

ZELENA JAVNOFINANČNA REFORMA

Čas je, da spremenimo trg, da bo delal tudi za okolje!

Nerešeni okoljski in socialni izzivi

Stanje okolja v Evropi in svetu se hitro poslabšuje. Človek s svojo dejavnostjo povečuje potrebo po naravnih virih in s tem breme na okolje. Naravni viri se trošijo z zaskrbljujočo hitrostjo, še posebej v državah v razvoju, ne da bi tudi pospeševali njihov razvoj. Zaloge fosilnih goriv, še posebej nafte, se zmanjšujejo, vendar cene ne odražajo tega stanja. Odvisnost razvitih držav od fosilnih goriv se kaže v mednarodnih napetostih in konfliktih. Trenutni način netrajnostne proizvodnje in potrošnje, katerega značilnosti sta hitro usihanje naravnih virov in rastoča onesnaženost, je nesprejemljiv. Razvite države izkoriščajo vire in s tem vplivajo na podnebje in okolje do takšne mere, da ostaja le malo prostora za trajnostno in nujno rast držav v razvoju. Čeprav zaznavamo napredek na nekaterih področjih, vidimo tudi resne okoljske probleme, za katere rešitev še ni na vidiku.

Podnebje se spreminja in vedno več je dokazov, da mnoge poplave in ekstremni vremenski pojavi, ki smo jim bili priča v zadnjih letih, nastajajo zaradi globalnega segrevanja ozračja. Kupi odloženih odpadkov so vedno večji, okoljski mediji, kot so voda, zrak in tla, pa vse bolj onesnaženi z različnimi substancami. Vse to ima posledično škodljive vplive tudi na zdravje ljudi.

Potrebujemo resnično spremembo v načinu potrošnje in proizvodnje naše družbe. Trenutno trg povečuje pritisk na okolje in gre v smer netrajnostnega razvoja. Tržne spodbude in signali se morajo spremeniti, da bomo lahko šli v smer resnične trajnosti.

Trg, ki ga vodijo nepravilno oblikovane cene

Resnični ekonomski vzroki degradacije okolja so preprosto spregledani. Resničnih stroškov izrabe okolja ne plačujemo (ne vključeno okoljskih eksternih stroškov). Trošimo in proizvajamo, kot da so zemeljske danosti neomejene in zastonj. Stroške rabe okolja preprosto puščamo prihodnjim generacijam in prebivalcem drugih (revnejših) delov sveta.

Trg je preizkušen mehanizem za alokacijo virov, vendar razume le jezik cene. Cene na današnjem trgu so izkrivljene, kar daje trgu nepravilne signale. V tržno orientiranih gospodarstvih cene izdelkov in blaga vsebujejo stroške proizvodnje, vendar načeloma ne vsebujejo stroškov okoljskih škod in vplivov na zdravje. Te škode ekonomisti imenujejo »eksterni stroški«. Tržna ekonomija ne internalizira eksternih stroškov. Večina okoljskih stroškov se šteje za eksterne in plačani so s strani davkoplačevalcev, ali pa sploh niso plačani. Večinoma se akumulirajo v obliki degradacije okolja in tako bremenijo prihodnje generacije.

Težavne so tudi določene subvencije, ki so škodljive okolju. Subvencije v kmetijstvu, energetiki in transportu so dodatni faktor, ki izkrivlja cene. Subvencije (bodisi kot neposredna plačila, bodisi kot davčne olajšave) so v letu 1998 v državah OECD znašale 50,7 milijard evrov za industrijo in 417,3 milijarde evrov za kmetijstvo. Subvencije v energetiki v EU so bile ocenjene na 27 milijard evrov na leto.

Cene so nadalje izkrivljene s splošnimi davki. Okoljski davki v Evropi dosegajo 7% BDP, medtem ko prispevki za socialno varnost predstavljajo 35% BDP. Skupaj z drugimi davki, kot npr. DDV, davki na plače in dobiček, pokrivajo približno 85% vseh evropskih davčnih prihodkov. Trenutno v Evropski uniji, katere dva najbolj pereča problema sta brezposelnost in degradacija okolja, davčni sistem in sistem državnih pomoči negativno vplivata na zaposlenost in podpirata zlorabo naravnih virov. Z drugimi besedami, obdavčujemo ekonomske pluse namesto ekonomskih minusov.

Izkrivljeni signali trga o ceni naravnih virov stimulirajo netrajnostno proizvodnjo in potrošnjo. Skrajni čas je, da se to stanje spremeni. Učinkovita zelena javnofinančna reforma bi postavila vse stvari na pravo mesto.

Zelena javnofinančna reforma

Reforma javnofinančnega sistema v smeri, ki bi stimulirala vzdržno obnašanje tako proizvajalcev kot potrošnikov, je ena od pogosto navajanih rešitev za zgoraj opisane izzive degradacije okolja zaradi nepravilnih signalov trga. Namen zelene javnofinančne reforme je rešiti opisani problem s prerazporeditvijo davčnih obremenitev iz dela na naravne vire in z reformo politike subvencioniranja. Izraz zelena javnofinančna reforma se torej uporablja za reformo, ki vsebuje prenos davčnega bremena iz davkov na delo na davke na okolje, t.j. na uporabo energije ali drugih virov in surovin, okoljsko nevarnih substanc in izdelkov. Reforma obenem vključuje ukinitvev okolju škodljivih subvencij in drugih spremljajočih ukrepov (ukrepi, ki omejujejo nezaželjene socialne učinke, politiko energetske učinkovitost, davčne spodbude za zaščito okolja idr.). S pomočjo zelene javnofinančne reforme je mogoče spremeniti smer razvoja v razvoj, ki upošteva načela trajnostnega razvoja oziroma postaviti temelje za tržno delovanje v smeri trajnostnega razvoja.

»Če je javnofinančno breme prerazporejeno iz dela in drugih proizvodnih stroškov na okoljske stroške izdelkov in procesov, to lahko zmanjša izkrivljene učinke davkov na ekonomijo in koristi okolju. Z zagotovitvijo, da okoljski davki integrirajo okoljske probleme v sektorske politike, so lahko pomembno orodje za doseganje trajnostnega razvoja.« Evropska okoljska agencija (European Environmental Agency – EEA), »Environmental Signals 2002«

Davek je »zelen«, če zmanjšuje rabo okolju škodljivih proizvodov ali spremeni obnašanje v okolju prijazno smer.

Ekonomski instrumenti kot orodje

Potrebujemo instrumente, ki bodo premaknili naše proizvodne in potrošne navade v smeri trajnostnega razvoja. Za večino omenjenih problemov poznamo cilje - vemo kako bi lahko spremenili naše življenje v skladu z načeli trajnostnega razvoja. Poznamo tudi tehnične rešitve. Poznamo ekonomske rešitve, ki nam lahko pomagajo doseči te cilje. Potrebujemo le nekaj politične volje za spremembo. Ekonomski instrumenti lahko igrajo namreč zelo pomembno vlogo. Obstaja jasno soglasje med institucijami, kot sta Evropska komisija in OECD, ter strokovnjaki, da je uporaba ekonomskih instrumentov v okoljski politiki tako nujna kot učinkovita. Iz več razlogov so ekonomski ukrepi boljši kot administrativni ukrepi – oziroma so nujno nadomestilo le-teh. Ne moremo prepovedati avtomobilov ali določiti maksimalnih mej za rabo elektrike v gospodinjstvih ali industriji. Prepovedi lahko nevarne substance, vendar samo, če imamo jasne dokaze ter jasne in izvedljive alternative. Ekonomski ukrepi so pogosto najuspešnejše orodje. Promovirajo lahko bolj racionalno uporabo naravnih virov ali oglašajo okolju bolj prijazne izdelke (s tem, da jih naredijo bolj konkurenčne in ustvarijo trg za njih). Ekonomski instrumenti lahko tlakujejo pot za kasnejše administrativne ukrepe.

Zelena javnofinančna reforma nima le ugodnih okoljskih učinkov, temveč je obenem tudi radikalna fiskalna sprememba, ki ima lahko pomembne socialne in ekonomske posledice. Vse študije kažejo, da bi uvedba zelene javnofinančne reforme imela pozitivne učinke na zaposlenost in BDP. Izkušnje držav, kot so Danska, Nizozemska in Nemčija, kažejo, da zelena javnofinančna reforma ne škoduje BDP in gre z roko v roki z znižano stopnjo brezposelnosti in dohodkovne nevtralnosti.

Značilnosti zelene javnofinančne reforme

Bistvena značilnost zelene javnofinančne reforme je fiskalna nevtralnost. Pomembno je, da **uvedba novih okoljskih davkov kot del zelene javnofinančne reforme ne vodi k splošnemu povečanju davkov, ampak se davčno breme le prerazdeli**. Torej se morajo drugi davki, kot npr. davek na delo, istočasno zmanjšati oz. prihodki od novih okoljskih davkov se morajo uporabiti za zmanjšanje davkov na delo. Takšna javnofinančna reforma bo imela za posledico cenejše delo, kar bo omogočilo bolj trajnostno obnašanje na nekaterih področjih - cena dela je namreč pogosto ovira za uvedbo bolj trajnostnih načinov odlaganja odpadkov, organizacije proizvodnje ter potrošnje.

Naslednja značilnost zelene javnofinančne reforme je omejeno »recikiranje« okoljskih prihodkov, kar v bistvu omogoča fiskalno nevtralnost. Koristno je, da se del prihodkov iz naslova okoljskih davkov uporabi za promocijo okolju prijaznih izdelkov ali načinov obnašanja. Toda če so vsi prihodki uporabljeni za takšne namene, ne gre za zeleno javnofinančno reformo, ker prihodki ne ostanejo za pokritje zmanjšanja davka na dohodek in socialnih dajatev delodajalcev. V takšnem primeru bi okoljski davki povečali davčno breme, kar lahko škodi konkurenčnosti in distribuciji dohodka. Zato je zelo pomembno, da se okoljski prihodki ne uporabijo za podpiranje trajnostnega razvoja v celoti (t.j. da se ne »reciklirajo« v celoti), temveč le v omejenem obsegu.

Tretja bistvena značilnost zelene javnofinančne reforme je ta, da višina okoljskih davkov ne sme biti odvisna od izračuna vrednosti eksternih stroškov (t.j. stroškov, ki jih trg ne vključi v ceno proizvoda). Vrednost eksternih stroškov lahko predstavlja neke vrste vodilo, vendar bo višina davka morala biti določena na podlagi politične odločitve, postavljaljoč specifične okoljske cilje in odločujoč se o zamenjavi določenih izdelkov ali spreminjanju določenega obnašanja. Ko je politična odločitev sprejeta, lahko sledi ocena »davčne tehtnice«: kako visok mora biti davek, da bo bistveno spremenil tržno obnašanje v korist trajnostnemu razvoju.

Okoljski, socialni in ekonomski učinki zelene javnofinančne reforme

Primarni cilj zelene javnofinančne reforme je zmanjšanje negativnih učinkov človekove dejavnosti na okolje. Okoljski davki so pomembno orodje za premik k bolj trajnostnemu obnašanju. Vsakič, ko je potrošnik (ali podjetje) primoran plačati okoljski davek, je stimuliran k temu, da se plačilu izogne in torej poseže po bolj okolju prijaznem izdelku (seveda morajo biti potrošniki in podjetja pravilno obveščeni o okoljskih davkih in prednostih okolju prijaznejših izdelkov). Okoljski davki imajo pozitivne učinke na okolje tudi zaradi tega, ker spodbujajo inovativnost in učinkovitost.

1. Dvojna dividenda

Če je zelena javnofinančna reforma oblikovana v skladu s fiskalno nevtralnostjo (končno davčno breme in raven javnih izdatkov ostaneta nespremenjena), ne bo škodovala konkurenčnosti industrije in zaposlenosti. Pogosto bo celo povečala stopnjo zaposlenosti. Temu rečemo »dvojna dividenda«: bistveno izboljšanje okolja, zaradi internalizacije eksternih stroškov, in priložnost za zmanjšanje davkov na delo in porast zaposlenosti. Izboljšave v okolju ne dosežemo kot rezultat povišanih davkov, ampak kot rezultat vzpodbud proizvajalcem in potrošnikom, da spremenijo svoj način proizvodnje in potrošnje ter da varčujejo z energijo in drugimi vložki.

2. Povečanje učinkovitosti celotnega javnofinančnega sistema

Zelena javnofinančna reforma lahko nudi priložnost za večjo reformo javnofinančnega sistema, s tem, da ga modernizira in ga naredi bolj učinkovitega. Na Švedskem, Danskem, Nizozemskem in v Nemčiji zelena javnofinančna reforma že dolgo časa izvajajo. Javnofinančni sistem ponavadi postane bolj prijazen za razvoj podjetništva. Države, v katerih je neplačevanje davkov pogost pojav, lahko izkoristijo zeleno javnofinančno reformo za zmanjšanje davkov na delo in povečanje posrednih davkov, katerim se je težje izogniti. V nekaterih primerih lahko okoljski davki dovolijo zmanjšanje obsega administrativnih pravil in tako zagotovijo prihranek administrativnih stroškov. Npr. veliko lažje je promovirati energijsko učinkovite avtomobile z dražjim bencinom kot pa vzpostaviti administrativne omejitve rabe goriv.

Orodja zelene javnofinančne reforme

Za izpeljavo zelene javnofinančne reforme je na voljo veliko orodij. Ker podroben opis vseh presega meje pričujoče brošure, je na tem mestu navedenih le nekaj najbolj uporabljanih.

Okoljske investicije se lahko spodbujajo tudi z davčnimi spodbudami (davčne olajšave, davčna povračila).

Okoljski programi podpirajo raziskave in razvoj v čiste tehnologije in instrumente za učinkovito rabo energije.

Diferenciacija davkov je dobro orodje za prioritiziranje čistih izdelkov nad tradicionalnimi.

Odstranitev okolju škodljivih subvencij prinaša še eno dvojno dividendo: medtem, ko povečuje ekonomsko učinkovitost (zaradi odpravljenih motenj na trgu), pomaga k izboljšanju okolja. Nekatere okolju škodljive subvencije morajo biti reformirane, ker bi njihova popolna ukinitve povzročila prevelike motnje na trgu. Take so npr. subvencije v kmetijstvu. Prihodki, ki se prihranijo z ukinitvijo okolju škodljivih subvencij, se lahko uporabijo za financiranje okoljskih programov, kar pripomore k vzdrževanju fiskalne nevtralnosti. Okoljski programi in investiranje v le-te, pospešujejo okoljske učinke zelene javnofinančne reforme.

Obdavčimo ekonomske minuse, ne pa ekonomskih plusov!

3. Dvig konkurenčnosti industrije

Večkrat je slišati trditve, da zelena javnofinančna reforma škodi konkurenčnosti industrije. Argument sloni na domnevi, da bodo okoljski davki vedno del povišanja davkov, vendar je ta domneva napačna. Kot je že zgoraj navedeno je ena glavnih značilnost zelene javnofinančne reforme fiskalna nevtralnost. Prihodki od novih okoljskih davkov se uporabijo za zmanjšanje drugih davkov, predvsem davkov na delo. Celotna operacija je nevtralna (s stališča prihodkov). Davčna osnova se premakne tako, da pridobita tako okolje kot zaposlenost. Evropske države z najbolj napredno zeleno javnofinančno reformo (Švedska, Danska, Nizozemska, Nemčija) so to načelo spoštovale. Načelo je obenem zelo pomembno za sprejemanje reforme s strani javnosti. Čeprav podjetništvo kot celota ne bo na izgubi zaradi zelene javnofinančne reforme, lahko premiki davkov oblikujejo »zmagovalce« (v delovno intenzivnih panogah) in »poražence« (v energetske intenzivnih panogah). Energetske intenzivni sektorji lahko utrpijo nekaj izgub na strani prihodkov na kratek rok. Toda gledano na dolgi rok, bo povečanje energetske učinkovitosti stroškovno učinkovito. Srednjeročno bodo višje cene energije spodbujale industrijo k izboljšanju energetske učinkovitosti. Visoki okoljski davki lahko tako vodijo tudi k visoki ravni industrijske konkurenčnosti. Industrija je prisiljena k zmanjšani rabi energije in surovin in na splošno k racionalizaciji njihovega sistema proizvodnje. Primerjalne študije kažejo, da imajo nekatere države z visokimi stopnjami okoljskih davkov tudi najbolj konkurenčno gospodarstvo (predvsem industrijo). Vsi sektorji, katerih prihranki na socialnih prispevkih bodo večji od stroškov energetskih davkov, bodo z zeleno javnofinančno reformo pridobili.

4. Učinek na razdelitev dohodkov

Zelena javnofinančna reforma ima lahko učinke na delitev dohodkov. Obstajajo strahovi, da bi zelena javnofinančna reforma prinesla negativne učinke za gospodinjstva zaradi npr. višjih računov za električno energijo, kar lahko zmanjša njihovo kupno moč. Če zelena javnofinančna reforma ni kombinirana z ukrepi za preprečitev negativnih učinkov, je strah lahko utemeljen. Pomembno je, da okoljska politika ne ustvari nezaželenih stranskih socialnih učinkov. Dobro zastavljena politika lahko prepreči vse potencialne negativne učinke na razdelitev dohodkov. Pred uvedbo zelene javnofinančne reforme je pomembno, da se preučijo učinki reforme na socialnem področju – učinki so lahko različni iz države v državo.

Ni lahko zasnovati javnofinančne reforme, ki bi imela povsem nevtralen učinek na delitev dobička, poleg tega lahko to naredi reformo težko razložljivo javnosti. V praksi to pomeni, da se v nekaterih primerih ni možno izogniti nekaterim spremembam v socialnih transferjih. Obstaja nekaj načinov, kako se izogniti problemom pri razdelitvi dohodkov. Priporočljivi sta predvsem naslednja ukrepa:

- zmanjšanje prispevkov za socialno varnost enakomerno za zaposlene in delodajalce, kot so to storili v Nemčiji. Ta opcija ponuja prednost kompenzacije obeh skupin, kar prinaša več soglasja. Pomaga lahko zmanjšati nezaposlenost, zaradi nižjih stroškov dela za delodajalce, obenem pa delavcem nadomešča izgubo zaradi višjih računov za energijo.
- zmanjšanje prispevkov za socialno varnost za nižje plače (kot v Nemčiji). To nadomešča disproporcionalni učinek davka na energijo, ki ga ta lahko ima na gospodinjstva z nižjimi dohodki.

Priporočeni so še zmanjšanje davka na dohodek, stanovanjske ugodnosti, ali »zeleni kuponi« za gospodinjstva, raje kot izjeme med davčnimi zavezanci. Spodbude za varčevanje z energijo morajo ostati, vključno s spodbudami za potrošnike z zelo nizko porabo.

5. Promocija čistejše tehnologije in novi trgi

Zelena javnofinančna reforma sili podjetja k investiranju v čistejšo tehnologijo, da lahko prihranijo na davku na energijo. Z varčno rabo energije bo industrija na koncu koncev ne samo prihranila na davkih, vendar tudi na porabi energije. Celotni računi za energijo se torej lahko na dolgi rok zmanjšajo. Z usmerjanjem denarja v raziskave in razvoj se večja konkurenčnost podjetij na srednji in dolgi rok. Raziskave in razvoj spodbujajo inovativnost, kar na koncu večja konkurenčnost podjetij in izdelkov.

Ukrepi za blaženje nezaželenih učinkov zelene javnofinančne reforme

Evropske vlade, ki so uvedle zeleno javnofinančno reformo, so obenem uvedle tudi ukrepe, ki bi blažili učinke zelene javnofinančne reforme, predvsem za potencialne kratkoročne izgube konkurenčnosti za energetske intenzivno industrijo. Obstaja veliko potencialnih ukrepov:

Davčne olajšave

Vse vlade, ki so uvedle zeleno javnofinančno reformo, so ponudile zelo visoke davčne olajšave energetske intenzivnim industrijam. To zna biti nujno, predvsem v času tranzicije, da se izogne prenos težke industrije v druge države, kar ne bi koristilo okolju. Vendar je bistvenega pomena, da se davčne olajšave ponudijo le tistim, ki se trdno obvežejo k zmanjšanju rabe energije ali onesnaževanja. Davčne olajšave naj bodo ponujene samo industrijam, ki resnično trpijo zaradi problemov konkurence.

Postopno uvajanje zelene javnofinančne reforme

Zgodnje obveščanje o spremenjeni javnofinančni politiki je obvezno, da se podjetja lahko prilagodijo in investirajo v nove tehnologije. Konsistentnost politike je prav tako zelo pomembna. Vse države, ki so uvedle zeleno javnofinančno reformo, so jo uvajale po fazah, pogosto z letnim povišanjem davkov skozi planirano obdobje.

Politike regionalnih pomoči

Te lahko pomagajo regijam, ki imajo visoko koncentracijo energetske intenzivne industrije. Davčne spodbude za raziskave in razvoj lahko tem industrijam pomagajo investirati v čistejšo tehnologije. Skladi za okolju škodljive subvencije bi morali biti preusmerjeni v ekonomske in socialne programe prizadetih regij (npr. premogovniki...).

EU in zelena javnofinančna reforma

Že vse od poročila Burtlandove iz leta 1987 je uporaba splošnih ekonomskih instrumentov, še posebej pa davkov, visoko na agendi Evropske Unije. V začetku 90-ih je Evropska Unija zavzela aktivno vlogo v podpiranju ekonomskih instrumentov za doseg trajnostnega razvoja. Ves čas podpira tudi okoljske davke. 6. okoljski akcijski program postavlja ekonomske instrumente za enega od strateških pristopov za doseg trajnostnega razvoja in integracijo okoljskih problemov v druge sektorske politike. V 1992 je Evropska komisija izdelala predlog smernice o energetskem davku (iz 3 USD na sodček do 10 USD na sodček med 1993 in 2000). Predlog je bil obnovljen še dvakrat (v 1995 in 1997) preden je bil letos marca tudi sprejet. V veljavo stopi s 1.1.2004 in predpisuje minimalno obdavčitev mineralnih olj in goriv. Ob razširitvi EU se pojavljajo težnje po bolj centraliziranem določanju osnovnih okoljskih obdavčitev, saj obstaja skrb, da države pristopnice ne bodo postavljale dovolj visokih okoljskih davkov.

Vlade mnogih držav članic so vpeljale zeleno javnofinančno reformo že pred desetletjem ali več in jo še danes učinkovito izvajajo. Osnovne značilnosti javnofinančnih reform po državah EU so preglednost, predvidljivost in postopnost, najbolj pa je obdavčena energija ter v nekaterih primerih še odpadki, kemikalije in embalaža. Predvsem so pri izvajanju zelene javnofinančne reforme uspešne Švedska, Nemčija, Nizozemska, Danska in Velika Britanija. Za predstavitev konkretnega primera vpeljave zelene javnofinančne reforme je uporabljen nemški primer.

»Tržne cene imajo močan vpliv na obnašanje posameznikov in podjetij. Tržne reforme, ki obračajo cene v pravo smer, lahko ustvarijo nove podjetniške priložnosti za razvoj storitev in izdelkov, ki zmanjšujejo pritisk na okolje in izpolnjujejo socialne in ekonomske potrebe.... Največkrat se govori o odstranjevanju podpor, ki spodbujajo izrabo naravnih virov in o plačevanju onesnaževanja. Sprememba cen v to smer zagotavlja stalno spodbudo za razvoj in uporabo varnejše, manj onesnažujoče tehnologije in opreme, in bo pogosto vse kar je potrebno za premik ravnotežja v njihovo dobro. Pravilno uravnavanje cen bo spodbudilo spremembe v obnašanju in tehnologiji.«

Evropska komisija v »A sustainable Europe for a better world: A European Union Strategy for Sustainable Development«

Direktne finančne subvencije imajo neposreden učinek na proračun in vsebujejo: znižane davke in stopnje DDV-ja, neposredno pomoč za materialne in druge vložke, dovoljenja za pospešeno deprecijacijo, odpis dolgov ali podporo raziskavam in razvoju. Kadar te podpore negativno vplivajo na okolje, jih imenujemo okolju škodljive subvencije.

Obstaja tudi vrsta podpornih ukrepov, ki na prvi pogled niso direktni ali celo niso finančni. Ti so subvencionirani s strani drugih proizvajalcev ali plačani s strani potrošnikov (tržno uravnavane cene v obliki mejne zaščite (carine, količinske uvozne kontrole), prepovedi tržne dostopnosti, koncesijske pogodbe, ali različne vrste posrednih podpor na izdelke ali dohodke.)

Obstajajo tudi številna institucionalna pravila, ki prav tako ne dajejo vtisa, da gre za podpirne ukrepe, kot npr. prepoved dostopa do omrežja za distribucijo električne energije.

Za vse panoge je značilno, da celotni okoljski in socialni stroški ekonomskega delovanja niso vključeni v cene, niso internalizirani. To imenujemo implicitne podpore. V tem primeru bi podpora lahko predstavljala nezadostno motivacijo za prihodnjo okoljsko odgovornost. Implicitni transferji tistih, ki proizvajajo negativne eksternalije, vendar za njih ne plačujejo, so pomembni. Vsaka skupina zgoraj navedenih podpornih ukrepov je lahko razvščena na podpore za: 1. izdelke, 2. surovine in polizdelke in 3. kapitalske vložke in vložke dela ter prihodke oziroma dobiček.

Številni podporni ukrepi se še uporabljajo za spodbujanje gospodarske rasti, zaposlenosti, vzdrževanje ali celo poviševanje dohodkov v določenem sektorju. V večini primerov ne le da povečujejo škodo v okolju, temveč tudi niso učinkoviti v doseganju ciljev zaradi katerih so uvedeni. Ukrepi, ki so vezani na uporabo določenih tehnologij, ravni produktivnosti, so najbolj škodljivi okolju.

Tri panoge, ki prejemajo največ okolju škodljivih subvencij so kmetijstvo, energetika in transport. Groba ocena globalne vrednosti okolju škodljivih subvencij dosega trilijon USD na leto.

Prednosti za Slovenijo

Čeprav imamo v Sloveniji relativno razvit sistem okoljskega obdavčevanja, bi nekaj sprememb v javnofinančnem sistemu lahko prineslo Sloveniji določene koristi. Čeprav si še vedno zatiskamo oči pred tem izzivom, je že dolgo jasno, da se energija v Sloveniji uporablja izjemno neučinkovito. Spodnji graf nazorno ilustrira dejstvo, da v Sloveniji porabimo za enoto proizvoda tudi do trikrat več energije kot v nekaterih drugih državah, npr. Švici ali Japonski. To je eno od področij na katerem zelena javnofinančna reforma lahko Sloveniji prinese veliko.

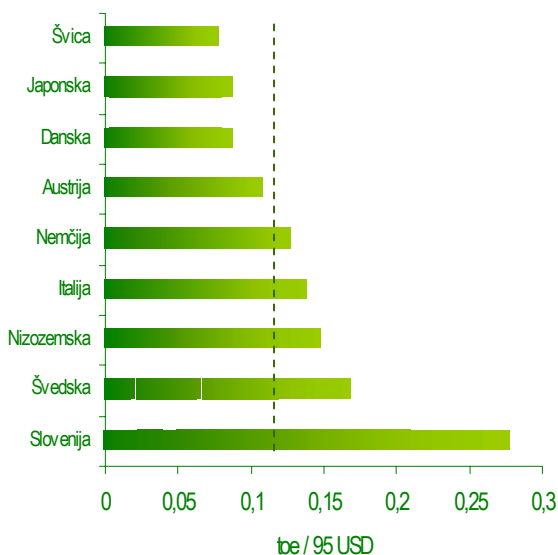
Naslednje takšno področje so visoki davki na delo. Slovenija je edina država v Evropi v kateri se plačuje davek na plače. Le-tega bi bilo dobro ukiniti in nadomestiti z višjimi okoljskimi davki. Poleg tega so tudi splošni davki na delo relativno visoki. Znižanje davkov na delo bi verjetno prineslo znižanje stopenj brezposelnosti.

Popolnoma neurejeno področje je tudi transportna politika. Subvencije za javni transport so se drugod po Evropi izkazale za zelo učinkovite. Višje subvencije prinesejo nižje cene prevozov, kar pritegne več potnikov

nadaljevanje na strani 6

Naj bodo kilovatne ure brezposelne, ne pa ljudje!

energetska intenzivnost v izbranih državah



Zelena javnofinančna reforma v Nemčiji

Nemška vlada se je za uvedbo zelene javnofinančne reforme odločila iz dveh razlogov: slabega stanja okolja in naraščajočih CO2 emisij ter zaradi drage delovne sile (predvsem zaradi prispevkov za socialno varstvo). Zelena javnofinančna reforma je bila zastavljena tako, da je naslavljala oba omenjena problema. Davki, ki so poviševali stroške dela, so bili znižani in preneseni na faktor izrabe okolja. Višji davki na rabo energije so zagotovili ekonomske spodbude za varčevanje z energijo in učinkovito rabo energije, in tako spodbujali inovativnost in nove tehnologije.

Davčni prihodki se v Nemčiji vračajo nazaj k davkoplačevalcem, saj se uporabljajo za zniževanje odtegljajev za pokojninsko zavarovanje. Z zniževanjem stroškov dela, postane delo cenejše, torej se lahko obstoječa delovna mesta ohranijo ob hkratnem nastanku novih delovnih mest (posebej v sektorju obnovljivih virov energije).

Okoljski davek je bil uveden 1. aprila 1999, na osnovi zakona o uvedbi zelene javnofinančne reforme. Davek na mineralna olja in električno energijo se je sukcesivno poviševal vsako leto do leta 2003. Davek na elektriko je 1.02 centa/kWh v 1999 (+ 0.26 centov/kWh na leto med 2000 – 2003), na mineralna olja in goriva 3.07 centa/l, na plin +0.16 centa/kWh v 1999 ter na lahko kurilno olje 2.05 centa/l. Prispevki za delo in zavarovanje skupaj so se znižali za 1.7% točke med 1999 in 2003.

Da bi se izognili problemom konkurence v industriji in zaradi okoljskih ter socialnih razlogov, so bile uvedene nekatere izjeme. Najpomembnejše so:

- davčno povračilo za proizvodni sektor: v kolikor je breme zaradi povečanih davkov 1,2 krat višje kot zmanjšanje prispevkov za pokojninsko zavarovanje bodo podjetja dobila povrnjena sredstva v višini 95% razlike,
- davek na javni transport je 50% nižji,
- soproizvodnja elektrike in toplote je v celoti oproščena davka na mineralna olja, če je skupni izkoristek 70% ali več,
- visoko učinkovite plinsko parne elektrarne bodo v celoti oproščene davka na mineralna olja če bodo izpolnjevale določene pogoje,
- električna energija pridobljena iz obnovljivih virov, namenjena samooskrbi proizvajalca, je oproščena davka na energijo.

Zelena javnofinančna reforma v Nemčiji je skoraj povsem fiskalno nevtralna. Reforma prinaša spodbude za varčevanje z energijo in učinkovito rabo energije, uporabo goriv z nizko vsebnostjo žvepla ali brez žvepla, vlaganje v obnovljive vire enegije in razvoj energijsko varčnih izdelkov (npr. avtomobili z nizko porabo goriva). Te spodbude vodijo k zmanjšani porabi energije (2000: -2,8%, 2001: -1,0% in 2002: -2,3%), manjši porabi goriva v novo proizvedenih avtomobilih za do 20%, splošno zmanjšanje porabe bencina (2000: -4,5%, 2001: -3%, 2002: -3,3%), nadaljnje zmanjšanje emisij iz cestnega prometa, povečanemu številu potnikov, ki uporabljajo javni transport (+0,4% v 1999;

+0,8 % v 2000; +0,8 % v 2001 in +0,5% v 2002) in tistih, ki uporabljajo car-sharing (+26% v 2000 in +22% v 2001), rasti proizvajalcev solarne tehnologije za pripravo tople vode in razcvet obnovljivih virov energije – nova delovna mesta (približno 250 000 novih delovnih mest do 2003). Zelena javnofinančna reforma prispeva tudi k doseganju kjotskih ciljev za Nemčijo, katere cilj je zmanjšanje CO2 emisij za 25% do leta 2005, glede na izhodiščno leto 1990: emisije CO2 so se zmanjšale za 2 – 3% do I. 2003!

Nemčija gre z zeleno javnofinančno reformo dalje in sicer z naslednjimi dejavnostmi:

- ukinitvev oprostitve plačila DDV za gorivo za vse mednarodne prelete letal čez Nemčijo,
- zvišanje obdavčitev za službena vozila,
- ukinjanje subvencij za premog,
- znižanje davka na železniški promet s 16% na 7% do 2005.

Nemška zelena javnofinančna reforma dosega torej dvojno dividendo: zaposlenost narašča, CO2 emisije padajo.

Korak naprej v zeleni reformi javnih financ bi bila 'pozelenitev' javnih naročil oz. nabav. 'Pozelenitev' javnih nabav pomeni dajanje prednosti okolju prijaznim izdelkom in proizvajalcem pri javnih nabavah. Pozelenitev javnih nabav bi pripomogla tako k lažjemu prodoru okolju prijaznih izdelkov na slovenskem trgu kot tudi k okolju bolj odgovornemu obnašanju s strani vlade.

Brošuro je pripravilo

Fokus društvo za sonaraven razvoj
Cesta na Roglo 17c
3214 Zreče, Slovenija
tel: 041 / 291091 ali 040 / 722149
fokus_drustvo@yahoo.com
Lidija Živčič in Barbara Kvac

Pri pripravi brošure so sodelovali:

Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova
p.p. 4440
Metelkova 6
1000 Ljubljana, Slovenija
tel: 01 / 4394890
info@umanotera.org
www.umanotera.org
Erika Oblak in Marjana Dermelj

oikos Ljubljana – študentsko združenje za sonaravno ekonomijo in menedžment
Dergomaška 15
1000 Ljubljana, Slovenija
tel: 041 / 836773
oikos.ljubljana@email.si
www.oikosinternational.org/ljubljana
Bojan Nastav

European Environmental Bureau
Bd. de Waterloo 34
1000 Brussels, Belgium
tel: + 32 289 10 90 / 13 02
www.eeb.org
Sylvain Chevassus

ter
Albin Keuc (Gaja združenje za uravnotežen razvoj) in
dr. Miha Tomšič (Institut Jožef Štefan)
Andrej Klemenc (Slovenski E - forum)

Slovenija se vključuje v Evropsko unijo.

Ta publikacija je prejela finančno podporo programa, s katerim želi slovenska vlada prispevati k obveščenosti, razumevanju in javni razpravi o procesu vključevanja v EU ter o vseh posledicah članstva za življenje slovenskih državljanov in državljanek. Program obveščanja izvaja Urad vlade za informiranje.

Vaša vprašanja so vedno dobrodošla na evrofonu 080 2002, v evronabiralniku, Slovenska 29, 1000 Ljubljana, na elektronskem naslovu evrofon@gov.si in na domači strani <http://evropa.gov.si>, kjer so vam na voljo tudi informacije.

Publikacija je finančno podprta tudi s strani **The Swedish NGO Secretariat on Acid Rains** (Box 7005, 40231 Goteborg, Sweden, tel: +46 (0) 31 711 4515, fax: +46 (0) 31 711 46 20).

➔ oz. uporabnikov javnih sredstev prevoza. Višji davki na novo registrirana vozila in nižji davki na vozila z najnižjimi emisijami bi potrošnike odvrčali od nakupa novih vozil oziroma jih spodbujali k nakupu okolju prijaznih vozil. Ena od stvari, ki bi jo lahko v Sloveniji naredili, je seznam vseh posrednih in neposrednih državnih subvencij. S tem bi za začetek dobili vpogled v dejansko stanje na področju subvencij, kar pa je začetni korak k reformi sistema državnih subvencij oz. podpor. Pomemben izziv v Sloveniji je tudi davčna nedisciplina. S sistemom, ki bi dosledno skrbel, da so vsi davki v resnici tudi plačani, bi se temu problemu izognili. Sedaj npr. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo lahko oprostí določenim subjektom plačevanje davkov v zameno za investicije v okolju prijaznejše tehnologije, vendar se na ta način izgubi točna evidenca in izogibanje plačevanju okoljskih dajatev je lažje. Države, ki so uvedle zeleno javnofinančno reformo in kot ukrep le-te povišale davke na električno energijo, so obenem z ustrežno politiko spodbujale rabo energije pridobljene iz obnovljivih virov. Tako bi se lahko ravnala tudi Slovenija, npr. z nižjimi davki na porabljeno energijo za odjemalce, ki se odločijo za okolju prijaznejšo energijo, kar bi imelo stimulativne učinke za rabo obnovljivih virov energije. Izziv predstavljajo tudi cene izdelkov, ki so okolju in zdravju ljudi škodljivi, kot npr. pesticidi. Enostavna prepoved le-teh na trgu, bi pomenila prevelik šok, zato bi za začetek veljalo občutno zvišati davke (trenutno zanje velja nižja, 8.5% davčna stopnja!), nato pa postopno ukiniti prodajo. Prav tako kupci pri nas niso motivirani kupovati energetske učinkovitih izdelkov. Davčne olajšave za širši krog izdelkov z nizko porabo energije bi več potrošnikov pripravilo do nakupa le-teh. Z davčnimi razlikami bi se lahko spodbudila tudi raba okolju prijaznejše embalaže ter proizvodov z manj embalaže. Tako bi lahko bolje upravljali z nastajanjem odpadkov.

Načelo 'onesnaževalec plača' mora zaživeti in okoljski davki pripomorejo k temu!

Več o zeleni javnofinančni reformi v Evropi in pri nas lahko najdete v materialih na podlagi katerih je nastala pričujoča brošura:

Dyck-Madsen, B. S. 2002. *Instruments for Sustainable Development: Environmental Tax Reform, Green Public procurement, Ecolabeling*. The Danish Ecological Council.

European Environmental Bureau. *Making prices work for the environment: Environmetnal fiscal reform in Europe. Campaign platform.*

European Environmental Bureau. 2003. *Making prices work for the environment: Environmetnal fiscal reform in Europe. Annual Conference Report.*

'Greening' the tax system: An exploration of ways to alleviate environmental pressure by fiscal means (brez avtorja ali izdajatelja; Nizozemska)

Jørgensen, C. E. (for the European Environmental Bureau). 2003. *Environmental Fiscal Reform: Perspectives for Progress in the European Union. Dicsussion paper.*

Schegelmilch, K. (ed.). 1999. *Green Budget Reform in Europe: Prospects in Central and Eastern Europe*. Berlin: Springer.

in na spletni strani www.eco-tax.org

