

ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ЕКОЛОШКОГ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ

Апстракт: Предмет анализе у овом раду јесу различити економски приступи у решавању проблема еколошких екстерних ефеката (екстерналија). Будући да се у пракси примењује државна еколошка политика (државна регулација, политика подстицаја и правна правила о одговорности за штету), као и тзв. приватна решења екстерналија, питање је који је метод у решавању датог проблема најефикаснији.

Циљ овог рада јесте указивање на позитивне и негативне карактеристике сваког метода понаособ. Такође, овим радом жели се истаћи значај приватног решења проблема екстерналија, као најефикаснијег метода, узимајући у обзир трансакционе трошкове као критеријум процењивања ефикасности.

У првом делу рада биће изложена државна еколошка политика, као и њене варијанте – државна регулација и политика подстицаја (фискална политика, политика субвенција и систем трансферабилних дозвола). У другом делу рада објашњавају се тзв. приватна решења проблема екстерналија у светлу Коузове теореме неутралности. Уважавајући допринос и значај Коузове теореме, аутор наглашава ефикасност тржишне (уговорне) и судске алокације права над ресурсима, у односу на непосредну државну регулацију.

Кључне речи: екстерналије, регулација, Коузова теорема, ефикасност

Увод

Постоје различити начини решавања проблема негативних екстерних ефеката.¹ Многи сматрају да само држава својим мерама може решити овај проблем. С друге стране, постоје теоретичари који проблему екстерналија приступају из другачијег угла. Та другачија гледишта полазе од тога да држава не може решити овај недостатак тржишта, јер својом интервенцијом не може да погоди услове *Парето ефикасности*.² Другим речима, иако тржиште може бити неуспешно, јер производи екстерналије, не значи да ће државна интервенција бити успешнија у решавању датог проблема. Овакав закључак произилази из *реципрочне природе проблема екстерналија*, коју је први уочио Роналд Коуз (Ronald Coase), и о чему ће бити речи у даљем тексту.

У овом раду биће објашњени алтернативни методи у решавању проблема екстерналија, као и позитивне и негативне карактеристике сваког метода понаособ. У критичком сагледавању тих метода руководећи принцип јесте *принцип економске ефикасности*.³

¹ Под негативним екстерним ефектима подразумевају се: загађење, бука и други ефекти који утичу на благостање других лица. Детаљније о томе: Љубица Николић, *Основи економије*, Спектар, Ниш, 2004, стр. 90 и 181–183. У овом раду, под *негативним екстерним ефектима*, подразумеваћемо првенствено *загађење*, јер је то проблем са којим се најчешће суочава савремена држава. Такође, користили смо термин *екстерналије*, ради избегавања непотребног понављања термина *негативни екстерни ефекти*. У литератури се може срести и термин *еколошки екстерни ефекти*. Вид. нпр. Јозеф Е. Стиглиц, *Економија јавног сектора*, Економски факултет у Београду, Београд, 2004, стр. 217–243.

² Парето ефикасност подразумева да је систем *оптималан*, ако се у његовом оквиру ресурси употребљавају тако да ниједна друга алокација ресурса не може повећати производњу било ког добра, односно побољшати положај било ког појединца у расподели, а да се не смањи производња неког другог добра, односно не погорша положај неког другог појединца у расподели. Вид. V. Pareto, *Manuel d'Economie Politique*, Paris, 1906. С друге стране, према *Калдор–Хикс критеријуму ефикасности*, стање А ће бити пожељније од стања Б, ако они који добијају услед преласка у стање А (*добитници*) могу да *компензују* оне који губе услед преласка у стање А (*губитници*), а да добитници и даље остану у бољој позицији, него што су били у стању Б. Вид. N. Kaldor, *Welfare Propositions in Economics*, Economic Journal, Vol. 49, No. 195, 1939. и J. R. Hicks, *The Foundations of Welfare Economics*, Economic Journal, Vol. 49, No. 196, 1939.

³ Ефикасност се може јавити у различитим формама: *производна*, *алокативна*, *дистрибутивна*, *адаптивна*. У раду је прихваћена форма *алокативне*

1. Државна еколошка политика

Држава може реаговати на појаву екстерналија, који производе неефикасну алокацију ресурса, *директним мерама државне регулације*⁴, политиком подстицаја и успостављањем правила о одговорности за штету. Регулацијом се непосредно утиче на понашање привредних субјеката који стварају екстерналије. Правилима о одговорности за штету, с једне стране, успоставља се одговорност починилаца штете и обавеза накнаде штете, а с друге стране, стварају се подстицаји да појединци избегну штету и потенцијалну одговорност. Политиком подстицаја утиче се на привредне субјекте да самостално реше проблем екстерналија.

1.1. Државна регулација

У нашем правном систему, државна регулација екстерналија остварује се преко одређених прописа. Њима се успостављају *стандарди у заштити животне средине*, као и *мере и санкције* за непоштовање тих стандарда. Такође, предвиђа се оснивање надлежних државних агенција ради примене тих прописа. Држава може

ефикасности, која подразумева да су ресурси алоцирани на начин којим се максимизира нето друштвена корист од њихове употребе. О формама ефикасности, вид. Daniel H. Cole, Peter Z. Grossman, *Principles of Law and Economics*, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey 07458, 2005, стр. 10. О адаптивној ефикасности, вид. Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, стр. 80–82.

⁴ Мере државне интервенције не доводе до потпуног уклањања екстерналија, већ до њиховог смањивања и надокнађивања штете лицима која су погођена тим ефектима. С друге стране, *иако тржиште може бити неуспешно, јер производи екстерналије, то не значи да ће мере државне интервенције бити успешније од самог тржишта*. „...Сва решења имају трошкове и нема разлога да се претпоставља да је државна регулација неопходна, зато што тржиште или предузеће није у стању да тај проблем реши. *Задовољавајући ставови о политици могу да проистекну само ако се стрпљиво проучи како тржиште, предузећа и владе у пракси решавају проблем штетних ефеката* [Подвукао А.М.]...Сматрам да су економисти, и креатори политике уопште, до сада обично прецењивали добре стране државне регулације. Али, то моје мишљење, чак и ако је оправдано, само сугерише да би требало смањити државну интервенцију“. Вид. Ronald H. Coase, *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, стр. 18–19.

прописати да је потребна дозвола за обављање одређених делатности или *грађевинска дозвола* за изградњу одређених објеката. На пример, у нашој земљи за изградњу високих брана, нуклеарних објеката, објеката за производњу и прераду нафте и гаса, међународних и магистралних гасовода и нафтовода, хидроелектрана, објеката водоснабдевања и канализације, депонија, аеродрома, лука, пристаништа и других крупних објеката и друго, потребна је *грађевинска дозвола* надлежног Министарства.⁵ При том, за рад нових и постојећих постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи и животну средину или материјална добра прибавља се *интегрисана дозвола*⁶ којом се обезбеђује спречавање и контрола загађивања животне средине.⁷

За обављање општекорисних делатности (одређене туристичке и угоститељске делатности, производне делатности и друге), потребна је дозвола надлежног државног органа. Надлежни државни орган, у поступку утврђивања испуњености услова за издавање дозволе, процењује могућност настанка штете за околину, као и одређену корист коју друштво има од такве делатности. На основу те процене државни орган издаје дозволу за обављање делатности.⁸ Према томе, системом дозвола омогућено је да се стварају екстерналије, које друга лица морају да толеришу и подносе до одређене границе. Свако савремено друштво не може да постоји без фабрика, транспортних средстава, рафинерија и других изазивача штетних утицаја. Зато се у литератури⁹ истиче да одређени степен загађења

⁵ Чл. 133. Закона о планирању и изградњи, „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009.

⁶ *Интегрисана дозвола* је одлука надлежног органа донета у форми решења којом се одобрава пуштање у рад постројења или његовог дела, односно обављање активности, чији саставни део чини документација са утврђеним условима којима се гарантује да такво постројење или активност одговарају захтевима предвиђеним Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Вид. члан 2. Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04.

⁷ Чл. 37. Закона о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. Закон и 72/09 - др. закон.

⁸ Вид. Миролуб Лабус, *Основи економије*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 2006, стр. 418.

⁹ Вид. Мирослав Прокопијевић, *Европска Унија*, Београд, 2005, стр. 304.

мора постојати као резултат привредне или друге активности, а што би требало да представља *еколошку цену развијености*.

У пракси модерних земаља постоје и *државни регулаторни органи*, који се старају о заштити животне средине. У САД постоји владина агенција, под називом *Агенција за заштиту животне средине*¹⁰, која је надлежна да спроводи регулацију за унапређење и заштиту животне средине. Ова агенција може да пропише ниво загађења, који одређена фабрика сме да емитује, може да наложи одређеним предузећима да примене одређену технологију за смањење емисије загађења, итд. С друге стране, у нашем правном систему, такође постоји *Агенција за заштиту животне средине*¹¹, као орган у саставу Министарства заштите животне средине и просторног планирања, који води национални регистар извора загађивања животне средине¹² и јединствени информациони систем заштите животне средине¹³, израђује извештаје о стању животне средине¹⁴ и друго. Затим, ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Републици Србији постоји и *Фонд за заштиту животне средине*.¹⁵

У нашој земљи, Влада, посебним прописима, утврђује захтеве квалитета животне средине, односно граничне вредности нивоа загађујућих материја, буке, зрачења и енергије и граничне вредности њихових емисија¹⁶ у ваздух, воду и земљиште, укључујући и емисију из мобилних извора загађивача.¹⁷ Закон о заштити животне средине, даље, предвиђа: „Изградња и рад постројења и обављање активности врши се ако су испуњени прописани захтеви емисије и нивоа загађујућих материја у медијумима животне средине, опреме и уређаја којима се смањује или спречава емисија загађујућих материја или енергије и обезбеђује њено очување, односно ако су

¹⁰ Вид. <http://www.epa.gov/>

¹¹ Вид. <http://www.sepa.sr.gov.yu/>

¹² Чл. 75. Закона о заштити животне средине.

¹³ Чл. 74. Закона о заштити животне средине.

¹⁴ Чл. 76. Закона о заштити животне средине.

¹⁵ Чл. 90. Закона о заштити животне средине.

¹⁶ Емисија јесте испуштање и истицање загађујућих материја у гасовитом, течном и чврстом агрегатном стању или емисије енергије из извора загађивања у животну средину. Вид. чл. 3 Закона о заштити животне средине.

¹⁷ Чл. 39. Закона о заштити животне средине.

предузете друге мере и радње за обезбеђивање прописаних услова заштите животне средине¹⁸. Ради постепеног испуњавања захтева у погледу емисија и нивоа загађујућих материја у медијумима животне средине и очувања природних вредности, у Закону о заштити животне средине, предвиђено је и да Влада може, на одређено време, *ограничити рад постројења и обављање активности на одређеном подручју*.¹⁹ Дакле, у циљу заштите животне средине, предвиђена је широка могућност државне интервенције: прописивање стандарда емисије, обавеза уградње опреме и уређаја за заштиту животне средине, ограничење рада постројења и обављања активности ради задовољења прописаних стандарда, итд.

Због непоштовања прописаних стандарда и других радњи којима се угрожава животна средина, предвиђене су: *новчане казне и заштитне мере забране вршења делатности и налагања вршења одређених послова* за привредне преступе или прекршаје учињене од стране правних лица или одговорних лица у правном лицу²⁰; *новчане казне и заштитне мере забране вршења делатности* за прекршаје учињене од стране предузетника²¹; *новчане казне и казне затвора* за прекршаје од стране физичких лица²², итд. У сваком случају, загађивач који проузрокује загађење животне средине одговара за насталу штету по начелу *објективне одговорности*.²³ За загађење је одговорно и правно и физичко лице, које је незаконитим или неправилним деловањем *омогућило или допустило* загађење животне средине.²⁴ Загађивач, који проузрокује загађење, дужан је да предузме одговарајуће мере, ради санације штете у животној средини.²⁵ Уколико загађивач није у стању да изврши санацију штете, одговоран је за *накнаду* у висини вредности уништеног добра.²⁶ Загађивач сноси и *трошкове процене штете и њеног*

¹⁸ Чл. 40. Закона о заштити животне средине.

¹⁹ Чл. 41. Закона о заштити животне средине.

²⁰ Чл. 116. и 117. Закона о заштити животне средине.

²¹ Чл. 117а. Закона о заштити животне средине.

²² Чл. 118. Закона о заштити животне средине.

²³ Чл. 103. Закона о заштити животне средине.

²⁴ Чл. 103. Закона о заштити животне средине.

²⁵ Чл. 104. Закона о заштити животне средине.

²⁶ Чл. 104. Закона о заштити животне средине.

уклањања.²⁷ С друге стране, свако ко претрпи штету има право на накнаду штете. Ово право се остварује у судском поступку, који је хитног карактера.²⁸ На сва друга питања о одговорности за штету нанету животној средини, која нису посебно уређена Законом о заштити животне средине, примењују се општа правила Закона о облигационим односима.²⁹

1.2. Политика подстицаја

Поред државне регулације и законске регулативе, држава може да користи и мере којима се стварају подстицаји да привредни субјекти самостално реше проблем екстерналија. Под тим мерама подразумева се коришћење инструмената *фискалне политике*, инструмената *политике субвенција* и тзв. *система трансферабилних дозвола*.

Под политиком субвенција подразумева се да држава субвенционирше смањење загађења. Субвенција би требало да буде једнака разлици између граничне друштвене користи од смањења загађења и граничне приватне користи предузећа које загађује. Међутим, политиком субвенција не постиже се алокативна ефикасност, јер *укупни гранични друштвени трошкови производње обухватају и трошкове субвенција*. Предузеће које загађује не узима у обзир трошкове субвенција када доноси одлуку о обиму производње. На тај начин ће гранични друштвени трошкови производње бити већи од граничних приватних трошкова. Крајња последица јесте прекомеран обим производње (и загађења).³⁰

Основни инструмент фискалне политике јесте *порез*. Коришћење овог инструмента предлажу представници економије благостања.³¹ Један од главних поборника коришћења овог инструмента

²⁷ Чл. 105. Закона о заштити животне средине.

²⁸ Чл. 107. Закона о заштити животне средине.

²⁹ Чл. 108. Закона о заштити животне средине.

³⁰ Вид. Јозеф Е. Стиглиц, *op. cit.*, стр. 229–232.

³¹ Представници економије благостања истичу *активну улогу државе у исправљању тржишних недостатака*. Та теза заснива се на идеји редистрибуције трошкова и користи да би се постигао виши ниво друштвеног благостања. Међутим, *држава не може да замени тржиште*, нити да исправи тржишне недостатке ефикасније од самих привредних субјеката. Колапс бивших

јесте Артур Пиго (Arthur Cecil Pigou). Пошто се он први залагао за његово увођење и примену, отуда назив *Пигуов порез*.³²

За разлику од регулације, која одређује ниво загађења, Пигуов порез ствара економске подстицаје да загађивачи смање ниво загађења у складу са сопственим трошковима. Тиме је омогућено загађивачима, који би имали *ниже* трошкове смањења загађења, да реагују на увођење пореза, тако што ће у већој мери смањити ниво загађености и избећи порез. С друге стране, омогућено је загађивачима, који би имали *веће* трошкове смањења загађења, да смање ниво загађености у мањој мери и плате порез. На тај начин, Пигуов порез усмерава право на загађење оним загађивачима, чији су трошкови смањења загађења највећи.³³

Пигуовим порезом смањује се ниво загађености уз нижи трошак по друштво, у односу на државну регулацију. Другим речима, *политика подстицаја је ефикаснија од непосредне државне регулације*. Разлог неефикасности регулације је у томе што различити привредни субјекти могу да имају различите граничне трошкове додатног смањења загађења. Ако су ти трошкови различити, онда политика подстицаја (у виду корективног пореза или новчане казне³⁴) омогућава привредним субјектима да прилагоде производњу (и екстерне ефекте) висини пореза. Једино је потребно да се висина пореза одреди према количини загађења.³⁵ Међутим, тада постоји значајан *проблем информационе природе* – информација о количини загађења није доступна. При том, државни службеници

социјалистичких земаља потврђује да држава није ефикасан организатор тржишне активности. С друге стране, сама државна интервенција на тржишту *често* доводи до неефикасних резултата.

³² Вид. Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Mac Millan, London, 1932. Доступно на сајту: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>

³³ Вид. Грегори Манкју, *Принципи економије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, стр. 213.

³⁴ Новчана казна ствара сличне подстицаје загађивачима као и еколошки (корективни) порез.

³⁵ Висина пореза била би једнака висини штете коју трпе трећа лица. На тај начин, произвођачи екстерналија укључили би у цену и екстерне трошкове које намећу трећим лицима. Према томе, држава путем пореза врши *интернализацију екстерних трошкова* и тиме обезбеђује друштвено оптималну цену и количину производње.

немају подстицај да улажу ресурсе да би дошли до те информације.³⁶ Супротно, заинтересоване стране имају подстицај да улагањем ресурса утичу на висину пореза. Привредном субјекту који производи екстерналије одговарала би нулта стопа тог пореза, док је у интересу лица која трпе загађење што је могуће виша пореска стопа. Такође, истиче се да је примена пореза боља, у циљу заштите животне средине, у односу на регулацију. Уколико би привредни субјекат досегао дозвољени ниво загађености прописан од стране државе, не би имао подстицај да даље смањује ниво загађености. С друге стране, порези стварају подстицај да привредни субјекат улаже у *чистије технологије*, јер тиме умањује или избегава плаћање пореза.³⁷

Уколико се, пак, претпостави да је држава одредила износ пореза који једнак количини загађења, питање је да ли они који трпе загађење треба да буду компензовани путем пореза.³⁸ Наиме, уколико је неко обештећен за штету коју трпи, он губи подстицај за ефикасну пажњу, односно превенцију. Штавише, уколико би био компензован изнад штете коју трпи, добио би подстицај да се радо нађе у ситуацији да трпи штету. Зато компензација оштећених лица из државног буџета није економски пожељна, јер смањује подстицај за ефикасну пажњу, односно пажњу којом се минимизира потенцијална штета.

³⁶ Информациони проблем јавља се и код регулације, јер државни службеници немају подстицај да улажу ресурсе да би прикупили тачне информације о висини загађења и другим питањима. Код регулације постоје и високи трансакциони трошкови: трошкови регулаторних тела (нпр. агенције за заштиту животне средине); трошкови политичког процеса у коме се доносе регулаторне одлуке; трошкови лобирања и политичких притисака заинтересованих страна, итд. Међутим, регулација пружа *извесност*, односно унапред познат ниво дозвољеног загађења. Вид. Јозеф Е. Стиглиц, *op. cit.*, стр. 233.

³⁷ *Ibid.*, и Грегори Манкју, *op. cit.*, стр. 213.

³⁸ При том, не узимају се у обзир они појединци који су већ компензовани. Примера ради, ако је реч о станарима који трпе буку из суседства, то су они који су већ купили стан по *нижој цени* у коју су урачунати негативни екстернални ефекти. У обзир долазе они појединци који тек треба да буду компензовани – у овом примеру, реч је о станарима који су купили стан по *вишој цени*, па због буке опада вредност стана.

Приступ, по коме екстерналије треба да буду *интернализоване* од стране загађивача, био је доминантан и општеприхваћен од стране економиста дуги низ година. Овај приступ заснива се на томе да загађивач не треба да плати порез само из разлога правичности, већ и из разлога ефикасности, јер негативне екстерналије воде до неефикасности, односно недостатка тржишта. Уколико су трошкови екстерналија *екстернализовани*, односно пренети на трећа лица, цена производа неће рефлектовати пуне трошкове производње. У том случају, цена производа биће нижа него што би била да нема екстернализације трошкова производње. Пошто је цена нижа, доћи ће до повећања продаје одређеног производа и пада продаје других расположивих производа и услуга. На тај начин, погрешни ценовни сигнали доводе до неефикасног тржишног решења. Нижа цена одговара произвођачу и потрошачима који по њој продају, односно купују. Међутим, неко мора да сноси екстерне трошкове. То су трећа лица, која се налазе ван конкретне тржишне трансакције. Трећа лица, будући да нису тржишни учесници, *субвенционису* производњу производа, који се због тога продаје по нижој цени. Резултат јесте *алокативна неефикасност*, јер се превише производа продаје по искривљеној цени, у односу на друге расположиве производе и услуге.³⁹

Пигу је сматрао да се порезом произвођач мора приморати да интернализује екстерне трошкове, како би цена производа одражавала пуне трошкове. Међутим, проблем код Пигуовог пореза је што се не може утврдити *оптималан ниво загађености* да би порез био уведен. Уколико би се, ипак, утврдио оптималан ниво загађености, онда би, једноставно, држава могла да пропише загађивачу да ствара тачну количину загађења, те би примена пореза била излишна.⁴⁰

Уместо увођења пореза, *држава би могла да прода право на загађење путем трансферабилних дозвола*, по цени која би била једнака очекиваној штети. Примера ради, држава може издати дозволу предузећу на основу које може да испусти унапред одређену количину загађујуће материје. Када држава креира права

³⁹ Вид. Daniel H. Cole, Peter Z. Grossman, *op. cit.*, стр. 73.

⁴⁰ Вид. Хал Р. Варијан, *Микроекономија: модеран приступ*, Економски факултет у Београду, Београд, 2005, стр. 608.

на загађење и подстиче њихову размену на тржишту, предузеће ће смањивати загађење све док се гранични трошкови смањења загађења не изједначе са ценом права на загађење (тржишном ценом дозволе). Уколико је тржишна цена дозволе већа од граничних трошкова смањења загађења, предузећа ће бити спремна да *продају* дозволе и обратно, биће спремна да *купе* дозволе, све док су гранични трошкови смањења загађења већи од тржишне цене дозволе. На тај начин ће само тржиште права на загађење *открити* граничне трошкове смањења загађења сваког предузећа, при чему држава не мора да зна ништа о технологији смањења загађења. Када тржиште открије ове трошкове, држава може упоредити ове трошкове са штетом која настаје од загађења и тако прилагоди количину загађења до ефикасне тачке. Према томе, ако екстерни трошкови (штета од загађења) прелазе граничне трошкове смањења загађења, ефикасност захтева даље смањење загађења, тако да држава може да *откупи* одређена права на загађење у циљу смањења њиховог броја. Све ово наводи на закључак да контрола количине загађења преко цена захтева мање информација, него контрола количине загађења преко пореза или новчаних казни.⁴¹

2. Приватна решења екстерналија

2.1. Проблем друштвених трошкова

Проблем екстерналија може бити решен од стране државе или *индивидуалним путем* – од стране самих учесника на тржишту. У решењу тог проблема одређену улогу имају и *обичаји и етички стандарди* у једном друштву.⁴² У савременом друштву постоје и *невладине организације* или *добротворне установе*, које се баве питањима заштите животне средине (организације за заштиту животне средине).⁴³

⁴¹ Детаљније о томе: Robert Cooter, *Prices and Sanctions*, Columbia Law Review, Vol. 84, 1984, стр. 1535–1536.

⁴² Рецимо, постоји неписано правило да није лепо и културно пуштати музику у ноћним часовима у стамбеној згради. Људи се придржавају овог правила јер не желе да се други према њима понашају на сличан или исти начин, чиме сами интернализују негативне екстерналије.

⁴³ Вид. Грегори Манкју, *op. cit.*, стр. 209.

Роналд Коуз је другачије сагледао проблем екстерналија. На критици економије благостања и примене државних мера, пре свега Пигуовог пореза, Коуз је изградио до тада непознату теорему. Прва тачка од које је пошао у изграђивању теореме јесте *реципрочна природа негативних екстерних ефеката*. До појаве Коузове теореме, сматрало се да је само једна страна, загађивач, одговорна за стварање екстерналија. Међутим, Коуз је проблем сагледао из другачијег угла. У стварању екстерних ефеката не учествује само једна страна, загађивач, већ и друга страна, која трпи штету. Да нема друге стране, која подноси штету, не би било екстерналије. Према томе, овде је реч о реципрчном или билатералном проблему. Штавише, проблем екстерналија је билатералног карактера и из другог разлога. Појам производног фактора се углавном схватао као физичка јединица, односно ствар, а не као *право да се користи физички ресурс*. Ако бисмо пошли од тога да је производни фактор право, а не ствар, онда право да се стварају екстерналије представља, такође, фактор производње. Трошак употребе овог права јесте губитак који неко сноси, као последицу употребе овог права.⁴⁴ Другим речима, право да се загађује, или ствара бука, јесте губитак права на чист ваздух, или права на тишину, као последица употребе тог права.

Очигледно је да обе стране повезане екстерналијама имају конфликтне интересе. Као резултат тих конфликтних интереса, једна страна мора да трпи штету. Која ће то бити страна зависи од тога којој од њих припада које право. Ако је фабрика овлашћена да загађује, онда друга страна (рецимо власник рибњака), трпи штетне последице. Међутим, уколико би фабрици било забрањено да загађује околину, онда сама фабрика сноси екстерне трошкове загађења. На тај начин, долази се до проблема друштвених трошкова, односно до питања: *коме ће бити дозвољено да наноси штету (трошкове) другоме?* Другим речима, *питање је коме ће бити додељено својинско право на загађење, односно забрану загађења (загађивачу или лицу које трпи загађење), јер од тога зависи ко ће сносити трошкове загађења*. Полазећи од реципрчне природе проблема, Коуз је сматрао да у одговору на претходно питање циљ

⁴⁴ Вид. Ronald Coase, *op. cit.*, стр. 44.

треба да буде минимизација укупне штете (трошкова), јер се на тај начин обезбеђује максимизација укупног друштвеног благостања.⁴⁵ Другим речима, решење проблема састоји се у примени принципа економске ефикасности, односно у настојању да се избегне већа штета.⁴⁶ Ако се у претходном примеру, с фабриком и рибњаком, претпостави да власник рибњака може да избегне или смањи штету с нижим трошковима (енг. *best cost avoider*), у односу на власника фабрике, онда се применом принципа економске ефикасности долази до закључка да право на загађење треба доделити власнику фабрике.

Примера ради⁴⁷, један сусед постави греду на свом крову, спречавајући да ветар допре до димњака на крову другог суседа, услед чега други сусед трпи штету од дима из димњака. Претпоставка је да други сусед мора да сноси трошкове штете и да је његова једина алтернатива да сагради виши димњак по цени од 6.000 динара. Ако би први сусед морао да сноси трошкове штете, он би морао да премести греду на друго место уз плаћање годишње лежарине у износу од 2.000 динара. Занемарујући дистрибутивне последице, пожељније је избећи штету уз трошак од 2.000 динара.⁴⁸ Овакав ефекат би се могао постићи ако би суд обавезао лице, које може да избегне штету са нижим трошковима (први сусед), да то заиста и учини. Овај приступ (*best cost avoider*) унео је новину у традиционални приступ, базиран на *кривици* починиоца штете и *узрочној вези* између штете и радње починиоца штете.⁴⁹

⁴⁵ Вид. Daniel H. Cole, Peter Z. Grossman, *op. cit.*, стр. 72–74.

⁴⁶ Вид. Александра Јовановић, *Увод у економску анализу права*, Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе и Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1998, стр. 94–95.

⁴⁷ Пример је базиран на спору из америчке судске праксе: *Bryant v. Lefever*, Court of Appeals, 4 C.P.Div. 172, 48 L.J. 380, C.P., 1879.

⁴⁸ Ако су материјалне могућности првог суседа такве да не може да поднесе трошак од 2.000 динара, обавезати га судском одлуком да то учини представљало би неправично решење. Ово нарочито важи ако је други сусед довољно имућан да сагради виши димњак.

⁴⁹ О интерпретацији ове судске одлуке, вид. David W. Barnes, Lynn A. Stout, *The Economic Analysis of Tort Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn, 1992, стр. 72–76.

Међутим, у пракси, судови не примењују увек принцип да терет одговорности приписују страни у спору, која тај терет може лакше поднети. Сходно томе, одлуке које доносе, у циљу заштите својинских права, не доводе до максимизације укупног друштвеног благостања.⁵⁰

2.2. Коузова теорема неутралности

Коузова теорема неутралности гласи: *ефикасна алокација ресурса је независна од иницијалног распореда својинских права на ресурсима, уколико су својинска права јасно дефинисана, преносива и трансакциони трошкови једнаки нули, односно ако се својинска права бесплатно могу пренети.* У својој теорему Коуз је пошао од идеалног света, у коме су јасно дефинисана својинска права и у коме ценовни механизам функционише без трошкова. У таквом свету, информације⁵¹ су потпуне и трансакциони трошкови⁵² једнаки нули. Према томе, он је у својој анализи пошао од претпоставки неокласичне теорије, које је и Артур Пиго, такође, користио. Обојица су имали исти циљ – да пронађу најбоље решење за проблем екстерналија, али је Коуз отишао *корак даље*. Он је показао да, уколико се стварни свет приближава неокласичном моделу потпуне конкуренције, Пигово решење проблема екстерналија није погрешно, *али је непотребно*, јер би у таквом свету сваки проблем екстерналија био решен ефикасно од стране самог тржишта.

Претпоставка о нултим трансакционим трошковима носи још једну важну импликацију која се односи на правни систем. Наиме, позитивни правни систем путем закона или судских одлука одређује

⁵⁰ Вид. Daniel H. Cole, Peter Z. Grossman, *op. cit.*, стр. 85.

⁵¹ О томе зашто су информације ограничене, вид. Dennis W. Carlton, Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*, Pearson Addison Wesley, Boston, San Francisco, New York and other, 2005, стр. 441–443.

⁵² Трансакциони трошкови, као трошкови размене својинских права, представљају фундаментални појам неинституционалне економије и посебно једног њеног правца – *економије трансакционих трошкова*. Вид. Александра Јовановић, *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Издавачки центар, 2008, стр. 114–120. О појму трансакционих трошкова и улози у креирању права, вид. Александра Јовановић, *op. cit.*, 1998, стр. 41–43 и 60–63.

иницијални распоред својинских права на ресурсима. У случају нултих трансакционих трошкова, тај иницијални распоред својинских права тржишни учесници могу путем уговора мењати и успоставити најефикаснију алокацију права на ресурсима. Према томе, под условом да преговори око закључења уговора не стварају велике трошкове, без обзира коме су додељена права на ресурсима, она ће бити размењена, тако да припадну оним власницима који ће их најбоље употребити. Исход размене својинских права на ресурсима ће увек бити исти – ефикасна алокација ресурса, али исход у погледу расподеле богатства и доходака неће бити исти, јер он зависи од иницијалног распореда својинских права. Алокација ресурса ће бити ефикасна, без обзира на судску одлуку којом се додељују својинска права, под условом да су трансакциони трошкови једнаки нули, блиски нули или мањи од вредности саме трансакције.⁵³ С друге стране, расподела богатства и доходака, зависи од карактера судске одлуке, односно од тога ко је проглашен одговорним за штету.⁵⁴

Јасно је да овакав свет нултих трансакционих трошкова не постоји, али је Коуз пошао од претпоставке да постоји, како би извео важан аналитички закључак. Наиме, постојање и важење закона и судских одлука доказује нереалност претпоставке о нултим трансакционим трошковима, као и то да стварни свет није ни иоле близак идеалном свету, базираном на претпоставкама неокласичне економске теорије. Другим речима, законима и другом регулативом одређује се ко има која својинска права, односно ко сноси трошкове, а ко користи. Доношењем неког закона могу се реалоцирати одређена својинска права и извршити редистрибуција у корист неких појединаца и група, а на штету других појединаца и група. Такође, и мере економске политике (нпр. фискалне и монетарне) могу довести до реалокације постојећих својинских права и редистрибуције. Најзад, и судске пресуде, посебно у common law систему, могу променити стварни распоред својинских права. Алоцирање својинских права има своју цену у виду трансакционих

⁵³ Вид. Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Aspen Law & Business, New York, 1998, стр. 57.

⁵⁴ Вид. Александра Јовановић, *op. cit.*, 1998, стр. 63–65.

трошкова, који могу бити виши или нижи, у зависности од тога колико закони, друга регулатива, мере економске политике и судске пресуде штеде трансакционе трошкове. Према томе, а *contrario*, постоје трансакциони трошкови, чији износ зависи од алокације својинских права, која може бити тржишна, законодавна и судска.⁵⁵ Коуз је својом теоремом промовисао тржишну (уговорну) алокацију права, што је на примеру накнаде штете у случају екстерналија покушао да докаже. Другим речима, ефикасна алокација ресурса је независна од правних правила о одговорности за штету и судских пресуда, уколико су права на ресурсима трансферабилна, јасно дефинисана и ако су преговори око преноса права бесплатни.

Међутим, постоје одређени проблеми код примене Коузове теореме: стратегија бесплатног корисника⁵⁶, проблем утврђивања стварне накнаде између супротстављених страна због асиметричних информација⁵⁷, итд. Зато је вероватније постизање успешног договора *између мањег броја учесника*, јер се тада знатно смањују трансакциони трошкови споразума.⁵⁸

2.3. Улога судова у алокацији својинских права

Судови имају важну улогу у алокацији својинских права. Када се покрене поступак пред судом, због спора око својинских права, пред судијом стоји важан задатак да одреди коме својинска права припадају. Та одлука суда директно утиче на алокацију ресурса и, самим тим, на друштвене трошкове.

Кад између две стране у спору постоје високи трансакциони трошкови, који онемогућавају узајамни договор, оштећена страна, у

⁵⁵ Вид. Daniel H. Cole, Peter Z. Grossman, *op. cit.*, стр. 76–77 и Александра Јовановић, *op. cit.*, 2008, стр. 56–71.

⁵⁶ Пошто одређени екстерни ефекти подразумевају обезбеђење неког јавног добра (нпр. ваздуха), неко од учесника у договору (бесплатни корисник или „бесплатни јахач“) може покушати да се окористи од других учесника на истој страни (нпр. непушачи), како би они за њега платили другој страни (пушачима) право да користе чист ваздух.

⁵⁷ Преговори између супротстављених страна могу дуго да потрају, уколико се оне не могу договорити око цене којом се плаћа право на употребу одређеног ресурса (нпр. чисте воде, ваздуха, итд).

⁵⁸ Такође, примена Коузове теореме је вероватнија када су у питању *велике штете*, јер тада трошкови преговарања пропорционално опадају.

улози тужиоца, може покренути судски поступак против починиоца штете (туженог). Суд решава спор и његова одлука директно утиче на *економску активност* обе стране. Роналд Коуз је заступао овај став, што покрепљује следећа тврдња: „...Према томе, чини се пожељним да судије треба да разумеју *економске последице њихових одлука* и требало би да, ако је то могуће, без стварања високе несигурности око правног положаја страна у спору, узму у обзир *ове последице приликом доношења одлука*“.⁵⁹ Коуз је истицао да судије могу боље разумети утицај судских одлука на економску активност и укупно друштвено благостање, у односу на правнике који се баве законодавном делатношћу и у односу на економисте. Овај став бранио је тезом да се судије у пракси чешће срећу с проблемом екстерналија и, решавајући тај проблем, увиђају реципрочну природу самог проблема.

Као доказ Коузовог става да би судије требало да воде рачуна о економским последицама својих одлука, може послужити пример из америчке судске праксе: *Strurges v. Bridgman*.⁶⁰ У овом случају, тужени је власник куће коју је адаптирао као посластичарску радњу. Са задње стране куће налази се кухиња и у кухињи, више од двадесет година, две велике бучне машине за прављење слаткиша. Тужилац, по занимању доктор, власник је куће, која је до скоро имала башту са предње стране, у којој је он изградио ординацију за пружање консултантских услуга. Бука коју су машине правиле, озбиљно је сметала тужиоцу јер није могао несметано да пружа консултантске услуге својим клијентима. За све време, тужилац није имао начина да сазна за постојање тих машина. Тужилац је био у позицији или да се противи употреби машина или да пристане на њихову употребу. Пошто тужилац није знао за постојање машина, суд је закључио да је претпоставка пристанка тужиоца на коришћење машина неодржива. Зато суд није признао право туженог на коришћење машина, на који се тужени позивао на временски период од двадесет година, у коме је несметано користио машине.⁶¹ Суд је закључио: да ли ће једна активност представљати сметњу (енг.

⁵⁹ Вид. Ronald H. Coase, *op. cit.*, стр. 19.

⁶⁰ Chancery Division, XI C.D. 852, 1879.

⁶¹ Иначе, по енглеском праву, то је временски период, који је довољан за стицање таквог права.

nuisance)⁶², зависи од свих околности, а посебно од тога где се активност обавља и која је странка била у најбољој позицији да преузме мере предострожности у циљу избегавања наношења штете оним појединцима који су касније почели да употребљавају посед. Према томе, сама чињеница да је посластичар први почео да користи ресурсе и имао потпуну слободу да их користи не даје му и правно овлашћење. С обзиром на то да је посластичар користио кућу само због пословних интереса, а доктор и за становање, суд је установио да је коришћење поседа, генерално гледано, вредније за резиденцијалне, него за индустријске или пословне сврхе.

Став суда показује одређено економско резонување. Међутим, своје становиште суд није поткрепио конкретним доказима. Суд је само *изнео став* да је посед вреднији за једну у односу на друге употребе. Он није изнео доказе да *тржиште* више вреднује посед за једну у односу на друге употребе. Оваквом судском одлуком, којом је вредно својинско право додељено доктору, укупно друштвено благостање није прецизно максимизирано.⁶³

Наведени пример из судске праксе показује *реципрочну природу екстерналија*. Обе стране су створиле конфликтну ситуацију и проблем друштвених трошкова. На тај начин се проблем екстерналија не посматра само у смеру починилац штете – оштећени, већ двосмерно, билатерално (односно мултиратерално, уколико има више од два лица, која су повезана екстерналијама).⁶⁴

Ипак, и судско решавање ове врсте спорова није без недостатака. Прво, *високи судски трошкови* могу створити подстицај да привредни субјекат производи екстерналије до „линије“ када се оштећеним лицима исплати да га туже. Другим речима, он може да заузме стратегију да производи екстерналије само до одређене

⁶² *Nuisance* у америчком праву јесте неразумно угрожавање његовог или њеног права да користи и ужива предмет својине. То ометање мора бити знатно (да ремети нормалне активности) и неразумно (нема оправданих разлога за неку активност). Суд у сваком конкретном случају оцењује да ли је ометање знатно и неразумно.

⁶³ Коуз је сматрао да би ова судска одлука била оправдана, само уколико би вредност додатно изграђеног стана (гранична корист) била већа од вредности изгубљеног колача (гранични трошак).

⁶⁴ О интерпретацији ове судске одлуке, вид. David W. Barnes, Lynn A. Stout, *op. cit.*, стр. 76–79.

„критичне тачке“. Од те критичне тачке оштећеним лицима се исплати да покрену судски поступак. На тај начин, високи судски трошкови стварају неефикасне подстицаје за оног ко производи екстерне ефекте, односно долази до неефикасне алокације ресурса. Друго, у погледу сваке парнице постоји *неизвесност* око исхода. Треће, *утврђивање висине штете* често је скопчано са великим проблемима, односно повећава трансакционе трошкове.⁶⁵

Закључна разматрања

Сваки приступ у решавању проблема екстерналија има и предности и одређене недостатке. Полазећи од недостатака регулације и политике подстицаја (недоступност информација, ограничена контрола бирократског апарата, ограничена контрола политичког процеса, итд), сматрамо да је приватни договор ефикаснији у ситуацијама кад год постоји могућност да се стране договоре. Другим речима, треба увек дати предност приватном решењу екстерналија. Примери таквих ситуација у свакодневном животу су бројни, тако да држава не треба да спутава приватне договоре, већ само да обезбеди заштиту добровољно закључених уговора. Пошто и приватни договор има недостатке, у одређеним ситуацијама нужно је применити регулацију и политику подстицаја, уз све њихове мане (нпр. код индустријског загађења). Када је реч о судском решавању спорова око екстерних ефеката, оно ће бити ефикасно само уколико су нижи трансакциони трошкови у односу на друге начине. Тиме прихватамо Коузов став – примена државних мера јесте оправдана само ако су нижи трансакциони трошкови у односу на друге алтернативе.⁶⁶ Такође, одређене критичке ставове⁶⁶ о недостацима судског активизма и немогућности примене Калдор–Хикс критеријума од стране судија треба узети у обзир, као и став⁶⁷ да судије имају *ограничено знање* и да не могу да знају која страна у

⁶⁵ Вид. Јозеф Е. Стиглиц, *op. cit.*, стр. 224–226.

⁶⁶ Вид. Murray Rothbard, *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*, у: *Logic of Action I: Method, Money, and the Austrian School*, 211–255, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997, стр. 236.

⁶⁷ Вид. John M. Cobin, *A Primer on Modern Themes in Free Market Economics and Policy*, Universal Publishers Inc., Boca Raton, Florida, 1999, стр. 380.

спору може отклонити узрок штете са најнижим трошковима. Но, ти критички ставови, иако респектабилни, не умањују значај Коузове теореме и примене критеријума ефикасности од стране судија (у ситуацијама када је то могуће).

*Aleksandar Mojašević, LLM,
Faculty of Law, University of Niš*

ECONOMIC ANALYSIS OF ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY

Summary

The subjects of analysis in this study are different economic approaches to the problem of environmental external effects (externalities). Since the state environmental policy (the regulation, the incentives policy and the tort rules) and the so-called market based solutions of externalities is being implemented in practice, the question is which method in resolving the inherent problems is the most efficient one.

The purpose of this study is to highlight the positive and negative characteristics of each method separately. Likewise, this study aims at indicating importance of the market based solution of externalities, as the most efficient solution, taking into consideration the transaction costs as the criterion of the efficiency.

In the first part of the study the state environmental policy – the regulation, the incentives policy and the so-called system of pollution rights are presented. The second part deals with the market based solutions of externalities in light of the Coasean theorem. Respecting the importance and contribution of the Coasean theorem, author tries to emphasize the efficiency of market (contract) and judicial allocation of property rights, related to the state regulation.

Keywords: *externalities, regulation, Coasean theorem, efficiency.*