

Poročilo projekta št. C4.1, Vol. 3, Zvezek 8

---

# Podnebno ogledalo 2020

## Ukrep v središču – Zelena javnofinančna reforma

Končno poročilo

LIFE ClimatePath2050 (LIFE16 GIC/SI/000043)

Poročilo Ukrep v središču – Zelena javnofinančna reforma je osmi zvezek Podnebnega ogledala 2020, pripravljenega v okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050, Slovenska podnebna pot do sredine stoletja (LIFE ClimatePath2050 »*Slovenian Path Towards the Mid-Century Climate Target*«, LIFE16 GIC/SI/000043). Projekt izvaja konzorcij, ki ga vodi Institut »Jožef Stefan« (IJS), s partnerji: ELEK, načrtovanje, projektiranje in inženiring, d. o. o., Gradbeni Inštitut ZRMK (GI ZRMK), d. o. o., Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER), Kmetijski inštitut Slovenije (KIS), PNZ svetovanje projektiranje, d. o. o., Gozdarski inštitut Slovenije (GIS) in zunanjimi izvajalci.

**ŠT. POROČILA/REPORT N.:**

IJS-DP-13358

**DATUM/DATE:**

1. oktober 2020

**AVTORJI/AUTHORS:**

dr. Jonas Sonnenschein,  
Andrej Gnezda,  
Nika Tavčar, vsi *Umanotera*

**SPREMLJEVALKA NALOGE/JSI RESPONSIBLE:**

mag. Andreja Urbančič, *IJS*

**REPORT TITLE/NASLOV POROČILA:**

**Deliverable C4.1 Vol.3/8:** The Third Climate Action Mirror and Accompanying Reports, Part 8: The Measure in Focus – Green Fiscal Reform, final report

**Poročilo projekta št. C4.1, volumen 3/zvezek 8:** Podnebno ogledalo 2020, Zvezek 8: Ukrepi v središču – Zelena javnofinančna reforma, končno poročilo

# Vsebina

<b>UVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>1 POVZETEK</b> .....	<b>6</b>
<b>2 OZADJE</b> .....	<b>8</b>
2.1 KONCEPT ZELENE JAVNOFINANČNE REFORME (ZEJFR) .....	8
2.2 PRIMERI DOBRIH PRAKS IZ TUJINE .....	10
<b>3 OCENA STANJA PRIPRAVE ZELENE JAVNOFINANČNE REFORME</b> .....	<b>13</b>
3.1 STRATEGIJE, OPERATIVNI PROGRAMI IN NAČRTI .....	13
3.2 IZVEDENI ELEMENTI ZELENE JAVNOFINANČNE REFORME .....	15
3.3 KLJUČNI KAZALNIKI .....	19
<b>4 VREDNOTENJE OBSTOJEČIH UKREPOV</b> .....	<b>22</b>
<b>5 ANALIZA OVIR Z INTERVJUJI</b> .....	<b>31</b>
5.1 MANKO »SKUPNEGA JEZIKA« .....	33
5.2 POMANJKANJE STALNOSTI V UPRAVLJANJU ZEJFR .....	33
5.3 MEDNARODNA KONKURENČNOST SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA .....	33
5.4 DAVČNA KONKURENCA .....	34
5.5 POMANJKANJE POLITIČNE VOLJE .....	34
<b>6 SKLEPI IN PRIPOROČILA</b> .....	<b>35</b>
6.1 PRIPOROČILA .....	35
6.2 PRIČAKOVANI DEJAVNIKI IN PRILOŽNOSTI ZA ZEJFR .....	40
<b>7 SEZNAMI</b> .....	<b>42</b>
7.1 SEZNAM KRATIC IN OZNAK .....	42
7.2 SEZNAM SLIK .....	43
7.3 SEZNAM TABEL .....	43
<b>8 PRILOGA</b> .....	<b>44</b>

# Uvod

V okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050<sup>1</sup> je bilo pripravljeno **Podnebno ogledalo 2020**, dokument, v katerem so predstavljene glavne ugotovitve spremljanja izvajanja ukrepov za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (TGP) za leto 2019. Pripravljene strokovne podlage hkrati vključujejo vse elemente vsebine, potrebne za pripravo **Četrtega letnega poročila o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (v nadaljevanju OP TGP)**, kot so ti opredeljeni v samem OP TGP<sup>2</sup>.

Podnebno ogledalo sestavlja več zvezkov:

- **Zvezek 0: Povzetek za odločanje**, kjer so izpostavljena glavna priporočila za izvajanje ukrepov za zmanjševanje emisij TGP iz OP TGP;
- **Zvezek 1: Ocena doseganja ciljev**, v katerem so povzete vse glavne ugotovitve glede doseganja ciljev na področjih zmanjševanja emisij TGP ter povečevanja energetske učinkovitosti in deleža obnovljivih virov energije (OVE) v bruto rabi končne energije. Vključeni so tudi pregled financiranja izvajanja ukrepov za zmanjševanje emisij TGP, prikaz kazalcev in kvalitativnih ocen glede doseganja njihovih ciljev in dolgoročnega obvladovanja emisij ter energetske-podnebni cilji do leta 2030;
- **Zvezek 2: Promet**, kjer je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju prometa. Pregled vključuje tudi analizo kazalcev izvajanja OP TGP za leto 2018, pregled izvajanja ukrepov za zmanjševanje emisij TGP v letu 2019 in priporočila za njihovo izvajanje v prihodnjem letu;
- **Zvezek 3: Stavbe**, v katerem je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju stavb. Zvezek je vsebinsko sestavljen podobno kot Zvezek 2;
- **Zvezek 4: Kmetijstvo**, ki vključuje celovit prikaz stanja na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju kmetijstva. Zvezek je vsebinsko sestavljen podobno kot Zvezka 2 in 3;
- **Zvezek 5: Ostali sektorji**, kjer je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorjih industrija neETS – raba goriv in procesne emisije, energetika neETS, odpadki ter raba zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstvo (LULUCF);
- **Zvezek 6: Večsektorski ukrepi**, v katerem je prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP z ukrepi, ki so namenjeni več sektorjem. Vključena so področja zelene gospodarske rasti, usposabljanja, izobraževanja, informiranja in promocije ter ostalih večsektorskih ukrepov;
- **Zvezek 7: Emisije TGP in sektor EU-ETS**, kjer je za sektor, ki sicer ni vključen v OP TGP, je pa pomemben s stališča zmanjševanja emisij TGP, pripravljen pregled kazalcev ter stanja in izvajanja ukrepov v tem sektorju;
- **Zvezek 8: Ukrep v središču – Zelena javnofinančna reforma**, v katerem sta predstavljena koncept zelene javnofinančne reforme (ZeJFR) in ocenjeno stanje njene priprave v Sloveniji. Na podlagi vrednotenja obstoječih ukrepov na tem področju ter intervjujev z izbranimi slovenskimi javnimi uslužbenci in ostalimi ustreznimi deležniki so

1 LIFE ClimatePath2050 (Slovenian Path Towards the Mid-Century Climate Target)

2 Operativni program ukrepov za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020, Vlada Republike Slovenije, 2014.

podana tudi priporočila za napredek pri uvedbi ZeJFR, vključno s kratkim povzetkom pričakovanih dejavnikov in priložnosti za izvedbo ZeJFR v Sloveniji;

- **Zvezek 9: Ukrep v središču – Energetska prenova stavb ožjega javnega sektorja**, kjer so podrobneje analizirani vzroki zaostanka pri doseganju ciljev na področju energetske prenove stavb v ožjem javnem sektorju (OJS) ter ovrednoteni obstoječi instrumenti za zmanjšanje rabe energije in emisij v tej ciljni skupini. Vključena so tudi priporočila za njihovo izboljšanje;
- **Zvezek 10: Ukrep v središču – Organiziranost za izvajanje podnebne politike**, v okviru katerega so navedene ugotovitve analize organiziranosti organov državne uprave in širše za izvajanje podnebne politike.

Pričujoči dokument je **Zvezek 8: Ukrep v središču – Zelena javnofinančna reforma**. V njem so povzeti:

- **Predstavitev ozadja ZeJFR**, kjer so predstavljeni koncept ZeJFR in nekateri primeri dobrih praks iz tujine (Nemčija, Švedska, Južna Koreja).
- **Ocena stanja priprave ZeJFR v Sloveniji**, ki vključuje pregled strategij, operativnih programov in načrtov, ki vsebujejo predloge za izvedbo ZeJFR, pregled izvedenih elementov ZeJFR in kazalnikov, ki so pomembni za spremljanje učinka ZeJFR.
- **Vrednotenje obstoječih ukrepov, ki spadajo v koncept ZeJFR**, v okviru katerega so predstavljeni rezultati vrednotenja ukrepov ukinjanja spodbud za fosilna goriva, uvedbe CO<sub>2</sub> dajatve, usmerjanja porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe in projekta P3: Zelena proračunska reforma po šestih dimenzijah: relevantnosti, učinku, učinkovitosti, dolgoročnosti učinka, prilagodljivosti in predvidljivosti.
- **Analiza ovir z intervjuji**, kjer je vključen pregled ovir za uvedbo ZeJFR v Sloveniji, kot so bile te identificirane v desetih polstrukturiranih intervjujih z izbranimi slovenskimi javnimi uslužbenci in ostalimi ustreznimi deležniki.
- **Sklepi in priporočila**, kjer so povzete glavne ugotovitve in pa priporočila za napredek pri uvedbi ZeJFR, vključno s kratkim povzetkom pričakovanih dejavnikov in priložnosti za izvedbo ZeJFR v Sloveniji.

# 1 Povzetek

Zelena javnofinančna reforma (ZeJFR) zajema celovit paket politik in ukrepov, ki uvajajo spremembe na prihodkovni in odhodkovni strani proračuna oziroma širše gledano pri vseh javnofinančnih virih. Z vidika blaženja podnebnih sprememb ZeJFR vključuje ukrepe, kot so odprava spodbud za fosilna goriva, eksplicitno in implicitno oblikovanje cen ogljika, vključno s trošarinami in davkom na ogljik, ter reformo porabe finančnih virov.

V uveljavljanje takih in podobnih ukrepov je bilo sicer usmerjenih že več političnih dokumentov, vključno z OP TGP, Celovitim nacionalnim energetske in podnebnim načrtom (NEPN) in koalicijskim sporazumom v mandatnem obdobju 2014-2018. Napredek pri uvedbi ukrepa ZeJFR pa je zaenkrat omejen. Trenutne politike v okviru ZeJFR vključujejo davek na CO<sub>2</sub>, trošarine za energijo, davek na motorna vozila, prispevka za učinkovito rabo energije (URE) in izrabo obnovljivih virov energije (OVE) ter Sklad za podnebne spremembe. Čeprav so ti ukrepi zagotovo pomembni za blaženje podnebnih sprememb, do sedaj še niso bili zelo učinkoviti pri zmanjšanju emisij TGP.

Nadaljnji napredek ZeJFR v Sloveniji zaustavlja več ovir. Na podlagi desetih intervjujev so bile identificirane ovire, ki izhajajo iz institucionalne ureditve, ki ureja ZeJFR, poznavanja ZeJFR oziroma znanja o njej, politične ekonomije, ki zaobjema ZeJFR, in mednarodnega političnega okvira. Osrednje ovire vključujejo manko skupnega jezika in razumevanja za obravnavanje ZeJFR ter pomanjkanje kontinuitete dela na ZeJFR v javni upravi. Med drugim sta bili kot oviri izpostavljeni tudi mednarodna gospodarska konkurenčnost in mednarodna konkurenca za davčne prihodke. Nenazadnje ima velik vpliv na napredek pri uvedbi ZeJFR tudi pomanjkanje politične volje.

Iz analize ovir izhajajo trije glavni predlogi za napredek pri uvedbi ZeJFR. Prvi predlog se nanaša na ustanovitev stalnih institucij za upravljanje vključevanja podnebne politike v različne vidike javnih financ v Sloveniji. Drugi predlog izpostavlja načrtovanje in izvajanje reform za učinkovitejši sistem oblikovanja cen ogljika, zlasti v neETS sektorjih. Te reforme bi morale presegati eksplicitno oblikovanje cen ogljika s pomočjo davka na CO<sub>2</sub>. Vključevati bi morale tudi postopno opuščanje spodbud za fosilna goriva ter trošarin za energijo in upoštevati senčno ceno ogljika v infrastrukturnih projektih in predpisih. V tretjem predlogu je zajeto sistematično načrtovanje in spremljanje javnih podpornih shem z namenom zmanjšanja emisij TGP.

Odstranjevanje ovir ZeJFR lahko poveča prispevek javnih financ k blaženju podnebnih sprememb, pa vendar je tu potrebno opozoriti, da tudi najbolj napredna ZeJFR ne more odpraviti vseh težav. Poleg sistema zelenih davkov in podpornih shem so ključnega pomena tudi drugi instrumenti podnebne politike, kot so na primer standardi, predpisi, prostorsko načrtovanje in infrastrukturni razvojni načrti. V splošnem podnebna politika, predvsem pa ZeJFR, nista vedno na vrhu seznama političnih prioritet. Zato je še toliko pomembnejše, da so predlogi za posebne reforme že pripravljeni, ko politično okolje postane bolj naklonjeno ZeJFR in se pokažejo priložnosti za njeno uvedbo. Fiskalna ekspanzija v času gospodarske krize bi lahko na primer omogočila večjo porabo sredstev za blaženje podnebnih sprememb. Nasprotno

pa bi lahko bili pritiski fiskalne konsolidacije, ki pogosto sledi obdobjem fiskalne ekspanzije v gospodarskih krizah, ugodni za postopno opuščanje okolju škodljivih spodbud ali za zvišanje davkov in trošarin na CO<sub>2</sub>.

## 2 Ozadje

### 2.1 Koncept zelene javnofinančne reforme (ZeJFR)

Zelena javnofinančna reforma (ZeJFR) zajema celovit paket politik in ukrepov, ki uvajajo spremembe na prihodkovni in na odhodkovni strani proračuna oziroma širše gledano pri vseh javnofinančnih virih. Koncept ZeJFR predvideva uvedbo ekonomskih instrumentov, s katerimi je okolju prijazno ravnanje spodbujano, okolju škodljivo ravnanje pa kaznovano. Na prihodkovni strani proračuna (davki in dajatve) se z uvedbo omenjenih sprememb davčno breme tako lahko prenese s strani dela na stran potrošnje naravnih virov in onesnaževanja. Na odhodkovni strani pa ZeJFR uvaja spremembe, s katerimi se lahko zmanjša oziroma ukine izdatke za okolju in podnebnju škodljive dejavnosti (okolju škodljive spodbude) ter spodbuja nizkoogljično ravnanje podjetij in posameznikov (zelene spodbude in zeleno javno naročanje).

Celovita zelena javnofinančna reforma temelji na štirih strategijah (Slika 1).



Slika 1: Pregled strategij ZeJFR (Vir: Umanotera)<sup>3</sup>

Skladno z načrtovanjem celovite javnofinančne reforme pogosto poteka načrtovanje izvedb delnih reform, med drugim odprava okolju škodljivih spodbud, uvedba zelene davčne reforme ali reform porabe finančnih virov.

**Okolju škodljive spodbude:** Država podjetjem in posameznikom podeljuje številne spodbude v različnih oblikah; del teh spodbud pa je lahko namenjen tudi dejavnostim, ki imajo negativen vpliv na okolje. Mednarodno uveljavljene enotne definicije okolju škodljive spodbude ni. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) jo definira kot posledico vladnih ukrepov posameznih držav, ki prek davčnih spodbud ali olajšav zvišujejo prihodke potrošnikom

3 Predstavljena je situacija, v kateri je bilo potrebno konsolidirati javne finance. V drugačnih razmerah pa bi morala strategija 1 vključevati dodatni element, in sicer »Porabiti več (za nizkoogljične tehnologije, procese in infrastrukturo)«. Potrebno je upoštevati tudi, da okolju škodljive spodbude pogosto privzemajo obliko davčnih odhodkov, tako da bi njihovo postopno ukinjanje lahko vodilo do višjih prihodkov in ne do zmanjšane porabe.



in proizvajalcem ali znižujejo njihove stroške, pri čemer nastaja okoljska škoda. Ministrstvo za finance (MF) je v okviru pretekle medresorske delovne skupine kot okolju škodljive spodbude opredelilo ukrepe, ki »ne spodbujajo sprememb v vedenju, ki imajo za posledico zmanjševanje okolju škodljivih ravnanj«. Med primeri različnih oblik spodbud so bile navedene »subvencije, davčne olajšave, znižane davčne stopnje, oprostitve plačila dajatev in podobno«<sup>4</sup>. Z vidika blaženja podnebnih sprememb in zmanjšanja emisij TGP so najbolj problematične spodbude za rabo fosilnih goriv, saj upravičence spodbujajo k njihovi rabi in tako posredno k ustvarjanju več emisij TGP. Omenjene spodbude poleg neposrednih izdatkov ali izpadov prihodkov ustvarjajo tudi dodatne posredne stroške – zaradi višjih emisij TGP je namreč potrebno doseči večje znižanje emisij v ostalih sektorjih z uvedbo dodatnih ukrepov, kar je praviloma tudi dražje<sup>5</sup>. Postopno opuščanje spodbud za fosilna goriva je močno povezano z reformo okoljskih davkov, saj so okolju škodljive spodbude pogosto predstavljene v obliki oprostitve ali povrnitve davka.

**Okoljski davki:** Okoljski davki so lahko učinkovit ekonomski instrument za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje. V grobem se delijo v naslednje tri kategorije: davki na energijo, davki na promet ter davki na onesnaževanje in rabo virov. Največji delež okoljskih davkov glede obsega zbranih sredstev predstavljajo davki na energijo (trošarine za energente in električno energijo), ki tvorijo tudi pomemben del prihodkov proračuna. Poleg ustvarjanja proračunskih prihodkov imajo lahko okoljski davki tudi usmerjevalno funkcijo z vzpostavitvijo spodbud za vedenje, ki manj onesnažuje okolje ter je varčnejše glede porabe virov. Najpomembnejši okoljski davki v povezavi s podnebnimi spremembami so instrumenti eksplicitnega in implicitnega oblikovanja cen ogljika, vključno s trošarinami in davkom na ogljik<sup>6</sup>. Teoretično je z ekonomskega vidika optimalno določiti stopnjo davka na ogljik tako, da bodo mejne koristi obdavčitve enake mejnim stroškom. V praksi dogovor o mejnih koristih zmanjšanja emisij TGP ne obstaja (denarne ocene se razlikujejo po velikosti), podatki o mejnih stroških zmanjšanja pa so kratkotrajni in spremenljivi. Davki na ogljik so določeni v političnih procesih in odsevajo interese več deležnikov.

**Poraba sredstev:** Država prek različnih instrumentov spodbuja zeleno ravnanje podjetij in gospodinjstev (zeleno javno naročanje, nepovratne spodbude, povratna sredstva idr.). Za namene spodbujanja prehoda v nizkoogljico družbo so tako na voljo različni finančni viri, ki so prek več institucij in ministrstev dodeljeni končnim porabnikom. Prek *Eko sklada* lahko gospodinjstva, podjetja in lokalne skupnosti pridobijo povratna in nepovratna sredstva, ki so zbrana s pomočjo prispevkov odjemalcev energije in drugih virov. *Sklad za podnebne spremembe* je namenski proračunski sklad, v katerem se zbirajo prihodki od prodaje emisijskih kuponov; zbrana sredstva pa so nato porabljena predvsem za ukrepe blaženja podnebnih sprememb ter v manjši meri za ukrepe prilagajanja na podnebne spremembe ter za ohranjanje narave. Pomemben vir finančnih sredstev za izvajanje podnebno-energetskih ukrepov so tudi sredstva *strukturnih in investicijskih skladov EU za izvajanje kohezijske in kmetijske politike* ter ostali *programi EU* (Obzorje 2020, LIFE idr.) v povezavi s financiranjem iz državnega

4 Ministrstvo za finance. Zelena proračunska reforma. Okoljski in javnofinančni vidik spodbud v Sloveniji. Ljubljana (2019): stran 28.

5 Institut »Jožef Stefan«. Podnebno ogledalo 2019, Zvezek 6: Večsektorski ukrepi, končno poročilo. Ljubljana (2019): stran 20.

6 Koncept implicitnega oblikovanja cen ogljika je širši od okoljske obdavčitve in lahko vključuje tudi upoštevanje cen ogljika v regulatornih in infrastrukturnih projektih (npr. z upoštevanjem senčnih cen ogljika v temeljnih analizah stroškov in koristi).

proračuna. Potrebno pa je upoštevati, da za doseg cilja zmanjšanja emisij TGP ni pomemben zgolj obseg teh sredstev, temveč tudi njihova učinkovita poraba.

**Koristi uvedbe ZeJFR** so velike. Država lahko z ukinitvijo okolju škodljivih spodbud ustvari številne prihranke pri izdatkih proračuna oziroma z ukinitvijo raznih oprostitev plačila dajatev ustvari dodatne prihodke proračuna, te pa nato porabi za spodbujanje zelenih dejavnosti. Poleg neposrednih finančnih prihrankov na račun ukinitve škodljivih spodbud se lahko sprostijo tudi dodatna finančna sredstva, ki jih je država do takrat namenjala za blaženje negativnih vplivov (nastalih kot posledica dejavnosti, ki so bile prvotno podprte z okolju škodljivimi spodbudami). Višja stopnja obdavčitve porabe naravnih virov ali energentov podjetja spodbudi k učinkovitejši rabi energije in surovin, k raziskavam ter razvoju, k iskanju novih tehnologij ali procesov za učinkovitejšo proizvodnjo. Na odhodkovni strani javnih financ lahko država prek zelenih javnih naročil spodbuja razvoj trga za zelene izdelke ali storitve; podjetjem pa lahko spodbude za naložbe v snovno ali energetske učinkovitost ter v raziskave in razvoj okoljskih tehnologij podeljuje tudi neposredno.

Davčno prestrukturiranje tekom uvedbe ZeJFR ter hkratni prenos obdavčitve s strani dela na stran onesnaževanja (znižanje pokojninskih in zdravstvenih prispevkov na račun dviga okoljskih davkov) lahko vodi do pozitivnih vplivov na zaposlovanje ali na dohodke zaposlenih. V prvi vrsti pa uvedba ZeJFR prinese znatne koristi za okolje oziroma vodi do znižanja emisij TGP, kar je seveda njen primarni namen. Z ekonomskimi instrumenti lahko država vpliva na onesnaževanje (nastajanje odpadkov in odpadnih voda, škodljivi izpusti v zrak, tla in vode), rabo naravnih virov (raba mineralnih surovin, vode ter biomase) ali na rabo fosilnih goriv oziroma na škodljive emisije TGP, ki so s tem povezane.

Da bi bila zelena javnofinančna reforma učinkovita, pa sta pomembna tudi dobra zasnova posameznih ukrepov ter sam proces oblikovanja in uvajanja teh ekonomskih instrumentov. Oblika ekonomskega instrumenta mora biti ustrezna glede na cilj (spodbuda, dajatev, drugo); višina spodbude ali dajatve pa mora biti dovoljšna, da vpliva na vedenje podjetij ali potrošnikov oziroma da ustreza zunanjim stroškom.

Kot omenjeno, je uspeh ZeJFR v veliki meri odvisen tudi od samega procesa oblikovanja in uvajanja sprememb. V zasnovo posameznih ukrepov (in s tem v celovito ZeJFR) je potrebno vključiti širok krog deležnikov in nato na podlagi skupnega dialoga oblikovati primerne ukrepe, ki morajo za primarni cilj imeti doseganje okoljskih ciljev. Pomembno vlogo ima tudi komunikacijska podpora, brez katere se v javnosti lahko kaj hitro pojavijo dvomi, da razlogi za uvajanje reforme niso okoljski, temveč so fiskalne ali administrativne narave.

## 2.2 Primeri dobrih praks iz tujine

Zaradi samega (širokega) koncepta ZeJFR in pripadajočih strogih zahtev, v tujini ni moč najti primera dobre prakse uvedbe celovite ZeJFR. Vseeno pa obstajajo primeri dobrih praks (delne) uvedbe nekaterih elementov ZeJFR. Naslednji primeri so bili izbrani, ker obravnavajo elemente ZeJFR, ki so potencialno pomembni za Slovenijo. Vsak primer je predstavljen v krajši obliki, za nadaljnje branje o tematiki pa so na voljo viri v opombah.

**Ekološka davčna reforma v Nemčiji 1999–2003:** V obdobju med letoma 1999 in 2003 je Nemčija v petih letnih korakih zvišala trošarine za različna goriva. Poleg uvedbe davka na električno energijo je bil poudarek na gorivih za motorna vozila, za katera so se trošarine povišale za (skupno) približno 15 centov na liter. Okoli 90 % dodatnih prihodkov zaradi uvedbe ekološkega davka je bilo namenjenih javnemu pokojninskemu zavarovanju, kar je botrovalo k znatnemu znižanju prispevkov (za vsaj 1,7 odstotne točke). Okoljska učinkovitost reforme je bila sicer precej nizka. Razlogi za to so bili med drugim različne izjeme za energetsko intenzivno industrijo ter majhno zvišanje v stopnji davkov na gorivo za ogrevanje, kar je pomenilo, da močne spodbude za zmanjšanje porabe fosilnih goriv ni bilo. V nasprotju s tem pa so bili kot izredno pozitivni ocenjeni fiskalni učinek reforme (ustvarjanje prihodkov) in njen vpliv na zaposlovanje<sup>7</sup>.

**Švedski davek na CO<sub>2</sub> 1991–2020:** Davek na CO<sub>2</sub> je bil v času prve uvedbe leta 1991 del obsežnejše davčne reforme, s katero so bili znižani davki na dohodke in na energijo. Davčna stopnja je bila v nekaj korakih zvišana z začetne ravni 23 EUR/t (250 SEK/t) na trenutno raven 110 EUR/t (1.190 SEK/t) v letu 2020. V letu 2004 je bila davčna stopnja za industrijo samo 18 EUR/t, kar je predstavljalo manj kot četrtino davčne stopnje za gospodinjstva (84 EUR/t); industrija pa je bila vse do leta 2019 deležna znižane davčne stopnje. Kljub temu sta danes obe stopnji izenačeni tako, da švedska industrija in gospodinjstva plačujejo najvišji davek na CO<sub>2</sub> na svetovni ravni. Davek na CO<sub>2</sub> je splošno gledano sprejet kot zgodba o uspehu z znižanjem švedskih emisij TGP za 26 % med letoma 1990 in 2017 ob sočasni realni rasti BDP za 75 %. Usmerjevalni učinek davka na CO<sub>2</sub> je jasno viden pri določenih spremembah npr. pri razogljčenju ogrevanja prostorov na Švedskem v 90. letih prejšnjega stoletja in v začetku 21. stoletja. Na splošno je sicer težko pripisati vse spremembe v emisijah CO<sub>2</sub> ravno temu davku, saj so bili vzporedno uvedeni številni sektorski instrumenti, poleg tega pa je sočasno prihajalo do različnih gospodarskih in tehnoloških sprememb<sup>8</sup>. Dodatni elementi davka na CO<sub>2</sub> v drugih državah, ki jih je vredno omeniti, so: švicarski primer načrtovanega zvišanja davka, ki je odvisno od doseganja ciljnih emisij CO<sub>2</sub><sup>9</sup>, indeksiranje okoljskih davkov na Nizozemskem<sup>10</sup> in vračanje davčnih prihodkov posameznikom v kanadski provinci Britanska Kolumbija<sup>11</sup>.

**Zelena fiskalna spodbuda Južne Koreje 2009–2013:** Tekom svetovne finančne krize 2008/2009 je Južna Koreja pripravila 45 milijard ameriških dolarjev vreden sveženj gospodarskih spodbud (3 % domačega BDP), v katerem so kar 80-odstotni delež zavzemale zelene investicije. Zelena fiskalna spodbuda je primer dobre prakse z vidika stopnje ambicij in pristopa namenjenega oživitvi gospodarstva brez povratnega učinka zvišanja emisij TGP. Kljub

7 Knigge, Markus, und Benjamin Görlach. „Effects of Germany’s Ecological Tax Reforms on the Environment, Employment and Technological Innovation“. Berlin: ecologic, 2005. [http://www.ecologic.de/download/projekte/1850-1899/1879/1879\\_summary.pdf](http://www.ecologic.de/download/projekte/1850-1899/1879/1879_summary.pdf).

8 <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>; Hammar, Henrik, und Susanne Åkerfeldt. „CO<sub>2</sub> Taxation in Sweden. Experiences of the Past and Future Challenges“, 2015. [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/12/13STM\\_Article\\_CO2-tax\\_AkerfeldtHammar.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/12/13STM_Article_CO2-tax_AkerfeldtHammar.pdf).

9 [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/en/dokumente/klima/fachinfo-daten/wirkungsabschaetzungco2-abgabefaktenblatt.pdf.download.pdf/impact\\_assessmentoftheco2levyfactsheet.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/en/dokumente/klima/fachinfo-daten/wirkungsabschaetzungco2-abgabefaktenblatt.pdf.download.pdf/impact_assessmentoftheco2levyfactsheet.pdf)

10 [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015\\_9789264240056-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015_9789264240056-en)

11 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2492766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2492766)

vsemu so se emisije v Južni Koreji po koncu krize hitro spet povečale. Za to obstaja več razlogov; spodbuda med drugim ni bila del širšega sklopa podnebno-energetske politike, ki bi vključeval tudi instrumente za oblikovanje cen energije in emisij. Poleg tega niso bile vse zelene spodbude ciljno usmerjene v razogljičenje. Podprti »zeleni projekti« so tako med drugim vključevali infrastrukturne projekte za obvladovanje poplav in celo iskanje naftnih in plinskih polj v tujini<sup>12</sup>.

**Ostali mednarodni primeri:** Poleg predstavljenih izbranih primerov obstaja veliko število drugih primerov, ki jih je mogoče preučiti za natančnejše oblikovanje reforme. Inštitut za evropsko okoljsko politiko (IEEP) je sestavil seznam štiridesetih študij primerov ZeJFR<sup>13</sup> s poudarkom na instrumentih za oblikovanje cen. Primeri mednarodnih praks nakazujejo, da instrumenti na ravni politike, ki so povezani z ZeJFR, niso sami po sebi dobri ali slabi, temveč je njihov učinek vedno odvisen od določene zasnove in ravni ambicij.

V naslednjem poglavju 3 sta predstavljena ozadje in ocena trenutnega stanja glede uvedbe ZeJFR v Sloveniji, ki mu v poglavju 4 sledi ocena trenutno obstoječih ukrepov. Na podlagi trenutne situacije so v poglavju 5 analizirane ovire, ki onemogočajo nadaljnji napredek pri uvajanju ZeJFR v Sloveniji. V poglavju 6 so predstavljeni nekateri sklepi in predlogi o tem, kako premagati obstoječe ovire ter doseči napredek pri uvajanju ZeJFR v Sloveniji.

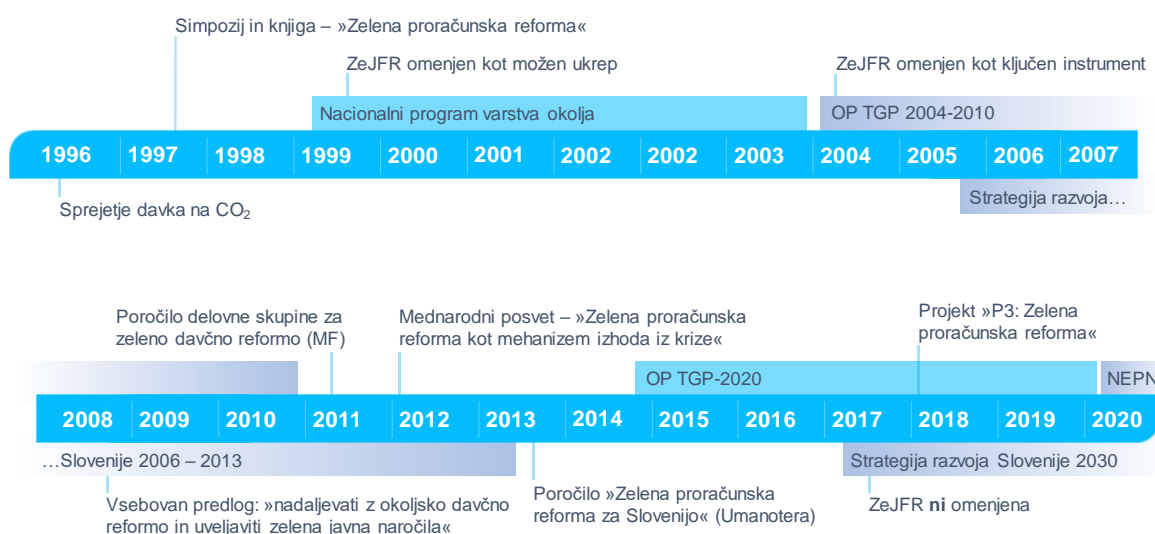
---

12 Sonnenschein, Jonas. „Green Growth and Rapid Decarbonisation?: Assessing Policy Objectives, Instrument Choice and Behavioural Mechanisms“. IIIEE, Lund University, 2019. [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/green-growth-and-rapid-decarbonisation\(c4c23c34-0c6f-44e0-85e8-c9ee07e2b823\).html](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/green-growth-and-rapid-decarbonisation(c4c23c34-0c6f-44e0-85e8-c9ee07e2b823).html)

13 <https://ieep.eu/publications/new-suite-of-40-case-studies-on-environmental-fiscal-reform>

## 3 Ocena stanja priprave zelene javnofinančne reforme

Razprava o ZeJFR v Sloveniji ni nova. Že v 90. letih sta bila izvedena prva študija primera in mednarodni simpozij na Bledu, ki je bil podlaga za izdajo publikacije, ki vključuje tudi slovensko študijo primera<sup>14</sup>. V zadnjem desetletju so bile ustanovljene medsektorske delovne skupine, objavljenih pa je bilo več poročil. Ključni politiki, ki se na delih izrecno nanašata na ZeJFR in ki vključujeta nekatere njene elemente, sta OP TGP in NEPN (Slika 2).



**Slika 2: Zgodovinski pregled ključnih ZeJFR dogodkov, publikacij in politik v Sloveniji (Lastni vir)**

Kljub dolgi zgodovini razprave o ZeJFR v Sloveniji je trenutni napredek reforme omejen. V naslednjih poglavjih je predstavljen trenutni status ZeJFR, kakršnega je moč videti v sedanjih strateških in načrtovalnih dokumentih (3.1) ter v že izvedenih elementih (3.2) v Sloveniji.

### 3.1 Strategije, operativni programi in načrti

ZeJFR je bila kot pomemben ukrep za prehod v nizkoogljično gospodarstvo opredeljena že v preteklih programih in strategijah. V nadaljevanju je na kratko povzeta vsebina nedavnih programov in načrtov, ki so vsebovali predloge za izvedbo ZeJFR ali njenih posameznih elementov. Ob tem je potrebno opozoriti na dve dejstvi. Predlogi sprememb povečini povzemajo zgolj načelne rešitve; specifični predlogi oziroma odgovori, kako npr. nadomestiti izpad prihodkov iz naslova trošarin v prihodnosti, niso na voljo. Slednje povezujemo z dejstvom, da Slovenija nima izdelane srednje- ali dolgoročne strategije oziroma načrta na področju davčne politike. Poleg tega krovna »Strategija razvoja Slovenije 2030« predstavlja nazadovanje na področju ZeJFR, saj v primerjavi s preteklimi dokumenti in strategijami, ki so vsebovali vsaj

14 <https://www.springer.com/gp/book/9783642636769>

načelno usmeritev k ozelenjevanju javnih financ, aktualna razvojna strategija takšnih politik ne predvideva.

**OP TGP (2014–2020):** Evropska Unija se je v okviru podnebno-energetskega paketa zavezala k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za 20 % do leta 2020 glede na leto 1990. Slovenija mora v skladu z Odločbo 406/2009/ES v sektorjih, ki niso vključeni v shemo trgovanja z emisijami (neETS sektorji), doseči cilj povišanja emisij do leta 2020 za največ 4 % glede na leto 2005. Za izpolnitev tega cilja je vlada sprejela *Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (OP TGP)*. OP TGP med ključne ukrepe za spodbujanje zelene rasti gospodarstva uvršča tudi okolju škodljive spodbude in pravilno določanje cen oziroma internalizacijo zunanjih stroškov. OP TGP je predvideval »zmanjševanje okolju škodljivih spodbud ali nadomestitev okolju škodljivih spodbud z okolju neškodljivimi spodbudami« in internalizacijo zunanjih stroškov obremenjevanja okolja prek ekonomskih instrumentov takrat, ko stroški zunanjih učinkov niso vključeni v ceno blaga ali storitve. OP TGP je za doseganje teh ciljev vseboval instrumente, kot so na primer postopno ukinjanje neučinkovitih spodbud, revizija okoljskih dajatev na področju varstva okolja, zeleno javno naročanje ter povratni in nepovratni viri financiranja za spodbujanje raziskav in inovacij, zelenega gospodarstva idr. Ob tem OP TGP predvideva tudi izvedbo procesa za oblikovanje in pospešitev ukrepov na področjih davkov, taks in zmanjševanja okolju škodljivih spodbud.

**Vladni strateški razvojni projekt P3: Zelena proračunska reforma (2014–2018):** V mandatsnem obdobju 2014–2018 je bila zelena proračunska reforma uvrščena med vladne strateške razvojne projekte (*t.i. Vladni strateški razvojni projekt P3: Zelena proračunska reforma*). Koalicijski sporazum<sup>15</sup> je v okviru projekta predvideval opredelitev načina in časovnice postopnega ukinjanja okolju škodljivih spodbud subjektom, ki s svojim delovanjem škodujejo okolju, ter pregled obdavčitve po različnih oblikah energije glede na okoljsko škodo, ki jo posamezna vrsta energenta povzroča. Na osnovi te analize in po potrebi je bila znotraj sporazuma predvidena tudi uskladitev učinkovitih davčnih stopenj. Rezultat projekta je bilo *Zaključno poročilo projekta P3: Zelena proračunska reforma*<sup>16</sup>, ki vsebuje pregled in analizo obstoječih davčnih olajšav, subvencij in spodbud. Poročilo je med priporočili podalo tudi predlog za nadaljnje delo (»proučitev možnosti preoblikovanja spodbud v smeri njihove ozelenitve oziroma preoblikovanja«) s posodobitvijo pripravljenega pregleda spodbud, ki vplivajo na okolje, kar bi se zgodilo dve leti po zaključku Vladnega strateškega razvojnega projekta P3: Zelena proračunska reforma. Delo se ni nadaljevalo oziroma pregled v kasnejšem obdobju ni bil opravljen.

**NEPN (2020–2030):** *Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt (NEPN)*, ki so ga morale države članice EU pripraviti do konca leta 2019, predstavlja krovni strateški dokument podnebno-energetskih politik za obdobje do leta 2030 in nadomešča *Akcijski načrt za energetsko učinkovitost (AN URE)*, *Akcijski načrt za obnovljive vire energije (AN OVE)* in OP TGP. V dokumentu so podani pregled in predlogi za nadgradnjo instrumentov na področju

15 <https://www.delo.si/assets/media/other/20140903/Koalicijski%20sporazum%20parafiran.pdf>

16 Ministrstvo za finance. Zaključno poročilo projekta P3: Zelena proračunska reforma. Ljubljana (2017).

zelenega gospodarskega razvoja, ki sodijo v segment ZeJFR. V NEPN so podani naslednji predlogi:

- nadaljevanje in nadgradnja aktivnosti za zelenitev nacionalnega proračuna (prek intenzivnega medresorskega sodelovanja), ki vodi v oblikovanje usklajenih in učinkovitih rešitev na področju davkov in taks v vseh sektorjih,
- postopno zmanjševanje in ukinitvev spodbud fosilnim gorivom,
- razširitev in nadgradnja sistema zelenega javnega naročanja (ZeJN), vključno z uvajanjem javnega naročanja inovacij,
- postopno letno povečevanje okoljske dajatve za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida in
- spodbujanje energetske učinkovitosti in izkoriščanja obnovljivih virov energije v okviru drugih dajatev na energente.

Seznam predlaganih sprememb in nadgradnje obstoječih ekonomskih instrumentov v NEPN predstavlja začetni korak k obsežnejšemu in celovitejšemu predlogu izvedbe ZeJFR (oziroma posameznih elementov reforme).

### 3.2 Izvedeni elementi zelene javnofinančne reforme

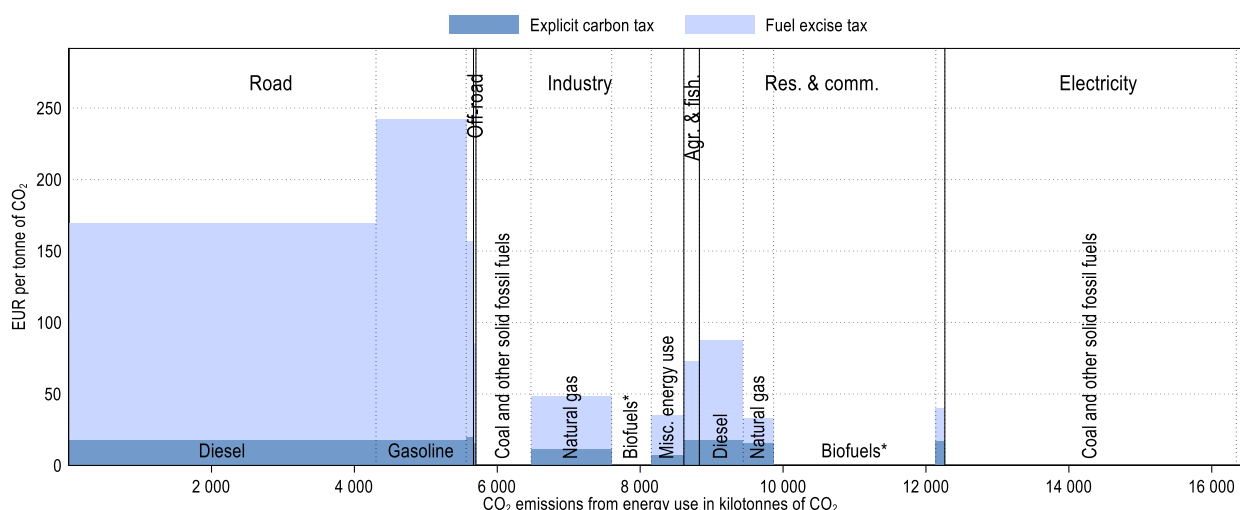
Slovenija do danes še ni izvedla celovite ZeJFR ali pripravila predloga za izvedbo takšne reforme, ki bi podrobneje opredelil ukrepe in časovnico izvedbe. Kljub temu so bili sprejeti določeni ukrepi, ki sodijo na področje ZeJFR. Teh ne predstavljajo le uvedeni ekonomski instrumenti, kot so na primer okoljski davki in spodbude, temveč tudi institucionalni ukrepi, kot je bila delovna skupina za zeleno proračunsko reformo.

V nadaljevanju so povzeti pomembnejši ukrepi politike, ki so že bili izvedeni. Spodaj naštetih ukrepi seveda ne predstavljajo izčrpnega seznama okoljskih dajatev ali spodbud – število vseh okoljskih dajatev in spodbud je namreč razmeroma veliko, vendar tisti z relativno majhnim vplivom na javne finance niso povzeti; poudarek pa je na instrumentih, ki so relevantni za področje blaženja podnebnih sprememb.

**Okoljska dajatev na emisijo CO<sub>2</sub> (1997):** Slovenija je *okoljsko dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO<sub>2</sub> zaradi zgorevanja goriva* sprejela leta 1997, kar jo uvršča med prve članice EU, ki so uvedle takšno dajatev. Od uvedbe sta se spreminjala višina dajatve in nabor energentov, za katere se dajatev plačuje. Zavezanci za plačilo so pravne in fizične osebe ter samostojni podjetniki, uredba pa določa tudi izjeme za podjetja, ki so opravičena plačila okoljske dajatve. Trenutna višina dajatev je 17,30 EUR na enoto obremenitve (na tona CO<sub>2</sub>), njihova višina pa je določena s strani Vlade Republike Slovenije. Davčni prihodki so namenjeni v državni proračun. NEPN predlaga postopen dvig dajatve na višino, ki bo enaka oziroma višja od cene emisijskih kuponov v okviru EU-ETS, ki je v letu 2019 v povprečju znašala 24,60 EUR na tona izpusta CO<sub>2</sub>.

Davek na CO<sub>2</sub> je potrebno obravnavati v povezavi s trošarinami za energijo. Če primerjamo oba ukrepa, postane jasno, da je trenutna raven davka na CO<sub>2</sub> v primerjavi s trošarinami zelo nizka

(Slika 3)<sup>17</sup>. To nakazuje potencialno neučinkovitost davka na CO<sub>2</sub> pri zmanjševanju emisij CO<sub>2</sub> (in pri ustvarjanju proračunskih prihodkov). Pomembno je opozoriti, da potencialni učinek davka na CO<sub>2</sub> (v povezavi s trošarinami) ni odvisen zgolj od davčne stopnje, temveč tudi od strukture in stopnje mejnih stroškov zmanjšanja. V Sloveniji je sicer opazen manko razpoložljivosti dobrih podatkov za zadnje<sup>18</sup>.



**Slika 3: Dejanske davčne stopnje na ogljik za rabo energije po sektorjih in energetske kategorijah v Sloveniji 2018 (OECD, 2019)<sup>19</sup>**

**Davek na motorna vozila (2010):** Stopnja davka na motorna vozila se razlikuje glede na količino emisije CO<sub>2</sub>, kar zavezance oziroma kupce vozil spodbuja k nakupu vozil z nižjimi emisijami. Po sprejemu davka je leta 2012 dodatno uvedena višja obdavčitev motornih vozil, katerih prostornina motorja je večja od 2.499 cm<sup>3</sup>. V začetku leta 2020 je bil v javno obravnavo podan predlog prenovljenega zakona o davku na motorna vozila, ki bi za davčno osnovo upošteval le še okoljske komponente (vrsta goriva, emisija CO<sub>2</sub>, moč motorja in emisijski standard EURO), vrednost vozila kot ena od postavk v izračunu davka pa bi bila opuščena<sup>20</sup>. Lestvica obdavčitve vozil in splošna davčna stopnja v predlogu nista bili ustrezni, saj razlika v stopnjah obdavčitve ni bila dovolj velika, da bi znatno spodbudila k nakupu vozil z nizkimi emisijami. Davek zaradi predčasnega zaključka mandata vlade ni bil sprejet, saj se je s tem dogodkom postopek sprejema prenovljenega zakona zaustavil.

**Sklad za podnebne spremembe (2013):** Sklad za podnebne spremembe je namenski proračunski sklad, ki ima podlago v Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1). Skladno z ZVO-1 so viri financiranja Sklada za podnebne spremembe prihodki, ki so ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov na dražbi; namen Sklada pa je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb (128. člen ZVO-1). Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) je vsako leto pripravilo *Program porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe*, v katerem so

<sup>17</sup> Izjemo predstavlja zemeljski plin, pri katerem davek na CO<sub>2</sub> zavzema večji delež celotne davčne obremenitve.

<sup>18</sup> Podatki o mejnih stroških zmanjšanja emisij bi pokazali teoretični potencial CO<sub>2</sub> davka na zmanjšanje emisij glede na določeno raven. Dejanski potencial je verjetno manjši zaradi nepopolnosti trga (npr. pomanjkanja informacij) in povratnih učinkov.

<sup>19</sup> OECD: Taxing Energy Use 2019, <https://doi.org/10.1787/888934009976>.

<sup>20</sup> Razlog za predlog prenovljenega zakona so bile spremembe v metodologiji meritev emisij motornih vozil.



določeni nameni in višina sredstev, ki so dodeljena za posamezne ukrepe. Glede porabe sredstev so na voljo le podatki o višini porabljenih sredstev, niso pa analizirani učinki porabljenih sredstev na znižanje emisij. Sredstva Sklada v obdobju višjih prilivov ostajajo neporabljena in se prenašajo v naslednje leto. V letu 2020 je prišlo do večje spremembe v upravljanju Sklada, ker se je obdobje *Programa porabe sredstev* podaljšalo iz enega leta na obdobje štirih let.

**Tabela 1: Poraba sredstev Sklada za podnebne spremembe v obdobju 2013–2019 (v tisoč EUR)**

Ukrep	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Skupaj
HE na spodnji Savi	579	885	6.398	16.302				<b>24.164</b>
Nakup novih vozil preko Eko sklada	3.975	80	25					<b>4.080</b>
Energetska prenova stavb (+MKN do 2017)		2.541	3.868	6.185	751	561	137	<b>14.043</b>
Zamenjava starih kurilnih naprav					342	7.211	17.964	<b>25.517</b>
Projekt ZERO, Eko sklad						65	37	<b>102</b>
Nakup novih okolju prijaznih avtobusov		131	1798	1.669	1.311	1.537	4.322	<b>10.768</b>
Nakup novih komunalnih vozil							95	<b>95</b>
Spodbujanje trajnostne mobilnosti območij ohranjanja narave					898	390	437	<b>1725</b>
Podnebna razvojna pomoč (+GCF)				305	246	584	1.143	<b>2.278</b>
Alternativna goriva v prometu in kolesarska infrastruktura						557	267	<b>824</b>
Sofinanciranje LIFE projektov					16	171	374	<b>561</b>
Sofinanciranje projektov NVO				100	99	261	441	<b>901</b>
Sanacija zg. Mežiške doline						899	110	<b>1009</b>
Sofinanciranje odprave posledic naravnih nesreč							12.433	<b>12.433</b>
Izvajanje ukrepov biotske raznovrstnosti							1.224	<b>1.224</b>
Administrativni stroški	4	151	324	257	332	454	772	<b>2294</b>
Tehnična pomoč		189	216	393	1.393	1.487	1.087	<b>4.765</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>4.558</b>	<b>3.978</b>	<b>12.629</b>	<b>25.212</b>	<b>5.389</b>	<b>14.174</b>	<b>40.843</b>	<b>106.783</b>

**Delovna skupina za zeleno proračunsko reformo (2017):** Za izvedbo *Vladnega strateškega razvojnega projekta P3: Zelena proračunska reforma* je bila ustanovljena posebna delovno-projektna skupina. Sestavljali so jo predstavniki vladnih resorjev (MF, MzI, MGRT, MKGP, MOP, UMAR) in širše družbe (NVO, IJS, GZS, OZS, TZS, KGZS). V okviru skupine je potekala izmenjava podatkov in mnenj. Skozi proces, ki ga je vodilo Ministrstvo za finance (oziroma državni sekretar kot vodja delovne skupine), so bile oblikovane definicije ustreznih pojmov, pripravljen pa je bil tudi seznam spodbud, ki jih podeljujejo posamezni resorji. Delo skupine se je zaključilo s koncem strateškega projekta oziroma z izdajo poročila »*Zelena proračunska*

reforma. *Okoljski in javnofinančni vidik spodbud v Sloveniji*«. Istočasno je delovala tudi ožja medresorska delovna skupina, ki so jo tvorili predstavniki vladnih resorjev.

**Postopno ukinjanje spodbud za fosilna goriva:** OP TGP vključuje kazalnik »Spodbude, ki so v nasprotju s cilji zmanjševanja emisij TGP«. Ciljna vrednost kazalnika ni zastavljena, zasleduje se usmeritev »postopno znatno zmanjšanje okolju škodljivih spodbud«. Vsa letna poročila o napredku za OP TGP navajajo, da pri spodbudah za fosilna goriva praktično ni prišlo do napredka, stanje se celo slabša. Poročila se sklicujejo na *Vladni strateški razvojni projekt P3: Zelena proračunska reforma*, ki je med drugim vključeval tudi pregled okolju škodljivih spodbud. Tudi NEPN vključuje ukrep za postopno zniževanje vračila trošarin za fosilna tekoča goriva v prometu, ki predvideva popolno ukinitvev do leta 2025 oziroma v skladu z EU zakonodajo. Največji del spodbud za fosilna goriva, ki jih podeljuje Slovenija na letni ravni, predstavljajo vračila trošarin za dizelsko gorivo za komercialne namene, sledijo pa vračila trošarin za energente, ki se porabijo za pogon kmetijskih in gozdarskih strojev ter za pogon statičnih delovnih strojev. V obdobju gospodarske rasti so se te spodbude zaradi povečane rabe goriv v absolutnem smislu povišale. Dodatno Slovenija v okviru podporne sheme za proizvodnjo električne energije iz OVE in v soprodukciji toplote in električne energije (SPT) z visokim izkoristkom spodbuja vgradnjo SPT na fosilna goriva (plin). To je vrednoteno kot ukrep učinkovite rabe energije, vendar velja ob tem opomniti, da kljub učinkovitejši rabi energije hkrati spodbuja nadaljnjo porabo fosilnih goriv. Letna višina spodbud se je v preteklih letih gibala okoli 30 milijonov EUR/leto; zadnji dostopni podatek je na voljo za leto 2017, ko je bilo za SPT na fosilna goriva izplačanih 29,2 milijonov EUR spodbud.

**EU sredstva** predstavljajo pomemben vir sredstev za financiranje energetske-podnebnih projektov. V obstoječem večletnem finančnem okviru (2014–2020) je bilo potrebno najmanj 20 % sredstev nameniti za področji varovanja okolja in podnebnih sprememb. V pričakovani prihodnji finančni perspektivi naj bi se delež sredstev, namenjenih za blaženje podnebnih sprememb, dvignil na 25 ali več odstotkov. Približno 90 % sredstev EU, ki so namenjena za blaženje podnebnih sprememb, je dodeljenih v okviru programov za izvajanje evropske kohezijske politike, programov kmetijstva, programov za raziskave in razvoj ter Instrumenta za povezovanje Evrope. Poleg same višine sredstev pa je pomembna tudi njihova učinkovita raba. Računsko sodišče je v oceni črpanja EU sredstev na tretji prednostni osi *Zelena gospodarska rast*<sup>21</sup> opozorilo, da je »prispevek javnih razpisov k zeleni gospodarski rasti vprašljiv.« Merilo o pozitivnem vplivu na okolju je imela namreč manj kot polovica vseh razpisov; prav tako pa merila vezana na okoljske vplive niso bila odločilna v izboru projektov. Podobne zaključke izpostavlja tudi IJS v okviru *Podnebnega ogledala 2019* in navaja priporočilo o vzpostavitvi strukture, »ki bi imela krovni pregled nad aktivnostmi v zvezi s postavljanjem in doseganjem podnebnih ciljev«; ta struktura pa naj tudi preveri »uskklajenost sprejetih dokumentov z izvedbenimi aktivnostmi«<sup>22</sup>.

21 [http://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2018/3PrednostnaOs/3PrednostnaOs\\_Infografika.pdf](http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/3PrednostnaOs/3PrednostnaOs_Infografika.pdf)

22 [https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2019/06/Podnebno\\_Ogledalo\\_2019\\_Zvezek9\\_US\\_Podjetja\\_KONCNO-2.pdf](https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2019/06/Podnebno_Ogledalo_2019_Zvezek9_US_Podjetja_KONCNO-2.pdf)

**Prispevek OVE in prispevek URE (2009 in 2011):** Za podporo uvedbi in razširjanju tehnologij OVE in URE v Sloveniji morajo končni potrošniki plačati prispevek na ceno energije. Prispevek za URE, ki trenutno znaša 0,08 EUR na kWh, je enak na enoto energije za vse končne porabnike (ne glede na vrsto energije npr. električna energija, zemeljski plin). Prihodki iz prispevka za URE so namenjeni Eko skladu, ki iz tega financira svoj nacionalni program za izboljšanje energetske učinkovitosti. Prispevek za URE je v veljavo stopil leta 2011<sup>23</sup>. Višina prispevka za proizvodnjo električne energije iz OVE in v SPTE je odvisna od velikosti in vrste porabnika ter od vrste porabljene energije. Prihodki iz tega prispevka so namenjeni za zagotavljanje podpore proizvodnji električne energije iz OVE ter v SPTE z visokim izkoristkom<sup>24</sup>.

### 3.3 Ključni kazalniki

Obstaja več kazalnikov, ki so pomembni za spremljanje učinka ZeJFR (ali njenih elementov). Medtem ko kazalniki prvi pokažejo pretekli razvoj dogodkov, je zaradi njihove (pogosto) skupne narave brez nadaljnje analize težje priti do zelo natančnih zaključkov. V nadaljevanju so predstavljeni trije pogosto uporabljeni kazalniki.

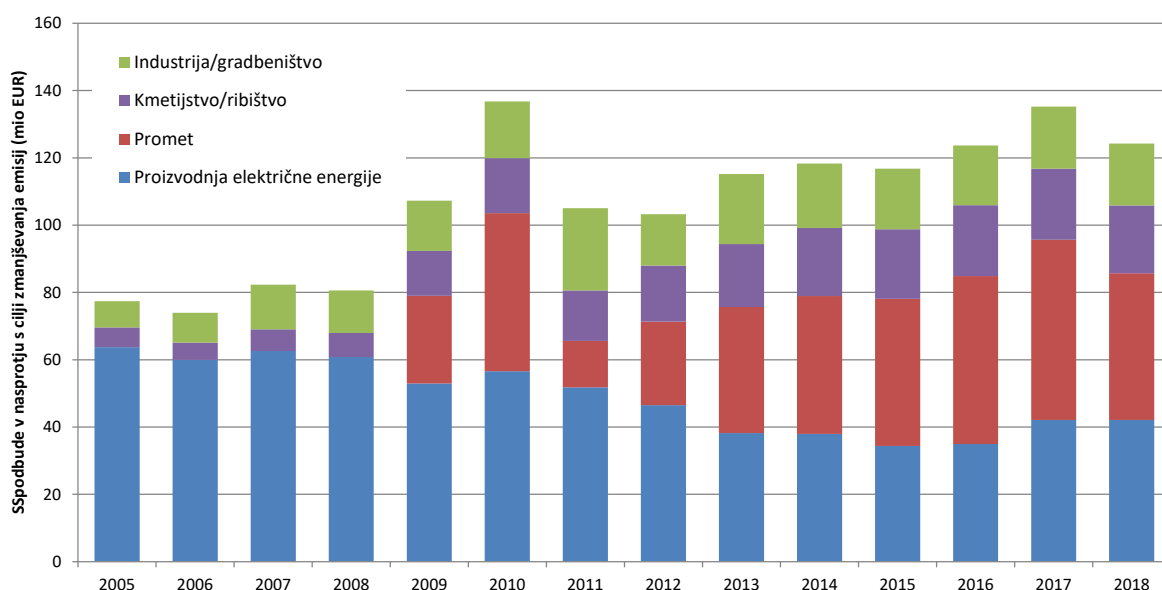
**Spodbude, ki so v nasprotju s cilji zmanjšanja emisij TGP:** Ta kazalnik je vključen kot kazalnik PO24 v *Podnebnem Ogledalu* (Slika 4), kjer je dodatno opredeljen, predstavljena pa so tudi metodološka pojasnila<sup>25</sup>. V tem poročilu je dodano le eno dodatno pojasnilo glede medsebojnega vplivanja spodbud za fosilna goriva in davčnih stopenj. Zaradi posebne strukture spodbud za fosilna goriva, ki jih v veliki meri usmerjajo vračila trošarin in znižanih stopenj, se lahko obseg skupnih spodbud za fosilna goriva *zmanjša* z zmanjšanjem trošarin. To zagotovo ni zaželena strategija zmanjšanja spodbud. Celoten obseg spodbud za fosilna goriva je zatorej *zavajajoč* kazalnik napredka uvedbe ZeJFR in ga je potrebno uporabljati z dodatnimi kazalniki ter analizami za razlago trendov.

Poleg spodbud, ki nasprotujejo cilju zmanjšanja emisij TGP, obstajajo tudi spodbude, ki prispevajo k doseganju tega cilja. Na žalost skupna ažurna statistika za tak kazalnik ne obstaja; na voljo pa so le razpršeni podatki. Obstoječi podatki vključujejo na primer finančno podporo za URE in OVE v neETS sektorju industrije ali pa državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost, namenjena za okolje.

23 <https://www.energetika-portal.si/podrocja/energetika/prihranki-energije/prispevek-za-energetsko-ucinkovitost/>

24 <https://www.energetika-portal.si/podrocja/energetika/prispevek-za-obnovljive-vire/>

25 Glej tudi Zvezek 6 v Podnebnem ogledalu 2020.

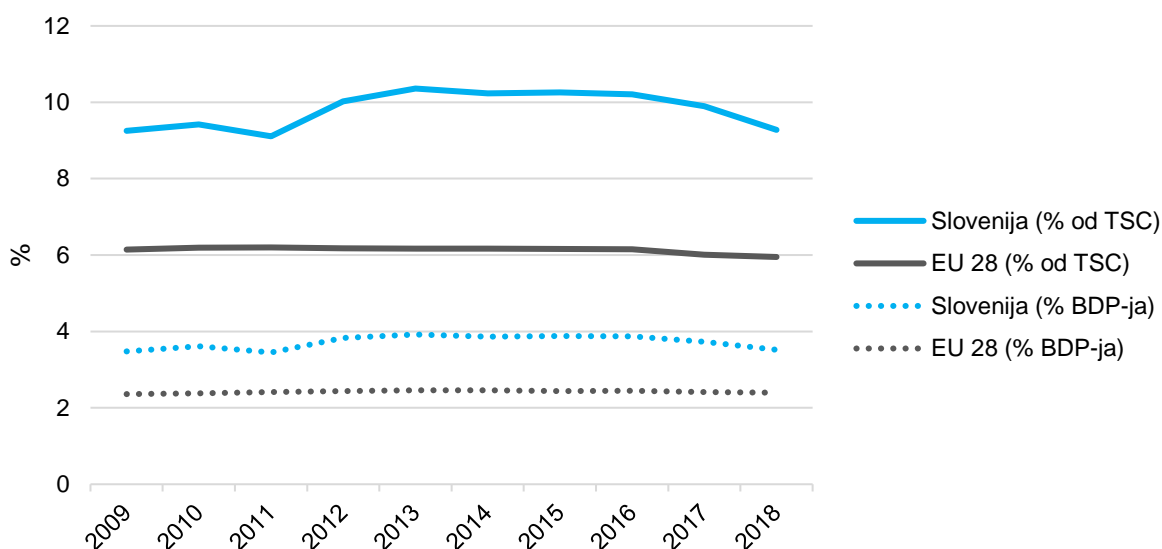


**Slika 4: Struktura spodbud, ki so v nasprotju s cilji zmanjševanja emisij TGP (Vir: IJS-CEU)**

**Delež okoljskih davkov v BDP in v skupnih davkih:** Še en priljubljen kazalnik v okviru ZeJFR so prihodki s strani okoljskih davkov<sup>26</sup>. Ker skupna absolutna vrednost okoljskih dajatev ne omogoča primerjave po posameznih državah, se okoljske davke običajno spremlja glede na velikost gospodarstva (merjeno v BDP) ali kot delež celotnega prihodka od davkov in socialnih prispevkov. Slednje je mogoče uporabiti kot približni pokazatelj napredka ekološke davčne reforme, tj. odražanja relativne obdavčitve okoljskih vidikov na eni strani ter dohodnine in socialnih prispevkov na drugi strani. Obseg vseh zbranih okoljskih dajatev v Sloveniji je glede na BDP ali strukturo davčnih prihodkov v primerjavi z ostalimi članicami EU visok (Slika 5), vendar to samo po sebi ne pomeni, da je okoljska obdavčitev v Sloveniji višja od povprečja v EU.

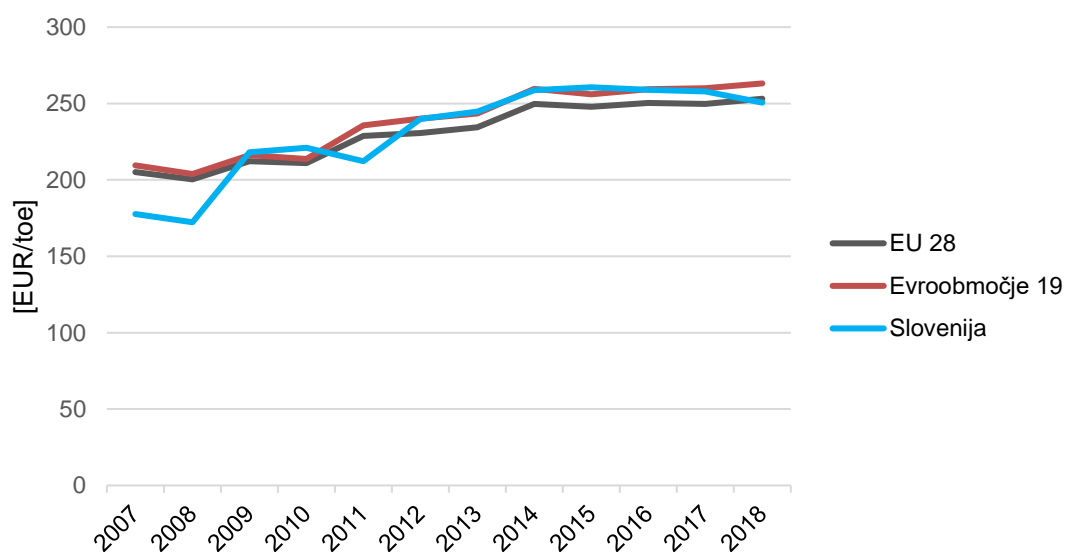
Kritični vidik tega kazalnika je, da so prihodki od okoljske dajatve rezultat davčnih stopenj na eni strani ter porabe virov in emisij na drugi strani. Zato visoki prihodki od okoljskega davka niso nujno posledica napredka ZeJFR, ampak so lahko tudi posledica velike porabe virov in emisij. V Sloveniji je kazalec npr. izrazito visok zaradi velikega deleža motornih goriv v rabi energije (tudi zaradi nakupov tranzitnega prometa in sosednjih držav). Glede na to, da prihodke od okoljske dajatve v veliki meri sestavljajo davki na energijo, je naslednji kazalnik – implicitna stopnja davka na energijo – koristno dopolnilo.

<sup>26</sup> V letu 2018 so davki na energijo predstavljali kar 84-odstotni delež med zbranimi okoljskimi davki. Manjši del okoljskih davkov predstavljajo davki na promet in davki na onesnaževanje in rabo virov, ki so v 2018 predstavljali 12- oziroma 3-odstotni delež vseh okoljskih davkov.



**Slika 5: Okoljski davki kot delež BDP ter skupnih davkov in socialnih prispevkov (TSC) (Vir: Eurostat)**

**Implicitna stopnja obdavčitve energije:** Ta kazalnik kaže, da je implicitna stopnja obdavčitve energije v Sloveniji precej blizu povprečju EU (Slika 6). To pomeni, da primerjalno velik delež okoljskih davkov v BDP (ali v TSC – davkih, zbranih pri viru) v Sloveniji ni posledica višjih davčnih stopenj, temveč predvsem večjega obsega rabe energije in strukture te rabe.



**Slika 6: Implicitna stopnja obdavčitve energije v Sloveniji, v EU in v evro območju (Vir: Eurostat)**

## 4 Vrednotenje obstoječih ukrepov

Dejstvo, da nekateri izmed trenutnih ukrepov spadajo v koncept ZeJFR, ne pomeni, da so ti ukrepi tudi učinkoviti pri blaženju podnebnih sprememb. V naslednjih tabelah so na podlagi meril za ocenjevanje okoljskih politik (predstavljenih v Mickwitz, 2003<sup>27</sup>) analizirani trije obstoječi ukrepi. Ocenjevanje je opravljeno *ex post*, kar pomeni, da je ocenjena dejanska uspešnost ukrepa v preteklosti in ne njegova potencialna uspešnost. Poleg tega je bilo v teku analize sprejetih nekaj dodatnih konceptualnih odločitev, ki lahko vplivajo na sam končni rezultat ocene:

- **Relevantnost:** Cilj, ki je bil uporabljen kot merilo za presojo, je zmanjšanje emisij v skladu s uradnimi slovenskimi cilji za leti 2030 in 2050. To pomeni, da se ni ocenjevalo na podlagi drugih ciljev, ki so ravno tako povezani z obravnavanim ukrepom (npr. ustvarjanje proračunskih prihodkov, rast BDP, zaposlovanje).
- **Učinek:** Ocena za to merilo je osredotočena na *prepoznavnost* učinkov in ne na učinke ali vplive kot take. To zahteva predvsem razmislek o tem, ali je učinek (enostavno) pripisati določenemu ukrepu. Problem pripisovanja je eden izmed največjih izzivov pri vrednotenju okoljske politike.
- **Efektivnost:** Skladno se tudi učinkovitost pri vrednotenju razume več kot le ciljni dosežek. V njeni oceni so upoštevani zgolj doseženi rezultati, ki jih je mogoče pripisati obravnavanemu ukrepu.
- **Prilagodljivost:** Tu je bila ocena osredotočena na instrument in na njegovo zasnovo, ne na spremljevalne (kontekstualne) dejavnike. Čeprav je prilagodljivost instrumenta kot takega lahko visoka, to ne pomeni, da njegova oblika omogoča enostavno prilagoditev, saj lahko pride do močnega nasprotovanja s strani političnih strank, predstavnikov industrije ali splošne javnosti.

---

27 Mickwitz, Per. „A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts“. Evaluation 9, Nr. 4 (2003): 415–36.

Prvi ovrednoten ukrep je **ukinjanje spodbud za fosilna goriva** (Tabela 2). Osnova za oceno so načrti in cilji, ki so opisani v OP TGP in (zelo omejeni) dosednji poskusi izvajanja teh načrtov (glej poglavje 3.2).

**Tabela 2: Ukinjanje spodbud za fosilna goriva**

Dimenzija vrednotenja	Ukinjanje spodbud za fosilna goriva
<b>RELEVANTNOST</b> (ali nagovarja cilje)	<b>VISOKA</b> Relevantnost ukrepa je visoka, saj je izgorevanje fosilnih goriv glavni vir emisij TGP v Sloveniji.
<b>UČINEK</b> (ali je mogoče identificirati učinke)	<b>SREDNJI</b> Učinek ukrepa je mogoče spremljati s sledenjem emisijam CO <sub>2</sub> , ki so nastale z zgorevanjem fosilnih goriv. Kljub vsemu je opazovane spremembe zelo težko pripisati natanko temu ukrepu. Obstaja namreč veliko drugih dejavnikov, ki istočasno vplivajo na emisije CO <sub>2</sub> , vključno z gospodarskim razvojem, cenami fosilnih goriv, tehnološkimi spremembami ali spremembami ostalih ustreznih politik <sup>28</sup> .
<b>EFEKTIVNOST</b> (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	<b>NIZKA</b> Zaenkrat je bilo postopno opuščanje državnih spodbud za fosilna goriva (predvsem davčni odhodki) v večji meri zgolj načrtovano, vendar spremembe še niso bile uvedene. Poskusi postopne opustitve določenih spodbud, kot je na primer načrt za odpravo nekaterih davčnih olajšav za CO <sub>2</sub> v letu 2014, so bili neuspešni zaradi močnega nasprotovanja s strani določenih interesnih skupin.
<b>DOLGOROČNOST UČINKA</b> (ali ima instrument dolgoročen učinek)	<b>NIZKA</b> Ker se postopno opuščanje spodbud za rabo fosilnih goriv še ni začelo, so dolgoročni učinki (privzeto) majhni. Ob upoštevanju predpostavke, da se spodbude za rabo fosilnih goriv kmalu začne opuščati, je dolgoročni učinek tega ukrepa težko oceniti. To je posledica same narave ukrepa, ki vključuje veliko različnih instrumentov in sektorjev. Če se na primer odpravi znižana stopnja trošarin za dizelsko gorivo v kmetijstvu, to lahko dolgoročno pomeni uporabo bolj učinkovitih vozil ali zamenjavo goriva. Če se po drugi strani odpravi vračilo trošarin za dizelsko gorivo za komercialne namene, obstaja verjetnost, da se bo dizelsko gorivo za komercialne namene kupovalo tam, kjer je najcenejše – to pa ne bo vodilo v zmanjšanje emisij TGP, temveč zgolj v njihovo preusmeritev v tujino.

<sup>28</sup> Upoštevati je potrebno, da sledenje *vplivu* reforme spodbud (v tonah emisije CO<sub>2</sub>) ni enako merjenju njenih rezultatov (v milijonih EUR spodbud; glej kazalnik PO24 v Podnebnem ogledalu); glej tudi poglavje 3.3.

Dimenzija vrednotenja	Ukinjanje spodbud za fosilna goriva
<p><b>PRILAGODLJIVOST</b></p> <p>(ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)</p>	<p><b>SREDNJA</b></p> <p>Načeloma je mogoče vse spodbude za rabo fosilnih goriv hitro prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam in političnim ciljem. Nekatere spodbude, kot na primer vračilo trošarin za dizelsko gorivo za komercialne namene, nihajo zaradi same oblike spodbude, ker so neposredno odvisne od ustrezne trošarinske stopnje. Kljub vsemu pa bo v praksi sprememba celotnega sistema podpore fosilnim gorivom zahtevala socialni dogovor in jasno določeno časovnico, ki bo v najboljšem primeru usklajena na ravni EU.</p>
<p><b>PREDVIDLJIVOST</b></p> <p>(ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in za ostale deležnike)</p>	<p><b>SREDNJA</b></p> <p>Načeloma je mogoče predvideti učinek odprave spodbud za fosilna goriva na njene upravičence. Upravičenec se lahko na višje cene fosilnih goriv odzove na tri načine oziroma s kombinacijo treh načinov. Lahko se odloči za zmanjšanje porabe fosilnih goriv (in povečanje učinkovitosti); lahko ne naredi ničesar in sprejme višje stroške (ter jih poskuša prenesti naprej); lahko pa se odloči za nakup fosilnih goriv drugje. Kljub vsemu lahko določene spremembe zunanjih dejavnikov, ki jih je težko napovedati, vplivajo na omenjene načine odzivanja (na primer gibanje cene fosilnih goriv v tujini).</p> <p>Kako dobro lahko trenutni upravičenci predvidijo spremembe v spodbudah za fosilna goriva je odvisno od same zasnove opuščanja rabe fosilnih goriv. Predvidljivost je močno povezana z določitvijo natančne časovnice postopnega ukinjanja, ki bi bila v optimalni obliki dogovorjena in sprejeta v dialogu z deležniki; predstavlja pa bi del dolgoročnega načrta opuščanja rabe fosilnih goriv.</p>



Drugi ovrednoteni ukrep je **davek na emisijo CO<sub>2</sub>** (Tabela 3). Osnova za oceno je nedavna obdavčitev CO<sub>2</sub> v Sloveniji; torej obdavčitev CO<sub>2</sub> na trenutni ravni, s trenutnimi izjemami, in upoštevanje njenega soobstoja s sistemom EU-ETS.

**Tabela 3: Uvedba CO<sub>2</sub> dajatve**

Dimenzija vrednotenja	Uvedba CO <sub>2</sub> dajatve
<b>RELEVANTNOST</b> (ali nagovarja cilje)	<b>VISOKA</b> Relevantnost ukrepa je visoka, ker so emisije CO <sub>2</sub> na račun fosilnih goriv – davčne osnove – prevladujoči vir emisij TGP v Sloveniji.
<b>UČINEK</b> (ali je mogoče identificirati učinke)	<b>SREDNJI</b> Učinek ukrepa je mogoče spremljati s sledenjem emisijam CO <sub>2</sub> , ki so nastale z zgorevanjem fosilnih goriv. Kljub vsemu je opazovane spremembe zelo težko pripisati natanko temu ukrepu. Obstaja namreč veliko drugih dejavnikov, ki istočasno vplivajo na emisije CO <sub>2</sub> , vključno z gospodarskim razvojem, cenami fosilnih goriv, tehnološkimi spremembami ali spremembami ostalih ustreznih politik <sup>29</sup> .
<b>EFEKTIVNOST</b> (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	<b>NIZKA</b> Davek bi na emisije CO <sub>2</sub> lahko vplival na dva načina, in sicer s spodbudivijo k zmanjšanju količine emisij ter s povišanjem prihodkov, s katerimi so nato lahko podprta prizadevanja za razogljčenje. Ker so davčni prihodki namenjeni v splošni proračun, je (v zadnjem primeru nakazana) učinkovitost davka precej nizka, in predstavlja le majhen delež v primerjavi s prihodki s strani trošarin za energente <sup>30</sup> .  Efektivnost davka je najverjetneje nizka tudi glede njegove usmerjevalne funkcije, čeprav se med sektorji razlikuje. Sektor prometa je bil leta 2018 odgovoren za skoraj 53 % vseh emisij TGP v sektorjih, ki niso vključeni v shemo trgovanja z emisijami, in je kot tak najustreznejši. Ravno tu se zdi usmerjevalna funkcija davka še posebej šibka, saj je delež davka v primerjavi z ostalimi davki na energijo majhen (Slika 3), poleg tega pa so se emisije CO <sub>2</sub> v zadnjem desetletju v tem sektorju še nekoliko povečale.
<b>DOLGOROČNOST UČINKA</b> (ali ima instrument dolgoročen učinek)	<b>SREDNJA</b> Dolgoročni učinek ukrepa je odvisen od sprememb v davčni stopnji glede na spremembe stroškov zmanjšanja in je zato precej podvržen velikim negotovostim. Delež emisij, za katere bi se lahko v prihodnjih letih ravnovesje spremenilo v prid zmanjšanja, se trenutno zdi relativno majhen. Trenutno približno tretjina emisij CO <sub>2</sub> spada v sistem EU-ETS in ni predmet CO <sub>2</sub> obdavčitve. Tretjino predstavlja prevoz, kjer CO <sub>2</sub> igra le obrobno

<sup>29</sup> Upoštevat je potrebno, da sledenje vplivu reforme spodbud (v tonah emisije CO<sub>2</sub>) ni enako merjenju njenih rezultatov (v milijonih EUR spodbud; glej kazalnik PO24 v Podnebnem ogledalu); glej tudi poglavje 3.3.

<sup>30</sup> Poleg davkov na CO<sub>2</sub> in trošarin obstajajo prispevki za OVE in URE, ki se obračunavajo za energente; namenjeni pa so za podpiranje teh tehnologij.

Dimenzija vrednotenja	Uvedba CO <sub>2</sub> dajatve
	vlogo pri določanju cen goriva. Primer za slednje: celo podvojitve davka na CO <sub>2</sub> bi povečala davčno obremenitev zgoj za približno 0,05 EUR na liter goriva (z DDV).
<b>PRILAGODLJIVOST</b> (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	<b>SREDNJA</b> Davek na CO <sub>2</sub> je sestavljen iz različnih oblikovnih elementov, ki se razlikujejo po svoji prilagodljivosti. Davčna stopnja je lahko precej preprosto spremenjena s sklepom vlade. To seveda ne pomeni, da bodo interesne skupine takšne spremembe sprejele zlahka. Drugi vidiki zasnove, kot so davčna osnova, oprostitve in poraba prihodkov, zahtevajo znatnejše spremembe in jih je tudi težje prilagoditi.
<b>PREDVIDLJIVOST</b> (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in za ostale deležnike)	<b>SREDNJA</b> Predvidljivost učinka uvedbe ukrepa je visoka za deležnike, na katere uvedba dajatve CO <sub>2</sub> vpliva, če se davek ne spreminja ali če je določena časovnica za prihodnje spremembe. Vendar predvidljivost davka ni bila vedno zagotovljena; primer za to je leta 2014 (neuspešen) poskus odstranitve nekaterih davčnih olajšav v zelo kratkem času. Predvidljivost učinkov davka v smislu zmanjšanja emisij TGP je le nizka do srednja. V primeru uvedbe cenovnega instrumenta, kot je ta davek, namreč na zmanjšanje emisij TGP vpliva veliko dejavnikov, ki jih ni mogoče predvideti, kar je v nasprotju s sistemom EU-ETS, kjer je zmanjšanje emisij neposredno regulirano.

Tretji ovrednoteni ukrep je ***Sklad za podnebne spremembe*** (Tabela 4). Osnova za oceno je splošna zasnova Sklada in njegov letni Program porabe sredstev (Tabela 1). Ker Sklad za podnebne spremembe do sedaj še ni bil celovito ovrednoten, podatkov za podrobnejšo oceno zaenkrat ni.

**Tabela 4: Sklad za podnebne spremembe**

Dimenzija vrednotenja	Usmerjanje porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe
<b>RELEVANTNOST</b> (ali nagovarja cilje)	<b>VISOKA</b> Relevantnost ukrepa je zelo visoka, ker je namen Sklada za podnebne spremembe »sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb«.
<b>UČINEK</b> (ali je mogoče identificirati učinke)	<b>SREDNJI</b> Ukrepi, ki so financirani v okviru Sklada za podnebne spremembe, so običajno tako specifični, da je njihove učinke lahko prepoznati in povzeti. Vendar pa se učinkov ukrepov ne spremlja sistematično in se jih ne ocenjuje; prav tako tega ne zahteva pravna podlaga Sklada. Nenazadnje je težko presoditi, kateri ukrepi bi bili financirani tudi v primeru, če Sklad ne bi obstajal.
<b>EFEKTIVNOST</b> (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	<b>SREDNJA</b> Zaradi pomanjkanja ocen je nejasno, kakšen je dosednji skupni rezultat Sklada v smislu zmanjšanja emisij. Glede na finančno podprte oziroma vključene ukrepe Sklada (Tabela 1) obstaja veliko ukrepov, katerih cilj ni zmanjšanje emisij (namesto tega npr. usmerjanje k varstvu okolja ali k posledicam naravnih nesreč). Poleg tega obstajajo ukrepi, za katere je potreba po dodatnem financiranju visoko vprašljiva (npr. projekti izgradnje hidroelektrarn). Zaradi pomanjkanja ocen tudi ni jasno, ali je višina podpor ustrezna in dobro usmerjena. Ker je upravičenost financiranja za ostale okoljske namene utemeljena ali pa ne, je učinkovitost Sklada v smislu zmanjšanja emisij le srednje velika.
<b>DOLGOROČNOST UČINKA</b> (ali ima instrument dolgoročen učinek)	<b>SREDNJA</b> Ocena dolgoročnih učinkov Sklada sledi podobnemu sklepanju kot ocena učinkovitosti Sklada. Dolgoročno delovanje Sklada pa bi lahko oslabilo zmanjšanje vira financiranja v prihodnosti (tj. znižanje prodaje emisijskih kuponov).
<b>PRILAGODLJIVOST</b> (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	<b>VISOKA</b> Do nedavnega se je odločitev o delovanju Sklada za podnebne spremembe sprejemala na letni ravni <sup>31</sup> , kar je jasno omogočalo hitro prilagoditev na spreminjajoče se okoliščine. To ne pomeni, da je prihajalo do strateškega prilagajanja, temveč zgolj, da je zasnova ukrepa to omogočala. Vendar tudi nedavno

31 V letu 2020 je bilo programsko obdobje spremenjeno z enega na štiri leta.

Dimenzija vrednotenja	Usmerjanje porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe
	preoblikovanje programa v večletni program ohranja določeno mero prilagodljivosti, saj so možne prilagoditve z revizijami.
<b>PREDVIDLJIVOST</b> (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in za ostale deležnike)	<div style="background-color: red; color: white; padding: 2px;"><b>NIZKA</b></div> <p>Kratko programsko obdobje enega leta je številnim deležnikom, ki so bili upravičeni do sredstev Sklada, oteževalo predvidevanje gotovosti podpore v prihodnosti ter posledično načrtovanje (vključno z Eko skladom, ki je bil odgovoren za dodeljevanje spodbud gospodinjstvom iz teh sredstev). Zaradi spremenljive usmerjenosti Sklada je bilo prav tako težko predvideti njegove učinke. Naslednji dejavnik, ki vpliva na predvidljivost tega instrumenta, je nihanje vplačil v Sklad, ki se spreminja skladno s povpraševanjem po emisijskih kuponih ter z njihovo ceno. Poleg tega v preteklosti velik del načrtovanega financiranja ni bil izplačan v predvidenem obdobju zaradi izzivov pri razpisnem postopku, kar je še dodatno prispevalo k nizki predvidljivosti. S štiriletnim načrtom se je predvidljivost ukrepa povečala.</p>

Četrti ovrednoteni ukrep je **vladni strateški razvojni projekt P3: Zelena proračunska reforma** (več o projektu v poglavju 3.1; Tabela 5).

**Tabela 5: Projekt P3: Zelena proračunska reforma**

Dimenzija vrednotenja	Projekt P3: Zelena proračunska reforma
<b>RELEVANTNOST</b> (ali nagovarja cilje)	<b>VISOKA</b> Relevantnost proračunskih ukrepov za prehod v nizkoogljično družbo je zelo visoka. V okviru projekta P3 je bila zelena proračunska reforma opredeljena kot strateški projekt; ustanovljena je bila delovna skupina, katere naloga je bila ustvariti bazo znanja in podati specifične predloge reformnih prioritet na tam področju. Brez teh podlag se usmeritev proračuna v blaženje podnebnih sprememb ne zdi verjetna. Zato je relevantnost projekta P3 visoka.
<b>UČINEK</b> (ali je mogoče identificirati učinke)	<b>NIZEK</b> Projekt P3 je imel visok potencial, da bi postopoma pripeljal do znatnega znižanja emisij TGP. Če bi se posamezni resorji odločili za izvedbo katerega izmed identificiranih ukrepov, bi to lahko imelo večje vplive na znižanje emisij. Vendar pa je učinek odvisen tudi od točne oblike izvedbe ukrepov, saj izvedba sama pomembno vpliva na vedenje posameznikov in s tem na končno znižanje emisij. Zaradi številnih spremenljivk in negotovosti v vsaki fazi je težko podati zanesljivo oceno potenciala ukrepa.
<b>EFEKTIVNOST</b> (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	<b>SREDNJA</b> V okviru projekta P3 je bila ustanovljena delovna skupina in pripravljen popis spodbud, do določene mere pa so bile ocenjene tudi morebitne posledice izvedbe posameznih ukrepov. Glede na prvotno zastavljeno časovnico je bil projekt izveden z zamudo; tudi rezultati projekta v celoti ne ustrezajo rezultatom, ki so bili napovedani v opisu projekta oz. v zagonskem elaboratu. Zatorej je tudi učinek projekta na emisije TGP v najboljšem primeru zmeren. Razloge za odstopanja lahko pripišemo tudi dejstvu, da je bila izvedba projekta v znatni meri odvisna od politične volje.
<b>DOLGOROČNOST UČINKA</b> (ali ima instrument dolgoročen učinek)	<b>SREDNJA</b> Zaradi same narave projekta P3 (vladni strateški projekt) je bilo trajanje projekta omejeno na obdobje vladnega mandata. V zaključnem poročilu projekta so bila podana priporočila za nadaljevanja dela, vključno s periodičnim pregledom okolju prijaznih in škodljivih spodbud. Zaradi mandatne narave projekta je bilo nadaljevanje dela odvisno od politične volje vlad, ki so sledile. Trenutno (dve leti po prvem pregledu spodbud) je v načrtovanju posodobitev prvega pregleda, vendar v tem trenutku še ni jasno, ali se bo to nadaljevalo tudi v prihodnje.
<b>PRILAGODLJIVOST</b> (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	<b>VISOKA</b> Projekt P3 je bil zelo prilagodljiv tako v vsebinskem kot v procesnem smislu. Imenovanje članov in članic delovne skupine

Dimenzija vrednotenja	Projekt P3: Zelena proračunska reforma
	<p>ter samo delo delovne skupine ni bilo pretirano formalizirano, kar je dopuščalo možnost prilagajanja novim okoliščinam. Vsebinsko delo je potekalo v obliki dialoga med članicami in člani delovne skupine, kjer je vsak deležnik lahko podal pobude ali komentarje.</p>
<p><b>PREDVIDLJIVOST</b> (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in za ostale deležnike)</p>	<p><b>NIZKA</b></p> <p>Projekt P3 je bil kot vladni strateški projekt v veliki meri odvisen od politične volje vlade. Sestava delovne skupine, periodičnost sestankov delovne skupine in (do neke mere) tudi identificirane spodbude so bile odvisne od predstavnikov resorjev. Čeprav se je o stanju in napredku na posameznih strateških projektih vladi redno poročalo, je kljub temu prišlo do znatnih zamud pri realizaciji projekta P3 v primerjavi s prvotno predvideno časovnico. Prav tako so srečanja delovne skupine potekala občasno in ne po vnaprej določenem urniku ali drugačnem dogovoru.</p> <p>Predvidljivost samega ukrepa je najverjetneje prav tako nizka, saj na začetku procesa ni bilo jasno, kakšna bodo priporočila in ali se bodo izvajala, ter v primeru, da se bodo izvajala, ali bodo res privedla do zmanjšanja emisij TGP.</p>

## 5 Analiza ovir z intervjuji

Analiza različnih ovir na področju ZeJFR lahko pripomore k boljšemu razumevanju razlogov za dosedANJI neuspeh uvajanja zelene javnofinančne reforme in premajhen uspeh Sklada za podnebne spremembe in dajatve na emisije CO<sub>2</sub>. Poleg tega lahko razumevanje ovir pripomore k razvoju rešitev za uvedbo ZeJFR z namenom prispevanja k blaženju podnebnih sprememb. Za namen te analize je bil izbran induktivni pristop. Za začetek je bilo opravljenih deset polstrukturiranih intervjujev z izbranimi slovenskimi javnimi uslužbenci in ostalimi ustreznimi deležniki<sup>32</sup>. Po opravljenih petih intervjujih je bilo mogoče opaziti ponavljanje že slišanih informacij; po opravljenih desetih intervjujih je bila opazna saturacija podatkov brez pojavljanja novih (še neslišanih) informacij.

Informacije iz intervjujev so bili analizirane z razvrščanjem podobnih odgovorov v pet kategorij ovir ZeJFR. Zgoščene informacije so predstavljene v tabeli (Tabela 6). V njej so predstavljeni rezultati intervjujev, ki ne odražajo nujno stališč avtorjev poročila. Tekom intervjujev je bilo največkrat izpostavljenih pet ovir, ki so v spodnji tabeli krepko poudarjene in podrobneje razložene v besedilu, ki sledi tabeli. Nihče izmed intervjuvancev ni izrecno nasprotoval uvedbi ZeJFR, vendar jih več reforme ni uvrstilo med najpomembnejše politične prioritete. Ti intervjuvanci so bili vprašani tudi o ovirah in identificiranih ovirah, čeprav jih sami morda ne pojmujejo kot preveč problematične.

V splošnem so ovire, omenjene v intervjujih, skladne z raziskavami medsektorskega sodelovanja v drugih državah. V zelo podobni (in nedavno izvedeni) raziskavi na podlagi intervjujev o zdravstvenem sodelovanju na oddelčni ravni v treh skandinavskih državah so bile identificirane mnoge izmed ovir, ki so navedene v tabeli, vključno z odstopanjem znanja in informacij, ovirami, povezanimi z viri, in nasprotujočimi si cilji<sup>33</sup>.

**Tabela 6: Pregled ovir za uvedbo ZeJFR v Sloveniji, identificiranih v intervjujih**

Kategorija	Ovire
<b>ZNANJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Medsektorsko sodelovanje javnih uslužbencev ovira manko »skupnega jezika« (ozko poznavanje sektorja, zelo omejeno čez sektorske meje).</b></li> <li>• Podnebni skepticizem in zanikanje podnebnih sprememb.</li> <li>• Pomanjkanje znanja o davkih ter prepoznavanje pomena obdavčitve kot sredstva za financiranje proračuna (s tem pa tudi pomembnih socialnih nalog in transferjev).</li> <li>• Nizka ozaveščenost o pomenu in potrebi po ZeJFR (med javnimi uradniki, poslanci, v širši javnosti).</li> </ul>

32 Intervjuji so bili opravljeni pred razglasitvijo epidemije koronavirusa v Sloveniji. Ravno zato v nobenem delu poročila ni obravnave možnih posledic epidemije na javne finance. Dodatne informacije o izbranem pristopu za izvedbo intervjujev se navedene v Prilogi.

33 Celoten seznam ovir: nezadostna razširjenost informacij, prevelika količina informacij, visoka stopnja formalizacije, kompleksnost, nejasna porazdelitev odgovornosti, pomanjkanje virov, pomanjkanje časa, pomanjkanje usposobljenosti, pomanjkanje znanja, pomanjkanje politične volje, kadrovske menjave, kulturne razlike med ministrstvi, nasprotujoči si cilji.

Kategorija	Ovire
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pomanjkanje načrtov in predlogov za <u>konkretne</u> ukrepe blaženja podnebnih sprememb v okviru ZeJFR.</li> </ul>
<b>INSTITUCIJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Pomanjkanje stalnosti pri medsektorskem delu na ZeJFR na ministrski ravni (pomanjkanje stabilnega vodstva).</b></li> <li>Pomanjkanje virov pri odgovornih institucijah (osebje in njihove zmogljivosti).</li> <li>Upiranje spremembam v več sektorjih.</li> <li>Samocenzura javne uprave pred samim pričetkom medsektorskega usklajevanja.</li> <li>Obseg in zapletenost obstoječe zakonodaje (in miselnost, ki v ospredje postavlja dodajanje novih zakonov brez odstranitve ali poenostavitve že obstoječih).</li> <li>Medsektorsko sodelovanje lahko včasih privede do iskanja najmanjšega skupnega imenovalca in uporabe nejasnih opredelitev.</li> <li>Pomanjkanje dokumentov in politik, ki bi predstavljali okvir za oblikovanje (aktualnih) politik v posameznih mandatnih obdobjih (Slovenija nima srednje- ali dolgoročne strategije na področju davčne politike).</li> </ul>
<b>POLITIČNA EKONOMIJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Pomanjkanje politične volje in vodstva.</b></li> <li>Blaženje podnebnih sprememb velja za eno izmed številnih prednostnih nalog in ciljev politike, tako da nastopi konfliktnost ciljev.</li> <li>Močne interesne skupine, ki nasprotujejo ukrepom ZeJFR.</li> <li>Razprava o posebnih reformah se (prehitro) pojavi v medijih, preden je doseženo skupno (vladno) stališče.</li> </ul>
<b>STRUKTURNI DEJAVNIKI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kratki proračunski in vladni cikli zapletejo dolgoročno izvajanje ukrepov.</li> <li>Večina letnega proračuna je »zaklenjenega« v fiksno določeni porabi (socialni transferji, zdravstveno varstvo, izobraževanje itd.) in le manjši del proračuna je na voljo za financiranje ukrepov za blaženje podnebnih sprememb.</li> <li>Velik vpliv trošarin oziroma sprememb v trošarinah na vzdržnost proračuna.</li> <li>Usmerjevalni učinek okoljskih davkov je zelo omejen (v okviru izvedljivosti na politični ravni), dodatni stroški za proizvajalce pa se brez velikega učinka preprosto prenesejo na potrošnike.</li> </ul>
<b>EU/MEDNARODNI DEJAVNIKI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Davčna konkurenca (enostransko povečanje davka na gorivo lahko povzroči preusmeritev prodaje goriva in s tem povezanih emisij CO<sub>2</sub> v tujino).</b></li> <li><b>Enostransko zvišanje eksplicitne ali implicitne cene ogljika ogroža mednarodno konkurenčnost slovenskih podjetij.</b></li> <li>Pravilo soglasja za vsa davčna pravila na ravni EU (vključno z davki na energijo).</li> <li>Enostransko ambiciozno podnebno ukrepanje je »iracionalno« (zapornikova dilema).</li> </ul>



## 5.1 Manko »skupnega jezika«

Ta institucionalna ovira je bila poudarjena v več intervjujih s strani deležnikov, ki so opazili, da so na medsektorskih srečanjih in pri projektih pogosto govorili »eden mimo drugega«. Tega manka »skupnega jezika« ne bi smeli zamenjevati s konfliktnostjo ciljev različnih vladnih sektorjev (kar je bilo prav tako izpostavljeno kot ovira). Medsebojno razumevanje pri medsektorskem delu je bilo videno kot resničen izziv, ki je bil deloma posledica pomanjkanja sektorskega znanja; sicer pa je postalo lažje z nadaljnjim sodelovanjem. Manko skupnega jezika in razumevanja ovira napredek ZeJFR na najbolj temeljni – operativni – ravni, kjer je potrebno zbirati in obdelovati podatke, pripraviti predloge reform in oceniti (potencialne) vplive politike. Čeprav medsebojno razumevanje vsekakor ne zadostuje za napredek pri uvedbi ZeJFR, vseeno predstavlja nujen pogoj za izmenjavo strokovnega znanja, določitev skupnih stališč in nenazadnje za konstruktivno sodelovanje. Strategije, ki so bile omenjene za naslavljanje problema manka skupnega jezika in za izboljšanja medsebojnega razumevanja, vključujejo začasno napotitev javnih uslužbencev na druga ustrezna ministrstva in oblikovanje stalne medsektorske institucije za obravnavo ZeJFR.

## 5.2 Pomanjkanje stalnosti v upravljanju ZeJFR

Poleg znanja in razumevanja je bila pogosto omejena ovira tudi diskontinuiteta medsektorskega dela na ZeJFR. V preteklosti je delo na (izključno) ZeJFR potekalo v obliki projektnih skupin, ki so svoje delo zaključile z objavo končnega poročila. Z ZeJFR povezano delo je potekalo tudi v okviru priprave ključnih dokumentov politike ali strategij (npr. pred kratkim v okviru priprave NEPN). Pomanjkanje stalnosti pri delu na reformi je bilo ocenjeno kot problematično, ker je pomenilo, da se je del prejšnjega znanja pogosto izgubil in ga je bilo potrebno ponovno pridobiti. Prav tako menjava in kroženje zaposlenih, ki delajo na ZeJFR, vedno znova zahteva začetno fazo učenja. Glavna strategija za spopadanje s to oviro je ustanovitev stalne institucije, ki upravlja ZeJFR. Ta institucija bi lahko privzela obliko medresorske delovne skupine ali pa – v primeru ustanovitve nove institucije za usklajevanje podnebne politike – kar obliko institucije. Medsektorska srečanja bi lahko bila organizirana na podlagi rednih poročil ZeJFR, dopoljenih z zadnjimi podatki. Poleg tega je eden izmed intervjuvancev kot potencialni prostor za predstavitev in razpravo o napredku ZeJFR predlagal novi državni podnebni dan<sup>34</sup>.

## 5.3 Mednarodna konkurenčnost slovenskega gospodarstva

Poleg institucionalnih ovir je bila konkurenčnost slovenskega gospodarstva pogosto omenjen vidik, ki ovira naprednejšo in celovitejšo ZeJFR. Glavna skrb je bila namenjena visokim cenam energije za industrijo s poudarkom na energetsko intenzivni industriji. Z izjemo tovarnega prometa nihče izmed intervjuvancev ni izpostavil določenega sektorja. Zaskrbljenost glede konkurenčnosti gospodarstva je bila izpostavljena s strani več deležnikov, vključno z ministrstvi in industrijskimi združenji. Argument, da višje cene energije škodujejo konkurenčnosti, ostaja precej splošen, brez določitve bolj specifičnih vplivov ali pragov za določanje cene energije, nad

34 Državni podnebni dan je v predlogu Zakonu o podnebni politiki Slovenije opredeljen kot tretji četrtek v oktobru, ko naj bi o podnebnih spremembah razpravljali v Državnem zboru.

katerimi je konkurenčnost resneje prizadeta. Nekaj intervjuvancev pa je to oviro še dodatno opredelilo s trditvijo, da je za industrijo problematično zgolj *ad hoc* povišanje ogljičnega davka na energijo brez uvedbe kakršnihkoli izravnalnih ukrepov. Možne strategije za naslavljanje in delno premagovanje te ovire vključujejo: postopno uvajanje povišanja cen ogljika, uvedbo mejnih ogljičnih prilagoditev na zunanjih mejah EU ter podporne programe za naložbe v nizkoogljične tehnologije v industrijskih sektorjih, na katere zvišanje cen ogljika močno vpliva.

## 5.4 Davčna konkurenca

Mednarodna davčna konkurenca je ovira, ki je povezana z gospodarsko konkurenčnostjo. Zaradi velikosti in lokacije je Slovenija tranzitna država, kar omogoča optimizacijo davka za vse, ki se redno vozijo v državo ali iz nje. Davčna konkurenca ni enako pomembna za vse (prometne) sektorje. Medtem ko podjetja za komercialni transport in logistiko zelo verjetno optimizirajo svoje izdatke za gorivo, je to manj verjetno za uporabnike osebnih vozil ali kmetijska podjetja. Ena izmed strategij naslavljanja te ovire so prizadevanja za usklajevanje obdavčitve energije na ravni EU (npr. prek Direktive o obdavčitvi energije). Vse dokler do tega ne pride, je okoljski učinek ukinitve povračil davkov na gorivo in rabatov zelo omejen. Kot je predlagalo nekaj intervjuvancev, pa bi lahko v primeru, da instrumenti davčne podpore ostanejo, bili ti vsaj pogojevani z okoljskimi merili, ki jih morajo upravičenci izpolnjevati.

## 5.5 Pomanjkanje politične volje

Pomanjkanje politične volje za uvedbo ZeJFR je večina intervjuvancev izpostavila kot pomembno oviro. Ta je močno povezana z drugimi ovirami, kot so konfliktnost ciljev ter gospodarska in davčna konkurenčnost, kar lahko morda pokaže, zakaj je politična volja za uvedbo ZeJFR tako nizka. Brez politične volje je malo verjetno, da bodo javni uslužbenci dobili mandat za delo na ZeJFR; četudi pa se takšno delo izvaja, je odločitev o uvedbi ZeJFR (ali njenih elementov) sprejeta na politični ravni. Vplivanje na politično voljo je zahtevna naloga. Rezultati intervjujev nakazujejo, da je odločevalce morda lažje prepričati s specifičnimi, dobro razvitimi predlogi reform kot pa z velikimi (vendar morda splošnimi) ambicijami za celovito ZeJFR. Zdi se, da v okviru sektorjev napredovanje ZeJFR ni odvisno zgolj od politične volje, ampak tudi od volje in zmogljivosti vodilnega operativnega osebja.

## 6 Sklepi in priporočila

ZeJFR predstavlja področje političnega ukrepanja, ki lahko pomembno prispeva k prehodu v nizkoogljično družbo v Sloveniji. Kljub temu je bilo doslej v državi uvedenih malo ukrepov, ki spadajo v sam koncept ZeJFR. Na podlagi prejšnjega poglavja je lahko sklepati, da obstajajo različne ovire, ki onemogočajo hitrejši napredek na tem področju. Odstranjevanje ovir lahko poveča prispevek javnih financ k blaženju podnebnih sprememb, vendar je tu potrebno opozoriti, da tudi najbolj napredna ZeJFR ne more odpraviti vseh težav. Poleg *sistema zelenih davkov* in *podpornih shem* so ključnega pomena tudi drugi instrumenti podnebne politike, kot so na primer *standardi*, *predpisi*, *prostorsko načrtovanje* in *infrastrukturni razvojni načrti*. Poleg priporočil so v tem poglavju izpostavljeni tudi nekateri predlogi možne obravnave osrednjih ovir in povečanja prispevka ZeJFR k blaženju podnebnih sprememb<sup>35</sup>. Poglavje se zaključuje s kratkim povzetkom pričakovanih dejavnikov in priložnosti za uvedbo ZeJFR v Sloveniji.

### 6.1 Priporočila

Na splošno ovire nakazujejo, da je za uvajanje ZeJFR potrebna politična volja na najvišji ravni; izvedba pa mora potekati pod vodstvom pristojnega resorja ob visoki stopnji vključenosti ostalih resorjev v reden dialog in izmenjavo podatkov ter stališč. Zaradi številčnosti prizadetih sektorjev in potrebe po usklajevanju med njimi je potrebno proces političnega vključevanja znatno okrepiti. Politično vključevanje v kontekstu podnebnih sprememb pomeni »vključevanje ciljev blaženja in prilagajanja podnebnim spremembam v vseh fazah oblikovanja politik v ostalih političnih sektorjih (tako tistih, povezanih z okoljem, kot tistih, ki niso povezani z okoljem)«<sup>36</sup>. Obstaja več stopenj politične integracije, ki segajo vse od preproste izmenjave informacij do aktivnega iskanja soglasja med ministrstvi, in nadalje do ustanovitve osrednje organizacije za medsektorsko usklajevanje in nadzor<sup>37</sup>. Na mednarodni ravni do sedaj sicer obstaja zgolj nekaj primerov tesnejšega vključevanja podnebnih politik<sup>38</sup>. V primeru vključevanja podnebnih in okoljskih vidikov v javnofinančne politike Slovenije (proračun, davki itn.) dodatno težavo predstavlja odsotnost srednje- ali dolgoročnih načrtov in strategij na področju davkov in proračuna ali, širše gledano, javnih financ. Trenutno se namreč oblikovanje politik in

35 Ti predlogi ne vključujejo klasičnega elementa ZeJFR, in sicer ekološke davčne reforme z namenom preusmeritve davčnega bremena s strani (delovnega) dohodka na stran rabe energije in emisij CO<sub>2</sub>. Ta predlog ni vključen, ker ni bil izpostavljen v nobenem izmed intervjujev, opravljenih tekom zbiranja informacij za Poglavlje 6.

36 Mickwitz, P., F. Aix, S. Beck, D. Carss, N. Ferrand, C. Görg, A. Jensen, et al. „Climate Policy Integration, Coherence and Governance“. Helsinki: PEER, 2009. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/377942>.

37 Stead, Dominic, in Martin De Jong. „Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision-Making“. United Nations Economic Commission for Europe, 2006. <http://rqdoi.net/10.13140/RG.2.2.34429.00482>.

38 Glej npr. primer Hamdouch, Abdelillah, in Marc-Hubert Depret. „Policy integration strategy and the development of the ‘green economy’: foundations and implementation patterns“. *Journal of environmental planning and management* 53, Nr. 4 (2010): 473–490.

upoštevanje relevantnih dinamik na teh področjih (širše gledano razprav o javnih financah) povečini dogaja v okviru posameznih mandatov<sup>39</sup>.

Tako strokovna literatura kot tudi intervjuji, ki so bili opravljeni za potrebe te raziskave, nakazujejo, da bodo za **vklučevanje podnebne politike** v okviru javnih financ potrebne (nove) institucije, ki bodo upravljale proces vključevanja<sup>40</sup>. Prvi predlog avtorjev poročila uporabe ZeJFR kot sredstva za blaženje podnebnih sprememb torej naslavlja **pomanjkanje takšnih institucij**.

#### PRIPOROČILO ZeJFR 01/2020

ZeJFR naj postane politično opredeljen kot prednostna naloga, če želimo spodbuditi dejavnosti na operativni ravni in uvesti posebne predloge za reforme, ki so jih razvili strokovnjaki. Zato priporočamo ustanovitev **stalnih institucij za upravljanje vključevanja podnebne politike v različne vidike javnih financ** v Sloveniji. Te ustanove lahko privzamejo različne oblike, vendar bi lahko vključevale nekatere izmed naslednjih ukrepov:

- (Ponovna) vzpostavitev krovnega vladnega organa za podnebne spremembe, ki med drugim z jasnim mandatom usklajuje in vodi delo na ZeJFR.
- Ustanovitev stalne delovne skupine za ZeJFR, ki jo sestavljajo predstavniki vseh ustreznih direktorats. Potrebna so redna delovna srečanja odločevalcev z ustreznih ministrstev (ministrov, predstavnikov delovnih skupin), kjer naj se določijo prednostne naloge in zagotovi mandate za delovno skupino na operativni ravni.
- Priprava ožjega izbora konkretnih projektov ZeJFR, na katere bi se morali osredotočiti v enem zakonodajnem obdobju (ki bi jih bilo mogoče uporabiti kot izhodišča za prihodnja koalicijska pogajanja).
- Redni dvoletni pregled podnebnih vplivov instrumentov proračunske podpore (npr. na parna leta) in učinkovitosti celovitega sistema oblikovanja cen energije in ogljičnih emisij (npr. na neparna leta), kot je podrobneje določeno v predlogih ZeJFR 02/2020 in ZeJFR 03/2020.
- Ti pregledi bi lahko bili vključeni v poročilo o stanju ZeJFR kot del letnega poročila v skladu s predlogom Zakona o podnebni politiki Slovenije (odstavek 10 (1)), s katerim se seznanja Državni zbor na državni podnebni dan (tretji četrtek v oktobru).
- Oblikovanje srednje- in dolgoročne davčne strategije.
- Ustvarjanje baze znanja ZeJFR (v spletni obliki) z vsemi ustreznimi politikami, podatki, poročili in strokovno literaturo.
- Program začasne napotitve javnih uslužbencev na druga ustrezna ministrstva, ki bi olajšal prenos znanja in okreplil sodelovanje pri iskanju skupnih rešitev.
- Mednarodno sodelovanje na področju zelenega proračuna, npr. sodelovanje v OECD skupini *Paris Collaborative on Green Budgeting*<sup>41</sup>.

[IZVAJALCI](#)

MF, MOP, Mzi, MGRT, MKGP

39 Kot enega redkih primerov razprave o dolgoročni perspektivi (dela) javnih financ velja izpostaviti razprave o demografiji in pokojninskem sistemu.

40 Institucije ne vključujejo zgolj organizacij, temveč tudi zakone in ustaljene prakse.

41 <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>

**UTEMELJITEV** To priporočilo je odgovor na številne glavne ovire na poti k uvedbi ZeJFR v Sloveniji, pripomoglo pa bi tudi k uspešnemu izvajanju Zelenega dogovora in h koriščenju potencialov, ki jih le-ta ponuja. Kot prvo je bilo ugotovljeno pomanjkanje skupnega razumevanja in trajnih oblik sodelovanja med uradniki, ki delujejo na tem področju. V intervjujih je bila pojasnjena potreba po *skupnem forumu, stalnosti medsektorske izmenjave in ukrepih za krepitev zmogljivosti* za omogočanje iskanja skupnih rešitev, ki bi vodile v spodbujanje uvedbe ZeJFR. Ob tem je bilo poudarjeno, da učinkovito sodelovanje na operativni ravni ni zadosten pogoj za napredek. Tu je zato izpostavljena še ena pomembna ovira – pomanjkanje politične volje in vodstva.

Poleg institucionalnih sprememb bodo morale biti izvedene tudi številne obsežnejše reforme, če naj ZeJFR pomembno vpliva na znižanje emisij TGP. V mednarodnem merilu je največkrat obravnavani ukrep na prihodkovni strani javnih financ **oblikovanje cen ogljika**, ki je bil kot ključni ukrep izpostavljen tudi v intervjujih z deležniki v Sloveniji. Kot že razloženo v poročilu (glej poglavje 4), je imel davek na CO<sub>2</sub> sam po sebi zelo omejen vpliv na emisije CO<sub>2</sub> (glej tudi Slika 3), vendar pa je oblikovanje cen ogljika več kot le davek na CO<sub>2</sub> in mora biti zatorej obravnavan kot precej širši ukrep, vključno z različnimi instrumenti, ki zajemajo tako eksplicitno kot implicitno oblikovanje cen ogljika. V skladu s tem je drugi predlog avtorjev poročila uporabe ZeJFR kot sredstva za blaženje podnebnih sprememb usmerjen v **celovit sistem oblikovanja cen ogljika**.

#### PRIPOROČILO ZeJFR 02/2020

Priporočamo načrtovanje in izvajanje reform za **učinkovitejši sistem oblikovanja cen ogljika**, zlasti v neETS sektorjih. Te reforme bi morale presegati eksplicitno oblikovanje cen ogljika s pomočjo davka na CO<sub>2</sub>. Vključevati bi morale tudi postopno opuščanje spodbud za fosilna goriva ter trošarin za energijo in upoštevati senčno ceno ogljika v infrastrukturnih projektih in predpisih. Kratkoročno lahko taka reforma med drugim vključuje naslednje vidike:

- Izboljšanje baze znanja v povezavi z oblikovanjem cen ogljika v Sloveniji, vključno z vidiki kot so mejni stroški zmanjšanja, zunanji stroški, vzajemne koristi, tveganje selitve virov CO<sub>2</sub>, potencial za recikliranje prihodka in sektorsko določeni gospodarski vplivi (zlasti na zaposlitev).
- Postopna ukinitvev davčne podpore za fosilna goriva. Ukinitvev mora potekati v skladu z jasno časovnico, zapisano v zakonu. Časovnica se oblikuje v dialogu z deležniki.
- Za določene sektorje, v katerih se različne države potegujejo za davčne prihodke (npr. vračila trošarin za dizelsko gorivo za komercialne namene), je potrebno najti rešitev na ravni EU. Do tedaj bi morala biti takšna davčna podpora pogojena z okoljskimi merili.
- Reforma davka na CO<sub>2</sub>, vključno z vidiki oblikovanja, kot so:
  - indeksacija (letni popravek davčne stopnje za inflacijo),

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– postopno zvišanje davčne stopnje, kot je že predlagano v NEPN, vendar z višjimi stopnjami rasti, kot so trenutno predlagane<sup>42</sup>,</li> <li>– institucionalizirani mehanizem pregleda, ki se sproži, če vnaprej določeni cilji za emisije, vključeni v davčno osnovo za CO<sub>2</sub>, niso doseženi; spremlja ga za to odgovorna institucija (npr. UMAR s podatki z ARSO in MF). Mehanizem bi moral vključevati vnaprej določena povišanja davkov v primeru, da ciljne vrednosti emisij niso dosežene.</li> <li>• Razširitev davčne osnove za davek na CO<sub>2</sub> in na trošarine z vključitvijo goriv za mednarodni letalski in ladijski promet (ker je v tem primeru enostransko ukrepanje težavno, bi morala Slovenija podpreti reformo na ravni EU z vključevanjem in aktivnim prispevanjem k stalnim pobudam in koalicijam).</li> <li>• Aktivno sodelovanje pri pripravi postopne reforme Direktive o obdavčitvi energije (načrtovana z začetkom leta 2021 v okviru Zelenega dogovora), kar bi lahko privedlo do usklajevanja davkov, vključitve letalskega in ladijskega prometa ter omogočanja višjih trošarin.</li> <li>• Aktivno sodelovanje v okviru EU pri oblikovanju mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah za izbrane gospodarske panoge.</li> <li>• Prizadevanje za uvedbo najnižje možne cene za emisije ogljika v sistemu EU-ETS (s predlaganjem reform na ravni EU in s poskušanjem oblikovanja koalicije med državami članicami).</li> <li>• Dodelitev stroškov za emisije CO<sub>2</sub> (»navidezna cena«<sup>43</sup>) v največjem možnem obsegu kot del izbirnih meril za zelena javna naročila.</li> <li>• Obvezna vključitev »navidezne cene« ogljika v analize stroškov in koristi javnih infrastrukturnih projektov (to je že obvezno za projekte, ki so sofinancirani s sredstvi evropske kohezijske politike<sup>44</sup>).</li> </ul>
<b>IZVAJALCI</b>	MF, MOP, GOV
<b>UTEMELJITEV</b>	<p>Do sedaj je bilo premalo pozornosti namenjene implicitnemu oblikovanju cen ogljika, ki so lahko mnogokrat višje od eksplicitne davčne stopnje ogljika (kot v primeru trošarin za gorivo). Poleg tega je eksplicitno oblikovanje cen ogljika prek obdavčitve CO<sub>2</sub> trenutno predvsem orodje za zbiranje proračunskih prihodkov, saj je njegova raven prenizka, da bi imela močan usmerjevalni učinek. Obstoječe spodbude za fosilna goriva v obliki davčne podpore (rabat, olajšava, vračilo) niso pogojene z nobenimi okoljskimi merili in nasprotujejo ciljem zmanjšanja emisij CO<sub>2</sub>. Prizadevanja za reformo bi morala potekati tudi na ravni EU, ker je Slovenija v mnogih pogledih odvisna od ureditve EU (npr. Direktiva o obdavčitvi energije, Direktiva o EU-ETS). Zaenkrat je politični okvir EU s strani deležnikov obravnavan kot dan in ne kot nekaj, na kar Slovenija lahko vpliva.</p>

42 NEPN predvideva zelo zmerno letno povečanje na vsaj 30 EUR/t do leta 2030. Pričakuje se, da bo okoljska učinkovitost takega povečanja nizka. V letu 2019 je povprečna cena kuponov v okviru EU-ETS znašala že 24,60 EUR/t.

43 Angl. »shadow price«.

44 Primer analize stroškov in koristi za drugi tir Železniške proge Divača–Koper, ki je izračunan s senčno ceno ogljika 90 EUR/t CO<sub>2</sub>, [http://www.drugitir.si/resources/files/pdf/Investicijski\\_program.pdf](http://www.drugitir.si/resources/files/pdf/Investicijski_program.pdf) (stran 251).

Poleg prihodkovne strani zelenih javnih financ je bila odhodkovna stran pogosto poudarjena kot ključna za spodbujanje nizkoogljičnih tehnologij in praks. Za prehod na vsakdanjo rabo in širšo dostopnost nizkoogljičnih tehnologij in praks bodo potrebne velike naložbe posameznikov in podjetij. Po eni strani so zato spodbude za fosilna goriva, kot na primer zgoraj omenjeni davčni odhodki, jasna ovira pri tem prehodu in jih je treba postopno opustiti. Po drugi strani pa uveljavljanje spodbud – na primer naložbe v OVE/URE – podpira neposredno zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> in bi ga bilo zato potrebno še nadalje razviti. Med očitno škodljivimi in očitno koristnimi vrstami spodbud pa obstajajo številni drugi podporni instrumenti, za katere njihov pomen za podnebje morda ni jasen že od samega začetka<sup>45</sup>.

Upoštevajoč tako pomen finančne podpore za blaženje podnebnih sprememb kot tudi pomanjkanje javnih virov se tretji predlog ZeJFR nanaša na **sistematično načrtovanje in spremljanje javnih podpornih shem z namenom zmanjšanja emisij TGP**.

#### PRIPOROČILO ZeJFR 03/2020

Priporočamo sistematično  **vključevanje podnebnih ukrepov v načrtovanje in spremljanje javnofinančnih izdatkov in naložb**. To vključevanje je možno le s spremembo institucij, ki trenutno upravljajo z načrtovanjem javnih virov (glej Priporočilo ZeJFR 01/2020). V sistemu načrtovanja in spremljanja javne porabe je potrebno, da so upoštevani naslednji predlogi za reformo:

- Izvajanje rednega (npr. dvoletnega) pregleda vseh instrumentov finančne podpore in spremljanje njihovega ustreznega podnebnega vpliva (poleg ostalih okoljskih vplivov). Proces bi moral biti voden s strani MF; informacije pa bi morala zagotavljati ustrezna ministrstva<sup>46</sup>.
- Na podlagi tega pregleda je potrebno preoblikovanje ustreznih instrumentov finančne podpore na način, da prispevajo k zmanjševanju emisij TGP (namesto da bi jih povečevali).
- Ocenitev stroškovne učinkovitosti (tj. posebnih mejnih stroškov zmanjšanja) podpornih ukrepov, ki so neposredno usmerjeni v zmanjšanje emisij z namenom dosega največje možne zaloge z razpoložljivimi sredstvi.
- (Nadaljevanje) namenjanja virov, kot so prihodki iz prispevkov OVE/URE in prihodki od prodaje emisijskih kuponov, lahko pomaga pri zagotavljanju stalnosti in zaščite sredstev/virov za podporo naložbam v blaženje podnebnih sprememb v gospodinjstvih in podjetjih.
- Vključevanje podnebnih ukrepov je potrebno tudi na ravni strateškega odločanja z namenom *osredotočanja* porabe omejenih razpoložljivih virov. To je še posebej pomembno v sektorjih, v katerih je blaženje podnebnih sprememb – če sploh – odvisno od zunanjih zahtev ali smernic in še ne velja za glavno prednostno nalogo, vključno z industrijo, prometom in kmetijstvom.

45 V intervjujih z deležniki je bilo omenjeno, da uradniki sprva niso zaznali, zakaj bi bili podporni instrumenti, ki jih upravljajo njihova ministrstva, z okoljskega vidika ustrezni.

46 Ta predlog v veliki meri sledi priporočilu, ki je vključeno v projekt P3, in sicer »Ponovno ažuriranje seznama spodbud, ki vplivajo na okolje«.

<u>IZVAJALCI</u>	MF, MOP, MGRT, MKGP, Mzi, SVRK
<u>UTEMELJITEV</u>	Več deležnikov je poudarilo, da je obseg proračunskih sredstev, ki niso del ponavljajočih se in stalnih odhodkov, zelo omejen <sup>47</sup> . Zaradi tega je izredno pomembno, da se obstoječe vire načrtuje na najučinkovitejši način. Čeprav je za osredotočanje razpoložljivih virov na blaženje podnebnih sprememb zagotovo potrebna politična volja, je le-to odvisno tudi od razpoložljivosti trdne baze znanja in predlogov za konkretne ukrepe v različnih sektorjih. Trenutno je podnebni vpliv številnih podpornih instrumentov neznan in utemeljevalo se je, da se sredstva, načrtovana za blaženje podnebnih sprememb, ne uporabljajo na najbolj stroškovno učinkovit način (npr. spodbude za električna vozila). Nenazadnje so podnebne spremembe pojmovane predvsem kot <i>okoljsko</i> vprašanje, ki ni vključeno v različne sektorje. V upravljanju sektorjev (kot so kmetijstvo, promet ali industrija) se zdi, da je delo na blaženju podnebnih sprememb v veliki meri vodeno s strani zunanjih dejavnikov (npr. smernice in zahteve EU) in ne z notranje strani.

## 6.2 Pričakovani dejavniki in priložnosti za ZeJFR

Številna izmed zgoraj izpostavljenih priporočil v trenutni situaciji morda izgledajo neizvedljiva, vendar se je okolje za uvedbo različnih politik ZeJFR v preteklosti pogosto spreminjalo in se bo spreminjalo tudi naprej. V nadaljevanju so izpostavljeni nekateri spodbudni trendi in razvojne poti v prihodnosti, ki utegnejo biti naklonjeni uvedbi ZeJFR<sup>48</sup>. Pomembno je, da dejavniki v ozadju sami po sebi ne vodijo do naprednejših politik. Ravno zato je potrebno pripraviti in vzpostaviti ustrezne institucije, koncepte, in v idealnem primeru tudi specifične predloge, da se – ko je čas pravi – ZeJFR lahko uvede.

V trenutni fazi epidemiološke krize (april 2020) so uvedeni različni ukrepi ekspanzivno fiskalne politike. Čeprav na kratki rok to pomeni poudarek na takojšnji podpori pri izplačilu plač in izogibanju bankrotom, bo imela napredujoča gospodarska kriza najverjetneje dolgotrajnejši učinek, ki bo sprožil **gospodarske spodbude**, podobne spodbudam tekom svetovne finančne krize leta 2008 (glej primer Južne Koreje v poglavju 2.2). Hkrati to obdobje predstavlja veliko priložnost za preusmerjanje ekonomskih spodbud v nizkoogljične tehnologije in prakse ter za uvedbo okoljskih zahtev za druge sektorje, na podlagi katerih bi le-ti lahko pridobili javno podporo.

Medtem ko gospodarske spodbude zagotavljajo priložnost za povečanje porabe v ZeJFR, jim običajno sledi potreba po **fiskalni konsolidaciji**. Okoljski davki in postopno ukinjanje spodbud

47 Slednje je še posebej pomembno v času gospodarskih in finančnih kriz, kot na primer v času trenutno odvijajoče se epidemiološke krize. Obsežni svežnji gospodarskih spodbud na kratki rok namreč ponujajo priložnosti za povečanje porabe, ki pa ob naraščanju javnega dolga in zmanjševanju davčnih prihodkov srednjeročno vodi v zmanjševanje fiskalnega manevrskega prostora.

48 Glej tudi Withana, Sirini, Patrick Ten Brink, Andrea Illes, Silvia Nanni, and Emma Watkins. Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future, 2014. [https://www.researchgate.net/publication/269872781\\_Environmental\\_Tax\\_Reform\\_in\\_Europe\\_Opportunities\\_for\\_the\\_future](https://www.researchgate.net/publication/269872781_Environmental_Tax_Reform_in_Europe_Opportunities_for_the_future)



za uporabo fosilnih goriv sta zanimivi kot možnosti za olajšanje pritiska na proračun brez potrebe po uvedbi dodatnih obremenitev na prihodek iz dela.

Dodatna priložnost za povečanje obdavčitve energije in emisij CO<sub>2</sub> se pojavi v času **nizke cene nafte**. Različne raziskave vedenjske ekonomije so pokazale, da se potrošniki v manjši meri odzovejo na znižane dobičke (manjši padec v cenah goriv za končne potrošnike) kot na enako velike izgube (zvišanje cen goriv za končne potrošnike).

V okviru trenutnega političnega okolja obstajajo različni **gonilni mehanizmi na ravni EU**, ki lahko olajšajo napredek pri uvajanju ZeJFR v Sloveniji. To vključuje na primer pripravo in posodabljanje obveznih Nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov (NEPN), programiranje financiranja v okviru Večletnega finančnega okvira, Zeleni dogovor in revizijo Direktive o obdavčitvi energije.

Zadnja izpostavljena vstopna točka, ki lahko olajša uvedbo ZeJFR, so programi političnih strank, zlasti ob **volitvah na državni ravni**. Tako predvolilni programi kot tudi koalicijski sporazumi so pomembna orodja za določanje prednostnih nalog politike. Projekt P3 je bil izpeljan skladno z izrecno omembo tega v koalicijski pogodbi slovenske vlade (2014–2018). Dejstvo, da projekt zaenkrat še ni prinesel nobenih vidnejših reform, nakazuje, da bi morali biti ukrepi, vključeni v strateške dokumente, čim bolj konkretni.

# 7 Sezname

## 7.1 Seznam kratic in oznak

<b>AN OVE</b>	Akcijski načrt za obnovljive vire energije
<b>AN URE</b>	Akcijski načrt za učinkovito rabo energije
<b>ARSO</b>	Agencija Republike Slovenije za okolje
<b>BDP</b>	bruto domači proizvod
<b>ETS</b>	shema za trgovanje z emisijami EU (EU Emission Trading Scheme)
<b>EU</b>	Evropska unija (European Union)
<b>GCF</b>	Zeleni podnebni sklad (Green Climate Fund)
<b>GZS</b>	Gospodarska zbornica Slovenije
<b>IEEP</b>	Inštitut za evropsko okoljsko politiko
<b>KGZS</b>	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
<b>LIFE</b>	Evropski program - instrument financiranja na področju okolja
<b>LULUCF</b>	raba zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstvo (Land Use, Land-Use Change and Forestry)
<b>MF</b>	Ministrstvo za finance
<b>MGRT</b>	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
<b>MKGP</b>	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
<b>MKN</b>	mala kurilna naprava
<b>MOP</b>	Ministrstvo za okolje in prostor
<b>Mzi</b>	Ministrstvo za infrastrukturo
<b>neETS</b>	naprave, emisije ali sektorji zunaj sheme EU-ETS
<b>NEPN</b>	Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt
<b>NVO</b>	nevladne organizacije
<b>OECD</b>	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
<b>OP TGP</b>	Operativni program ukrepov za zmanjševane emisij toplogrednih plinov do leta 2020
<b>OVE</b>	obnovljivi viri energije
<b>OZS</b>	Obrtna zbornica Slovenije
<b>RS</b>	Republika Slovenija
<b>SEK</b>	švedska krona
<b>SPT</b>	soproizvodnja toplote in električne energije
<b>SVRK</b>	Služba vlade razvoj in kohezijsko politiko
<b>TSC</b>	davki in socialni prispevki (taxes and social contributions)
<b>TGP</b>	toplogredni plini
<b>TZS</b>	Trgovinska zbornica Slovenije
<b>UL</b>	Uradni list
<b>UMAR</b>	Urad za makroekonomske analize in razvoj
<b>URE</b>	učinkovita raba energije
<b>ZeJFR</b>	zelena javnofinančna reforma
<b>ZVO-1</b>	Zakon o varstvu okolja

## 7.2 Seznam slik

Slika 1:	Pregled strategij ZeJFR (Vir: Umanotera) .....	8
Slika 2:	Zgodovinski pregled ključnih ZeJFR dogodkov, publikacij in politik v Sloveniji (Lastni vir) .....	13
Slika 3:	Dejanske davčne stopnje na ogljik za rabo energije po sektorjih in energetskih kategorijah v Sloveniji 2018 (OECD, 2019) .....	16
Slika 4:	Struktura spodbud, ki so v nasprotju s cilji zmanjševanja emisij TGP (Vir: IJS-CEU) .....	20
Slika 5:	Okoljski davki kot delež BDP ter skupnih davkov in socialnih prispevkov (TSC) (Vir: Eurostat) .....	21
Slika 6:	Implicitna stopnja obdavčitve energije v Sloveniji, v EU in v evro območju (Vir: Eurostat) .....	21

## 7.3 Seznam tabel

Tabela 1:	Poraba sredstev Sklada za podnebne spremembe v obdobju 2013–2019 (v tisoč EUR) .....	17
Tabela 2:	Ukinjanje spodbud za fosilna goriva .....	23
Tabela 3:	Uvedba CO <sub>2</sub> dajatve .....	25
Tabela 4:	Sklad za podnebne spremembe .....	27
Tabela 5:	Projekt P3: Zelena proračunska reforma .....	29
Tabela 6:	Pregled ovir za uvedbo ZeJFR v Sloveniji, identificiranih v intervjujih .....	31
Tabela 7:	Pregled opravljenih raziskovalnih intervjujev .....	44
Tabela 8:	Pregled predlogov za reforme .....	44

## 8 Priloga

**Tabela 7: Pregled opravljenih raziskovalnih intervjujev**

<b>Čas</b>	januar in februar 2020
<b>Pristop</b>	polstrukturirani intervjuji z vnaprej določenimi vodilnimi in dodatnimi vprašanji
<b>Metoda</b>	osebni intervjuji na delovnem mestu intervjuvancev; dva izvajalca intervjuja; zvočni zapis in zapisovanje ključnih ugotovitev
<b>Trajanje</b>	približno 1 ura na intervju
<b>Število intervjuvancev</b>	10
<b>Intervjuvanci</b>	javni uslužbenci in ostali ključni deležniki
<b>Izvajalci intervjujev</b>	Jonas Sonnenschein, Andrej Gnezda, Nika Tavčar

**Tabela 8: Pregled predlogov za reforme**

<b>Instrument</b>	<b>Predlog za reformo</b>	<b>Vir</b>
<b>Okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida</b>	Uvedba postopnega letnega povečevanja dajatve do leta 2030 na ravni vsaj 30 EUR/tCO <sub>2</sub> oziroma usklajeno s cenami emisijskih kuponov.	NEPN
<b>OVE/URE spodbude</b>	Nadgradnja sheme obveznega zagotavljanja prihrankov energije in postopno povečanje prispevka za energetska učinkovitost za zagotavljanje potrebnih namenskih sredstev za izvajanje ukrepov URE in izrabe OVE (ob upoštevanju presoje vpliva na konkurenčnost podvojitev višine prispevka); zagotovitev fiskalnih spodbud v obliki olajšav za izvedbo naložb; kadrovska krepitev Eko sklada; nadgraditev sistema oprostitev pri plačilu prispevka za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz OVE in SPTE; od leta 2024 so do tega upravičena le podjetja, ki imajo lastno proizvodnjo električne energije ali toplote iz OVE (npr. v višini vsaj 5 % letnih potreb po električni energiji).	NEPN
<b>Izvedba procesov za oblikovanje in pospešitev izvajanja ukrepov na področjih davkov in taks</b>	Vzpostavitev intenzivnega medresorskega sodelovanja za oblikovanje usklajenih in učinkovitih rešitev na področju davkov in taks v vseh sektorjih, v skladu z načrtovanimi spremembami EU zakonodaje (evropski zeleni dogovor) in ukrepi za doseganje zastavljenih ciljev podnebne nevtralnosti.	NEPN

Instrument	Predlog za reformo	Vir
<b>Zmanjševanje in ukinitvev spodbud fosilnim gorivom</b>	Priprava analize vpliva opuščanja spodbud za rabo fosilnih goriv, da se celovito preuči vpliv na različne sektorje in javne finance; postopno zmanjševanje vračila trošarine za energente v industriji do leta 2030 (v skladu z EU-zakonodaje) – pogoj za vračilo od leta 2022 dalje je pridobljen certifikat v skladu s standardom ISO 50.001 ali ISO 14.001; postopno zniževanje vračila trošarin za fosilna tekoča goriva v prometu (popolna ukinitvev do leta 2025 oziroma v skladu z EU-zakonodajo); proračunska sredstva zdajšnjih spodbud se na podlagi analize vpliva preusmerjajo v uvajanje učinkovitih zelenih tehnologij, razvoj poslovnih rešitev in odpiranje novih delovnih mest (razpisi spodbud v prometu, industriji, kmetijstvu, energetiki idr.).	NEPN
<b>Zeleno javno naročanje</b>	Razširitev in nadgradnja sistema zelenega javnega naročanja, vključno z uvajanjem javnega naročanja inovacij; postopna vključitev obnovljivih in recikliranih goriv.	NEPN
<b>Seznam spodbud, ki vplivajo na okolje</b>	Dveletni rok za ažuriranje popisa spodbud, ki vplivajo na okolje, zadostuje za sprotno spremljanje stanja na tem področju v Sloveniji, hkrati pa daje ministrstvu dovolj časa, da stanje izboljšajo in izkažejo napredek k ozelenitvi oziroma preoblikovanju spodbud, ki jih namenjajo različnim upravičencem tako, da bodo bolj okoljsko naravnane.	P3
<b>Okoljski test</b>	Poskusna uporaba zelenega (okoljskega) testa na primerih spodbud, identificiranih v okviru projekta P3, in priprava predloga za vključitev zelenega okoljskega testa v postopek priprave vladnih gradiv.	P3
<b>Preoblikovanje obstoječih spodbud</b>	Preučitev možnosti preoblikovanja obstoječih spodbud, identificiranih v okviru projekta P3, v smeri njihove ozelenitve oziroma preoblikovanja tako, da bodo bolj okoljsko naravnane.	P3
<b>Davek na motorna vozila</b>	Povečan poudarek okoljskih meril pri davku na motorna vozila.	P3