

Politikološki pristup izučavanju uloge „zelene ekonomije“ u savremenoj ekološkoj politici: analiza uspešnosti u Srbiji i Evropskoj uniji

Political science approach to the study of the role of “green economy” in contemporary environmental policy: analysis of performance in Serbia and the European Union

prof. dr Darko Nadić^{1}, doc. dr Zoran Čupić²*

^{1,2}Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Beograd, Srbija /
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade, Serbia

*Autor za prepisku / Corresponding author

Rad primljen / Received: 01.08.2022, Rad prihvaćen / Accepted: 10.11.2022.

Sažetak: Prve dve decenije XXI veka obeležavaju tri dinamička procesa koji se ispoljavaju u promenama i razvoju pre svega potrošačkog društva, izraženoj ekološkoj svesti građana, kao i pojačanom interesovanju ekonomije za daljim kvantitativnim rastom. Ovaj kvantitativni rast danas predstavlja kombinaciju klasičnog kvantitativnog rasta ali usklađenog sa idejama održivog razvoja i štednjom prirodnih resursa. U tom smislu, ekonomija, odnosno poslovni sektor, postaje saradnik a ne oponent savremene ekološke politike. Razlozi za taj obrt se nalaze u činjenici da „zelena ekonomija“ postaje nova profitabilna delatnost koja sada u sebi sadrži ekološku svest i na taj način kontroliše i ograničava potrošačku ideologiju. U radu se daje sociološko politikološka analiza ideje „zelene ekonomije“ i mogućnosti njenog usklađivanja sa teorijskim konceptom savremene ekološke politike i idejom održivog razvoja. Takođe, rad sadrži analizu primenljivosti i uspešnosti „zelene ekonomije“ u ekološkoj politici Republike Srbije i Evropske unije.

Ključne reči: „zelena ekonomija“, održivi razvoj, reciklaža, otpad, ekološka politika.

Abstract: The first two decades of the 21st century are marked by three dynamic processes that are manifested in changes and development, primarily of the consumer society, expressed environmental awareness of citizens, as well as increased interest of the economy in further quantitative growth. This quantitative growth today is a combination of classical quantitative growth but harmonized with the ideas of sustainable development and saving natural resources. In that sense, the economy, ie the business sector, becomes a collaborator and not an opponent of modern environmental policy. The reasons for this turn are in the fact that the “green economy” is becoming a new profitable activity that now contains environmental awareness and thus controls and limits consumer ideology. The paper presents a sociological and political analysis of the idea of a “green economy” and the possibility of its harmonization with the theoretical concept of modern environmental policy and the idea of sustainable development. Also, the paper contains an analysis of the applicability and success of the “green economy” in the environmental policy of the Republic of Serbia and the European Union.

Keywords: “green economy”, sustainable development, recycling, waste, environmental policy.

¹orcid.org/0000-0002-4780-9662, e-mail: darko.nadic@fpn.bg.ac.rs

²orcid.org/0000-0001-6436-3052, e-mail: zoran.cupic@fpn.bg.ac.rs

UVOD / INTRODUCTION

Odnos ekologije i ekonomije je oduvek bio dinamičan i protivrečan, kako u teoriji tako i u praksi. Ta dinamičnost i protivrečnost je rezultat razvoja globalnog društva i njegovog prelaska iz analogne u digitalnu civilizaciju. Naime, taj prelazak u digitalnu civilizaciju istovremeno je predstavljao i prelaz u jednu novu vrstu ekonomije koja je počela da odgovara interesima savremenog poimanja društvenog razvoja. Nova ekonomija je rezultat „ubedljivih naučnih saznanja da eksploatacija prirodnih resursa i degradacija životne sredine jesu zapravo posledica modela linearne ekonomije, odnosno ekonomije koja je bazirana na ideji da su prirodni resursi jeftini, obilni, nadoknadivi i da nusproizvode industrijske proizvodnje, poput otpada, možemo odlagati bez ikakvih socijalnih, ekonomskih i ekoloških posledica. Kao logična, ali i nužna ekonomska i politička posledica, globalna ekonomija (praćena manje više sličnim nacionalnim idejama, planovima i projektima) suočena sa mogućim ekonomskim (nedostatak sirovina) i ekološkim sunovratom (zagađivanje životne sredine) pravi radikalni rez i kreće tranziciju od „linearne“ ka „cirkularnoj“ („kružnoj“) ekonomiji“ (Nadić i dr., 2018). Međutim, cirkularna ekonomija (Munitlak Ivanović, Vujić, 2022), ako posmatramo kroz prizmu politikologije, nije isto što i „zelena ekonomija“. Pod „zelenom ekonomijom“ bismo, ukoliko posmatramo socio-ekološki, podrazumevali jednu novu ekonomiju „koja u ekonomske tokove uključuje ekološku sadržinu, poput reciklaže i reupotrebe, novo tretiranje otpada, nove energije itd. i, pre svega, ekonomiju koja ima za cilj unapređivanje društvenog blagostanja, stvaranje sistema socijalne jednakosti i jednakih šansi u društvu, uz minimiziranje ekoloških rizika“ (Nadić i dr., 2018). Karakteristika „cirkularne ekonomije“ bi bila kratkoročnost, dok bi osnovna karakteristika zelene ekonomije bila dugoročnost i stvarna usklađenost sa idejom održivog razvoja. Kada kažemo „kratkoročnost“ onda pod tim podrazumevamo da se ona javlja kao institucionalno-strukturalni cilj u politici, gde politika zapravo javno priznaje nedostatak prirodnih resursa. Ali to priznanje je prividno jer se politika uvek nada da je i nedostatak prirodnih resursa jedna kratkoročna pojava i da će nakon saznanja o novim nalazištima ili o novim resursima nastupiti ekonomska ekspanzija koja će utemeljiti ideju socijalnog mira i blagostanja u određenoj zajednici. To je nepopravljivi pozitivan duh politike koji je, naravno, utemeljen na nerealnim činjenicama. Realne činjenice govore o tome da postoji siromašenje i potpuno iscrpljivanje resursnih i energetskih izvora kao i da je moguće ostvariti socijalni mir ali ne i blagostanje u uslovima štednje ili reupotrebe prirodnih resursa.

1. MATERIJALI I METODE /
MATERIALS AND METHODS

Cilj rada je razmatranje odnosa politikologije i politikoloških disciplina s jedne strane i ekonomskih nauka sa druge strane. Do sredine sedamdesetih godina prošlog veka ekonomske nauke, koje proučavaju opšte oblike privrednog života u svim vidovima proizvodnje nisu posvećivale dovoljno pažnje odnosu između prostora i ekonomije (Marković, 2015, str. 99). Upravo saznanje o nedostatku i potencijalnom konačnom iscrpljivanju prirodnih resursa je dovelo do situacije i u akademskoj zajednici da se problem zaštite životne sredine posmatra i kao ekonomski problem. U većini zakona koji se odnose na zaštitu životne sredine uključene su i ekonomske mere. Tako dolazimo do situacije da se uspostavlja jedna vrsta „svetog trojstva“ ekonomija-ekologija-politika koja faktički čini ekološku politiku. Taj susret ekonomije i ekologije upućuje na činjenicu da „proizvodnja ne treba da ima za cilj samo stvaranje materijalnih dobara, već njihovo stvaranje uz očuvanje prirodne sredine“ (Marković, 2015, str. 101). To nas upućuje na specifični momenat koji možemo odrediti kao „ekologizaciju proizvodnje“, gde se zapravo ispunjenje određenih ekoloških standarda uvodi u ekonomiju i posebno u industrijsku proizvodnju, a određeni ekonomski standardi u ekološku politiku. Tek tim procesom ujednačavanja ekoloških i ekonomskih standarda možemo govoriti o mogućoj efikasnosti ekološke politike (Radosavljević i dr., 2022). Takva ekološka politika je preduslov za stvarnu a ne za pokaznu „zelenu ekonomiju“. Pokazna zelena ekonomija je u stvari stvarna slika onoga što predstavlja „cirkularna ekonomija“. Cirkularna ekonomija predstavlja jednu vrstu samoobnovljivog ekonomskog sistema u okviru kojeg se proizvodni (prirodni) resursi, otpad, emisija otpada i energetski trošak bitno umanjuju usporavanjem, zaokruživanjem i produžavanjem energetskih i materijalnih ciklusa u proizvodnji. Osnovni identifikator cirkularne ekonomije, njena pokazna strana, je reciklaža otpada, sam problem otpada postaje dominantan ako ne i ključni pojam vezan za dve pojave. S jedne strane to je zagađivanje životne sredine otpadom a sa druge strane to je problem tretiranja otpada. Međutim „zelena ekonomija“ u sebe uključuje i inovacije, osmišljavanje i stvaranje proizvoda kojima se produžuje životni vek, gde nema uskraćivanja održavanja i servisiranja, i gde su na primer proizvođači u obavezi da iskorišćen, dotrajao ili pokvaren proizvod preuzmu za proces reciklaže. To je opet prostor gde politika a pogotovo ekološka politika, kao javna politika, treba da preuzme liderstvo. Zadatak ekološke politike ne bi bio samo disciplinovanje ekonomskih subjekata za stvaranje ili

ulazak u „cirkularnu“ (kružnu) ekonomiju već i oblikovanje prostora za uključivanje ekoloških i tržišnih mehanizama koji bi delovali motivišuće na privredne subjekte za uključivanje u ove procese, odnosno u ekologizaciju celokupnog proizvodnog odnosno tržišnog ciklusa. Drugi zadatak ekološke politike ima psihološku dimenziju, koja ima i ekonomske momente. To je namerni uticaj na promenu obrazaca ponašanja pojedinaca, odnosno promena obrazaca po kojima funkcioniše potrošačko društvo kao i finansijsko stimulisanje građana da se uključe u tokove „cirkularne ekonomije“ i na taj način doprinose i ličnom i društvenom prosperitetu. Zato u digitalnoj civilizaciji ne možemo očekivati radikalno smanjivanje otpada ali ono što možemo da očekujemo jeste povećanje tretiranja otpada, odnosno njegovo ponovno iskorišćavanje. Ta očekivanja mogu stvoriti i ekonomsku a pre svega političku praksu da u bližoj budućnosti jedno od glavnih merila uspešnosti „zelene“ ekonomije bude stepen iskorišćavanja otpada.

2. REZULTATI I DISKUSIJA / RESULTS AND DISCUSSION

2.1. *Iskustva Evropske unije / Experiences of the European Union*

Na nivou EU u toku poslednje decenije doneto je više dokumenata kojima su definisane zajedničke politike u pogledu daljeg razvoja u pravedno i prosperitetno društvo, sa modernom, resursno efikasnom i konkurentnom ekonomijom, kojima se štite prirodna bogatstva i zdravlje građana i štiti i unapređuje životna sredina. Evropska unija ima dugu tradiciju ne samo u razvoju linearne ekonomije već i cirkularne ekonomije. Stimulisanje štedljivog mentaliteta građana se kombinuje sa ekonomskim stimulansima i strogom primenom zakonskih mera ne samo prema privrednim subjektima već i prema građanima. Na taj način, tradicija tretiranja i upravljanja otpadom ima ogroman, nemerljiv, uticaj u daljem favorizovanju kako cirkularne tako i zelene ekonomije u državama članicama EU. No, i pored toga EU smatra da to nije dovoljno i da je potrebno i dalje usklađivati i usavršavati pravni okvir kako bi se stepen iskorišćavanja a posebno tretiranja otpada doveo do mere koja neće ugrožavati životnu sredinu ali ni kvalitet života građana. Strateški okvir daljeg razvoja politike u oblasti zaštite životne sredine EU je postavila u toku 2013. godine usvajanjem Sedmog akcionog programa EU za životnu sredinu do 2020. (Odluka 1386/2013/EU). Za zemlje članice to je značilo uspostavljanje specifičnih i jasno definisanih prioritarnih ciljeva, pre svega u oblasti upravljanja otpadom: pretvaranje otpada u resurs koji je zasnovan na strogoj primeni principa hijerarhije up-

ravljanja otpadom (Тодоровић, 2020); smanjenje stvaranja otpada (ukupne količine i po glavi stanovnika); postepeno smanjenje odlaganja otpada koji se može reciklirati i ponovno iskoristiti; obezbeđenje visokokvalitetnog recikliranja, uključujući produženu odgovornost proizvođača i razvijanje tržišta sekundarnih sirovina. U tom smislu, programom je definisana potreba preispitivanja postojećih ciljeva kako bi se podstakao model cirkularne ekonomije zasnovan na životnom ciklusu proizvoda. Prvim akcionim planom za cirkularnu ekonomiju „Zatvaranje kruga“ - Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju (COM/2015/614) Evropska komisija je usvojila mere koje su se odnosile na unapređenje upravljanja otpadom: smanjenje odlaganja otpada na deponijama i povećanje pripreme za ponovnu upotrebu i reciklažu ključnih tokova otpada, kao što su komunalni otpad i ambalažni otpad, podsticanje neophodnih ulaganja u upravljanje otpadom, promocija ekonomskih podsticaja i poboljšanje šeme produžene odgovornosti proizvođača. Na osnovu ovog plana usvojen je paket direktiva za cirkularnu ekonomiju u oblasti upravljanja otpadom, kojima su pored određenih izmena propisani i novi ciljevi do 2035. godine za zemlje članice. Evropska strategija za plastiku u cirkularnoj ekonomiji (COM/2018/028), prema ovom programu do 2030. godine, ima za cilj da se sva ambalaža od plastike reciklira. Strategija podstiče cirkularni pristup kojim se daje prednost korišćenju održivih i netoksičnih proizvoda koji se mogu ponovo upotrebiti u odnosu na plastične proizvode za jednokratnu upotrebu. Takođe se ovom direktivom postavljaju posebni zahtevi u smislu potpune zabrane proizvodnje i stavljanja na tržište određenih proizvoda; smanjenja nastajanja ovog otpada, razvoja sistema upravljanja plastičnim otpadom i sprečavanja zagađenja i rešavanja problema morskog otpada. Akcioni plan EU o cirkularnoj ekonomiji - Za čistiju i konkurentniju Evropu (COM/2020/98) iz 2020. godine je postavio još ambicioznije mere kako bi se stimulisao prelazak na „cirkularnu“ ekonomiju, odnosno razvila efikasna i konkurentna ekonomija kojom bi se obezbedilo da do 2050. godine na nivou zajednice eliminišu emisije gasova staklene bašte. Posebna pažnja je posvećena sektorima tekstila, građevinarstva, elektronike, baterija i vozila, ambalaže, otpada od hrane i plastike. Fokus mera u upravljanju otpadom je usmeren ka potpunom izbegavanju nastajanja otpada, odnosno njegovoj transformaciji u visokokvalitetne sekundarne sirovine, i dobrom funkcionisanju tržišta sekundarnih sirovina (Vučinić i dr., 2022). Generalno, predložene aktivnosti trebalo bi da doprinesu zatvaranju životnog ciklusa proizvoda kroz povećan stepen reciklaže i ponovne upotrebe, i ostvarenju koristi za

privredu i zaštitu životne sredine. Treba pomenuti i Direktivu 2008/98/ES Evropskog Parlamenta i Saveta o otpadu - Okvirnu direktivu o otpadu – koja je stavila određene, ranije usvojene, direktive van snage i propisala nove odredbe od značaja za dalji razvoj upravljanja otpadom - od hijerarhije upravljanja otpadom do obaveze izrade planova za upravljanje otpadom i programa prevencije nastajanja otpada na nacionalnom nivou. Definisana je i produžena odgovornost proizvođača, prema kojoj države članice mogu preduzeti mere kako bi osigurale da svako fizičko ili pravno lice koje profesionalno razvija, proizvodi, prerađuje, tretira, prodaje ili uvozi proizvode (proizvođač) preuzima odgovornost za upravljanje otpadom. Treba istaći i Direktivu 94/62/ES o ambalaži i ambalažnom otpadu koja je imala dva glavna cilja: zaštitu životne sredine i obezbeđivanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta EU. U tom smislu, direktiva je propisala mere koje su prvenstveno usmerene na sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada, ponovnu upotrebu ambalaže, reciklažu i druge načine ponovnog iskorišćenja ambalažnog otpada, što direktno dovodi do smanjenja odlaganja ove vrste otpada. Ključni zahtevi prema državama članicama odnose se na mere za podsticanje povećanja udela ambalaže za višekratnu upotrebu koja se stavlja na tržište i sistema za ponovnu upotrebu ambalaže. Mere koje države članice mogu da koriste uključuju: upotrebu sistema povraćaja depozita, postavljanje kvalitativnih ili kvantitativnih ciljeva, upotrebu ekonomskih podsticaja i postavljanje minimalnog procenta ambalaže za višekratnu upotrebu koja se svake godine stavlja na tržište za svaki tok ambalaže. Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu dopunjena Direktivom EU 2018/852 iz paketa cirkularne ekonomije zahteva od država članica da obezbede da se do 31. decembra 2024. godine uspostave kolektivni operateri za izvršenje obaveza produžene odgovornosti proizvođača za sve vrste ambalaže. Povećani su ciljevi koje treba postići: 1) zajednički cilj EU za reciklažu ambalažnog otpada je najmanje 70% masenog udela od ukupnog ambalažnog otpada do kraja 2030. godine; 2) minimalni ciljevi prema masenom udelu za reciklažu za sledeće materijale sadržane u ambalažnom otpadu do kraja 2030. godine su: 55% plastike, 30 % drveta, 80 % crnih metala, 75 % stakla, 85 % papira i kartona.

2.2. *Iskustvo Republike Srbije / Experiences of the Republic of Serbia*

Ako pogledamo u bližu prošlost, pre integracionih procesa Srbije u EU, otpad nije bio ključna reč u ekološkoj politici, niti se shvatao njegov ekonomski i pre svega resursni potencijal. Reciklaža je postojala kao pojam u teoriji a sam otpad je često bio de-

finisan kao „sekundarne sirovine“, odnosno rezervni sirovinski fond koji je mogao da se ponovo iskoristi. Dostupni podaci govore da je količina otpada u Srbiji rasla proporcionalno povećavanju životnog standarda, odnosno da se u trenucima manjih ili većih kriza, kada je slabila kupovna moć, smanjivala i količina otpada koji se tretirao kao komunalni otpad. Ukupna količina stvorenog otpada u Srbiji je 2011. godine iznosila 2,71 miliona tona, odnosno 1,01 kg dnevno po stanovniku. Pad je usledio 2015. godine kada je količina stvorenog otpada iznosila 1,84 miliona tona, odnosno 0,71 kg po stanovniku. Skok je usledio, uz naravno postepeni rast u međuperiodu, 2022. godine kada je ukupna količina otpada iznosila 2,95 miliona tona, odnosno 1,17 kg po stanovniku (Agencija za zaštitu životne sredine, 2021). Ako se pogleda morfološki sastav otpada, najveći procenat pripada biootpadu - 40%, zatim dolaze papir i karton sa 13% i plastika sa 12%, elektronski otpad sa 5% i staklo sa 4%. Ovde ne govorimo o specifičnim vrstama industrijskog otpada. Osnovni identifikovani problemi su pre svega problemi u sprovođenju zakona i uredbi, nedostatak inspeksijskih službi, nedovoljan broj uređenih deponija, neregulisan sistem sakupljanja otpada itd. Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022-2031 godine kao jednu od mera za smanjivanje otpada i njegovo uključivanje u legalne ekonomske tokove navodi više mera koje upravo imaju zadatak jačanja kapaciteta institucija u oblasti upravljanja otpadom i usklađivanje pravnih normi Srbije sa pravnim normama EU u ovoj oblasti (Vlada Republike Srbije, 2022).

ZAKLJUČAK / CONCLUSION

Problem prelaska sa linearne na „zelenu ekonomiju“ ne može se samo svoditi na rešavanje problema otpada, iako je otpad postao civilizacijski ekološki problem. Cirkularna i zelena ekonomija postavljaju nova merila ekološke i proizvodne efikasnosti kako u EU tako i u Republici Srbiji. Ukoliko bismo uporedili podatke po pitanju otpada između EU i Srbije morali bismo prvo da istaknemo da su pravna rešenja iz ove oblasti u Srbiji novijeg datuma i da su rezultat usklađivanja nacionalnog zakonodavstva iz ove oblasti sa zakonodavstvom EU. Srbija je relativno novo potrošačko društvo a sa nastankom i razvijanjem potrošačkog društva uvećava se i količina otpada koja se nekontrolisano deponuje u životnu sredinu. U poređenju sa zemljama EU, Srbija stvara otpad koji je proporcionalan njenom ostvarenom ekonomskom i industrijskom razvoju. Međutim ono što nas ovde treba da zabrine jeste problem izuzetno niskog stepena iskorišćavanja otpada. Prema dostupnim podacima za 2020. godinu od ukupno 3 miliona tona komunalnog otpada

samo se 455 hiljada tona reciklira pri čemu polovina od te količine otpada na karton i papir, a približno po 50 hiljada tona otpada na metal i elektronski otpad. Rešenja, kao što smo ranije napomenuli, jesu i unapređivanje pravnog okvira, ali pored toga tu moraju biti prisutni i edukacija stanovništva, uređivanje deponija, jačanje postojećih infrastruktura za tretman i odlaganje komunalnog otpada, jačanje javnih komunalnih preduzeća koja se bave sakupljanjem i tretiranjem otpada, kao i privatnih preduzeća u takozvanoj „reciklažnoj industriji“, ali i uvođenje individualnih sakupljača otpada u legalne ekonomske tokove.

LITERATURA / REFERENCES

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine, (2021). *Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011-2020. godine*. Dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/UpravljanjeOtpadomRS_2011_2020.pdf
- [2] Marković, D.Ž. (2015), *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
- [3] Munitlak Ivanović, O., Vujić, M. (2022), Model linearne ekonomije vs. model cirkularne ekonomije, *Ecologica*, 29(106), 163-169.
- [4] Nadić, D., Šuvaković, U., Vujić, M. (2018), Marginalizovane društvene grupe i „Zelena ekonomija“, *Ecologica*, 25(91), 625-631.
- [5] Radosavljević, D., Stojković, M., Josipović, S., Slavković, A., Popović, A., Đolić, M. (2022), Društveni, ekonomski i ekološki aspekti tranzicije linearne u cirkularnu ekonomiju na primeru prerađivanja otpada od hrane, *Ecologica*, 29(106), 266-272.
- [6] Тодоровић, М. (2020), Третман отпада у Републици Србији, *Напредак*, Београд, 1(3), 131-144.
- [7] Vlada Republike Srbije, (2022), *Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022-2031. godine*. Dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-02/program_upravljanja_otpadom_u_rs_za_period_2022-2031._god_0_2.pdf
- [8] Vučinić, I., Arsić, Lj., Vujović, S. (2022), Mogućnosti primene koncepta cirkularne ekonomije u organskoj proizvodnji, *Ecologica*, 29(107), 373-381.