

Politike in instrumenti varstva okolja v Sloveniji ter okoljska davčna reforma

UVOD

Optimalna alokacija produkcijskih faktorjev, dela, kapitala, narave in njihova najboljša kombinacija zagotavljata kar največjo blaginjo v narodnem gospodarstvu. Ob upoštevanju dveh osrednjih problemov današnjega časa, tj. nezaposlenosti in čezmernega onesnaževanja okolja/porabe virov, je zgrešena alokacija očitna. Ker so cene osnovno znamenje alokaciji produkcijskih faktorjev in ker predstavljajo davki pomemben del cene, je jasno, da lahko spremembe v obdavčitvah izboljšajo alokacijo in s tem tudi blaginjo.

Okoljski davki so le eno od sredstev za doseg učinkovitejšega delovanja nacionalnih gospodarstev in trajni razvoj, a zelo pomembno. Z okoljsko davčno reformo, ki predvideva zniževanje obdavčitve dela in povečevanje davkov na razvrstitev okolja, bi namreč lahko dosegli dve koristi hkrati, zato se s tem v zvezi govori tudi o učinku "dvojne dividende". O okoljskih davkih je razmišljal že Pigou pred več kot sedemdesetimi leti, vendar so ekonomski instrumenti varovanja okolja pritegnili večjo pozornost šele ob koncu 80. let. Razloga sta najverjetneje predvsem dva. Prvi so davčne reforme v številnih razvitih državah s poudarkom na večji učinkovitosti davčnih sistemov, drugi pa vse večja zaskrbljenost zaradi distorzijskih učinkov konvencionalnih davkov na nacionalnih ravneh, pa tudi na mednarodni ravni.

Vse od začetkov tranzicijskih procesov v državah srednje in vzhodne Evrope so bila pričakovanja, predvsem med okoljevarst-

veniki v razvitih državah, o širši uporabi ekonomskih instrumentov varovanja okolja v državah na prehodu precejšnja. Po njihovem prevladujočem prepričanju namreč tranzicija prinaša institucionalne spremembe, ki zagotavljajo edinstvene možnosti za večjo uporabo instrumentov varovanja okolja z integralnimi, ekonomskimi in okoljskimi učinki. Kljub določenim pozitivnim premikom pa o večjih spremembah v tej smeri na splošno še ni mogoče govoriti. Ali je Slovenija pri tem izjema in kolikšna je ob obstoječem davčnem sistemu "potreba" po uvajanju sestavin okoljske davčne reforme?

Potrebo po EDR utemeljujemo z alokacijskimi distorzijami, ki jih povzroča obstoječi davčni sistem: delo je zaposleno premalo, okolje pa preveč. Slovenski davčni sistem lahko s tega stališča na grobo diagnosticiramo tako, da slovensko strukturo javnofinančnih prihodkov, mednje spadajo davki, primerjamo s strukturo javnofinančnih prihodkov v državah, ki imajo jasnejše predstave o škodljivih alokacijskih učinkih njihovega davčnega sistema.

Davčno obremenjenost produkcijskih faktorjev v Sloveniji in s tem tudi sliko o tem, kako "zelen" je proračun države, prikazuje tabela 1. Razvrstitev je narejena upoštevajoč naslednjega merila. Večino davčnih prihodkov lahko razvrstimo po tem, kateri produkcijski faktor posamezen davek bremeni. Davek je mogoče pripisati določenemu produkcijskemu faktorju le, če je ta uporabljen v produkcijskem procesu. Prispevki za socialno varnost morajo tako biti plačani le, če je zaposlen faktor delo. Davek, ki ga ni mogoče z gotovostjo pripisati določenemu produkcijskemu faktorju, označimo za nevtralni.

Tabela 1: Davčno breme produkcijskih faktorjev dela, kapitala in narave v Sloveniji

V %	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Delo	61	60	57	55	55	61
Kapital	4	4	6	5	5	4
Narava	9	10	11	11	12	9
Nevtralno	26	26	27	29	29	26
Skupaj %	100	100	100	100	100	100

Vir: Markovič Hribernik, Schlegelmilch, 1998, str. 307–308.

Tabela 1 je že sama po sebi dovolj zgovorna in kaže na eni strani na veliko obremenjenost faktorja delo in na drugi strani na majhno obremenjenost narave in kapitala. Slika pravzaprav ne odstopa dosti od tistega, kar je značilno tudi za druge države. Za primerjavo prikazuje tabela 2 podatke za Nemčijo (podobno pa je tudi v drugih državah).

Tabela 2: Delež davkov na posamezni produkcijski faktor v vseh davčnih prihodkih v letih 1970–1996 v Nemčiji

V %	1970	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Delo	45	50	50	51	51	62	63
Kapital	17	16	16	17	16	11	10
Narava	12	10	9	8	9	9	8
Nevtralno	26	24	25	24	24	18	19
Skupaj %	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Markovič Hribernik, Schlegelmilch, 1998, str. 309.

Okoljska davčna reforma, ki meri na povečanje okoljskih (med njimi še posebej energetskih) davkov ob hkratnem zmanjševanju drugih, bolj alokacijsko "motečih" obdavčitev, kot je obdavčitev dela, naj bi torej odpravila prav to neustrezno strukturo proračunskih prihodkov.

O okoljski davčni reformi zaenkrat v Sloveniji še ne moremo govoriti, čeprav sta slovenska okoljevarstvena in davčna politika uporabili ukrep, ki je prepoznavni znak okoljske davčne reforme: leta 1997 sta uvedli davek na CO₂, kar sta pojasnili z izpadom prihodkov zaradi znižanja prispevkov za socialno varnost v letu 1996. Da bi lahko govorili o okoljski davčni reformi, bi morala vlada to tudi oznaniti – ker tega ni, slovenskih ukrepov še ne prištevamo med zglede okoljske davčne reforme. Naša okoljevarstvena zakonodaja temelji na normativnih določbah. Ekonomsko obarvanih dajatev, namenjenih varovanju okolja (okoljskih dajatev) – predstavljene so v nadaljevanju – pa imamo dokaj malo celo v primerjavi z manj razvitimi gospodarstvi na prehodu.

OKOLJSKE DAJATVE V SLOVENIJI

Prva okoljska dajatev je bila v Sloveniji uvedena leta 1990. To je bil ekološki davek, ki so ga plačevali vsi porabniki električne energije, katerih poraba je presegala 100 kWh mesečno. Ob sprejemu zakona je bila dajatev določena v višini 0,04 din od vsake porabljene kWh električne energije, s sprejemom zakona o varstvu okolja leta 1993 pa je bila ukinjena. Zakon je predpisoval tudi plačevanje povračila za onesnaževanje zraka, vode in za posebne odpadke, ki ogrožajo okolje (Zakon o zagotavljanju in uporabi sredstev za varstvo okolja, 1990, str.170). V samostojni Sloveniji smo z uvajanjem okoljskih dajatev začeli leta 1995, ko je bila uvedena taksa na obremenjevanje voda. Od 1. septembra 1995 jo plačujemo na kemijsko potrebo po kisiku, od 1. januarja 1997 za enote obremenitve z živim srebrom, kadmijem, kromom, nikljem, svincem in bakrom ter spojinami teh elementov, po letu 2000 pa bodo one-

snaževalci plačevali tudi za enote obremenitve z organskimi halogenskimi spojinami in po letu 2003 še za obremenitve s fosforjem in dušikom (Uredba o taksi za obremenjevanje vode, 1995, str. 3215–3218). Ker je osnova za pobiranje takse na obremenjevanje voda letno presežena količina in koncentracija določenih snovi v vodi, je mogoče sklepati, da osnovna vloga te dajatve ni internalizacija vseh, ampak samo dela eksternih stroškov (Markovič Hribernik, Schlegelmilch, 1998, str. 35).

Osnova za plačilo omenjene takse so enote obremenitve v koledarskem letu. Enote obremenitve se izračunavajo na osnovi količine in onesnaženosti porabljene vode. Ob uvedbi je taksa znašala 640,00 SIT na enoto obremenitve, nato se je v letu 1996 povečala na 800,00 SIT in s 1. januarjem 1997 na 1200 SIT, lani pa na 2100 SIT. Letos naj bi plačevali takso v višini 3400 SIT za enoto obremenitve. Iz podatkov je razvidno, da se dajatev realno visoko povečuje, enakomerna rast pa naj bi se nadaljevala tja do leta 2007 (Predlog uredbe o taksi za obremenjevanje voda z obrazložitvijo, 14. maj 1995). Takso za obremenjevanje vode plačuje v Sloveniji okoli 900 industrijskih podjetij in gospodinjstva (od njih jo pobira okoli 60 komunalnih podjetij), plačevanja pa so oproščeni onesnaževalci, ki znesek svoje obveznosti iz naslova plačila takse porabijo za gradnjo čistilnih naprav ali postopka, ki bo zmanjšal onesnaževanje voda (Uredba o taksi za obremenjevanje vode, 1995, str. 3215–3218). Medtem ko veliki porabniki (več kakor 4000 m³ porabljene vode na leto) takso plačujejo neposredno v državni proračun, so za zbiranje takse od manjših porabnikov, gospodinjstev, zadolžena lokalna komunalna podjetja, ta pa ali zaprosijo za oprostitev zaradi bodočega vlaganja ali pa mesečno nakazujejo izkupiček v proračun. Dejstvo, da so plačila takse državi oproščeni tisti, ki sredstva vložijo v izgradnjo čistilnih naprav ali financiranje postopkov, ki zmanjšujejo onesnaževanje, je s stališča okolja vsekakor mogoče šteti za dobro. Zaradi omenjenega ta taksa ni bistveno povečala proračunskih prihodkov, ker večina zavezancev uspešno uveljavlja olajšave iz naslova izgradnje čistilnih naprav. V letu 1996 je bilo teh oprostitev za okoli 16 % vseh nacionalnih okoljevarstvenih naložb ali, povedano nekoliko drugače, naložbe v varstvo površinskih voda so bile za samo 14 % večje od investicijskih namer, ki so jih leta 1996 v svojih vlogah za olajšave ministrstvu za okolje prijavili zavezanci za plačilo takse na obremenjevanje voda (Analiza gospodarskih gibanj v letu 1998 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2002; Pomladansko poročilo 1998, 1998, str. 37).

V Sloveniji se plačujejo tudi vodna povračila za izkoriščanje energetskega potenciala voda, od uporabljene in pitne vode ter izkoriščanja naplavin mivke in gramoza (Uredba o vodnih povračilih, 1995, str. 3214), vendar je njihova višina leta 1996 in 1997 nominalno ostala na ravni iz leta 1995, kar seveda pomeni, da so se realno zmanjšala.

S 1. januarjem 1997 je bila v Sloveniji uvedena taksa za obremenjevanje zraka s CO₂, ki se plačuje na vsebnost ogljika v tekočih, plinastih in trdih gorivih; izvzet je bil premog, ki se uporablja za proizvodnjo električne energije. Cena za enoto obremenitve je ob uvedbi znašala 1,00 SIT (1998 se je cena povečala za trikrat), višina davka, ki obremenjuje posamezni energetski vir, pa je odvisna od njegove okoljske oporečnosti. S 1. januarjem 1998 se je začelo zaračunavati takso tudi na sežiganje gorljivih organskih snovi, uporaba premoga za proizvodnjo električne energije pa naj bi bila s takso obremenjena šele leta 2004 (Uredba o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, 1996, str. 5874–5875). Slednje je s stališča okolja vsekakor sporno, saj je proizvodnja električne energije v termoelektrarnah ena najbolj umazanih. Leta 1997 se je z naslova takse na CO₂ v proračun nateklo 8076,7 mio SIT. V drugi polovici lanskega leta pa je vlada sprejela uredbo o spremembah in dopolnitvah uredbe o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo CO₂. Ta takso v sistemskem smislu nadgrajuje z uvajanjem sestavin t. i. "onesnaževalnih dovoljenj" (več o tem glej v prispevku Tomšič).

Poleg zgoraj obravnavanih moramo kot neposredno okoljsko naslovljena omeniti še naslednja okoljska plačila v Sloveniji:

1) nadomestila za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki jih obravnavamo v nadaljevanju,

2) okoljske dajatve in plačila, ki jih pobirajo občine, vendar teh zaradi krajevne obarvanosti v nadaljevanju ne obravnavamo,

3) vse bolj pa tudi prihodki od koncesij, podeljenih za uporabo naravnih virov ali opravljanje storitev javnih služb s strani države ali občin,

4) nekatera okoljska plačila so začela uvajati podjetja sama, na primer Helios (plačajo ga kupci nekaterih njihovih izdelkov za čiščenje divjih odlagališč odpadkov v kraških jamah, kar je namenjeno zaščiti podtalnice za izboljšanje kakovosti voda); Avtohiša Real (okoljski prispevek plačajo lastniki avtomobilov za financiranje stroškov okoljsko ustreznega odlaganja odpadkov). Tovrstna plačila nas v nadaljevanju ne zanimajo, saj ne gre za plačila v okviru davčnega sistema.

Leta 1997 sta propadla dva poskusa uvedbe davka na avtomobile. Prvi predlog je pripravilo ministrstvo za finance. Bil je zavrnjen, ker ni upošteval okoljskega vidika, saj ni predvidel obdavčitve starih avtomobilov. Glede na predlagano besedilo zakona pa bi, če bi bil sprejet, rabil bolj fiskalnim kot okoljevarstvenim ciljem, saj bi stari avtomobili, ki onesnažujejo okolje bolj kakor novi, ostali neobdavčeni (Predlog zakona o posebnem davku od cestnih motornih vozil, 1997, str. 39–41). Drugi predlog obdavčitve avtomobilov je predlagala opozicija v državnem zboru. Davek naj bi se plačeval ob vsakoletni registraciji avtomobilov, vendar je bil zavrnjen iz političnih razlogov.

PREOSTALI DAVČNI IN DRUGI PREDPISI S POSREDNIMI ALI MOREBITNIMI UČINKI NA OKOLJE

Med drugimi davčnimi predpisi, ki posredno učinkujejo na okolje, velja glede na delež davčnih prihodkov, ki se z njim ustvari, najprej omeniti prometne davke. Splošna stopnja prometnega davka v Sloveniji je za blago 20 %, za storitve 6,5 %, obstaja pa vrsta zvišanj oziroma znižanj davčne stopnje za posamezne proizvode, od katerih lahko nekatere ocenimo tudi s stališča okolja. Kot primerne je tako mogoče razumeti (Zakon o prometnem davku, 1996):

- znižano, desetodstotno davčno stopnjo za peči za centralno ogrevanje in za ogrevanje sanitarne vode na tekoče in plinasto gorivo,
- nižje, tj. desetodstotno obdavčenje pralnih praškov brez fosfatov,
- petodstotno davčno stopnjo za sončne grelnike, zbiralnike, toplotne črpalke in druge toplotne naprave za neposredno in posredno izrabo sončne energije, za naprave za pridobivanje električne energije iz vetra in za fluorescenčne žarnice,
- petodstotno obdavčenje steklene embalaže in embalaže, izdelane iz polimerov, prijaznih do narave,
- petodstotno obdavčenje drv, zemeljskega in mestnega plina,
- petodstotno davčno stopnjo za industrijske in druge odpadke (npr. staro železo, steklo, odpadni in rabljeni papir, karton in lepenko),
- petodstotno davčno stopnjo za vodne turbine in opremo za male hidroelektrarne na potokih in rečicah, ki jih kupujejo fizične osebe,
- zvišano, to je 32-odstotno, davčno stopnjo na parfumerijske in kozmetične izdelke (npr. razne kreme, maske, odstranjevalce lakov za nohte, utrjevalce za lase itd.),
- zvišano, to je 32-odstotno davčno stopnjo za motorna vozila s prostornino motorja več kot 1,8 litra (motorno gorivo) in več kot 1,9 litra (dizelsko gorivo),
- povišano obdavčitev cigaret in drugih tobačnih izdelkov, za katere velja 45-odstotna stopnja prometnega davka, ob nakupu pa se plača še posebni prometni davek v višini 30 SIT za škatlo in fiksna dajatev na zavojček 20 cigaret, odvisna od razreda cigaret – za uvožene in licenčne cigarete znaša 35 SIT, za ekstra domače cigarete 18 SIT, za druge vrste cigaret kakovostnih skupin I do IV pa 9 SIT za škatlo.

Med določbami zakona z resnimi škodljivimi vplivi na okolje pa velja posebej izpostaviti relativno znižano:

- desetodstotno obdavčitev elektrike,
- desetodstotno obdavčitev premoga, lignita,
- desetodstotno davčno stopnjo za ekstra lahko kurilno olje,
- petodstotno obdavčitev organskih in mineralnih gnojil in sredstev za varstvo rastlin.

Znižana davčna stopnja pri premogu ni redka niti v državah Evropske unije. Razlog je nedobičkonosno izkoriščanje rudnikov,

zato se države ne nagibajo k njihovem dodatnemu obremenjevanju. Vendar je nižja obdavčitev premoga slaba za okolje iz dveh razlogov:

- zaradi znižane davčne stopnje je poraba premoga večja,
- spodbuja rabo premoga kot nadomestka. Ker je med vsemi viri energije premog najbolj obremenjujoč za okolje, je mogoče to s stališča okolja označiti za slabo.

Za okolje slaba je znižana davčna stopnja za mineralna gnojila – s tem se spodbuja njihovo uporabo, hkrati pa to pomeni tudi izgubo potencialnih davčnih prihodkov države. Če bi bila mineralna gnojila obdavčena s splošno, 20 % davčno stopnjo (namesto znižane, pet odstotne) in če bi upoštevali podatke o porabi mineralnih gnojil, bi lahko ocenili izgubo proračunskih prihodkov v višini 514 milijonov SIT (Markovič Hribernik, Schlegelmilch, 1998). Poleg fiskalne je to izguba tudi s stališča varstva okolja, saj teh prihodkov ni bilo mogoče uporabiti niti za okoljevarstvo.

Nižjo obdavčitev električne energije lahko s stališča okolja označimo kot slabo, vendar je cena električne energije, ki je pomemben usmerjevalec njene porabe, rezultat tudi drugih davčnih vplivov (npr. vodna povračila, prispevek za zaprtje nuklearne elektrarne Krško, dohodnine), ne le prometnega davka.

Električna energija se v Sloveniji sicer stalno draži, vendar še vseeno zaostaja za povprečnimi cenami električne energije v državah EU. Za mednarodno primerjavo cen električne energije smo uporabili podatke o cenah v državah EU (1. januar 1998). Tipični domači gospodinjstvi plačuje za 10,9 % nižjo, izbrani industrijski pa za 6,6 % višjo ceno električne energije brez davka kakor primerljivi porabnik v EU (Ekonomsko ogledalo, 1998, str. 23).

Posebno pozornost zasluži obdavčitev naftnih derivatov. Maja 1997 so bile maloprodajne cene naftnih derivatov 37 % pod povprečjem držav EU, cene brez upoštevanja davkov pa le 2 %. Medtem ko je bilo v Sloveniji povprečno davčno breme 113 % cene, je v EU okoli 233 % (Ekonomsko ogledalo, 4/97, str. 23). S stališča okolja so s takšnimi cenami potrošnikom in investitorjem dana napačna znamenja, ki ne odsevajo vseh stroškov spodbujenega dodatnega obremenjevanja okolja.

Vendar se je stanje leta 1998 popravilo ne le zaradi Slovenije, temveč tudi zaradi zaščitnih ukrepov v Italiji, ki regionalno diferencirajo ceno derivatov v obmejnem pasu. Slovenska vlada je v drugi polovici lanskega leta liberalizirala cene mazuta, plinskega in kurilnega olja. Če vzamemo za zgled samo neosvinčeni 95-oktanski motorni bencin, pa je lani maloprodajno ceno skupno povečala za 9,6 %. Pri tem je petkrat povečala delež davka v ceni tega bencina (Ekonomsko ogledalo, št. 11/98). Tako pomeni pri tej vrsti bencina v EU davek 76 %, pri nas pa okoli 70 % maloprodajne cene. Maloprodajna cena neosvinčenega bencina je ob teh spremembah še vedno za 30,7 % nižja od povprečne v EU.

Pri raziskovanju okoljskih značilnosti slovenskega davčnega sistema se je treba pomuditi tudi pri zakonu o dohodnini (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini, 1995, str. 718–720). Za okoljevarstveno primerno je mogoče šteti, da pomeni dohodninsko olajšavo nakup izdelkov z manjšo porabo pitne vode in električne energije oziroma izdelkov, ki so tudi sicer prijaznejši do okolja in imajo potrdilo pooblaščenih ustanov o okoljski primernosti (gre za hladilnike, pralne, pomivalne in sušilne stroje, sesalnike, vrata, okna itd.). Določba vzpodbuja kupce k nakupu varčnih in do okolja prijaznih aparatov, kar je zaradi posledično manjše rabe energije in vode blagodejno za okolje. K ustreznemu gospodarjenju z gozdovi, kar je s stališča skrbi za okolje tudi dobro, spodbuja določba, po kateri je ob vlaganju v lastne gozdove kmetom dovoljeno znižati katastrski dohodek v višini 25 % vrednosti vloženih sredstev za dobo 4 let, za dobo 20 let pa so plačila davka od dohodkov oproščeni tudi vsi lastniki pogozdenih zemljišč (Zakon o dohodnini, Davek od dohodka iz kmetijstva, 1993, str. 3730).

Poleg davčnih veljajo v naši zakonodaji še drugi predpisi, ki se posredno dotikajo varstva okolja. Tako je po zakonu o kmetijskih zemljiščih (Uradni list, 1996, str. 5135) ob spremembi namembnosti zemljišča treba plačati odškodnino, katere višina je odvisna od lege in kakovosti zemljišča, katerega namembnost se spreminja. S stališča okolja gotovo primeren ukrep, saj kmetijske površine ščiti pred pretiranimi pozidavami in drugimi posegi in s tem prispeva k varovanju narave. Za okolje je dobro tudi določilo, da se del tako zbranih sredstev namenja za sofinanciranje izvedbe sanacijskih programov za onesnažena in drugače poškodovana zemljišča ter za podporo sonaravnemu kmetovanju.

EKOLOŠKO RAZVOJNI SKLAD

V skladu s slovensko ureditvijo Ekološko razvojni sklad sicer ni del javnofinančnega sistema, je pa del javnega sektorja za opravljanje nalog, ki bi jih sicer imel državni proračun – spodbuja in podpira okoljevarstvene naložbe v poslovnem sektorju in gospodinjstvih. Gre za institucionalno rešitev, ki je značilna za države z gospodarstvi na prehodu. Namenjena je koncentraciji sredstev za podporo odpravljanju nekaterih podedovanih okoljskih problemov. Ko bodo ti problemi v glavnem rešeni na ravni, primerljivi z glavnimi trgovinskimi partnericami Slovenije, bo dejavnost podpiranja okoljevarstvenih naložb morala dobiti obliko, združljivo s sistemom dodeljevanja državnih pomoči v EU.

Ekološko razvojni sklad Republike Slovenije je bil ustanovljen 1993, delovati pa je začel leta 1994. Namenjen je kreditiranju naložb za varstvo okolja pod ugodnimi pogoji.

Delovanje omenjene organizacije se je v štirih letih, odkar obstaja,

že izkazalo za uspešno in koristno za okolje; z dodeljevanjem ugodnih kreditov je namreč marsikomu omogočila zamenjati okolju škodljiv način ogrevanja s prijaznejšim in je tako pripomogla k zmanjšanju onesnaženosti zraka v mnogih slovenskih mestih. S kreditiranjem naložb v infrastrukturo za oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter ravnanje s komunalnimi odpadki želi sklad izboljšati kakovost slovenskih voda, del razpoložljivih sredstev pa namenja tudi gospodarskim družbam za izboljšanje ravnanja z odpadki (Tavčar, 1996, str. 4–5).

Vloga Ekološko razvojnega sklada je nedvomno pozitivna, čeprav najpogosteje financira projekte, ki skušajo zmanjšati onesnaževanje na izhodu "end of pipe technologies". Poleg tega je mogoče iz strukture naložb sklada razbrati, da pomemben delež obstoječih posojil sklada ni bil podeljen za varovanje okolja, ampak za povečanje preskrbe pitne vode¹, za kratkoročne finančne naložbe ipd. Slednje nakazuje, da ima Ekološko razvojni sklad težave pri plasiranju prostih sredstev za ugodno kreditiranje okoljevarstvenih naložb, kar bi lahko pomenilo, da obstajajo še druge, nefinančne ovire za povečevanje okoljevarstvenih naložb, ki jih še s tako ugodnimi pogoji kreditiranja niso mogli obvladati (Radej, 1997, str.7).

CENE KOMUNALNIH STORITEV

Sklenimo pregled ekonomskega okoljevarstvenega instrumentarija v Sloveniji s predpisi, ki urejajo področje cen komunalnih storitev. Niti pri urejanju cen osnovnih komunalnih storitev ne gre za sestavino davčnega sistema. Kljub temu pa je ureditev tega področja pomembna, ker:

- 1) o spreminjanju cen teh storitev odloča država. Kadar cene niso zadosti visoke za pokrivanje stroškov preskrbe z osnovnimi komunalnimi storitvami, tako kakor v marsikaterem komunalnem podjetju v Sloveniji, naj bi izvajalci dobili primerno nadomestilo iz proračuna.
- 2) poleg tega se precejšen del naložb tega sektorja, zlasti pa naložbe v infrastrukturo, proračunsko financira, saj je infrastruktura za opravljanje komunalnih dejavnosti last občin.
- 3) so osnovne komunalne storitve predmet dodatnega obdavčenja v nekaterih državah, ki so uvedle okoljsko davčno reformo. Tako je na primer Velika Britanija obdavčila lastnike odlagališč odpadkov.

Cene proizvodnje in distribucije vode, odvajanja in prečiščevanja odplak ter odvažanja in odlaganja odpadkov v Sloveniji nadzira vlada in omejuje njihovo rast. Zato ne odražajo dejanskih stroškov, povezanih z opravljanjem zgoraj omenjenih storitev. Taka politika je v marsičem slaba za okolje, saj se niža raven oskrbe, zmanjšuje se vzdrževanje oskrbovalnih sistemov, ni finančnih virov za nove

¹ V konkretnih primerih je šlo za naložbo v preskrbo pitne vode, ki je bila prej ogrožena zaradi razvrednotenja okolja.

naložbe in uvajanje novih, do okolja prijaznejših tehnologij, z naravnimi viri se gospodari neracionalno in drugo. Po drugi strani pa je res, da je za državni nadzor cen na tem področju krivo pomanjkanje ustreznih mehanizmov na krajevnih ravneh za oblikovanje cen komunalnih storitev, ki bi upoštevali tako stroške ponudbe kot tudi plačilno sposobnost vseh porabnikov oziroma gospodarske ter okoljske učinke izvajanja osnovnih komunalnih storitev.

V prihodnje bo treba oblikovati in vzdrževati takšne cene osnovnih komunalnih storitev, ki bodo razbremenile proračun subvencij, ki so sicer okoljsko ugodne, v sistemskem pogledu pa neprimerne zaradi neustreznega pokrivanja stroškov teh dejavnosti (davkoplačevalci namesto porabniki). Omenjena politika zahteva, da vsak porabnik pokriva dejanske stroške preskrbe s storitvami, ki jih opravljajo osnovne komunalne dejavnosti. Potrebne subvencije bi bile precej manjše že, če bi bile namenjene samo izjemam od tega pravila.

Z zahtevo po upoštevanju polne cene, ki bi odražala vse stroške preskrbe z osnovnimi komunalnimi storitvami, pa je povezan tudi interes morebitnih zasebnih vlagateljev za zagotavljanje osnovnih komunalnih storitev. Privatizacija služb, povezanih z zagotavljanjem omenjenih storitev, bi pripomogla k temu, da bi storitve postale učinkovitejše, z večjimi možnostmi za uvajanje najsodobnejše tehnologije. S privatizacijo izvajanja osnovnih komunalnih storitev bi se izdatki javnih financ za namene varstva okolja kar najbolj znižali, ne da bi to prizadelo kakovost ali obseg storitev. Tako bi se proračunsko financiranje okoljevarstvenih projektov preusmerilo tja, kjer so sistemske možnosti za financiranje okoljevarstvenih naložb slabše kakor možnosti financiranja naložb iz cene osnovnih komunalnih storitev.

Na tem zgledu se vidi, kako neposredno sta povezana dva problema, ki ju dosedanje okoljske davčne reforme večinoma še ločujejo: prihodkovna in odhodkovna stran proračuna oziroma prihodkovni (cene, davki) in odhodkovni vidik (subvencije, investicije) okoljevarstvene politike. To povezanost je za čiščenje odpadnih voda prikazal Andersen (1994). Primerjal je učinkovitost in uspešnost istega instrumenta varstva okolja v štirih državah: na Nizozemskem, v Nemčiji, Franciji in na Danskem. Države so se v glavnem razlikovale le po dvojem: v institucionalnih praksah in v tem, kolikšen del prihodkov iz pobranih okoljevarstveno motiviranih komunalnih prispevkov so v obliki naložb preusmerile v komunalno. Najboljši rezultati so bili po ugotovitvi Andersena doseženi takrat, ko je bila stopnja 'reciklaže' prispevkov največja. Zato je pri pregledu ekonomskih vidikov varstva okolja treba upoštevati obe plati medalje, prihodke proračunov države in občin iz uvedenih okoljskih prispevkov in davkov varstva ter proračunske okoljevarstvene izdatke države in občin. Poskus takšne obravnave okoljevarstvene politike, ki sicer presega ustaljeno razmišljanje o okoljski davčni reformi, je na zgledu Slovenije orisan v nadaljevanju.

VARSTVO OKOLJA V SLOVENSКИH JAVNIH FINANCAH

Gospodarske izgube in drugi stroški onesnaževanja okolja dosegajo v Sloveniji 4–6 % BDP na leto, okoljsko razvite države pa za okoljevarstvo v zadnjih dvajsetih letih porabijo komaj okoli 1,5 % BDP. Niti tega v Sloveniji še zdaleč ne dosegamo (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 1995). Velikost okoljevarstvenih izdatkov v Sloveniji v letih 1993 in 1996 ter ocenjeno v letu 1998 prikazuje tabela 3 (podatki zajemajo le proračunske izdatke), hkrati pa je za omenjena leta podana tudi struktura prihodkov od plačil iz naslova razvrednotenja okolja.

Tabela 3: Izdatki proračuna (ožja država, občine) za varstvo okolja (VO) v letih 1993, 1996 in 1998

v mio SIT, tekoče cene		1993	1996	1998	
A	Prihodki od plačil z naslova razvrednotenja okolja 1	A=B+G	1,719	4,930	19,556
B	Vplačila v državni proračun B=C+...+F		1,463	2,145	16,095
C	Ekološki davek		0
Č	Vodna povračila		1,130	1,148	1,550
D	Odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč		332	800	880
E	Taksa na obremenjevanje voda		...	198	445
F	Taksa na obremenjevanje zraka s CO ₂		13,220
G	Vplačila v občin. proračune	G=H+...+K	256	2,785	3,461
H	Odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč		137	1,099	1,039
I	Nadomestila za črpanje naravnih virov		...	100	124
J	Prihodki od koncesij		...	9	11
K	Občinske takse na obremenjevanje okolja		120	1,576	2,287
a	Proračunsko financirani izdatki za	VO a=b+e	2,386	4,565	8,139
b	Odhodki državnega proračuna za	VO b=c+c	180	302	501
c	Okoljevarstvene naložbe države		16	30	90
č	Tekoča poraba države za VO		164	272	411
d	Proračunski transferi za VO, skupaj	d=e+...+i	2,206	4,264	7,638
e	Iz državnega proračuna v tujino		21	25	8
f	Iz državnega v občinske proračune		n.p.	n.p.	n.p.
g	Iz državnega proračuna v Ekološko razvojni sklad		200
h	Del kupnin za ERS		...	851	n.p.
i	Transferi za VO k onesnaževalcem	i=j+k	2,185	3,387	7,430
j	Iz državnega proračuna, od tega za izgradnjo CN1		1,881	2,917	6,987
			...	1,420	5,250
k	Iz občinskih proračunov		304	470	443

Vir: Analiza gospodarskih gibanj v letu 1998 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2002, Pomladansko poročilo 1998, 1998, str. 38. Opomba: 1 Oprostitve plačila takse na onesnaževanje vode zaradi izgradnje ČN. Pomen oznak: ... = ni pojava; n.p. = ni podatka; 0 = manjši od 0,1. ČN – čistilne naprave; VO – varstvo okolja; ERS – Ekološko razvojni sklad.

V letih 1991–1993 je bilo varstvu okolja iz javnofinančnih virov namenjenih več sredstev, kot se jih je iz naslova obremenjevanja okolja steklo v proračune države in občin, predvsem zato, ker so bili v tem obdobju prihodki od okoljskih dajatev še zelo majhni (glej tabelo 3). V letih 1995 in 1996 so bili javnofinančni prihodki od plačil iz naslova obremenjevanja okolja približno tako veliki kakor proračunsko financirani izdatki za varovanje okolja, v zadnjih dveh letih pa po zaslugi na novo uvedene takse na CO₂ oblikuje »precejšen« presežek prihodkov nad odhodki. Ker izdatki za okoljevarstvene namene niso uspeli slediti prihodkom s tega naslova, so se sredstva od okoljevarstvenih prelivala k drugim namenom (Analiza gospodarskih gibanj v letu 1998 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2002, 1998, str. 37–39). Obseg javnofinančnih izdatkov za varovanje okolja torej ni odvisen le od razpoložljivosti javnofinančnih sredstev. Za prihodnje večje okoljevarstvene izdatke bo zato treba med drugim odpraviti tudi institucionalne ovire za okoljevarstvo, na primer okrepiti zmogljivosti občinskih uprav za vodenje samostojne razvojne politike, dograditi okoljevarstveni normativni sistem in razrešiti lastninsko-pravna vprašanja pri izvajalcih osnovnih komunalnih storitev (obveznih javnih služb).

Kje smo pri izdatkih za varstvo okolja v primerjavi z nekaterimi razvitimi državami in kako daleč smo od cilja, ki smo si ga zadali v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije, pa lepo ponazarja tudi slika 1 (podatki so tu prikazani tako za javno financirane izdatke kot tudi za izdatke, financirane iz drugih virov, razen gospodinjstev).

Nacionalna poraba za VO (brez gospodinjstev), kot % od BDP

	Javno financirana poraba za VO, v % od BDP	Drugi viri financiranja VO, v % od BDP	
Nizozemska	0,98	0,92	0,92
Finska	0,8	0,6	0,6
Švica	0,91	1,19	1,19
Avstrija	0,9	0,8	0,8
Nemcija	1,18	0,32	0,32
Francija	0,78	0,42	0,42
Portugalska	0,45	0,25	0,25
Cilj SGRS	0,91	0,6	1,5
Švedska	0,62	0,58	0,58
Velika Britanija	0,36	1,04	1,04
Slovenija 1996	0,38	0,12	0,5
Slovenija 1994	0,25	0,55	0,8

Vir podatkov: SURS, MF, ERS, ocene ZMAR

Slika 1: Nacionalni izdatki za varstvo okolja (brez gospodinjstev) kot % od bruto domačega proizvoda

Vir: Analiza gospodarskih gibanj v letu 1998 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2002; Pomladansko poročilo, 1998, str. 37

Opomba: SGRS – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije

NAMESTO KONCA

Davki, subvencije in državni izdatki omejujejo, spodbujajo ali kako drugače usmerjajo gospodarsko dejavnost. Dejstvo je, da imajo vse gospodarske odločitve posledice za okolje, prav tako kot imajo vse okoljske odločitve gospodarske posledice. Delovanje gospodarske politike je danes še marsikje v nasprotju s širšim ciljem dolgoročnega trajnega razvoja, ki bi zadosti upošteval tudi okolje. Na splošno velja, da mora biti upoštevanje okolja vključeno v vsa področja ekonomske politike. Kmetijska, transportna, energetska in druge politike imajo pogosto mnogo večji vpliv na okolje kakor sama okoljska politika. Ta največkrat poskuša odpraviti le škodo, ki nastane z delovanjem drugih politik. Okoljska politika je torej lahko uspešna le, če druga področja ekonomske politike ne izničijo njenih blagodejnih učinkov na okolje.

Eno izmed pomembnih spoznanj je, da lahko imajo obstoječi davki mnogo večji učinek na okolje kakor sami okoljski davki (zglede prometnega davka, ki po drugi strani še izdatno polni državni proračun). Pred uvajanjem povsem novih okoljskih davkov se je morda zato smiselno najprej osredotočiti na preoblikovanje obstoječih davkov.

Okoljska davčna oziroma širše zelena javnofinančna reforma je še precej nedorečen projekt: postavlja več vprašanj, kakor daje odgovorov. To je povsem razumljivo, če upoštevamo, da so si takšne reforme v zadnjem desetletju komaj utrle pot v omembe vrednem številu držav. Izbira in vpeljevanje ekonomskih instrumentov varovanja okolja mora upoštevati izredno občutljivost javnofinančnega instrumentarija, posebnosti institucionalne zgradbe in okoliščin v različnih državah, zato nosilci ekonomske politike ne morejo javnofinančnega sistema preoblikovati velikopotezno, četudi bi reformo utemeljili na (tujih) izkušnjah. Le zato, ker je bila kombinacija ekonomskih instrumentov in regulacij v eni državi uspešna, še ne pomeni, da jo je mogoče uvesti tudi v drugi državi v povsem enaki obliki. Ključno za uspeh reforme je upoštevati različne institucionalne razmere v vsaki državi posebej.

Iz izkušenj drugih držav se je kljub temu mogoče marsikaj naučiti. Ena od izkušenj, značilnih za to vrsto vprašanj, je, da je treba okoljsko davčno reformo izpeljati v sodelovanju z raznimi deli izvršilne oblasti. Integrativni pristop je upravičen, ker so probleme, reševane z okoljsko davčno reformo, povzročile temeljne pomanjkljivosti delovanja družbene ureditve. Še več, prav zaradi institucionalne vsebine nezaposlenosti in prekomerno razvrednotenega okolja je treba okoljsko davčno reformo, sodeč po izkušnjah drugih, izpeljati ob visoki ravni sodelovanja vseh akterjev: predstavnikov različnih delov izvršilne oblasti, strokovnjakov in/ali predstavnikov vseh drugih, ki naj bi pomembneje sodelovali pri izvedbi okoljske davčne oziroma celo zelene javnofinančne reforme.

Tudi v okviru razmišljanj o slovenski okoljski davčni reformi bi bilo smiselno izpostaviti potrebo po ustanovitvi posebne komisije za okoljsko davčno reformo. Ta bi se ukvarjala z vprašanjem uvedbe novih okoljskih davkov, z vprašanjem zmanjševanja okoljsko škodljivih subvencij in drugimi fiskalnimi ukrepi in celo z nefiskalnimi ukrepi. Njena naloga bi bila spodbujati javne razprave, pomagati iskati zadostno podporo za izvedbo reforme. Komisije oziroma podobna telesa so znana v Belgiji, Kanadi, na Danskem, Irskem, Japonskem, Nizozemskem, Norveškem, Švedskem in v ZDA. Izkušnje iz teh držav kažejo, da lahko komisija pripomore k hitrejši izvedbi okoljske davčne reforme.

LITERATURA:

- ANDERSEN, M. S. (1994): **Governance By Green Taxes, Making Pollution Prevention Pay**, Manchester University Press.
- MARKOVIČ HRIBERNIK, T., SCHLEGELMILCH, K. (1999): "Green Budget Reform in Slovenia; Case Study", v: SCHLEGELMILCH, K.: **Green Budget Reform in Europe; Countries at the Forefront**, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, str.291–443.
- POROČEVALEC DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE (1997): *Predlog zakona o posebnem davku od cestnih motornih vozil*, št. 8/97.
- PREDLOG UREDBE O TAKSI ZA OBREMENJEVANJE VODA Z OBRAZLOŽITVIJO, GRADIVO MOP, (1995).
- RADEJ, B. (1997): "Economic Instruments for Environmental Protection – Case of Slovenia", UN-ECE/OECD Workshop on the Role of Economic Instruments in Integrating Environmental Policy with Sectoral Policies, *Pruhonice*.
- TAVČAR, A. (1996): "Gospodarjenje z odpadki", Ekološko razvojni sklad Republike Slovenije – *ponudnik ugodnih kreditov za ekološke investicije*, Ljubljana, št. 18.
- URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ (1998): Analiza gospodarskih gibanj v letu 1998 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2002; Pomladansko poročilo 1998, Ljubljana, 1998.
- URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ (1995): Strategija gospodarskega razvoja Slovenije: Približevanje Evropi: rast, konkurenčnost, integracija, Ljubljana.
- URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ, (1997): Ekonomsko ogledalo št. 4, Ljubljana.
- URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ, (1998): Ekonomsko ogledalo št. 7, Ljubljana.
- URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ, (1998/a): Ekonomsko ogledalo št. 11, Ljubljana.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1993): Zakon o dohodnini, Davek od dohodka iz kmetijstva, št. 71/93.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1995): Uredba o vodnih povračilih, št. 41/95.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1995): Uredba o vodnih povračilih, št.41/95.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1995): Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini, št. 7/95.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1995): Uredba o taksi za obremenjevanje vode, 1995, št. 41/95.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1996): Uredba o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, št. 68/96.
- URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE (1996): *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, št. 59/96.
- URADNI LIST SOCIALISTIČNE REPUBLIKE SLOVENIJE (1990): Zakon o zagotavljanju in uporabi sredstev za varstvo okolja, št. 2/90.
- ZVEZA RAČUNOVODIJ, FINANČNIKOV IN REVIZORJEV SLOVENIJE (1996): Zakon o prometnem davku, Zbirka predpisov o prometnem davku 1996, Ljubljana.