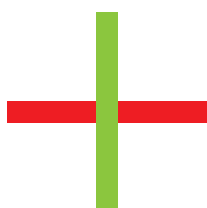


Umanotera poročča

SEPTEMBER 2013

*Ukinjanje
škodljivih subvencij:
uravnoteženje
javnih financ
s trajnostno vizijo*



Spremenimo minus v plus

Ukinimo škodljive subvencije.
Ohranimo sredstva za socialno državo.

Predgovor¹

Zdaj sta na potezi vlada in parlament

Poročilo, ki ga ravnokar berete, je pionirsko. Kot prvo v Sloveniji namreč razgalja okolju škodljive subvencije, ki jih naša država namenja različnim prejemnikom v sektorjih energetike, kmetijstva in transporta. A poročilo nakazuje tudi priložnosti za spremembe. V času vsestranskega proračunskega varčevanja nazorno prikazuje velike možnosti za prihranke v državnem proračunu, ki bodo imeli pozitivne posledice na okolje in obenem spodbudili trajnostno prestrukturiranje slovenskega gospodarstva.

Ko smo lani septembra na mednarodnem posvetu predstavljali zeleno proračunsko reformo kot priložnost za izhod iz krize z dolgoročno trajnostno vizijo, so bile še odprte možnosti tudi na prihodkovni strani. Predstavili smo ugotovitve evropske raziskave iz leta 2012, ki je pokazala, da obstaja boljša alternativa dvigu stopnje DDV – dvig davkov na električno energijo, premog, nafto in plin lahko močno zviša proračunske prihodke z občutno manjšimi negativnimi vplivi na gospodarstvo, rast in zaposlovanje. Po odločitvah nove vlade o dvigu stopnje DDV in zniževanju cen energije so žal te priložnosti ostale vsaj neizkoriščene, če ne zamujene.

Na posvetu smo omenjali tudi priložnosti za zelene ukrepe na odhodkovni strani, vendar podatki o obsegu okolju škodljivih subvencij takrat niso bili znani. Glede na mednarodne izkušnje smo slutili velik potencial in prav zato smo se v okviru projekta Plan B za Slovenijo odločili, da opravimo natančen pregled odhodkov državnega proračuna. Po šestih mesecih raziskovanja nas rezultati niso razočarali: poročilo, ki je pred nami, je evidentiralo za skoraj pol milijarde EUR državnih podpor, ki spodbujajo okolju škodljive dejavnosti, predvsem v sektorjih energetike, prometa in kmetijstva.

¹ Publikacija »Ukinjanje škodljivih subvencij: uravnoteženje javnih financ s trajnostno vizijo« izhaja iz poročila »Zelena proračunska reforma za Slovenijo: odzivanje na krizo s trajnostno vizijo«, ki ga je izdala Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj julija 2013 in je v celoti dostopno na spletni strani <http://www.planbz slovenijo.si/upload/stories/zpr/umanotera%20-%20zelena%20proracunska%20reforma%202013.pdf>.

Uravnotežen proračun je za Slovenijo objektivna nuja in velik izziv. Je pa tudi velika priložnost, da proračunsko politiko usmerimo v bolj trajnostno smer: spodbuja naj energetske in snovno učinkovitost, nikakor pa ne izpustov nevarnih snovi v zrak, vode in tla. Ekonomski inštrumenti so najbolj učinkoviti od vseh, ki jih ima na voljo vlada – delujejo neposredno in hitro, brez dodatne administracije, nadzora in možnosti zlorab.

Ekipa pod vodstvom našega mladega sodelavca Jonasa Sonnenscheina je opravila res pionirsko delo. Zavedamo pa se, da so s tem poročilom ustvarjeni šele prvi temelji za ukinjanje okolju škodljivih subvencij. Zdaj sta na potezi naša vlada in parlament, da sprejmeta potrebne ukrepe. To ne bo lahka naloga, saj je subvencije veliko lažje uvajati, kot jih je ukinjati. Pridobljenim privilegijem se njihovi prejemniki ne bodo odrekli tako zlahka. Pred našo vladajočo koalicijo je pomembno politično vprašanje: ali bo zmogla dovolj poguma, da bo svoj mandat zastavila za zagotavljanje javnega interesa in ne bo podlegla grožnjam in razkazovanju moči sektorjev, ki se izmikajo prepotrebni trajnostni preobrazbi že desetletja?

Vida Ogorelec, direktorica Umanotere

Spremenimo minus v plus

Velik minus in veliko obremenitev za državo v tem primeru predstavlja slovenski proračunski primanjkljaj, ki je breme za oblikovalce politike, za gospodarstvo in, kar je najpomembneje, za državljane in prihodnje rodove.

Pri spreminjanju minusa v plus pa ne gre le za kratkoročno igro števil. Čeprav nedvomno obstajajo veliki pritiski za hitro uravnoteženje proračuna in omejitev javnega dolga, pa kratkoročno varčevanje za spremembo minusa v plus zagotovo ne bo dovolj. Za spodbuditev prestrukturiranja gospodarstva v smeri trajnosti in za uravnoteženje proračuna moramo izkoristiti priložnosti, ki jih s sabo prinaša kriza, v kateri smo se znašli.

Nekaj priložnosti za to smo opredelili v naši kampanji za 'Zeleni razvojni preboj' in v tej smeri nameravamo delati tudi v prihodnje. Poleg tega smo se s perečim problemom proračunskega primanjkljaja ukvarjali v dokumentu 'Zelena proračunska reforma za Slovenijo: odzivanje na krizo s trajnostno vizijo'. Poročilo pred vami je v velikem delu izveček iz te študije v delu, ki obravnava okolju škodljive subvencije.

Postopno ukinjanje škodljivih subvencij je ena izmed priložnosti, ki jih ponuja kriza. Združuje fiskalno konsolidacijo (kratkoročno uravnoteženje prihodkov z odhodki) in dolgoročne razvojne priložnosti. Postopno ukinjanje okolju škodljivih subvencij bo podražilo neracionalno rabo virov, s čimer se bo povečala učinkovitost upravljanja z viri in zmanjšali škodljivi vplivi na okolje.

Seznam škodljivih subvencij v nadaljevanju dokumenta ni popoln. Vsebuje nekatere izmed *okolju* škodljivih subvencij v energetiki, transportu in kmetijstvu in ne *vseh* okolju škodljivih subvencij. Nekatere izmed subvencij se podeljujejo na občinskem nivoju, druge so skrite, spet tretje imajo precej majhen vpliv na proračun. Poleg tega pa obstajajo tudi škodljive subvencije, ki niso škodljive za okolje.

Spodnji seznam je torej potrebno obravnavati kot začetek nekega procesa. Vabimo vas, da postanete del tega procesa! Kot politik, ki bi rad pripomogel k ukinitvi nekaterih izmed teh subvencij; kot aktivni državljan, ki želi deliti svoje znanje o dodatnih škodljivih subvencijah ali drugemu nepotrebemu javnemu trošenju (to lahko storite tako, da pošljete elektronsko ali navadno pošto na naslov Umanotere); ali kot novinar, ki bo sporočila iz tega dokumenta razširil med širšo javnost.

Veselim se, da bomo skupaj z vami velik minus spremenili v plus.

Jonas Sonneschein, avtor poročila in strokovni sodelavec Umanotere

Kazalo

Uvod	1
Energija.....	3
Rudarstvo in predelava nafte	3
Proizvodnja elektrike.....	4
Poraba energije (industrija in gospodinjstva)	6
Promet.....	8
Infrastruktura	8
Obdavčitev goriv	9
Oblike transporta	10
Kmetijstvo in gozdarstvo	12
Kmetijstvo	12
Gozdarstvo	14
Predlogi reform	15
Učinki ukinitve škodljivih subvencij.....	17
Dodatek: Metodologija za določanje okolju škodljivih subvencij	20

Uvod

Osrednji problem vzdržnosti slovenskega proračuna je trenutna politika subvencij. V letu 2011 je bilo na področjih energetike, transporta in kmetijstva skupaj podeljeno več kot pol milijarde evrov okolju škodljivih subvencij. Te subvencije se glede na težave s financiranjem in zmanjševanjem trenutnega proračunskega primanjkljaja zdijo povsem nelogične.

Neposredne in posredne subvencije podpirajo proizvodnjo in izdelke, ki so okolju škodljivi. Ta praksa je v nasprotju s splošno uveljavljenim načelom *onesnaževalec plača*, ki temelji na ideji, da lahko tržno gospodarstvo funkcionira in je pravično, če tako proizvajalci kot potrošniki nosijo stroške svojih dejanj. V primeru okolju škodljivih subvencij teh stroškov ne nosijo onesnaževalci, ampak širša družba s tem, da čisti za njimi, ali, kar je še huje, s tem, da je prisiljena plačevati za njihovo onesnaževanje.²

Obstaja več političnih zavez k zmanjševanju okolju škodljivih subvencij. Na mednarodni ravni je zadnja zaveza k »opušcanju škodljivih in neučinkovitih subvencij fosilnih goriv, ki spodbujajo razsipno potrošnjo in spodkopavajo trajnostni razvoj« iz deklaracije konference Rio+20 z naslovom »Prihodnost, ki si jo želimo«. EU v »Časovnem okviru za Evropo, gospodarno z viri« zapiše ključno točko: »okolju škodljive subvencije se bodo do leta 2020 postopno ukinile, pri čemer se bodo upoštevali učinki na ljudi, ki potrebujejo pomoč« (European Commission, 2011). Slovenija v svojem nacionalnem reformnem programu pravi: »Na podlagi analize okolju škodljivih subvencij in poročila delovne skupine za zeleno davčno reformo bo narejen pregled tistih subvencij, katerih ukinitve bi lahko hkratno pripomogla k doseganju okoljskih ciljev in kratkoročno k fiskalni konsolidaciji.« (Vlada RS, 2012).

Tabela 1: Okolju škodljive subvencije po sektorjih

Subvencije 2011 (v milijonih €)	Znotraj proračuna	Izven proračuna	Skupaj
Energija	176	20	196
Transport	267.5	0	267.5
Kmetijstvo	59.5	0	59.5
SKUPAJ	503	20	>523

Kljub tem zavezam do danes v Sloveniji še ni bilo narejenega nič v zvezi z sistematičnim odpravljanjem okolju škodljivih subvencij. Pred tem poročilom je bil opravljen samo en poskus pregleda okolju škodljivih subvencij, ki ni obsegal pregleda posameznih subvencij s konkretnimi zneski (Mrak, 2011). V tej raziskavi smo pripravili takšen kvantitativen

² Implementacija načela *onesnaževalec plača* je potrebna, a sama zase še vedno ne zadostna za doseganje učinkovite okoljske politike. Je le prvi korak, ki ne sme biti zlorabljen kot mehanizem za prodajo odpustkov. Ni dovolj nekoga samo prisiliti v plačevanje za svoje onesnaževanje, ampak ga je treba tudi zavezati k zmanjšanju onesnaževanja na vzdržno raven.

pregled okolju škodljivih subvencij. Zgornja tabela povzema našo raziskavo. Bolj podrobna razlaga subvencij in naši reformni predlogi sledijo v nadaljevanju, metodologija, ki smo jo uporabili pri določanju okolju škodljivih subvencij, pa je opisana v Prilogi. Vse našete subvencije so kvantificirane. Za nekatere od subvencij bi bile potrebne nadaljnje raziskave, da bi lahko določili njihovo velikost. V idealnem svetu bi vse okoljske stroške nosili tisti, ki jih povzročajo, čemur se včasih reče internalizacija eksternih stroškov. V realnosti pa je pogosto težko izslediti vire okoljskih stroškov. Zato v tem poročilu nismo mogli računati na popolno internalizacijo eksternih stroškov.³

³ Eksterni stroški v Sloveniji daleč presegajo dohodke iz okoljskih dajatev. Za sektor transporta so bili eksterni stroški v letu 2010 ocenjeni med 2,4 in 3,07 milijardami evrov, za proizvodnjo elektrike pa v letu 2007 med 0,4 in 1,06 milijardami (ARSO, 2013).

Energija

Energetske subvencije v Sloveniji obstajajo po celotni proizvodni verigi, vključno z rudarstvom (lignit in uran), proizvodnjo elektrike (jedrske, termalne, iz obnovljivih virov) in njeno potrošnjo (industrija in gospodinjstva). Zaradi teh subvencij cene za različne oblike energije ne odražajo resničnih stroškov njene proizvodnje. Če bi upoštevali eksterne (npr. okoljske) stroške, bi bila distorzija cen še večja.

Tabela 2: Okolju škodljive subvencije v energetske sektorju

Subsidy (2011)	milijonov EUR
Brezplačno dodeljevanje emisijskih kuponov in oprostitev davka na CO ₂	104
Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (premoga)	18
Zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik	14
Zagotovljene odkupne cene plina za termoelektrarne-toplarne	13
50% povračilo trošarine na goriva, uporabljena za stacionarne delovne stroje	13
Zapiranje rafinerije Nafta Lendava	10
Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (naftni derivati)	10
Subvencioniranje domačega premoga	7
Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (zemeljski plin)	5
Zagotovljene odkupne cene plina iz odlagališč odpadkov	1.3
Zapiranje Rudnika urana Žirovski Vrh	1
Poroštvo za TEŠ	0 ⁴
SKUPAJ	>196

Rudarstvo in predelava nafte

14 milijonov **Zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik** – Zakon o zapiranju Rudnika premoga Trbovlje-Hrastnik regulira izdatke za čiščenje, renaturacijo in upravljanje rudnika. Čiščenje seveda ni okolju škodljivo, a stroške čiščenja bi moral nositi upravljavec rudnika. Stroški bi morali biti preneseni na upravljavca termoelektrarne, kjer se je premog kuril. Če tega ni, je cena elektrike iz premoga umetno nizka, kar ustvarja spodbude za njeno nabavo in večjo porabo. Zato se 14 milijonov EUR (2011) za zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik šteje za okolju škodljivo subvencijo.

Vir: OECD (2013)

10 milijonov **Reševanje rafinerije Nafta Lendava** – Leta 2011 je Nafta Lendava d.o.o. kot dokapitalizacijo prejela neposredno subvencijo v višini 10 milijonov evrov. Neposredni in posredni okoljski učinki rafiniranja surove nafte so veliki ter vključujejo globalno segrevanje in onesnaževanje zraka. Neposredna subvencija javnemu podjetju v tej panogi je seveda okolju škodljiva.

Vir: KPK (2013)

⁴ Obrazložitev je spodaj v tekstu.

1 milijon **Zapiranje Rudnika urana Žirovski vrh** – Edini slovenski rudnik urana je bil zaprt leta 1990. Stroški za zapiranje in upravljanje rudnika od takrat so bili veliki. Samo med leti 2001 in 2010 je RS plačala 56,6 milijona EUR za čiščenje, varovanje in upravljanje rudnika. Teh stroškov cena uranove rude iz Žirovskega vrha ni pokrila, kar je ta uran umetno pocenilo, zato današnje stroške upravljanja rudnika štejemo za okolju škodljivo subvencijo, čeprav alternative ni. V letu 2011 je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje rudniku nakazalo skoraj milijon EUR.

Viri: KPK (2013), MKO

Proizvodnja elektrike

13 milijonov **Zagotovljene odkupne cene plina za termoelektrarne-toplarne** – Izgorevanje zemeljskega plina povzroča emisije CO₂. Izkoriščanje zemeljskega plina in njegovo uhajanje med transportom še dodatno prispevata k emisijam toplogrednih plinov. Nobenega dvoma ni, da je termoelektrarna-toplarna, ki deluje na zemeljski plin, zelo učinkovita v primerjavi s termoelektrarno-toplarno, ki kuri lignit, vendar to ne spremeni dejstva, da gre pri uporabi zemeljskega plina za pridobivanje elektrike z dovršeno konkurenčno tehnologijo, ki ne potrebuje subvencij za svoj nadaljnji obstoj. Zato so te subvencije okolju škodljive.

Vir: OECD (2013)

7 milijonov **Subvencioniranje domačega premoga** – Ker je slovenski premog predrag, da bi lahko uspešno konkuriral na svetovnem trgu, je RS subvencionirala domači premog s 7 milijoni EUR v letu 2011. To je bilo zadnje leto, v katerem so bile subvencije izplačane. Opuščanje vzdrževanja nizkih cen premoga s subvencijami ni bila samostojna in zavestna odločitev vlade, temveč zahteva Evropske komisije. Pravzaprav je zgolj potekel poseben rok, v katerem je bila Slovenija še upravičena plačevanja subvencij na domači premog.

Vira: OECD (2013), Uredba Evropske komisije 1407/2002

1,3 milijona **Zagotovljene odkupne cene plina iz odlagališč odpadkov** – Zagotovljene odkupne cene za elektriko, proizvedeno iz plina, ki nastaja na odlagališčih, »pocenijo« odlaganje odpadkov, saj z njimi upravljavci odlagališč dobijo dodaten vir dohodka. To pomeni manj pritiska na dvig davka na odlaganje odpadkov, ki je že tako pod evropskim povprečjem, nizki davki pa so slaba spodbuda za čim manjše odlaganje. Odlagališča zavzamejo veliko prostora, lahko povzročijo onesnaženje površinskih in podtalnih vod, shranjujejo material, ki se lahko recikliral. Odlagališča morajo po evropski zakonodaji zbirati emisije toplogrednih plinov, kar pomeni, da dodatna podpora v obliki zagotovljenih odkupnih cen ni le nepotrebna, ampak tudi okolju škodljiva.

Vir: Borzen

več milijonov **Različne stopnje trošarin ne odsevajo okoljskih stroškov (eksternalij)** – Dizel je obdavčen mnogo manj kot bencin, medtem ko povzroča rahlo več emisij CO₂ in ostalih onesnaževalcev zraka; stopnja obdavčitve premoga in koka je približno na četrtini

obdavčitve zemeljskega plina, čeprav prva dva povzročata skoraj 70% več emisij toplogrednih plinov na enoto proizvedene energije kot zemeljski plin.⁵ Različno stopnjo obdavčitve bomo podrobneje analizirali v poglavju »Zasluzi več«, ker ni splošno sprejete stopnje obdavčitve, ki bi odražala okoljske stroške kurjenja ene enote energenta. Poleg tega zakon o trošarinah ni napisan za okoljevarstvene namene. Kljub temu je jasno, da gre pri nižji obdavčitvi dizla v primerjavi z bencinom ter nižji obdavčitvi zemeljskega plina v primerjavi s premogom in koksom za okolju škodljivo subvencijo. Problem je le ocenitev njene višine.

Vir: OECD (2012)

več milijonov Omejena odgovornost proizvajalcev jedrske energije – V primeru večje jedrske nesreče upravljavcu jedrske elektrarne ni potrebno kriti vse nastale škode, z drugimi besedami, odgovornost upravljavca je omejena. Ker zavarovanje za primer jedrske nesreče ne obstaja, je težko oceniti velikost te subvencije. Čeprav je verjetnost jedrske nesreče majhna, je škoda v njenem primeru lahko ogromna. V primeru NEK je vprašanje subvencij sicer odveč, ker je elektrarna v državni lasti in bi zato vso potencialno škodo plačala država. Kljub temu pa je potrebno opozoriti, da bi večja odgovornost upravljavca, četudi javnega, vodila k realnejši ceni jedrske energije, saj bi s tem internalizirali nekatere eksternalije.

0 milijonov Poroštvo za TEŠ – V energetskega sektorju je trenutno samo eno poroštvo, izdano s strani RS (poroštvo TEŠ d.o.o. za posojilo pri nemški banki KfW v višini 1,9 milijona EUR). Poroštvo RS ne stane nič, dokler posojiljemalec posojilo redno odplačuje. A obstaja razlog, zakaj večja posojila potrebujejo poroka – so tvegana. Omenjeno poroštvo poteče v letu 2013. Zato v tem poročilu ni upoštevano kot okolju škodljiva subvencija. Precej bolj relevantno je poroštvo za posojilo TEŠ v višini 440 milijonov evrov pri Evropski banki za obnovo in razvoj (EBRD), ki ga je RS izdala pred kratkim. Ker se bo ta denar porabil za izgradnjo šestega bloka termoelektrarne, ki kuri lignit, je poroštvo brez dvoma okolju nevarno. Stroške, ki jih bo imela RS, je težko oceniti. Pomenljiva ekonomska tveganja so že bila zaznana, saj stroški izgradnje in nadaljnje obratovanje elektrarne že močno presegajo načtovane in še kar močno rastejo.

Vir: MF, Kešeljević (2012)

⁵ Trošarina na zemeljski plin je približno 1,228 EUR/GJ, na premog in koks pa 0,290 EUR/GJ. Faktor emisij za zemeljski plin pa je 56t CO₂/TJ in 95t CO₂/TJ za premog in koks.

Poraba energije (industrija in gospodinjstva)

104 milijoni **Brezplačno dodeljevanje emisijskih kuponov in oprostitev davka na CO₂** – v okviru Evropske sheme za trgovanje z emisijami (Emissions Trading Scheme - ETS) se je Slovenija odločila, da bo v obdobju 2008 do 2012 energetskega in industrijskega sektorja kupone podeljevala brezplačno. Emisijski kuponi imajo tržno ceno, kar pomeni, da je RS v okviru ETS podjetjem podarila kupone za onesnaževanje. Po eni strani je takšno darilo nekaterim podjetjem prineslo veliko dobička, po drugi pa je za državni proračun pomenilo velik izpad dohodka. V okviru ETS je RS podarila za 8,3 Mt CO₂ na leto emisijskih kuponov med leti 2008 in 2012. Povprečna tržna cena za kupone je bila približno 7,5 EUR/t v letu 2012 in znatno višja v letu 2011. Ob upoštevanju konservativne ocene 7,5 EUR/t je Slovenija večjim onesnaževalcem podarila približno 62 milijonov EUR na leto. Poleg tega podjetjem znotraj ETS ni bilo treba plačati davka na CO₂. Davčna stopnja na CO₂ je bila v letu 2011 približno 12,5 EUR/t, kar pomeni, da je bila vrednost izvetja 8,3 milijonov ton CO₂, za katerega podjetja znotraj ETS niso plačala davkov, približno 104 milijone evrov.

Okoljsko škodo, povzročeno s to obliko subvencije, je težko oceniti. Metoda dodeljevanja kuponov ne vpliva na celotni prag emisij, kar pomeni, da brezplačno dodeljevanje kuponov kot tako ne predstavlja okolju škodljive subvencije. Vendar takšno darilo povzroči povečanje okolju škodljivih učinkov zaradi vpliva na primarno proizvodnjo energije in izgradnjo novih elektrarn. Poleg tega je izvetje emisij znotraj ETS iz davka na CO₂ okolju škodljivo, saj je glavni namen davka zmanjšanje emisij CO₂, ki povzročajo podnebne spremembe. V dvojnem sistemu EU ETS in nacionalnega davka na CO₂ bi lahko kot okolju škodljivo subvencijo šteli bodisi brezplačne emisijske kupone (62) bodisi oprostitev plačila davka na CO₂ (104). Odločili smo se za slednjo, ker je davek na ogljik bližje ceni na ogljik, ki bi imela realen vpliv na emisije CO₂.⁶

Vira: MKO, Umweltbundesamt (2010), MOP (2006)

18 milijonov⁷ **Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (premoga)** – Ta oprostitev vključuje med drugim premog, uporabljen v proizvodnih obratih, za nadaljnjo izdelavo ali obdelavo energentov in elektrike, ki ni obdavčena s trošarinami. Ker so trošarine glavna oblika obdavčitve premoga, pušča takšna oprostitev to obliko energije praktično neobdavčeno, kar še zdaleč ne odseva škode, ki jo takšna energija povzroča okolju.

Vira: OECD (2013), Zakon o troširanah

⁶ Nestanovitnost cen, poplava kuponov in politična negotovost so bili glavni razlogi, da kljub EU ETS ni prišlo do večjih investicij v energetske učinkovitost. Davek na ogljik ima veliko prednosti. Ena izmed njih je večja varnost načrtovanja investicij. Večje investicije v energetske učinkovitost lahko pričakujemo, če se bo stopnja obdavčitve CO₂ dvignila na vsaj 25 EUR/t.

⁷ Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

13 milijonov⁸ **50% povračilo trošarine na goriva, uporabljena za stacionarne delovne stroje** – Za vsa goriva, uporabljena za stacionarne delovne stroje, stroje v gradbeništvu in delovna orodja ter železnice in žičnice, upravljavec dobi povrnjeno polovico plačanih trošarin. Večina goriva, uporabljenega v tej kategoriji, je dizel, ki je glede na njegove učinke na okolje že tako preniško obdavčen. 50% že tako nizke trošarine ni nikakor dovolj, da bi se pokrili okoljski stroški dizla. Zato je celoten znesek povračil teh trošarin okolju škodljiva subvencija.

Vir: OECD (2013)

10 milijonov⁹ **Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (naftnih derivatov)** – Ta oprostitev med drugim vključuje naftne derivate, uporabljene kot pogonska goriva v komercialnem zračnem in pomorskem transportu. Trošarine so glavna oblika obdavčitve pogonskih goriv, ki pomembno prispevajo k podnebnemu segrevanju, zato je oprostitev njihovega plačila okolju škodljiva.

Vira: OECD (2013), Zakon o trošarinah

5 milijonov¹⁰ **Oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (zemeljskega plina)** – Ta oprostitev med drugim vključuje zemeljski plin, ki je uporabljen za delovanje elektrarn-toplarn. Kljub temu, da zemeljski plin onesnažuje okolje manj kot premog, vseeno prispeva h globalnemu segrevanju. Zato je takšna oprostitev plačila trošarin okolju škodljiva subvencija.

Vira: OECD (2013), Zakon o trošarinah

⁸ Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

⁹ Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

¹⁰ Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

Promet

Okolju škodljive subvencije so podeljene za prometno infrastrukturo, določene vrste goriv in nekatere oblike transporta. Nekatere izmed subvencij so podeljene samo določenim sektorjem (npr. industrija ali kmetijstvo).

Tabela 3: Okolju škodljive subvencije v transportnem sektorju

Subvencija (2011)	milijonov EUR
Prevoz na delo	138
Oprostitev plačila DDV za letalski promet	67
Delno vračilo trošarin za pogonsko gorivo za gospodarske namene	46
70% vračilo trošarin (pogonsko gorivo v kmetijstvu in gozdarstvu)	15
Reševanje letalskega prevoznika v državni lasti	1.5
Investicije v prometno infrastrukturo	n.a.
Davčne olajšave za nakup in zasebno rabo službenih vozil	n.a.
SKUPAJ	>267

Infrastruktura

več milijonov **Investicije v prometno infrastrukturo** – V letu 2009 je bil seštevek vseh investicij v prometno infrastrukturo 608 milijonov evrov. Poleg države v prometno infrastrukturo investirajo tudi občine. Težko je oceniti, katere od mnogih investicij v prometno infrastrukturo so okolju škodljive, prav gotovo pa niso škodljive investicije v železniško ali kolesarsko infrastrukturo, vendar je teh relativno malo oz. se denar, namenjen temu, nepregledno porablja. Prav tako ni težko ločiti med splošno cestno infrastrukturo, ki je potrebna, in nepotrebni cestami. Še posebej so kontroverzne širitve že obstoječih cest (glej info kotichek za slabe primere v MOL), ker pogosto obstajajo alternativni ukrepi in ker lokalni prometni načrti redko vsebujejo dodatne zmogljivosti. Še en primer, ki ne more biti razumljen kot del splošne prometne infrastrukture, so brezplačna parkirišča, ki zasedajo javni prostor. Brezplačna parkirišča predstavljajo subvencijo lastnikom avtomobilov, ki ta parkirišča uporabljajo. Število brezplačnih parkirišč v slovenskih mestih se je v zadnjih letih znižalo. To je pozitiven trend, ki ga je treba nadaljevati. Do zdaj pri nas še ni bila opravljena nobena celovita študija investicij v prometno infrastrukturo, vendar pa glede na vidne rezultate lahko domnevamo, da so milijoni evrov letno porabljeni za okolju škodljive projekte.

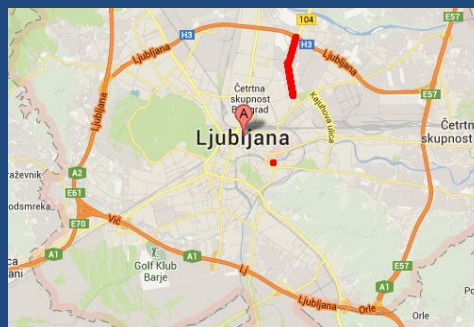
Vir: ARSO (2013)

Info kotiček: Infrastrukturni projekti, ki povečujejo promet v središču Ljubljane

Mestna občina Ljubljana želi zmanjšati obseg prometa v mestnem središču, da bi se odpravili prometni zastoji in izboljšala kakovost zraka. Nekateri ukrepi, kot npr. zaračunavanje parkirnin po celem mestu, so se izkazali za učinkovite. Ostali ukrepi MOL na tem področju pa so precej kontraproduktivni. Razširitev Štajerske ceste med Tomačevim in Žalami omogoča večji dotok prometa proti mestnemu središču. Fabianijev most je še en infrastrukturni projekt, ki je nekonsistenten z razvojnimi načrti MOL. Most povečuje obseg prometa proti mestnemu središču in ima obenem zelo slabo umeščene kolesarske steze, ki potekajo po spodnjem delu mosta, zaradi česar se morajo kolesarji voziti naokrog, kar podaljšuje pot v primerjavi z avtomobili.



Novi dvostopenjski Fabianijev most



Štajerska cesta (zgoraj) in Fabianijev most (rdeča pika)

Obdavčitev goriv

46 milijonov¹¹ Delno vračilo trošarin na dizel za uporabo v komercialnem transportu – Od leta 2009 se za porabo dizla v komercialnem transportu vrača del trošarine. Višina vračila je razlika med minimalno trošarino EU na dizel, ki je 330 EUR na 1000 litrov, in trošarino v Sloveniji v času nakupa. Seštevek vračil v letu 2010 je znašal 46 milijonov EUR.

Vira: OECD (2013), Zakon o trošarinah

15 milijonov¹² 70% vračilo trošarine (motorna goriva v gozdarstvu in kmetijstvu) – Shema vračanja je bila prvič predstavljena leta 1999. V letu 2009 je bila stopnja vračanja povišana s 50% na 70%. Če je jasno razvidno, da se bo gorivo uporabilo za kmetijske ali gozdarske stroje, je lastnik upravičen do vračila 70% trošarin na gorivo. Takšna stopnja vračila zmanjšuje vzpodbude za nakup učinkovitejših strojev. Poleg tega zamegli realno ceno kmetijskih in gozdarskih proizvodov. To daje konkurenčno prednost strojno bolj intenzivnim proizvodnim metodam.

Vira: OECD (2013), Zakon o trošarinah

¹¹ Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

¹² Napoved OECD za leto 2011 (na osnovi podatkov iz leta 2010).

Oblike transporta

138 milijonov Subvencioniranje prevoza na delo – Subvencije za prevoz na delo vključujejo vračilo potnih stroškov javnim uslužbencem (javna uprava in javne institucije kot npr. bolnišnice in šole) in oprostitev davka na potne stroške v zasebnem sektorju. Z okoljevarstvene perspektive so te subvencije problematične iz dveh razlogov. Prvič zato, ker zmanjšujejo spodbude za bivanje v bližini delovnega mesta, oz. dela v bližini kraja bivanja, in drugič zato, ker ne razlikujejo med različnimi načini prevoza na delo. Vračilo potnih stroškov ponavadi temelji na ceni javnega prevoza, vendar nikogar ne zavezuje k temu, da javni prevoz tudi uporabi. Samo javni sektor je v letu 2011 izplačal za 137,7 milijona evrov vračil potnih stroškov. O vrednosti davčnih olajšav za prevoz na delo v zasebnem sektorju ni na voljo nobene ocene. V letu 2012 se je skupna vrednost vračil potnih stroškov najverjetneje zmanjšala, ker se je zmanjšal delež plačila potnih stroškov.

Vir: Proračun RS, Gabrovec (2012)

67 milijonov Oprostitev plačila DDV za mednarodno letalstvo – V letu 2009 je sektor letalstva prodal za 334,4 milijonov evrov storitev zračnega transporta. Če bi bila ta vsota obdavčena s standardnimi 20 % DDV (2011), bi se lahko davčni prilivi povečali. Višina dodatno zbranih prilivov je odvisna od tega, koliko DDV letalske družbe plačajo svojim dobaviteljem. Letalstvo je oblika transporta z največjim vplivom na podnebne spremembe.

Vir: SURS

1.5 milijona Reševanje državne letalske družbe – Decembra 2011 je Adria Airways d.o.o od Ministrstva za finance prejela subvencijo v višini 1,5 milijona EUR. V letu 2012 je bila državna letalska družba znova v škripcih in je potrebovala dodatna sredstva v višini 50 milijonov EUR. Letalstvo je sektor, ki veliko prispeva k podnebnim spremembam. Zato smo teh 1,5 milijona EUR uvrstili na seznam okolju škodljivih subvencij.

Vir: Supervizor

več milijonov Davčne olajšave za nakup in zasebno uporabo službenih avtomobilov – Podjetja večinoma kupijo avtomobile ceneje kot zasebni uporabniki. Pod nekaterimi pogoji lahko stroške nakupa in vzdrževanja uveljavljajo kot davčne olajšave, ker jih lahko prikažejo kot poslovne stroške. Enako lahko storijo s stroški za gorivo. Za uslužbenca je službeni avto dodatna ugodnost, za katero se plačujejo dodatne davščine. V trenutni ureditvi ne obstajajo nikakršne spodbude za delodajalce, da bi kupovali avtomobile z nizkimi emisijami. Poleg tega ne obstajajo spodbude za uporabnike teh avtomobilov, da bi omejili njihovo uporabo za zasebne namene, ker je davčno breme vedno enako. Podatki o izgubljenih davčnih prilivih iz naslova uporabe službenih avtomobilov ne obstajajo.

Vir: Zakon o dohodnini (ZDoh-2, 43. člen)

Info kotichek: Kako obdavcitev sluzbenega avtomobila učinkuje na uporabnika?

Vsak mesec se 1,5% vrednosti avtomobila doda bruto dohodku uporabnika sluzbenega avtomobila. Vrednost avtomobila določa njegova nabavna cena, ki se z leti zmanjšuje (za 15% na leto v prvih štirih letih, kasneje pa za 10% na leto). Če zaposleni od svojega delodajalca dobi še gorivo, se dodatni obdavčljivi dohodek poveča še za 15% - z 1,5% na 1,875% vrednosti sluzbenega vozila.

Primer:

Nabavna vrednost avtomobila	20,000 EUR
mesečna(obdavčljiva)boniteta za uporabnika	300 EUR (1.5% od 20,000 EUR)
mesečna(obdavčljiva)boniteta za uporabnika	375 EUR (če gorivo plača podjetje)
Vrednost avtomobila drugo leto	17,000 EUR (minus 15%)
mesečna(obdavčljiva)boniteta za uporabnika	255 EUR (1.5% od 17,000 EUR)
mesečna(obdavčljiva)boniteta za uporabnika	318.75 EUR (če gorivo plača podjetje)

Kmetijstvo in gozdarstvo

V slovenskem gospodarstvu obstaja samo ena kategorija, kjer so subvencije višje od obdavčitev: kmetijstvo. Kmetijski pridelki so visoko subvencionirani, te subvencije pa so lahko tudi okolju škodljive. Poleg subvencij za kmetijske pridelke obstajajo tudi različne sektorske subvencije in davčne olajšave. V gozdarskem sektorju smo ugotovili tri pomembne okolju škodljive subvencije, ki so večinoma povezane z neučinkovitostmi pri pobiranju davkov in koncesijskimi dajatvami. Na splošno pa je gozdarstvo v Sloveniji zelo trajnostno naravnano.

Tabela 4: Okolju škodljive subvencije v kmetijstvu in gozdarstvu

Subvencija (2011)	milijonov EUR
Nižje cene (v primerjavi s tržnimi) za les, nasekan v državnih gozdovih	25
Nižja stopnja DDV (8.5%) za fitofarmaceutska sredstva	9.5
Pomoč kmetijstvu v primeru naravnih katastrof	8.5
Nepobrani davki pri prodaji gozdnih lesnih proizvodov	8
Gradnja in vzdrževanje gozdnih cest	3.5
Pomoč kmetijstvu pri zavarovalnih premijah	5
EU subvencije pod Skupno kmetijsko politiko	n.a.
SKUPAJ	>74.5

Kmetijstvo

več milijonov EU subvencije pod Skupno kmetijsko politiko (Common Agriculture Policy - CAP) – Subvencije pod CAP upravlja Agencija za kmetijske trge in regionalni razvoj (ARKTRP). V letu 2011 je agencija dodelila 295 milijona EUR subvencij, od tega 218 milijonov evropskih in 77 milijonov državnih. Sredstva v okviru Regionalnega razvojnega programa (drugi steber) so namenjena ekološkemu kmetijstvu (ni okolju škodljiva subvencija), integriranemu kmetijstvu (ni okolju škodljiva subvencija, a obstaja velika možnost za zeleno zavajanje, »green-washing«) in konvencionalnemu kmetijstvu (zelo verjetno okolju škodljive subvencije). Potrebno bi bilo izvesti poglobljeno raziskavo o tem, kako so porazdeljene subvencije znotraj Regionalnega razvojnega programa, da bi z gotovostjo lahko ugotovili, katere subvencije so okolju škodljive. Sredstva znotraj prvega stebra CAP so neposredne subvencije kmetom, ki so odvisne od velikosti njihovih kmetijskih površin. Okoljski kriteriji, ki morajo biti izpolnjeni za prejetje takšne subvencije, so minimalni.¹³ Mnogi okoljevarstveniki subvencije znotraj prvega stebra kritizirajo, ker ohranjajo status quo, ki daje prednost industrijskemu kmetovanju z velikimi negativnimi vplivi na okolje. Študija primera Ljubljanskega barja lepo kaže, kako so takšne subvencije lahko okolju škodljive, čeprav so za njihovo dodelitev izpolnjena vsa merila.

Vira: AKTRP, DOPPS

¹³ Glej Council Regulation (EC) št. 73/2009, člen 6.

Infokotiček: Ljubljansko barje (območje Nature 2000)

Ljubljansko barje obsega obsežna močvirnata območja v bližini glavnega mesta. V zadnjih 10 letih so veliko travnikov preorali in preoblikovali v njive, ker so kmetijske subvencije spodbudile sajenje kulturnih rastlin, še posebej koruze.

Opazovanja ptičjih vrst, ki jih izvaja nevladna organizacija DOPPS, so pokazala, da se je v tem obdobju močno zmanjšalo število ptic, še posebej tistih, ki se pariyo na tleh. Mnoge prizadete vrste so zaščitene v okviru nature 2000. Med njimi sta tudi kosec in pepelasti lunj.



Kosec

9,5 milijonov Nižja stopnja DDV (8,5 %) za fitofarmacevtska sredstva – V letu 2009 so slovenski kmeti in veterinarji potrošili približno 90 milijonov EUR za fitofarmacevtska sredstva. Ker je stopnja DDV za te proizvode zmanjšana (8,5 % namesto 20 % v letu 2009), je RS v tem letu subvencionirala uporabo umetnih gnojil in pesticidov s približno 9,5 milijona evrov. Hkrati pa naj bi RS podpirala integrirano in ekološko kmetijstvo, ki spodbujata oz. zahtevata uporabo naravnih gnojil in pesticidov pred umetnimi. Zato nižja stopnja DDV za umetna gnojila in pesticide ni samo okolju škodljiva subvencija, ampak je tudi nekonsistentna s slovenskimi razvojnimi cilji v sektorju kmetijstva.

Vira: SURS, MKO

8,5 milijonov Državna pomoč kmetijstvu v primerih naravnih nesreč – Večino izgub pridelkov je možno zavarovati, a zavarovalnine ne krijejo vseh naravnih nesreč. Obsežna suša v letu 2012 je prvovrsten primer tega. Povzročena škoda je presegala 50 milijonov EUR. Izgube slovenskih kmetov zaradi nezavarovanih pridelkov proti suši je delno krila RS. Od leta 2003 do 2011 je RS izplačala v povprečju 8,5 milijonov EUR na leto, da je pokrila približno 20% izgub kmetov. Od izgub v letu 2012 jih bo država pokrila samo okoli 10%, kar znaša približno 5,6 milijonov EUR. Ta subvencija je okolju škodljiva, ker zamegljuje nevarnost kmetovanja v sušnih območjih. Brez te subvencije bi kmetje sami morali nositi tveganja, kar bi ali dvignilo ceno njihovih proizvodov ali pa bi kmetovanje v takšnih območjih postalo neekonomično.

Vir: MKO

5 milijonov Zavarovalne premije za kmetijske pridelovalce – Zavarovanje pridelkov štiti kmete pred naravnimi nesrečami, kot so neurja, zmrzal ali toča, ki lahko lokalno povzročijo velike škode. Zaradi večjih izgub pridelkov lahko kmetje bankrotirajo. Zato kmetje zavarujejo svoje pridelke, kar kmetovanje podraži, saj morajo kmetje plačevati zavarovalne premije. V primeru, da te premije plačuje država, cene kmetijskih proizvodov nič več ne odsevajo

okoljskih tveganj, povezanih z njihovo proizvodnjo. Subvencioniranje zavarovalnih premij je državo v letu 2011 stalo 5,2 milijona EUR.

Vir: MKO

Gozdarstvo

25 milijonov Prenizke koncesnine za gospodarjenje z državnimi gozdovi – Strokovnjaki v javnih debatah večkrat izpostavljajo, da so koncesnine (prispevki gozdnogospodarskih podjetij na m³ posekanega lesa) za gospodarjenje z državnim gozdom prenizke. Rezultati nedavnih raziskav o višini koncesnin in tržni vrednosti lesa kažejo, da država zaradi prenizkih koncesnin vsako leto izgubi med 22 in 25 milijonov EUR. Primer: občina Kočevje za gospodarjenje s svojim gozdom iztrži dva do trikrat višje plačilo za kot država, ki prejme približno 11 do 13 EUR za m³. Dohodki od koncesij grejo v Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki se še dodatno financira iz državnega proračuna. Z dodatnimi 22 do 25 milijoni EUR bi sklad lahko razširil svoje aktivnosti na področju trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, poleg tega pa bi se znižala tudi višina prispevkov iz državnega proračuna.

Viri: TV Slovenija (2012), SKZG (2011), RSRS (2012)

8 milijonov Nepobrane davčne in carinske obveznosti v gozdarskem sektorju – Carinska in davčna uprava sta med leti 2009 in 2011 opravili skupni nadzor nad trgom lesa. V 998 inšpekcijah samostojnih podjetnikov in kmetov so odkrili za 21,9 milijonov EUR nepobranih davkov. Z nepobiranjem davkov na les država izgublja denar, ki bi bil lahko porabljen za zaščito okolja ali druge namene. Neuspeh države pri pobiranju davkov predstavlja tudi spodbudo nekaterim državljanom za nezakonito ravnanje. Čas trajanja nadzora je bil manj kot tri leta in odkrite izgube predstavljajo le vzorec, zato lahko sklepamo, da višina okolju škodljivih subvencij na tem področju presega 8 milijonov evrov na leto.

Vir: Ministrstvo za finance (2012)

3,5 milijonov Izgradnja in vzdrževanje gozdnih cest – Javno financiranje izgradnje in vzdrževanja gozdnih cest je v letu 2011 znašalo 3,5 milijona EUR. Čeprav so gozdne ceste nujne za gospodarjenje z gozdovi, imajo obenem tudi negativne učinke na okolje. Ti predstavljajo nekatere izmed eksternalij gospodarjenja z gozdom. Zato bi morali biti stroški vzdrževanja in izgradnje gozdnih cest vključeni v ceno lesa in ne bi smeli biti javno breme.¹⁴

Vira: ZGS (2011), Spinelli & Marchi (1998)

¹⁴ Gozdne ceste tudi nudijo dostop do gozda obiskovalcem gozda in v redkih primerih povezujejo posamezne hiše s cestno mrežo. Kljub temu smo celo vsoto šteli k škodljivim subvencijam, saj to niso primarni nameni gozdnih cest.

Predlogi reform

Lahko bi rekli, da morajo biti vse okolju škodljive subvencije nemudoma odpravljene, in z okoljskega in fiskalnega vidika bi bilo to dejansko najbolje. Kljub temu tega ne priporočamo, saj bi takojšnja ukinitve vseh okolju škodljivih subvencij imela negativne družbene učinke (npr. distribucija energije in energetska revščina), poleg tega pa bi bila takšna politika nepredvidljiva. Tako podjetja kot gospodinjstva morajo imeti čas, da se prilagodijo na nove davke in subvencije. Po drugi strani pa trenutna fiskalna kriza terja hitre reforme in kar nekaj daljnosežnih reform je bilo sprejetih v zelo kratkem času. S tega vidika predlagamo naslednja področja subvencij:

1. **Oprostitev plačevanja trošarin in vračila trošarin.** To vključuje:
 - o delno vračilo trošarin za pogonsko gorivo za komercialne namene
 - o 70% vračilo trošarin (pogonska goriva v gozdarstvu in kmetijstvu)
 - o 50% vračilo trošarin (za goriva, uporabljena za stacionarne delovne stroje)
 - o oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (premoga)
 - o oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (naftnih derivatov)
 - o oprostitev plačila trošarin za določene oblike porabe energentov (zemeljskega plina)

Ta vračila in izjeme so v letu 2011 znašale 107 milijonov EUR. Še posebej pri dizlu in bencinu je ukinitve vračila trošarin in izjem plačevanja lahko videna samo kot prvi korak nadaljnjih reform.

2. **Reformiranje plačilne sheme prevoza na delovno mesto** tako, da se zmanjšajo vplivi na okolje in da se spodbudi izboljšave v javnem prometu. Ena od možnih rešitev je uvedba »službene vozovnice«, ki bi bila veljavna za ves javni promet v Sloveniji. Opremljanje vseh javnih uslužbencev s takšno vozovnico bi bilo cenejše od trenutnega sistema plačevanja stroškov prevoza na delovno mesto. Privarčevani denar bi lahko namenili zapadli modernizaciji javne prometne infrastrukture (Gabrovec, 2012).
3. **Ukinitve nižane stopnje DDV na fitofarmaceutska sredstva** in obenem uvedba višje stopnje DDV na elektriko in vodo v primeru, če bi se dodatni davčni prilivi uporabili za socialne transferje. DDV je splošni davek na dodano vrednost, ne na izbrane proizvode in storitve. Nekatere izjeme/nižje davčne stopnje so lahko upravičene z osnovnimi potrebami in javnim dobrom. Pogosto nižje stopnje DDV veljajo za tisk, kulturo in hrano.
4. **Cene koncesij za upravljanje z državnimi gozdovi.** Les je obnovljiv javni vir z visoko vrednostjo. Ta vrednost bi se morala odražati v ceni koncesij, saj je vlada skrbnik naših skupnih naravnih virov. Da bi upravičila to vlogo, mora poskrbeti, da se naš les ne prodaja pod ceno.

5. **Reforma davčne politike za nakup in zasebno uporabo službenih avtomobilov.** Podjetja lahko odštejejo davek za nakup službenih avtomobilov. Naš predlog je, da se dovoli polna oprostitvev plačila davka na službene avtomobile samo v primeru, da imajo vrednosti emisij pod 120 g CO₂/km. Podoben pristop bi moral biti uporabljen za izračun ugodnosti, ki jih imajo uporabniki službenih vozil. Za vozila, ki imajo vrednosti emisij pod 120 g CO₂/km, se ne bi spremenilo nič, za tista, ki imajo vrednosti emisij višje, pa bi se morala upoštevati višja davčna stopnja (od 1,6% do 2,5% trenutne vrednosti in ne 1,5, kot je to zdaj). Podoben sistem so z velikim uspehom v Veliki Britaniji uvedli že leta 2002. Oba predloga reform naj vključujeta še dodatno vrednost nižanja emisij na 100 g CO₂/km po letu 2015 (FÖS, 2013).
6. **Ogromne subvencije letalski industriji (ni DDV, ni trošarin na kerozin in državna pomoč Adrii Airways).** Predlogi v zvezi s trošarinami na kerozin so pokriti v točki 1 (zgoraj), državna pomoč Adrii pa se ne sme ponoviti, ko bo podjetje prodano. Odpravljanje izvzetosti DDV na mednarodni potniški promet je težje zaradi tehničnih omejitev pri zaračunavanju DDV in zato, ker izvzetost velja v vseh članicah EU. Zato je bolj smiselna uvedba davka na letalske vozovnice. Podoben davek na letalske vozovnice že obstaja v Združenem kraljestvu, Nemčiji in Avstriji. Če bi davek znašal okoli 15 EUR na vozovnico, bi to pomenilo okoli 9 milijonov EUR prihodkov na leto.
7. **Lobiranje za krepitev davka na CO₂ znotraj Evropske unije.** EU ETS sistem se je izkazal za neučinkovitega pri zmanjševanju emisij CO₂. Večji onesnaževalci so prejeli emisijske kupone za več let brezplačno in v letu 2012, ko se dražbe kuponov začenjajo, je njihova cena tako nizka, da podjetja zagotovo ne bodo investirala v čistejše in učinkovitejše tehnologije. Nizka cena emisij je problem davčnih shem CO₂, ki obstajajo znotraj posameznih držav članic EU in so vzporedni ETS. Nižja kot je cena kuponov, večja je razlika med davčnimi stopnjami. Zato mora Slovenija lobirati za bolj celovite davčne sheme na CO₂ znotraj celotne EU. To bi vzpostavilo varnost načrtovanja in ustvarilo spodbude za prehod na nizkoogljično gospodarstvo. Problem »uhajanja ogljika«, selitve energetske intenzivne industrije v države z nizkimi cenami energije, bi se lahko rešil z uvedbo mejnih ogljičnih prilagoditev (*BCA - border carbon adjustments*), ki delujejo podobno kot davek na ogljični odtis uvoženih produktov.

Učinki ukinitve škodljivih subvencij

Seznam škodljivih subvencij je zelo raznolik, zato je naša ocena učinkov njihove ukinitve omejena na nekaj splošnih ugotovitev. Zdi se samoumevno, da bi ukinitve okolju škodljivih subvencij znižala *učinke na okolje*. Medtem ko je poudarek tega poročila na fiskalni konsolidaciji, bi moralo glavno vodilo za reforme ostati zniževanje škodljivih učinkov na okolje.

Učinek ukinitve okolju škodljivih subvencij *na proračun* ni nujno enak zneskom, ki so navedeni ob seznamu posameznih subvencij. Višina subvencij se namreč iz leta v leto spreminja, kar pomeni, da ima lahko ukinitve določene subvencije vsako leto drugačen vpliv na proračun. Poleg tega pa ima ukinitve določene subvencije vpliv tudi na obnašanje tistih, ki jih ta subvencija zadeva. Tako bi npr. postopno opuščanje vračila davka na gorivo za določene uporabnike gorivo podražilo, kar pomeni, da bi ga ti uporabniki kupovali in porabljali manj, s tem pa bi plačevali tudi manj davka. Zato so pozitivni učinki ukinitve določene subvencije lahko nižji od zneskov, ki so navedeni ob posameznih subvencijah.

Pri ocenjevanju *ekonomskih učinkov* ukinitve okolju škodljivih subvencij je potrebno upoštevati oportunitetne stroške. Z drugimi besedami, potrebno si je zastaviti vprašanje, kako uravnovežiti proračun, če okolju škodljive subvencije ostanejo. Najverjetneje boste ugotovili, da ukinitve subvencij začasno oteži gospodarsko dejavnost v sektorjih, ki so imele od teh subvencij koristi; a po drugi strani zagotovo ne boste našli alternativnega načina za fiskalno konsolidacijo, ki ne bi vseboval škodljivih učinkov na okolje. Primerjalna študija, narejena na več evropskih državah, je na primer pokazala, da ima dodatna obdavčitev ogljičnih virov energije mnogo manjši učinek na gospodarsko rast kot dodatni davki na dohodek ali socialni prispevki, ter malo manjši učinek kot zvišanje DDV-ja. (Vivid 2012).

Učinek postopnega ukinjanja okolju škodljivih subvencij *na zaposlovanje* je tesno povezan z gospodarskim razvojem. Spet je potrebno primerjati sektorje, ki imajo koristi od okolju škodljivih subvencij, z drugimi gospodarskimi sektorji. Ukinitve okolju škodljivih subvencij prispeva k večji stabilnosti neplačnih stroškov dela, kar ima pozitiven učinek na zaposlovanje, še posebej v delovno intenzivnih sektorjih in sektorjih z majhnimi vplivi na okolje (storitveni sektor, informacijske in komunikacijske tehnologije). Celo v sektorjih z intenzivno rabo naravnih virov lahko ukinitve okolju škodljivih subvencij pripomore k več inovacijam in izboljšanju učinkovitosti, kar je nujno za ohranitev obstoječih delovnih mest.

Gospodarske dejavnosti z dobro perspektivo za prihodnost so običajno manj okolju škodljive. Dejavnosti z visoko porabo naravnih virov postajajo čedalje dražje in ne bi jim smeli umetno nižati cene s dodeljevanjem obsežnih subvencij. Dolgoročno bo proračun pridobil veliko več od inovativnih dejavnosti, ki ustvarjajo delovna mesta in spodbujajo gospodarski razvoj, kot od dejavnosti, ki zahtevajo velike vložke naravnih virov in so okolju škodljive.

Za trajnostno prestrukturiranje gospodarstva je potreben čas in drzni politični ukrepi. Začetek postopnega ukinjanja okolju škodljivih subvencij je prvi korak. V tem trenutku, ko je uravnoteženje proračuna glavni politični cilj, je pravi čas za to. Zagrabimo to priložnost in spremenimo minus v plus!

Viri

- ARSO. (2013). Kazalci okolja v Sloveniji. Retrieved 3 June 2013, from <http://kazalci.arso.gov.si>
- European Commission. (2011). *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels.
- FÖS. (2013). Green Budget Germany. Retrieved 3 June 2013, from <http://www.foes.de/home/?lang=en>
- Gabrovec, M. (2012). *Financiranje prevoznih stroškov zaposlenih – primeri praks iz EU*.
- Government of the Republic of Slovenia. (2012). *National Reform Programme 2012-2013*.
- Kešeljević, A. (2012). *Expert opinion on the amended investment plan rev. 5 - Construction of the 600MW replacement unit 6 in Šoštanj Thermal Power Plant*. University of Ljubljana. Retrieved from http://www.focus.si/files/programi/energija/2012/EXPERT_OPINION_AIP5.pdf
- KPK. (2013). Supervizor. Spletna aplikacija za spremljanje izdatkov javnih institucij. Retrieved 3 June 2013, from <http://supervizor.kpk-rs.si/>
- Ministrstvo za Finance. (2012). *Nadzor davčne in carinske uprave na področju prometa z lesom*. Retrieved from http://www.carina.gov.si/fileadmin/curs.gov.si/internet/Za_medije/Sporocila_za_medije/2012/CURS_DURS_promet_z_lesom_gradivo_01.pdf
- MOP. (2006). *Državni načrt razdelitve emisijskih kuponov za obdobje od 2008 do 2012*. Retrieved from http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap/docs/nap_slovenia_final_en.pdf
- Mrak, M. (2011). *Strokovne podlage za analizo stanja okolju škodljivih subvencij*. Ljubljana.
- OECD. (2012). *OECD Environmental Performance Reviews: Slovenia 2012*. OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187610-en>
- RSRS. (2012). *Revizijsko poročilo - Upravljanje z gozdovi*. Ljubljana. Retrieved from [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K38B07CAD3EAF5421C1257A000030F18C/\\$file/Gozd_SP09.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K38B07CAD3EAF5421C1257A000030F18C/$file/Gozd_SP09.pdf)
- SKZG. (2011). *Poročilo o delu in zaključni račun sklada kmetijskih zemljišč in gozdov za leto 2010*. Retrieved from <http://www.s-kzg.si/static/uploaded/htmlarea/objave/Porocilo2010zakrac.pdf>
- Spinelli, R., & Marchi, E. (1998). *A literature review of environmental impacts of forest road construction*. FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/docrep/X0622E/x0622e0p.htm>
- SURS. (2012). Supply and use tables, input-output tables, Slovenia 2009. Retrieved from http://www.stat.si/eng/tema_ekonomsko_nacionalni_tabele.asp
- TV Slovenija. (2012). *Pogledi Slovenije - Slovenska lesna industrija*. TV Slovenija. Retrieved from <http://tvslo.si/predvajaj/pogledi-slovenije/ava2.147192537/>
- Umweltbundesamt. (2010). *Environmentally Harmful Subsidies in Germany*.
- Vivid Economics. (2012). *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*. London: European Climate Foundation and Green Budget Europe.
- ZGS. (2011). *Poročilo ZGS o gozdovih*. Retrieved from http://www.zgs.gov.si/fileadmin/zgs/main/img/PDF/LETNA_POROCILA/2011_o_gozdovih.pdf

Dodatek

Metodologija za določanje okolju škodljivih subvencij

Ne obstaja niti ena univerzalno sprejeta definicija okolju škodljivih subvencij. Na Umanoteri smo izbrali definicijo iz poročila nemške Agencije za zaščito okolja (Umweltbundesamt), ki pravi, da so to: eksplicitne subvencije, ki so načeloma pomembne za proračun in vključujejo neposredno finančno pomoč ali davčne olajšave, ter implicitne subvencije, ki so olajšave in/ali nepovratna sredstva v prikriti obliki in nimajo neposrednega vpliva na proračun. Slednje vključujejo vse vrste poroštev in garancij, ciljne subvencije pod državno regulativo, in zagotavljanje dobave blaga in storitev po netržnih cenah.

Ta definicija je zelo splošna in abstraktna. Da bi jo razširili in ji dali več vsebine, smo zbrali nekaj argumentov, ki se jih velikokrat poslužujejo nasprotniki koncepta okolju škodljivih subvencij.

»Ampak tega ne moremo spremeniti/alternative ni!« Ali alternative res ni, ali alternativa samo pomeni, da se morajo stvari spremeniti? Zelo malo subvencij je dejansko brez alternativ, npr. sanacija nekdanjega rudnika urana (glej zgoraj). Tudi, če alternative ni, to še ne pomeni, da takšna subvencija ni okolju škodljiva.

»Ampak to so tudi subvencije Evropske unije!« Da, ker je RS plačnica v evropski proračun, obstaja posreden proračunski vpliv na subvencije EU. Zato je potrebno upoštevati tudi vse subvencije EU.

»Ampak okolju škodljive subvencije bodo obstajale vse dokler eksterni stroški naših dejanj ne bodo pokriti!« Popolna internalizacija eksternih stroškov bi morala biti vodilo vsake politike, vendar to sega preko politike subvencij in obsega tega poročila. Če lahko ne-internalizacijo eksternalij povežemo s ciljnim nepovratnimi sredstvi za določene skupine, se to seveda lahko šteje kot okolju škodljiva subvencija.

»Ampak subvencija ni plačana neposredno iz državnega proračuna!« Kot je bilo prej omenjeno, poznamo eksplicitne in implicitne subvencije.

»Ampak ostale evropske države delajo isto!« Ko se odločamo, kaj je in kaj ni okolju škodljiva subvencija, ni pomembno, kaj v zvezi s tem delajo ostale države. Če podeljujejo iste okolju škodljive subvencije, to ni dobro, ampak še toliko slabše. Če otrok vrže stran ovojni papirček bombona, noben starš ne bo rekel (upamo): »Ni problema, saj ostali

otroci delajo isto!« Res pa je, da dejstvo, da tudi ostali otroci to resnično včasih počnejo, staršem oteži vzgojo lastnega otroka.

»Ampak subvencija ni okolju škodljiva!« Obstajajo redki primeri subvencij, ki same zase niso okolju škodljive, a bi vseeno morale biti označene kot take. Dober primer so sanacije rudnikov, ki so v bistvu okolju prijazne. Celotne stroške rudarjenja bi morali nositi upravljavci rudnikov in bi morali biti internalizirani v ceni rude, ki jo prodajo. Če mora država plačevati stroške sanacije, lahko upravljavci rudnikov rudo prodajajo umetno poceni, kar ustvarja okolju škodljive spodbude za še več rudarjenja kot bi bilo sicer ekonomsko smotrno, če bi se zaračunavala »prava« cena.

»Ampak s socialne perspektive je to dobra subvencija!« To je dober argument v debatah o reformi subvencij. A to ne pomeni, da subvencija ne sme biti označena kot okolju škodljiva. V odprti debati je potrebno upoštevati vse predloge in, ko je to potrebno, uravnotežiti socialne in okoljevarstvene argumente.

»Ampak XYZ je tudi okolju škodljiva subvencija!« Ali veste za državno ali občinsko subvencijo, ki je okolju škodljiva? Prosimo, povejte nam. Nedvomno nismo odkrili vseh okolju škodljivih subvencij. To delo je kot sestavljanje. Imamo predstavo o tem, kako je videti širša slika, a posamezni koščki nam še vedno manjkajo.

V **Planu B za Slovenijo**, mreži nevladnih organizacij za trajnostni razvoj, smo združene nevladne organizacije, ki trajnostni razvoj razumemo kot razvoj, ki bo zadovoljil trenutne potrebe, ne da bi pri tem ogrožal zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij (www.planbzasslovenijo.si). Mreža je glas svojih članic. Osredotoča se na vplivanje na politike in na izvrševanje ter ocenjevanje dogovorjenih politik. Stremi k učinkovitosti z združevanjem znanja z reprezentativnostjo, aktivno udeležbo svojih članic in grajenjem koalicije. Deluje izključno v dobrobit celotne družbe. Mreža svoje delovanje omejuje na področje civilnega dialoga in na izbrana vsebinska področja. Plan B za Slovenijo koordinira Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj (www.umanotera.org).

O avtorju: Jonas Sonnenschein je okoljski ekonomist, ki že 2 leti s svojo družino živi v Ljubljani. Nazadnje je raziskoval področje okoljskih dajatev in okolju škodljivih subvencij. Jonas je dokončal magistrski študij iz okoljskega managementa in politike na »International Institute for Industrial Environmental Economics« v Lundu na Švedskem. Diplomsko je napisal na znanem »Rocky Mountain Institute« v ZDA. Pred tem je na univerzi Bayreuth v Nemčiji dokončal študij iz filozofije in ekonomije. Prve delovne izkušnje si je nabral na »Wuppertal Institute for Climate, Energy, Environment« in na »German Agency for Renewable Energies« v Berlinu. Preden se je preselil v Slovenijo je Jonas s študijskim kolegom ustanovil okoljsko organizacijo, v okviru katere je v pol leta v 20 različnih državah izpeljal okoljske projekte. Jonas ne skriva mnenja, da se znanje, ki ga imamo na področju podnebnih sprememb in ravnanja z naravnimi viri še ni prelilo v primerno politično in socialno odločanje in ravnanje.

Zahvala: To poročilo je rezultat dolge raziskave in pisanja. Mnogi so k poročilu prispevali z uporabnimi pripombami, relevantnimi podatki in z dobro voljo. Posebej se zahvaljujem: Andreju, Borisu, Gaji, Kaiu, Karmen, Katji, Mili, Nini, Renati, Špeli, Vidi, Vladu, Planu B za Slovenijo in Green Budget Europe.

Publikacija »Ukinjanje škodljivih subvencij: uravnoteženje javnih financ s trajnostno vizijo« izhaja iz poročila »Zelena proračunska reforma za Slovenijo: odzivanje na krizo s trajnostno vizijo«, ki ga je izdala Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj julija 2013 in je v celoti dostopna na spletni strani [tukaj](#).

Avtor: Jonas Sonnenschein (jonas@umanotera.org)

Oblikovanje naslovnice: Blaž Medja

Prevod: Vlado Odar in Tadej Turnšek

Ljubljana, september 2013