1,79	-77,61
POŽEŠKO-SLAVONSKA	31.033	48.900	-7,69	56,85
BRODSKO-POSAVSKA	6.151	13.263	24,20	7,96
ZADARSKA	50.891	16.835	57,75	12,01
OSJEČKO-BARANJSKA	58.875	70.529	2,74	-8,84
ŠIBENSKO-KNINSKA	14.899	73.952	15,81	-16,23
VUKOVARSKO-SRIJEMSKA	14.822	37.053	14,24	-76,09
SPLITSKO-DALMATINSKA	88.523	120.666	13,07	83,90
ISTARSKA	173.953	88.968	-2,41	13,15
DUBROVAČKO-NERET.	39.868	136.079	10,33	40,53
MEĐIMURSKA	28.647	30.161	-3,81	-18,66
GRAD ZAGREB	846.012	22.169	27,12	13,77

Izvor: izrada autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku, različita godišta [online]. Dostupno na: www.dzs.hr [08. lipnja 2020]

U tablici 3. vidimo da su se tekući izdaci prosječno godišnje povećali za 16,84%. Pogledamo li to po županijama u Republici Hrvatskoj, Požeško-slavonska županija imala je najveću negativnu stopu rasta tekućih izdataka za zaštitu okoliša u promatranom četverogodišnjem razdoblju, a Primorsko-goranska imala je prosječan godišnji porast malo veći od 1%.

Tekući izdaci za zaštitu okoliša 2016. godine bili su najviši u Zagrebačkoj županiji s 3 998 115 000 kn, a najniži u Brodsko-posavskoj županiji s 13 263 000 kn koja se nalazi već

duži niz godina na zadnjem mjestu. Promotrimo li s aspekta brzine godišnjeg rasta tekućih izdataka, vidimo da tu prednost ima Lično-senjska županija s 59,71% , a odmah ispod nje je Zadarska županija s 57,75%

4.5.1. Proračunski rashodi za zaštitu okoliša

Funkcijska klasifikacija državnog proračuna nam prikazuje rashode podijeljene prema namjeni za koju služe, odnosno prikazuje različite kategorije rashoda prema glavnim funkcijama koje se zadovoljavaju njihovim izvršenjem.

Tablica 4. prikazuje podatke o državnim i lokalnim proračunskim rashodima za zaštitu okoliša prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2016. do 2019. godine.

Tablica 4. Rashodi za zaštitu okoliša u razdoblju 2016.-2019. godine

	2016.	2017.	2018.	2019.
Rashodi državnog proračuna za zaštitu okoliša-funkcijska klasifikacija				
Zaštita okoliša	822.405.521,65	758.692.940,89	825.922.728,34	1.188.080.201,73
Gospodarenje otpadnim vodama	15.827.321,58	10.000.000,00	5.000.000,00	500.000,00
Smanjenje zagađivanja	22.678.998,43	13.251.507,57	13.120.988,06	1.726.507,48
Zaštita bioraznolikosti i krajolika	474.803.580,18	561.175.827,24	588.486.540,51	741.463.763,92
Istraživanje i razvoj: Zaštita okoliša	31.975.441,45	45.694.597,83	36.283.950,48	8.477.353,45
Poslovi i usluge zaštite okoliša koji nisu drugdje svrstani	277.120.180,01	128.571.008,25	183.031.249,29	435.912.576,88
Rashodi lokalnih proračuna za zaštitu okoliša-funkcijska klasifikacija				
Zaštita okoliša	221.278.606	187.909.603	245.551.179	
Gospodarenje otpadom	80.391.976	70.582.310	95.981.597	
Gospodarenje otpadnim vodama	42.683.602	33.919.972	41.953.201	
Smanjenje zagađivanja	12.100.180	7.279.838	10.746.469	
Zaštita bioraznolikosti i krajolika	14.472.344	10.280.269	26.971.866	
Istraživanje i razvoj: Zaštita okoliša	3.282.437	3.615.709	3.852.261	
Poslovi i usluge zaštite okoliša koji nisu drugdje svrstani	68.348.067	62.231.505	66.045.785	

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija. Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji, različita godišta. [online]. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86> [08. lipnja 2020]

Prema tablici 4. dobili smo potpuniju sliku o rashodima za zaštitu okoliša te ih usporedili s kretanjima u razdoblju od 2016. do 2019. godine. Vidimo kako su u 2018. godini značajno porasla sredstva za zaštitu bioraznolikosti i krajolika na 588 486 540,51 kn, odnosno 4,87% u odnosu na prošlu 2017. godinu dok su sredstva za gospodarenje otpadnim vodama 2018. godini bilježi značajan pad u odnosu 2016. godinu. Na lokalnoj razini, uočavamo kako je u 2018. godini značajan dio sredstava uložen u sektor „gospodarenje otpadom“.

Naime, za veliki dio mjera postoje predviđena sredstva u državnom proračunu ili u izvanproračunskim izvorima. Osim rashodima državnog proračuna treba pribrojiti još i rashode Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) kojima se financiraju razni programi i projekti u skladu sa Zakonom o FZOEU.

Fond je u 2015. godini planirao rashode u iznosu od 1 684 012 000 kn, a taj je iznos povećan te je ostvareno 1 686 692 198 kn, odnosno više od 100% nego što je bilo planirano. U odnosu na 2015. godini uočavamo pad rashoda u 2018. godini koji su iznosili 1 090 971 057 kn. Ta se razina rashoda zadržava sve do sljedeće godine kada uočavamo gotovo beznačajan rast u 2019. godini za 6,49% (1 161 095 734 kn) u odnosu na 2018. godinu.

Tablica 5. ključni pokazatelji financiranja zaštite okoliša za razdoblje 2016.-2019. godine

	2016.	2017.	2018.	2019.
Nominalni BDP (HRK)	339.696.073.229	351.168.659.617	366.426.127.857	382.623.835.640
BDP po stanovniku (HRK)	84.172.737.204	88.723.033.379	88.723.033.379	93.528.192.530
Rashodi državnog proračuna za zaštitu okoliša - funkcijska klasifikacija (HRK)	822.405.522	758.692.941	825.922.728	1.188.080.201
Ukupni rashodi državnog proračuna - funkcijska klasifikacija (HRK)	120.237.515.503	120.999.025.557	129.586.736.195	139.870.063.864
Udio rashoda državnog proračuna za zaštitu okoliša u ukupnim rashodima državnog proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji (u %)	0,68	0,62	0,63	0,84
Udio rashoda državnog proračuna za zaštitu okoliša u BDP (u %)	0,24	0,21	0,22	0,31
Rashodi lokalnih proračuna za zaštitu okoliša (općine, gradovi, županije) - prema funkcijskoj klasifikaciji (HRK)	998.419.264	759.029.363	1.098.223.122	-
Ukupni rashodi lokalnih proračuna - funkcijska klasifikacija (HRK)	17.787.362.481	17.955.934.757	20.617.931.925	-
Ukupni rashodi lokalnih proračuna za zaštitu okoliša u ukupnim rashodima lokalnih proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji (u %)	5,61	4,22	5,32	-
Udio rashoda lokalnih proračuna za zaštitu okoliša u BDP (u %)	0,29	0,21	0,29	
Rashodi lokalnih proračuna za zaštitu okoliša po stanovniku (HRK)	244,95	186,22	269,44	-
Rashodi državnog proračuna za smanjenje zagađenja (HRK)	22.678.998	13.251.508	13.120.988	1.726.507
Udio rashoda državnog proračuna za smanjenje zagađenja u ukupnim rashodima državnog proračuna za zaštitu okoliša (u %)	2,75	1,74	1,58	0,14

Izvor: izrada autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku i Ministarstva financija, različita godišta [online]. Dostupno na: www.dzs.hr i <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86> [10. lipnja 2020]

Analizirajući podatke iz tablice 5. došli smo do jako značajnih zaključaka. Tako prema funkcijskoj klasifikaciji udio izdataka za zaštitu okoliša u ukupnim izdacima državnog proračuna zanemarivo je povećan s 0,62% u 2017. godini na 0,63% u 2018. godini te nastavlja svoju tendenciju rasta i u 2019. godini. U razdoblju od 2016. do 2019. godine udio izdataka za zaštitu okoliša na državnoj razini u BDP-u također je povećan s 0,2% na 0,3%, a u

istom razdoblju udio rashoda lokalnih proračuna za zaštitu okoliša u BDP je u odnosu na 2016. godinu ostao je nepromijenjen. Tako je kao rezultat povećanja udjela lokalnih izdataka za zaštitu okoliša u BDP povećan i udio izdataka za zaštitu okoliša opće države te možemo zaključiti da je za razdoblje od 2016. do 2019. godine ekonomski rast potakao i investicije u okoliš.

5. ZAKLJUČAK

Zaštita okoliša i održiv razvoj su u današnje vrijeme neizbježiva tema koja se gotovo svakodnevno pojavljuje u medijima. S porastom problema zagađenja okoliša i potrebe za njegovom održivošću, raste i broj međunarodnih i domaćih inicijativa i propisa kojima je cilj zaštitu okoliša predstaviti kao važno pitanje koje utječe na politiku, gospodarstvo, a i društvo u cjelini. Današnje društvo je prisiljeno uskladiti svoje ponašanje, a i cjelokupnu strukturu svakodnevne uporabe prirodnih resursa, električne energije, vode i zraka s postavljenim okvirima politike zaštite okoliša. Upravo je u vrijeme pristupanja Republike Hrvatske u članstvo Europske unije ta tema očuvanja okoliša i prihvaćanje okolišne regulative bila značajnija nego ikad. U svrhu ispunjavanja uvjeta iz pristupnih pregovora te obveze usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s zakonodavstvom Europske unije, osnovane su brojne nove institucije i tijela za zaštitu okoliša, a usvojeni su brojni novi planski i strateški dokumenti vezani uz zaštitu okoliša. Sprječavanje onečišćenja, na čemu se i temelji koncept sustava upravljanja okolišem, stvara mehanizme usmjerene na smanjivanje resursa, materijala i energetske potrošnje. Budući da je problem zagađenja vrlo složen, činjenica je da se rješenje ovog problema, uz probuđenu svijest stanovništva, može postići samo kroz dobru i učinkovitu primjenu zajedničkih mjera i različitih ekonomskih instrumenata zaštite okoliša. Republika Hrvatska ima još dovoljno prostora za razvitak u ekološkom smjeru. Usprkos korištenju brojnih regulacijskih instrumenata, ekonomski instrumenti i porezi su se ipak pokazali najučinkovitijima u internalizaciji troškova i povećanju prihoda. Na temelju analiziranih podataka zaključili smo da se nakon pristupanja Europskoj uniji vide pozitivne posljedice integracije. Na to ukazuje znatan rast prihoda od ekoloških poreza čime se po udjelu od sve tri vrste ekoloških poreza među svim državama članicama, Republika Hrvatska plasirala na treće mjesto. Upravo je to jedan od pokazatelja da osim što se na temelju tih naknada bilježi porast prihoda u državi, itekako vodi i briga o okolišu. Analizirajući financijski učinak zaštite okoliša, zaključili smo da udio rashoda za zaštitu okoliša u ukupnim rashodima državnog proračuna kroz četverogodišnje razdoblje bilježi tek zanemariv rast. Značajan dio izdataka za okoliš na lokalnoj razini alocira se u gospodarenje otpadom i zaštitu bioraznolikosti, a ukupni izdaci za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj su od 2011. godine gotovo udvostručeni što i dokazuje učinkovitost u provođenje politike zaštite okoliša U Republici Hrvatskoj, ne samo u sferi proračuna, već i u sferi zaštite okoliša.

POPIS LITERATURE

1. Coca-Cola HBC Hrvatska (2018). Coca-Cola HBC Hrvatska i dalje predvodnik u održivom i društveno odgovornom poslovanju [online]. Dostupno na: <https://hr.coca-colahellenic.com/hr/mediji/vijesti/predvodnik-u-odrzivome-i-drustveno-odgovornome-poslovanju/> [30. svibnja 2020.]
2. D. Sabolović, R. Vouk (2005) Upravljanje održivim razvojem u Republici Hrvatskoj, Međunarodni znanstveni skup: Ekonomska politika: Izazov kao temelj strategije razvoja hrvatskog gospodarstva. Zagreb: RIFIN, br. 1/2005.
3. Državnog zavoda za statistiku, različita godišta [online]. Dostupno na: www.dzs.hr [08. lipnja 2020]
4. Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Instrumenti (sredstva) politike zaštite okoliša. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga
5. Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Ciljevi, načela i nositelji politike. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str. 200-202.
6. Črnjar, M. (1997) Ekonomija i zaštita okoliša: Ekonomsko-financijski instrumenti politike zaštite okoliša. Zagreb-Rijeka: Školska knjiga, str. 229
7. Črnjar, M. et. al. (2002). Ekonomija i politika zaštite okoliša: ekologija, ekonomija, menadžment, politika: Ekonomski fakultet sveučilišta u Rijeci. Rijeka: Glosa, str. 301.
8. Europska agencija za okoliš (2019).Europsko izvješće o okolišu-stanje i izgledi, 2020.: Sažetak [online]. Dostupno na: <file:///C:/Users/Marijana/Downloads/HR%20final.pdf> [30. svibnja 2020.]
9. Europska komisija (2013). Živjeti dobro unutar granica našeg planeta [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hr.pdf> [30.svibnja 2020.]
10. Europska unija (2018) Službeni list Europske unije (EU) 2018/210 [online]. Dostupno na: <https://lifeprogramhrvatska.hr/wp-content/uploads/2018/02/MAWP-2018-2020-hr.pdf> [01.lipnja 2020.]

11. Eurostat o prihodima od poreza na okoliš za 2018. godinu [online]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/taxes> [05.lipnja 2020.]
12. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2015) Djelatnost fonda [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/o_fondu/djelatnost_fonda/ [06. lipnja 2020]
13. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2020) Naknade: Naknade temeljem Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/naknade/naknade_temeljem_zakona_o_fondu_za_zastitu_okolisa_i_energetsku_ucinkovitost/posebna_naknada_za_okolis_na_vozila_na_motorni_pogon/ [06. lipnja 2020]
14. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2015) Djelatnost fonda [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/o_fondu/djelatnost_fonda/ [06. lipnja 2020]
15. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2016) Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima, izmjene i dopune [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/docs/informacije_o_obvezama_proizvodaca_obveznika_placanja_naknade_za_gospodarenje_otpadnim_vozilima_izmjene_i_dopune_pravilnika_s_primjenom_od_15102016_v1.pdf [06. lipnja 2020]
16. Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2020) Naknade: Naknade temeljem Zakona o zaštiti zraka [online]. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/naknade/naknade_temeljem_zakona_o_zastiti_zraka/ [06. lipnja 2020]
17. Hrvatska gospodarska komora (2018). Novi zakon o trošarinama [online]. Dostupno na: <https://www.hgk.hr/novi-zakon-o-trosarinama-prijevoznicima-ce-godisnje-ustedjeti-oko-300-milijuna-kuna> [1. lipnja 2020]
18. Hrvatske vode (2020) Vodne naknade [online]. Dostupno na: <https://www.voda.hr/hr/vodne-naknade> [06. lipnja 2020]
19. ICTtrain (2017). Povijest EU zakonodavstva vezanog za okoliš [online]. Dostupno na: <http://www.hiz.hr/icttrain/hr/trainings/01/01.html> [31. svibnja 2020]
20. Laky, Z. (2019). Politika zaštite okoliša: Opća načela i osnovni okvir: Nastanak i razvoj [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir> [30. svibnja 2020]
21. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2019). Globalne teme: Održivi razvoj [online]. Dostupno na: <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/globalne-teme/odrzivi-razvoj/> [21. svibnja 2020.]

22. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Republika hrvatska (2020). LIFE Program [online]. Dostupno na: <https://lifeprogramhrvatska.hr/hr/life-program/> [01.lipnja 2020.]
23. Ministarstvo financija, Porezna uprava (2020) Porez na cestovna motorna vozila[online]. Dostupno na:https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/porez_cestovna_motorna_vozila.aspx [06. lipnja 2020]
24. Ministarstva financija. Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji, različita godišta. [online]. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86> [08. lipnja 2020]
25. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (2019) Plan zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%C5%A1tite-okoli%C5%A1a-srpanj-2019.pdf> [06.lipnja 2020]
26. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (2019) Strateški plan Ministarstva zaštite okoliša i energetike za razdoblje 2020.-2022. [online]. Dostupno na: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/GLAVNO%20TAJNI%C5%A0TVO/Strategija,%20planovi%20i%20ostali%20dokumenti/STRATESKI%20PLAN%202020-2022.pdf> [06. lipnja .2020]
27. Narodne novine (2019) Zakon o zaštiti okoliša: Ciljevi zaštite okoliša [online]. Zagreb: Narodne novine d.d., čl.7. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/194/Zakon-o-za%C5%A1titi-okoli%C5%A1a> [05.06.2020.]
28. Svjetska komisija o okolišu i razvoju (WCED) (1987) Izvještaj „Naša zajednička budućnost“. U: Rogošić-Pavić, L. (2010) Održivi razvoj. Zagreb: Odraz. [www.odraz.hr/media/21831/odrzivi_razvoj.pdf].
29. Tišman, S. et. al. (2017) Okolišne politike i razvojne teme: Zaštita okoliša i održivi razvoj. Zagreb: Alinea

POPIS TABLICA

Tablica 1. Ekološki porezi u zemljama Europske unije	22
Tablica 2. Investicije u zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2013.-2018	44
Tablica 3. Tekući izdaci za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj po županijama	46
Tablica 4. Rashodi za zaštitu okoliša u razdoblju 2016.-2019. godine	47
Tablica 5. ključni pokazatelji financiranja zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2016.-2019. godine	49

POPIS SLIKA

Slika 1. Vrste onečišćenja okoliša.....	6
Slika 2. Dodijeljena sredstva prema prioritetnim područjima i prema različitim vrstama financiranja za program rada 2014.-2020. godine	17
Slika 3. Glavni uzročnici onečišćenja i degradacije okoliša	32

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Udio ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima EU-27 u 2018. godini.....	23
Grafikon 2. Udio sve tri grupe ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima (uključujući dopriose) u EU-27 u 2018. godini	25
Grafikon 3. Ukupni prihodi od ekoloških poreza u zemljama članicama Europske unije za razdoblje od 2000. do 2018. godine u milionima eura	26
Grafikon 4. Procjena godišnjih izvora sredstava za provedbu politike zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj u 2020. godini.....	38

ŽIVOTOPIS

Rođena sam 04. veljače 1993. u Hamburgu, Republika Njemačka. U razdoblju od 2008. do 2012. pohađala sam Ekonomsko-birotehničku školu u Slavonskom brodu i stekla zvanje poslovni tajnik. Tijekom srednjoškolskog obrazovanja posvetila sam vrijeme učenju njemačkog jezika. Po završetku srednje škole upisala sam preddiplomski studij poslovne ekonomije na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu kojeg sam završila 2018. godine. Svoje obrazovanje nastavila sam upisom diplomskog studija na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, smjer Financije.

Za vrijeme svog studentskog obrazovanja posvetila sam se radu unutar struke. Od 2013. godine do 2017. godine radila sam u poznatom njemačkom drogerijskom lancu DM d.o.o. u Zagrebu gdje sam obavljala sve poslove vezane uz nabavu i prodaju. Od 2019. godine poslove vezane za prodajni sektor nastavila sam obavljati u TÜV NORD CERT GmbH jednoj od vodećih certifikacijskih i inspekcijskih kuća u široj regiji gdje sam na taj način stekla vještine rada u SAP softveru te usavršila rad u Microsoft Office paketu kao što su Excel, Word i dr.