

II. AKTUALNA TEMA

POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

1. UVODNE NAPOMENE

Analiza ekonomskih i političkih promjena koje su krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina započele u zemljama Srednje i Istočne Europe otkrila je i ozbiljnost problema stanja okoliša u tim zemljama koje je rezultat ekonomskih i političkih karakteristika prijašnjeg centralno-planskog sustava. Cilj ovoga rada pregled je osnovnih značajki politika zaštite okoliša u tranzicijskim zemljama općenito i ne bavi se analizom situacije u svakoj od tih zemalja pojedinačno¹.

U javnim raspravama, pa i stručnim člancima proteže se ideja o "katastrofalnom stanju" okoliša u tranzicijskim zemljama. Stoga se u poglavlju koje slijedi razmatra stanje okoliša u zemljama Srednje i Istočne Europe, kao i uzroci takvog stanja.

Proces ekonomskog i političkog restrukturiranja u tim zemljama prilika je i za osmišljavanje nove politike zaštite okoliša, koja bi se osnivala na raširenijoj primjeni ekonomskih instrumenata. Stoga se treće poglavlje bavi osnovnim značajkama nove politike zaštite okoliša, a razmatra se i učinak ekonomskih i političkih reformi na kvalitetu okoliša.

Kako u većini tranzicijskih zemalja postoje snažna financijska ograničenja, a uloga bilateralnih donatora i međunarodnih financijskih

¹ Kada je to bilo moguće koriste se tabelarni prikazi koji ilustriraju posebnosti pojedinih zemalja.

institucija je mala i uglavnom služi za usmjeravanje tih sredstava, tranzicijske zemlje pribjegle su osnivanju namjenskih fondova zaštite okoliša. U četvrtom se poglavlju razmatra potreba za osnivanjem tih fondova, njihova uloga u postranzicijskom razdoblju, kao i njihova potencijalna uloga u budućnosti.

Jedan od osnovnih ciljeva ekonomske politike tranzicijskih zemalja njihovo je pristupanje Europskoj uniji. Da bi to mogle i na području zaštite okoliša, tranzicijske zemlje moraju uskladiti svoje zakonodavstvo i standarde zaštite okoliša sa zakonodavstvom Europske unije. To je za tranzicijske zemlje velik dodatni trošak. Peto poglavlje bavi se upravo tim troškovima.

U posljednjem poglavlju sažeto se iznose glavne značajke i nedoumice u definiranju novog sustava financiranja zaštite okoliša u Hrvatskoj.

2. STANJE OKOLIŠA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

Desetljeća centralno-planskog sustava utjecala su na stanje okoliša u zemljama Srednje i Istočne Europe. Naslijeđe je kako pozitivno, tako i negativno.

Visok stupanj koncentracije industrije i stanovništva samo u određenim područjima, te tradicionalna i radno intenzivna poljoprivreda omogućili su očuvanje prirodnih staništa s vrijednim ekološkim sustavima. Procjenjuje se da je oko 30% površine zemalja Srednje i Istočne Europe još uvijek nedirnutu i bez ekonomskih aktivnosti, a smatra se i biološki najraznolikijim područjem u Europi².

² Vidi detaljnije o tome u Strategic **Environmental Issues in Central and Eastern Europe, vol. 1.**

No, prijašnji gospodarski sustav ostavio je i probleme i s njima povezane štete na okolišu. Neki od tih naslijeđenih problema okoliša u tranzicijskom se razdoblju još produbljuju. U najznačajnije probleme, a prema kriteriju njihovog utjecaja na ljudsko zdravlje i ukupno blagostanje, ubrajamo onečišćenje zraka koje je posljedica dominacije prerađivačke industrije u strukturi gospodarstva, intenzivnog korištenja fosilnih energenata i upotrebe zastarjelih tehnologija i proizvodnih postupaka u većini zemalja. Veliko povećanje broja vozila u tranzicijskom razdoblju doprinosi pogoršanju kvalitete zraka, naročito u gradovima.

Onečišćenje površinskih voda ispuštanjem otpadnih voda iz sektora industrije, poljoprivrede i kućanstava, zajedno s opadanjem kvalitete podzemnih voda drugi je problem okoliša koji zahtijeva brzo rješavanje.

Zbrinjavanje gradskog otpada u većini tranzicijskih zemalja doživljava se kao izravna prijetnja okolišu i zdravlju u gusto naseljenim područjima. Brojna neuređena (divlja) odlagališta, neodgovarajuća infrastruktura i nedostatno znanje o tehnikama zbrinjavanja sve većih količina otpada, problem su gotovo svih većih gradova u tranzicijskim zemljama. Očuvanje šumskih površina, čije je smanjivanje usko vezano s problemom onečišćenja zraka i vode, također je visoko na listi prioriteta zadataka u zaštiti okoliša.

Ipak, zbrinjavanje toksičnog otpada i nuklearnu sigurnost stanovnici i znanstvenici doživljavaju kao prioritet u rješavanju problema okoliša.

Tablica 1 sadrži podatke o kvaliteti zraka u tranzicijskim zemljama 1995. godine, mjereno količinama emisije SO_2 , NO_x , CO_2 po stanovniku i usporedbe s grupom zemalja OECD-a.

Kada se zna da su industrija i različiti procesi izgaranja u industriji glavni izvor emisije SO_2 ne iznenađuju vrlo visoke vrijednosti tog pokazatelja u tranzicijskim zemljama u usporedbi s prosjekom OECD-a. U emisiji NO_x najveći udio ima promet (naročito cestovni) pa je i emisija NO_x po

stanovniku nešto viša u zemljama OECD-a nego u izabranim tranzicijskim zemljama. U vrijednostima pokazatelja emisije CO₂ po stanovniku između zemalja OECD-a i tranzicijskih zemalja ne postoje značajnije razlike. No, promatrajući pokazatelje opterećenost jedinice BDP-a sumporovim i dušikovim spojevima, te ugljikovim dioksidom, vidimo da su ti pokazatelji za prosjek zemalja OECD-a mnogo povoljniji. To se pripisuje suvremenijoj tehnologiji i proizvodnim procesima koji se koristi u zemljama OECD-a.

Pokazatelj energetske učinkovitosti koji se mjeri količinom energije potrebnom za proizvodnju jedinice BDP-a povoljniji je za zemlje OECD-a, dok je količina komunalnog otpada po stanovniku niža u tranzicijskim zemljama što je izravna posljedica niže razine dohotka i potrošnje u tranzicijskim zemljama.

Tablica 1
IZABRANI POKAZATELJI STANJA OKOLIŠA U NEKIM TRANZICIJSKIM
ZEMLJAMA I USPOREDBA SA ZEMLJAMA OECD-A U 1995. GODINI

	Bugarska	Češka	Estonija	Mađarska	Poljska	Rusija	OECD
Emisije sumporovih spojeva							
kg/stanovnik	176.0	125.0	91.0	72.0	68.0	43.0	41.0
kg/1000 USD BDP	41.0	14.4	25.2	12.2	14.4	6.2	2.5
Emisije dušikovih spojeva							
kg/stanovnik	27.2	36.3	27.6	18.3	28.7	20.6	38.9
kg/1000 USD BDP	6.4	4.2	7.6	3.1	6.1	3.0	2.4
Emisije ugljikovog dioksida							
t/stanovnik	6.3	11.7	14.0	5.6	8.6	10.4	10.8
t/1000 USD BDP	1.5	1.4	3.9	0.9	1.7	1.5	0.7
Opskrba energijom							
ten/stanovnik	2.4	3.8	3.6	2.4	2.4	4.1	4.5
ten/1000 USD BDP	0.6	0.4	1.0	0.4	0.5	0.6	0.3
Obrada komunalnih otpadnih voda							
% stanovništva u mreži	36.0	56.0	72.0	32.0	42.0	-	-
Količine komunalnog otpada							
kg/stanovnik	-	400.0	406.0	420.0	260.0	340.0	490.0

Izvor: REC (1999).

Sadašnje stanje okoliša u tranzicijskim zemljama proizlazi iz načina na koji su te zemlje bile ekonomski i politički organizirane. Uz već

spomenute uzroke - struktura gospodarstva u kojoj je dominirala energetska i siroviniski intenzivna prerađivačka industrija i tehnološko zaostajanje³ - nezadovoljavajućoj kvaliteti okoliša doprinosile su i cijene⁴ koje nisu odražavale stvarno stanje na tržištu energenata i sirovina te su time poticale neracionalno korištenje energije i sirovina. Iako je službena politika tvrdila suprotno, državne su vlasti, u pravilu, bile nezainteresirane za stanje okoliša. Zaštita okoliša smatrala se prijetnjom ekonomskim i političkim prioritetima. Inzistiranje i zaokupljenost rastom "fizičkog outputa" pod svaku cijenu smjestila je okoliš nisko na listu prioriteta. To djelomično objašnjava nisku razinu investicija u zaštitu okoliša, nepostojanje poticaja za poštivanje utvrđenih standarda okoliša, nedostupnost informacija o stanju okoliša i sl.

Nakon razmatranja uzroka takvog stanja okoliša u tranzicijskim zemljama nužno se postavlja pitanje što se u tom procesu ekonomskog i političkog restrukturiranja može učiniti kako bi se unaprijedila kvaliteta okoliša. Rješenje se mora tražiti u novoj politici financiranja zaštite okoliša.

³ Ovdje se misli i na tehnologije koje se koriste u proizvodnim procesima i na tehnologije koje se koriste u uklanjanju već postojećih onečišćenja. Zatvorenost planskih sustava i nedostatak financijskih sredstava glavni su uzroci takvog tehnološkog nazadovanja.

⁴ Raspon potrebnog povećanja cijena u Mađarskoj 1986. godine, kako bi se izjednačile s prosjekom zemalja OECD-a u istoj godini, kretao se između 6% za naftne proizvode i 22% za ugljen u sektoru industrije. Povećanja u sektoru kućanstva bila bi i veća i iznose između 66% za naftne proizvode i 356% za plin. Poskupljenja u Poljskoj bila bi još veća. Cijene u sektoru industrije rasle bi između 47% za plin i 425% za ugljen. U sektoru kućanstava najmanje bi porasle cijene naftnih proizvoda i to 135%, a najviše cijene plina 1600%. Vidi detaljnije o tome u Hughes (1993).

3. ZNAČAJKE POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

Prijelaz s centralno-planskog na tržišno gospodarstvo uključuje brojne ekonomske (liberalizacija cijena, liberalizacija vanjske trgovine, privatizacija) i političke promjene (demokratizacija društva). Tranzicijske zemlje razlikuju se po početku tranzicije, slijedu provedenih reformi, kao i po njihovoj uspješnosti.

Kakav je učinak provedenih reformi na stanje okoliša u tranzicijskim zemljama? Rezultati istraživanja⁵ potvrdili su da su u tranzicijskim zemljama, osim općeg smanjenja ekonomske aktivnosti, značajan učinak na stanje okoliša imali i drugi faktori i to:

- obujam i struktura potrošnje: očekuje se da rast dohotka do određene razine ima negativan učinak na okoliš, a smjer veze se nakon određene razine dohotka mijenja⁶;
- struktura gospodarstva: očekuje se da veći udio privatnog sektora u BDP-u, zbog povećanja učinkovitosti ima pozitivan učinak na okoliš; povećanje udjela prerađivačke industrije u BDP-u negativno će utjecati na stanje okoliša;

⁵ Malobrojni su radovi koji se bave analizom utjecaja reformi na stanje okoliša u tranzicijskim zemljama. Archibald i Bochniarz (1998) u svom radu razmatraju promjene u kvaliteti zraka u Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj u razdoblju 1989-1995, koje su se pojavile kao posljedica ekonomskog i političkog restrukturiranja. Ispituju karakter veze između uzorka potrošnje, otvorenosti i strukture gospodarstva, pravne regulative, povećanja ekonomske učinkovitosti i broja stanovnika te kvalitete zraka na osnovi 4 modela. Općenito se može reći da su dobijeni rezultati u skladu s očekivanjima s iznimkama koje su vezane uz specifikaciju modela. Opći je zaključak da provedene reforme djeluju pozitivno na kvalitetu zraka i da je u promatranom razdoblju u tim zemljama došlo do prosječnog smanjenja emisije i to CO₂ za 27%, CO za 17%, SO₂ za 26%, NO₂ za 32%.

⁶ Opće je prihvaćena hipoteza da rast dohotka povećava pritisak na okoliš, no i dalje ostaje značajno empirijsko pitanje na kojoj razini dohotka dolazi do povećane potražnje za zaštitom okoliša.

- pravna regulativa i institucije: očekuje se da viši stupanj regulative i institucija koje uređuju pitanja okoliša imaju pozitivan učinak na okoliš⁷;
- otvorenost gospodarstva: očekuje se da povećana otvorenost gospodarstva, mjerena udjelima izvoza i uvoza u BDP, ima pozitivni učinak na stanje okoliša; što se tiče stranih direktnih ulaganja ne postoje jasna očekivanja;
- broj stanovnika: ne postoje jasna očekivanja, iako napućenije zemlje u pravilu više ulažu u zaštitu okoliša i na taj način smanjuju pritiske na okoliš;
- povećanje ekonomske učinkovitosti: tijekom vremena očekuju se pozitivni učinci na okoliš.

Tržišni način gospodarenja zahtijeva i izgradnju brojnih institucija, nepoznatih u centralno-planskim sustavima, kao i stjecanje novih znanja i vještina. Postupno se mijenjaju prioritete, pa se mijenja i odnos donosioca odluka i javnosti prema okolišu. Takve promijenjene okolnosti traže i drukčiju politiku prema okolišu. Politika zaštite okoliša ostvaruje se kombinacijom naredbodavno-nadzornih i ekonomskih instrumenata⁸.

Osnovna značajka nove politike prema okolišu u tranzicijskim zemljama trebala bi biti veća primjena ekonomskih instrumenata u financiranju zaštite okoliša, a zbog mnogostrukih prednosti tih instrumenata u usporedbi s naredbodavno-nadzornim instrumentima⁹. Prvo, ekonomski instrumenti omogućavaju značajne uštede prepuštajući onečišćivačima

⁷ Pokazatelj njihove razvijenosti može biti iznos sredstava koja su prikupljena primjenom pravne regulative s područja zaštite okoliša.

⁸ Danas u većini zemalja prevladavaju naredbodavno-nadzorni instrumenti. Brojni se radovi bave analizom pojedinih instrumenata politike zaštite okoliša. Vidi napr. Eskeland i Jimenez (1992).

⁹ O ekonomskim instrumentima vidi detaljnije u OECD (1997). Primjena ekonomskih instrumenata u politici zaštite okoliša tranzicijskih zemalja poznata je pod nazivom "Sofijska inicijativa", a prema sastanku ministara okoliša održanom u Sofiji 1995.

da sami odrede najprikladnije načine postizanja zadanih standarda kvalitete okoliša. Drugo, oni pružaju i dodatne poticaje za smanjivanje onečišćenja ispod zakonom propisanih razina, a ohrabruju i nove postupke kontrole i smanjenja onečišćenja, te općenito tehnološke inovacije. Treće, fleksibilniji su od ostalih instrumenata i uklopivi u postojeći porezni sustav. Konačno, oni su značajan izvor sredstava za državni proračun.

Dugoročni je cilj reforme politike zaštite okoliša u tranzicijskim zemljama osigurati financijska sredstva koja će omogućiti unapređenje kvalitete okoliša uz istovremeni ekonomski rast¹⁰.

Da bi se primijenila nova politika zaštite okoliša potrebno je riješiti probleme iz prošlog sustava, ali i nove, koji su posljedica samog procesa tranzicije. Problemi naslijeđeni iz centralno-planskog sustava, koji otežavaju uključivanje i primjenu ekonomskih instrumenata u politiku zaštite okoliša, zajednički su svim tranzicijskim zemljama i uključuju ekonomska, pravna i administrativna ograničenja, te nedostatak odgovarajućih znanja i vještina potrebnih za provođenje nove politike zaštite okoliša¹¹.

U centralno-planskim sustavima nije funkcionirala pravna država. Državna uprava često je donosila arbitrarne odluke, a kršenje zakona o izvršenju proračuna bila je gotovo redovita pojava¹². Intenzitet takvih arbitarnih odluka bio je pojačan nepostojanjem jasne granice između tijela odgovornih za primjenu mjera zaštite okoliša i ostalih granskih ministarstava.

¹⁰ Prema načelima održivog razvitka.

¹¹ Ovaj se dio rada temelji na OECD (1994).

¹² Tako su se npr. sredstva namijenjena investicijama u zaštitu okoliša koristila u druge svrhe poput pokrivanja deficita i sl.

Uz to, politiku zaštite okoliša u centralno-planskom sustavu karakterizirali su visoki formalni standardi zaštite okoliša, koji su često bili stroži nego u većini zemalja OECD-a. Problem je bio u nepridržavanju utvrđenih standarda kvalitete okoliša i nepostojanju odgovornosti za one koji krše te standarde. Glavni razlog tome bio je i postupak pregovaranja između državnih poduzeća i državne administracije. Poštivanje standarda kvalitete okoliša uvijek je bilo "žrtvovano" u cilju postizanja nekih drugih ciljeva poduzeća¹³. Naslijeđenim problemima iz centralno-planskog sustava u uobličavanju nove politike zaštite okoliša pridružuju se i problemi tranzicije.

Tijekom tranzicije mnoga su poduzeća suočena s financijskim problemima. Uvođenje ekoloških poreza sa stopama određenim na učinkovitoj razini¹⁴ još bi dodatno financijski opteretilo takva poduzeća i pridonijelo stečajevima mnogih od njih, što sa sobom donosi nove prijetnje okolišu¹⁵. Uz to, mnoga poduzeća zadržat će svoj monopolski položaj i ekološke poreze moći će prevaliti na svoje potrošače, bez promjene svog ponašanja. U tom slučaju ekološki porezi ispunili bi samo svoju financijsku ulogu, a bez postizanja ciljeva okoliša¹⁶.

¹³ U planskim sustavima poduzeća su od stečaja bila zaštićena "mekim budžetskim ograničenjem" tako da naknade za onečišćenje nisu imale odgovarajuću poticajnu ulogu za smanjenje emisije. Poduzeća su jednostavno mogla plaćati naknade i kazne, a bez prilagođavanja svoje emisije.

¹⁴ Optimalna porezna stopa trebala bi biti jednaka graničnom trošku proizvodnje uvećanom za dodatnu vrijednost eksternalija.

¹⁵ Restrukturiranje kroz stečajeve i zatvaranja određenih pogona može dovesti do problema napuštenih onečišćenih zemljišta za koja nitko ne preuzima odgovornost i sl. Prekid i ponovno uspostavljanje proizvodnje kod pojedinih poduzeća također može doprinijeti snižavanju utvrđenih standarda kvalitete okoliša.

¹⁶ Dvije osnovne funkcije ekoloških poreza su promjena ponašanja onečišćivača kako bi se ostvarili ciljevi zaštite okoliša i drugo je njegova financijska uloga - prikupljanje sredstava za državni proračun.

U nekim su zemljama početne godine tranzicije bile obilježene visokim stopama inflacije što je obezvrjeđivalo iznose prikupljene porezima. Stoga su se u takvoj situaciji porezi najčešće primjenjivali u kombinaciji s naredbodavno-nadzornim instrumentima.

Tranzicijsko razdoblje karakterizira visok stupanj ekonomske i institucionalne neizvjesnosti. Pritom se misli na buduće institucije i pravila, kao i osnovne ekonomske veličine (cijene, kamatne stope) o kojima ovise prava i odgovornosti različitih ekonomskih subjekata s obzirom na onečišćenje¹⁷.

Paralelno postojanje velikog javnog i privatnog sektora u tranzicijskim zemljama specifičan je problem. Javni sektor u pravilu je manje osjetljiv na bilo koju vrstu financijskih poticaja i dalje će se više ili manje rukovoditi specifičnim mehanizmima i pravilima što se tiče pristupa financijskim sredstvima, imenovanjima visokih službenika i sl.

Da bi se ekonomski instrumenti mogli primijeniti u zemljama u tranziciji potrebno je prevladati prethodno navedene zapreke i ostvariti određene preduvjete. To možemo sažeti na slijedeći način:

1. Jačanje pravne države s potpunijim definiranjem vlasničkih prava i pravila koja određuju odgovornosti ekonomskih subjekata i tijela koja provode politiku zaštite okoliša; provođenje i primjena zakona¹⁸; zaštita poreznih obveznika od arbitrarnih

¹⁷ U uvjetima neizvjesnosti prednosti fiskalnih instrumenata u politici zaštite okoliša su smanjene. U tom kontekstu ponovno dominira njihova financijska uloga.

¹⁸ Tu je uključena i tzv. "borba protiv ekološke delikvencije" pod kojom podrazumijevamo privatno prisvajanje zajedničkog zemljišta u zaštićenim područjima, uvoz toksičnog otpada, usmjeravanje sredstava prikupljenih za zaštitu okoliša u neke druge svrhe.

administrativnih odluka¹⁹, razlikovanje odgovornosti za probleme okoliša koji su nastali u prošlosti i onih koji nastaju sada²⁰;

2. Osuvremenjivanje administracije (nove vještine i znanja, uvođenje informacijskih sustava, odvajanje osnovnih administrativnih funkcija između pojedinih tijela²¹);
3. Privatizacijom preoblikovati proizvodne jedinice u "prava" poduzeća sposobna za nadmetanje na tržištu, s točno definiranim pravima i obvezama;
4. Povećati stabilnost i predvidivost institucionalnog konteksta upravljanja okolišem; cilj je investicije u okoliš učiniti sigurnijima.

Postavlja se pitanje koliko politika zaštite okoliša koja se osniva na primjeni ekonomskih instrumenata može biti učinkovita u rješavanju problema okoliša tranzicijskih zemalja. Veze između stanja okoliša i poreza još uvijek su prilično neistražene i u OECD zemljama²². Mnoge

¹⁹ Ekonomski subjekti trebaju biti zaštićeni od proizvoljnih administrativnih odluka koje su bile svojstvene planskim sustavima. Što se tiče politike zaštite okoliša to znači ograničavanje moći pojedinih dužnosnika. Primjena fiskalnih instrumenata može uvesti znatan stupanj automatike i nametnuti ograničenja o kojima nije moguće pregovarati ili ih izbjegavati kako od strane administracije koja je odgovorna za njihovu primjenu, tako i od strane poreznih obveznika.

²⁰ Definiranje odgovornosti naročito je značajno za uspjeh privatizacije kao i svake politike usmjerene na privlačenje novih investitora. Potencijalni kupac može odbiti rizik odgovornosti za visoke troškove čišćenja koji nisu bili poznati u trenutku kupovine. Stoga je nužno definirati pravila i postupke s obzirom na odgovornost za troškove koji su nastali kao rezultat prijašnjeg zapostavljanja.

²¹ Za centralno-planske sustave karakteristično je pomanjkanje kvalitetnih statističkih podataka o svemu što nije imalo izravne veze s proizvodnjom. Uvođenje kvalitetnih informacija tijekom razdoblja tranzicije vrlo je značajno kako zbog vraćanja vjerodostojnosti državnoj upravi tako i u cilju pravog izbora između različitih instrumenata.

²² Vidi o tome u OECD (1997).

interesne grupe protive se uvođenju tzv. poreza za okoliš²³ - one koji odbijaju da se uloga države proteže i na područje okoliša kao i industrija koja sustavno odbija da porezi budu sastavni dio politike zaštite okoliša. Nerealno je očekivati da će ekonomski instrumenti zamijeniti naredbodavno-nadzorne instrumente u tranzicijskim zemljama više nego što se to desilo u OECD zemljama. Već se sada može zaključiti da će se oni koristiti komplementarno s drugim instrumentima politike zaštite okoliša. U uobličavanju nove politike zaštite okoliša tranzicijskim zemljama predlaže se postupni pristup koji se osniva na slijedu nekoliko koraka²⁴: uklanjanje za okoliš štetnih subvencija²⁵ (energija, umjetna gnojiva i sl.); prepoznavanje i uklanjanje za okoliš štetnih poreza; ocjena mogućnosti na koji način postojeći porezi mogu unaprijediti stanje okoliša; uvođenje novih ekoloških poreza. U kojoj će fazi tranzicije zemlje posegnuti za ekonomskim instrumentima ovisi o uvjetima svake zemlje. Očekuje se da u ranoj fazi tranzicije neće doći do raširenije primjene ekonomskih instrumenata. U razdoblju koje je označeno padom fizičke proizvodnje prioritet je pokretanje proizvodnje i investicija, te unapređivanje životnog standarda. Drugi je razlog taj što samo industrijsko restrukturiranje može dovesti do poboljšanja u stanju okoliša. Glavna pokretačka snaga te strukturne reforme, koja bi trebala dovesti do veće proizvodne učinkovitosti bit će povećanje cijena energije i sirovina. čini se da je, zbog tih razloga, ekonomske instrumente vrlo

²³ U našem se jeziku za pojam "environmental taxes" još uvijek koriste različiti termini poput "ekološki porezi", "porezi za okoliš", "zeleni porezi". Stručna rasprava o prikladnosti svakoga od njih tek predstoji.

²⁴ Plan aktivnosti za okoliš u zemljama Srednje i Istočne Europe (**The Environmental Action Plan for Central and Eastern Europe**) koji je pripremio *Task Force* OECD za sastanak ministara okoliša u Lucemu 1993.

²⁵ Postoje i subvencije plaćene kroz porezni sustav kada donosioci odluka uvode određene porezne olakšice za aktivnosti koje pozitivno utječu na stanje okoliša, umjesto da oporezuju aktivnosti koje uzrokuju štetu na okolišu. Takav sustav ima brojne negativne posljedice. Jedna je netransparentnost takvog sustava. Drugo je potreba za dopunskim javnim prihodima koji su sakupljeni drugim poreznim oblicima koji mogu imati distorzivne učinke.

jednostavno isključiti iz politike zaštite okoliša. To ne treba učiniti jer će bez odgovarajućih poticaja nove investicije u tehnologiju zanemariti pitanja okoliša. Neodgovarajuća tehnologija rezultirat će i u neprihvatljivoj proizvodnoj strukturi. Uz to, budući da poduzeća sve veće značenje pridaju cjenovnim i tržišnim signalima, postojat će tendencija da svaka pojava koja nije izražena u obliku cijene bude zanemarena. Tablica 2 sadrži ekonomske instrumente koji se koriste u tranzicijskim zemljama.

Proučavanje literature o iskustvima tranzicijskih zemalja u primjeni ekonomskih instrumenata u politici zaštite okoliša otkrilo je neke zajedničke karakteristike i probleme. Unatoč brojnim teškoćama u njihovoj primjeni, ekonomski instrumenti omogućavaju rano integriranje pitanja okoliša u ekonomske odluke i povezivanje politike zaštite okoliša s drugim sektorskim politikama.

Primjena ekonomskih instrumenata u nekim od tranzicijskih zemalja započela je još u planskom sustavu i danas prolazi kroz značajne promjene²⁶. Zajednički problemi uključuju pretjeranu složenost poreznog sustava i sustava naknada, kao i pomanjkanje učinkovitog praćenja štetnih emisija, te vrednovanja učinka izabranih instrumenata politike zaštite okoliša. Ekonomska ograničenja prisutna u tim zemljama onemogućavaju takvo određivanje razine poreznih stopa i kazni koje bi imale poticajnu ulogu u smanjenju onečišćenja²⁷.

²⁶ Estonija je ekonomske instrumente uvela već 60-ih godina, ali tek od 1992, kada je uvela svoju nacionalnu valutu oni postaju značajniji instrument financiranja, što pokazuje da je makroekonomska stabilnost jedan od preduvjeta za razvitak politike zaštite okoliša.

²⁷ To vrijedi čak i za Poljsku čije su stope poreza i naknada među najvišima u svijetu, ali još uvijek nedovoljne da bi imale poticajnu ulogu. U Rusiji su visoka inflacija i ekonomska neizvjestnost primjenu ekonomskih instrumenata u politici zaštite okoliša učinila naročito složenom. Porezni sustav, uveden 1992. pružio je dobro polazište za njen daljnji razvoj.

Tablica 2
PREGLED EKONOMSKIH INSTRUMENTATA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

	BUG	HRV	ČEŠ	EST	MAD	LAT	LIT	POL	RUM	SLK	SLO
Emisije u zrak - naknade za emisije u zrak - kazna za nepridržavanje ograničenja emisija u zrak - porez na emisije CO ₂	•	•	•	•		•	•	•		•	•
Onečišćenje voda - naknada za zaštitu voda - kazne za nepridržavanje propisa o zaštiti voda - naknade za odvodnju		•	•	•		•	•	•	•	•	•
Otpad - korisničke naknade za odvoz komunalnog otpada - naknada za odlaganje otpada - kazna za nepridržavanje propisa - povrat pologa za boce i limenke - naknade za zbrinjavanje nuklearnog otpada	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Naknade za odlaganje: - materijali za ambalazu - baterije/akumulatori - rashladni uređaji - maziva - automobilske gume - tvari/proizvodi koji oštećuju ozonski omotač				•	•	•		•		•	

	BUG	HRV	ČEŠ	EST	MAD	LAT	LIT	POL	RUM	SLK	SLO
Promet											
- diferencirano oporezivanje olavnog i bezolavnog benzina	•	•			•			•	•	•	•
- naknade na goriva					•						
- povećana uvozna carina za rabljene automobile bez katalizatora	•				•		•	•	•		
- cestarine		•	•		•					•	•
- porez na buku			•								
Zaštita biološke raznolikosti											
- kazne za nepridržavanje uvjeta zaštite prirode	•	•		•	•		•	•	•	•	•
Prirodni izvori i rudarstvo											
- porez/naknada za uporabu izvora		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
- naknada za uporabu voda		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Ostalo											
- porezne olakšice za tehnologiju u ZO			•	•	•			•	•	•	•
- carinske olakšice na uvoz tehnologije za ZO	•	•		•	•				•	•	•
Fondovi zaštite okoliša											
	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Napomena: BUG – Bugarska, HRV – Hrvatska, ČEŠ – Češka, EST – Estonija, MAD – Mađarska, LAT – Latvija, LIT – Litva, POL – Poljska, RUM – Rumunjska, SLK – Slovačka, SLO – Slovenija.

Izvor: REC (1999).

Iz tablice 2 vidi se da su naknade za različite proizvode dominantni instrument politike zaštite okoliša u tranzicijskim zemljama. Također bi se moglo zaključiti da tranzicijske zemlje neće primjenjivati nove inovacijske instrumente u politici zaštite okoliša zbog njihove složenosti i izdataka vezanih uz njihovo korištenje. Ipak, Češka, Latvija, Litva i Poljska uvode sustav utrživih dozvola, dok Estonija i Poljska uvode naknade za emisiju CO₂. Taj instrument već se primjenjuje u Sloveniji. Reforma poreznog sustava, u smislu uvođenja ekoloških poreza odvija se u Poljskoj, Češkoj i Sloveniji.

Nadalje, može se reći da u većini zemalja ekonomski instrumenti nemaju poticajnu ulogu i uglavnom su usmjereni na prikupljanje prihoda. Većina tih prihoda ide u izvanproračunke fondove za zaštitu okoliša koji ta sredstva raspoređuju u različite projekte zaštite. Namjensko financiranje zaštite okoliša putem fondova zaštite okoliša razmatra se u daljnjem tekstu.

4. FONDOVI ZAŠTITE OKOLIŠA KAO INSTRUMENT FINANCIRANJA ZAŠTITE OKOLIŠA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

Tijekom prijelaza na tržišno gospodarstvo niz je tržišnih, institucionalnih i drugih čimbenika koji usporavaju korištenje financijskih instrumenata u financiranju zaštite okoliša karakterističnih za tržišna gospodarstva. To može uključivati neprovođenje politike zaštite okoliša, financijska ograničenja poduzeća i kućanstava, nerazvijenost i nesigurnosti fiskalnog sustava, nedovoljno razvijen bankarski sustav i tržišta kapitala, nepotpune informacije o štetama na okolišu i sl. Kao odgovor na takvu situaciju većina zemalja Istočne i Srednje Europe²⁸ kao mehanizam financiranja zaštite okoliša uvela je izvanproračunske namjenske

²⁸ Hrvatska je trenutno jedina od tranzicijskih zemalja Srednje i Istočne Europe koja nema fond zaštite okoliša.

fondove. Fondovi su zamišljeni kao privremeni i prijelazni mehanizam za rješavanje tih problema.

U ovom poglavlju razmotrit će se osnovne značajke i uloga tih fondova, njihov odnos prema vladajućoj politici zaštite okoliša, te njihovu ulogu u budućnosti²⁹.

Fondovi zaštite okoliša institucije su osnovane za usmjeravanje proračunskih i izvanproračunskih sredstava u projekte zaštite okoliša i ne mogu se naći u razvijenim tržišnim gospodarstvima³⁰. Smanjujući financijski teret investicija u zaštitu okoliša, koji bi inače snosila poduzeća i kućanstva, fondovi mogu ubrzati unapređenje kvalitete okoliša u tim zemljama³¹. Pored te uloge fondovi mogu obavljati i značajnu institucionalnu funkciju - mogu pomoći u razvijanju i stjecaju znanja i stručnosti povezanih s pripremom i ocjenom projekata, koje često nedostaju u tranzicijskim zemljama. Radeći s poslovnim bankama oni također pomažu u prijenosu tih znanja u privatni sektor.

Kod razmatranja opravdanosti osnivanja fondova uvijek se prvo postavlja pitanje *efikasnosti trošenja namjenskih sredstava*. Namjensko trošenje znači izvlačenje sredstava izvan redovnog procesa trošenja i smanjenje raspoloživih sredstava za druge namjene. Dugoročno to može predstavljati teškoću, jer se inercijom, sredstva mogu usmjeravati u

²⁹ Vidjeti u Francis, Klarer i Petkova (1999). Poglavlje se osniva na istraživanju OECD-a, koje je pokrenuo Centar OECD-a za suradnju s tranzicijskim zemljama o ispitivanju uloge fondova, a analizu su provodile Uprava za okoliš i Uprava za financijske i fiskalne poslove (*Environmental Directorate and the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs*). Kao rezultat tog projekta nastao je dokument "St. Petersburg smjernice o fondovima zaštite okoliša u prijelaznom razdoblju prema tržišnom gospodarstvu" (*St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, 1995.).

³⁰ U tim zemljama postoje fondovi specifičnih namjena, npr. fond za vodoprivredu.

³¹ Kako fondovi ne snose te troškove u potpunosti oni su prikladan mehanizam za "privlačenje" domaćih i inozemnih sredstava.

probleme koji više nisu prioritetni. Učinkovitost namjenskog financiranja gubi se i zbog toga što se razina financiranja državnim novcem više prilagođava promjenama na prihodovnoj, a manje promjenama na rashodovnoj strani. U političkom odmjeravanju snaga bira se između financiranja zdravstva, okoliša, održavanja makroekonomske stabilnosti i sl. Uz to, namjensko financiranje okoliša nosi u sebi zamku dugoročnog smanjivanja podrške iz proračuna.

Danas je sve prihvaćenije mišljenje, da su u razdobljima nestašice financijskih sredstava, dobro osmišljeni fondovi, učinkoviti mehanizmi usmjeravanja sredstava za rješavanje problema okoliša u tranzicijskim zemljama. Kako u tranzicijskim zemljama izdaci za okoliš u pravilu sudjeluju s 1-2% BDP-a, rizik neučinkovitosti koji se u pravilu povezuje s namjenskim trošenjem financijskih sredstava ograničen je niskom razinom troškova za okoliš, u usporedbi s mnogo većim udjelima ostalih javnih potreba³². Za neke je zemlje to bio i jedini izlaz. No, uvijek treba naglasiti da oslanjanje na namjenske fondove kao i korištenje subvencija predstavlja tzv. *drugo najbolje rješenje*.

Koje su osnovne značajke fondova zaštite okoliša u tranzicijskim zemljama? To su uglavnom opći, nacionalni fondovi, koji svoja sredstva koriste za financiranje i pomoć privatnim ili državnim poduzećima za projekte zaštite okoliša. Većina fondova ima dvodijelnu strukturu - upravljačko i nadzorno tijelo. Razlikuju se po svom institucionalnom statusu - neki od njih su neovisni, ali pretežito postoje unutar ministarstva okoliša³³.

³² Bovenberg, Cnossen (1995, str. 211).

³³ Ako je jedinica unutar postojećeg ministarstva koristi postojeća ekspertna znanja, a ako je neovisna institucija, fond je slobodan od političkih pritisaka i institucionalnih neučinkovitosti karakterističnih za državna tijela. Svaka od tih varijanti ima svoje prednosti i nedostatke, stoga o situaciji u svakoj zemlji posebno ovisi za koje će se rješenje odlučiti.

U tablici 3 prikazane su osnovne značajke fondova u pojedinim tranzicijskim zemljama.

Fondovi se razlikuju po svojoj strukturi, trenutku osnivanja, izvorima sredstava i sl. U Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj postoje nacionalni fondovi. Bugarska ima nacionalne i gradske fondove. U Poljskoj i Rusiji fondovi su osnovani na tri razine - nacionalnoj, regionalnoj i gradskoj.

Iz tablice je vidljivo da su najznačajniji izvori fonda ekološke naknade i kazne za nepridržavanje standarda zaštite okoliša. Prihodi od privatizacije značajni su u Estoniji i čine 27% ukupnih prihoda fonda.

Osnovni mehanizmi isplate su darovnice, razni oblici mekih zajmova, ulaganja u dioničarski kapital i sl. Izbor će ovisiti o ostalim makroekonomskim uvjetima, napretku tranzicije, kapacitetima i stručnosti fonda kao i snazi komercijalnih banaka i sl.

Kao instrument politike zaštite okoliša, fond svoja sredstva usmjerava u rješavanje prioritetnih problema okoliša³⁴ i osigurava da se sredstva koriste na troškovno učinkovit način.

³⁴ Programom aktivnosti u zaštiti okoliša za Srednju i Istočnu Europu utvrđena su tri prioritetna područja za usmjeravanje sredstava fonda. To su izgradnja i usklađivanje institucija, investicije u zaštitu okoliša i reforma politike zaštite okoliša. Fondovi su usredotočeni na intenziviranje postupaka kontrole (audit), modernizaciju postojećih proizvodnih procesa i upravljačkih praksi, što može rezultirati dodatnim smanjenjima u količini onečišćenja. U Poljskoj su 1996. fondovi financirali 40% od ukupnih investicija namijenjenih smanjenju onečišćenja, u Litvi i Sloveniji 20%, dok je u Rusiji njihov udio svega 5%.

Tablica 3
OSNOVNE ZNAČAJKE FONDOVA ZAŠTITE OKOLIŠA U IZABRANIM TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA 1997.

	Bugarska (Državni fond zaštite okoliša) 1993.	Estonija (Središnji fond zaštite okoliša) 1990.	Poljska (Državni fond za zaštitu okoliša i vodoprivredu) 1989.	Rusija (Savezni fond zaštite okoliša) 1992.
Početak djelovanja institucionalni status	Jedinica unutar ministarstva zaštite okoliša*	Jedinica unutar ministarstva zaštite okoliša*	Samostalan	Jedinica unutar ministarstva zaštite okoliša*
Prihodi / Izdaci (mil USD)**	1993. 3.60 / 2.18 1994. 4.42 / 3.42 1995. 5.94 / 6.25 1996. 6.14 / 8.48 1997. 9.49 / 4.38	0.93 / 1.08 1.78 / 1.83 6.78 / 5.41 7.69 / 8.78	266.70 / 204.94 338.06 / 278.89 481.58 / 428.44 432.60 / 510.12 418.61 / 389.67	3.66 / 2.70 9.50 / 7.54 10.41 / 8.92 14.23 / 3.15 18.48 / 17.31
Glavni izvori prihoda (% udio u ukupnom prihodu)	- naknada za tekuća goriva (78%) - privatizacija (14%) - upravne pristojbe (4%) - kazne u zaštiti okoliša (3%) - otplata zajmova s kamatama (2%)	- naknade i kazne u zaštiti okoliša (46%) - privatizacija (27%) - naknada za vadenje minerala (18%) - trošarine za ambalažu (3%) - otplata zajmova s kamatama (2%)	- naknade u zaštiti okoliša (54%) - otplata zajmova s kamatama (36%) - dobit iz financijskih transakcija (6%) - međunarodni zajmovi i darovnice (4%) - kazne u zaštiti okoliša (1%)	- naknade i kazne za onečišćenje transferirane iz regionalnih fondova (66%) - transferi iz fondova za pomorstvo u dalekoistočnim i sjeverozapadnim dijelovima zemlje (26%) - otplata zajmova s kamatama (5%)
Mehanizmi isplate (% udio u ukupnim isplatama za projekte zaštite okoliša)	- darovnice (77%) - ulaganja u dioničarski kapital (16%) - beskamatni zajmovi (8%)	- darovnice (90%) - beskamatni zajmovi (8%) - meki zajmovi (3%)	- meki zajmovi (61%) - darovnice (31%) - ulaganja u dioničarski kapital (5%) - subvencionirani iznos kamate (3%)	- darovnice (53%) - ulaganja u dioničarski kapital (37%) - beskamatni zajmovi (8%) - meki zajmovi (2%)

Napomena: * 1996. godine postaje samostalan

** Nominalne vrijednosti izračunate na osnovi prosječnih godišnjih tečajeva.

Izvor: Preuzeto iz Schlegelmilch (1999) i REC (1999).

Ovisno o problemima okoliša u pojedinim zemljama razlikuju se i prioritetna područja ulaganja. U Bugarskoj je 44% izdataka fonda namijenjeno projektima zaštite voda, a 21% projektima praćenja stanja okoliša. Slično je i u Estoniji. U Poljskoj u ukupnim izdacima fonda, zaštita voda sudjeluje s 39%, a 33% namijenjeno je projektima zaštite zraka. U Rusiji je 34% izdataka namijenjeno projektima zaštite prirode, 20% projektima zbrinjavanja otpada, na praćenje stanja okoliša usmjereno je 15% sredstava fonda³⁵.

Kako u tranzicijskim zemljama još nisu u potpunosti razvijena pravila javnog financiranja, a izražena je i financijska nedisciplina fond se može upustiti i u financiranje rizičnih projekata. Da bi se to izbjeglo njegov rad mora biti izložen kontroli javnosti, transparentan i slobodan od političkih utjecaja.

Iako su zamišljeni kao privremeni³⁶ i prijelazni mehanizmi prevladavanja institucionalnih i tržišnih nesavršenosti u procesu tranzicije, u nekim zemljama fondovi postoje već desetak godina. Stoga je vrijeme za ocjenu njihove uspješnosti u financiranju zaštite okoliša. Mnogo je rasprava, ali relativno malo istraživanja o njihovoj stvarnoj ulozi u rješavanju problema okoliša. Prvo se nameće pitanje zašto bi upravo fondovi bili učinkovitiji, transparentniji i stručniji od ostalih institucija u tranzicijskim zemljama. Na to pitanje ne nalazi se odgovor pa otuda proizlazi i neizvjesnost vezana uz njihovo djelovanje u budućnosti.

Kao mjerilo uspješnosti fonda može se razmatrati njegov doprinos u svladavanju slabosti same politike zaštite okoliša i doprinos u prevladavanju problema vezanih uz nerazvijenost financijskih tržišta.

³⁵ Vidi u Schlegelmilch (1999).

³⁶ Iskustva pokazuju da jednom osnovana institucija pokazuje tendenciju da sama pronalazi nove ciljeve i zadatke. Npr. u Poljskoj postoje znakovi da je institucionalna inercija fondova velika (Jacobsen, Jørgensen i Pedersen, 1998).

Uloga koju će fondovi imati ovisi prvenstveno o izvorima financiranja fonda i njihovom ustrojstvu³⁷.

Očekuje se da će se s napredovanjem procesa tranzicije te razvitkom bankarskog sektora i tržišta kapitala mijenjati njihova uloga i oblik, izvori i mehanizmi raspodjele sredstava. Smanjivat će se i potreba za njihovim postojanjem, jer će sve veću ulogu imati privatni izvori financiranja. Moguće je njihovo potpuno osamostaljivanje i prerastanje u financijske institucije, a poznati su i slučajevi napuštanja fondova i njihovo prelijevanja u proračun³⁸.

Jedna od mogućih novih uloga fondova je ona koju bi oni mogli odigrati u procesu približavanja tranzicijskih zemalja Europskoj Uniji.

5. USKLAĐIVANJE POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA TRANZICIJSKIH ZEMALJA I ZEMALJA EUROPSKE UNIJE

Kao jedan od ciljeva ekonomske politike u tranzicijskim zemljama ističe se članstvo u Europskoj Uniji. U procesu približavanja Europskoj Uniji pred zemlje kandidate postavljaju su mnogobrojni uvjeti, među kojima pitanja okoliša postaju sve značajnija. To se objašnjava sve većom razlikom između razina zaštite okoliša u zemljama tranzicije i zemljama EU. Okvir i smjernice za usklađivanje predstavljaju tzv. "stečevine okoliša" (*environmental acquis*)³⁹. Jedan od uvjeta za početak pokretanja

³⁷ Vidjeti u Jacobsen, Jørgensen i Pedersen (1998).

³⁸ U Mađarskoj, a uskoro i u Estoniji. Vidi o tome u Francis, Klarer i Petkova (1999).

³⁹ Pod time se podrazumijeva usvajanje, primjena i provedba propisa i politike Europske unije, tzv. "dobra praksa". Pogledati Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate

pregovora o pridruživanju za zemlje kandidate formuliranje je "Nacionalne strategije za usvajanje i primjenu stečevina okoliša"⁴⁰. U partnerstvu s EU, strategija se treba primjenjivati u svim zemljama kandidatima prije pristupanja. Taj dokument utvrđuje prioritete i ciljeve koje je nužno ispuniti prije pristupanja i vremenski plan daljnjih aktivnosti do potpunog usklađivanja. Sve te obveze uključene su u ugovore o pristupanju, a sve nove investicije trebaju biti usklađene sa zajedničkim stečevinama⁴¹.

Približavanje je proces usvajanja novih ili mijenjanja postojećih nacionalnih zakona, propisa i postupaka u skladu s praksom Europske unije, što državama kandidatima nameće dodatne troškove, što je značajna zapreka primjene zajedničkih stečevina.

Tablice 4 i 5 prikazuju procjene ukupnih investicijskih troškova i ukupnih godišnjih troškova za ispunjavanje standarda zaštite okoliša i usklađivanje zakonodavstva tranzicijskih zemalja sa zakonodavstvom Europske unije. *Ukupni godišnji trošak* uključuje troškove kapitala⁴² i troškove poslovanja (operating cost)⁴³.

Countries in Central and Eastern Europe. Termin "stečevine okoliša" preuzet je iz REC-ove publikacije "Bolji okoliš i bolje gospodarstvo" i još je jedan od primjera neriješene terminologije na području zaštite okoliša u hrvatskom jeziku.

⁴⁰ Prema COM(97)2000.

⁴¹ Zemlje kandidati pripremaju i programe prioriternog investiranja u području zaštite okoliša (PEIPA - *Priority environmental investment programmes for accession*) koji se uglavnom odnose na regionalne strategije - npr. Dunav, Crno more. Vidjeti u *Enlarging the Environment* No 15, August 1999.

⁴² Godišnji trošak kapitala uzima u obzir godišnju deprecijaciju ukupnih investicijskih troškova i kamate povezane s tom investicijom.

⁴³ Javljuju se još i administrativni troškovi koji obuhvaćaju troškove primjene i praćenja primjene. Pogledati EDC Ltd/EPE, 1997, str. 14.

Prije razmatranja brojki u tablicama 4 i 5 treba imati na umu sljedeće:

- procjene se odnose na ukupni trošak za usklađivanje⁴⁴ sa "zapadnoeuropskim standardima, tehnologijama i pristupima" bez obzira traži li to Europska unija, lokalna regulativa ili drugi međunarodni standardi (gotovo je nemoguće izolirati sam utjecaj Europske unije);
- troškovi ovise o brojnim pretpostavkama (ekonomski rast, izabrana politika), korištenoj metodologiji, pa su stoga razumljive i razlike između dobivenih rezultata;
- rezultati precjenjuju stvarni ekonomski trošak koji zemlje imaju, jer ne uzimaju u obzir ekonomske koristi koje proizlaze iz danih poboljšanja okoliša.

Tablica 4
**UKUPNE INVESTICIJE U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA POTREBNE
ZA USKLAĐIVANJE SA STANDARDIMA OKOLIŠA
EUROPSKE UNIJE (MRD EURA)**

	Voda	Zrak	Otpad		Ukupne investicije		Ukupne investicije po stanovn. (euro)
			min.	maks.	min.	maks.	
Poljska	18.1	13.9	2.2	3.3	34.2	35.3	927
Mađarska	6.6	2.7	2.1	4.4	11.4	13.7	1306
češka	3.3	6.4	0.6	3.8	10.3	13.5	1427
Slovačka	1.9	1.9	0.3	1.6	4.1	5.4	760
Bugarska	4.9	5.1	1.8	5.1	11.8	15.1	1668
Rumunjska	10.1	9.1	1.0	2.7	20.2	21.9	943
Baltičke države ukupno	5.6	8.5	0.5	0.9	14.6	15.0	1148
Slovenija	-	0.7	1.2	1.2	1.9	1.9	-
UKUPNO	50.5	48.3	9.7	23.0	108.5	121.8	1140.0

Izvor: EDC Ltd/EPE, 1997.

⁴⁴ Cilj je mjeriti *dodatni* trošak uzrokovan procesom prilagođavanja. To je vrlo teško jer nema dovoljno kvalitetnih informacija i teško je razlikovati između općeg trenda i promjene nastale pristupanjem Europskoj uniji, između autonomnog industrijskog poboljšanja povezanog s potrebom da se bude konkurentan i dodatnim poboljšanjima povezanim s novim obvezama prema Europskoj uniji. Procjena troška primjene određenih mjera u osnovi zahtijeva poznavanje tri elementa: ukupne količine onečišćenja, iznosa koji se treba smanjiti i jediničnog troška smanjenja onečišćenja.

Zanimljivo je usporediti brojke tranzicijskih i kohezijskih zemalja⁴⁵. Ukupni trošak investicija u tranzicijskim zemljama iznosi oko 122 mrđ eura u usporedbi sa 17 mrđ eura za kohezijske zemlje. Vjerodostojniji pokazatelj je iznos troška po stanovniku koji u tranzicijskim zemljama iznosi više od 1000 eura, dok u kohezijskim zemljama iznosi oko 380 eura po stanovniku. U skupini 10 tranzicijskih zemalja najmanji trošak po stanovniku ima Slovačka (760 eura), a najveći Bugarska (1670 eura). Udio ukupnih potrebnih investicija u BDP-u u tranzicijskim zemljama bio je 1994. 2.9%, a u kohezijskim zemljama 0.2% (pretpostavka je da su investicije raspoređene na razdoblje od 20 godina).

Tablica 5

UKUPNI GODIŠNJI TROŠAK U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA POTREBAN ZA USKLAĐIVANJE SA STANDARDIMA OKOLIŠA EU (MIL EURA)

	Voda	Zrak	Otpad*		Ukupno	
			min.	maks.	min.	maks.
Poljska	1385	1557	350	1700	3292	4642
Mađarska	383	456	150	750	989	1589
češka	324	741	105	560	1170	1625
Slovačka	169	305	45	240	519	714
Bugarska	336	159	200	950	695	1445
Rumunjska	851	198	100	650	1149	1699
Baltičke države ukupno	295	19	50	200	364	514
Slovenija	-	126	-	-	126	126
UKUPNO	3743	3561	1000	5050	8304	12354
po stanovniku (euro)	36	34	10	49	79	118

Napomena: * Za gospodarenje otpadom iskazani su minimalni i maksimalni operativni troškovi. Izvor: Vidi tablicu 4.

Ukupni godišnji trošak za zbrinjavanje otpada, onečišćenje zraka i voda iznosi između 8 i 12 mrđ eura, što odgovara iznosu od 80-120 eura po stanovniku. Iako je to svega dvije trećine iznosa u usporedbi s

⁴⁵ To su zemlje koje se po svojim ekonomskim značajkama razlikuju od ostalih zemalja Europske Unije i u nekim su aspektima slične tranzicijskim zemljama. U kohezijske zemlje ubrajaju se Irska, Grčka, Španjolska i Portugal. Vidi u EDC Ltd/EPE (1997, str. 94).

Europskom unijom, to je mnogo veći udio u BDP (5%) nego u zemljama EU-15 (1%).⁴⁶

Iako postoje razlike između pojedinih zemalja, općenito se može reći da u procesu približavanja naročito dolaze do izražaja institucionalne slabosti u većini zemalja. Pri tome se naročito misli na nepostojanje odgovarajuće komunikacije unutar i između različitih ministarstava, uprava, državnih tijela i sl. Promjene u zakonodavstvu posebno će utjecati na rad nižih razina državne uprave i postaviti će pred njih nove zahtjeve što se tiče financiranja i stručnosti. Stoga se zemlje kandidati za Europsku uniju naročito usredotočuju na razvijanje institucionalnih, stručnih i financijskih mogućnosti lokalne administracije zadužene za pitanja okoliša.

U cilju olakšavanja procesa usklađivanja za tranzicijske zemlje, Europska unija razvija i nove financijske mehanizme. Takav je i instrument za strukturnu politiku (ISPA - *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) čiji je zadatak ohrabriti druge izvore financiranja izvan Europske unije namijenjene financiranju velikih investicijskih projekata u okolišu koji su potrebni u zemljama kandidatima za članstvo u Europskoj uniji⁴⁷.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

Fondovi za zaštitu okoliša značajan su mehanizam financiranja okoliša u tranzicijskim zemljama. Uloga i oblik fondova mijenja se u posttranzicijskom razdoblju. Njihova uspješnost ovisi o uspjehu ekonomskih i političkih reformi. Između fondova u tranzicijskim zemljama postoje velike razlike, kao i između okruženja u kojima oni

⁴⁶ EDC Ltd/EPE, str. 98.

⁴⁷ Vidjeti u **Enlarging the Environment**.

djeluju. Neodgovarajuće institucionalno ustrojstvo i nejasan pravni status doprinose njihovoj neučinkovitosti.

Hrvatska dijeli gospodarske i druge probleme tranzicijskih zemalja, pa tako i probleme s područja okoliša. Uspoređujući neke pokazatelje stanja okoliša, Hrvatska je u boljem položaju od većine tranzicijskih zemalja⁴⁸, no valja istaknuti da je Hrvatska pretrpjela velike štete na okolišu koje su izazvane ratnim aktivnostima. U prioritetne zadatke na području zaštite okoliša ubraja se pročišćavanje komunalnih i otpadnih industrijskih voda, zbrinjavanje otpada i zadovoljavanje standarda kvalitete zraka u industrijskim središtima, te saniranje ratnih šteta (kemijska onečišćenja, razminiravanje).

Ukratko se može reći da politika zaštite okoliša u proteklom razdoblju nije davala zadovoljavajuće rezultate. Područje je regulirano mnoštvom propisa i u nadležnosti je više državnih tijela i uprava⁴⁹.

U politici zaštite okoliša prevladavaju naredbodavno-nadzorni instrumenti. Ekonomski instrumenti uvodili su se postupno i to uglavnom na području gospodarenja prirodnim izvorima. Trenutno je najbolje regulirano područje zaštite voda i šumarstvo⁵⁰.

Financiranje zaštite okoliša u Hrvatskoj osniva se na financiranju iz središnjeg proračuna i proračuna jedinica lokalne uprave i samouprave, te pomoću instrumenata unutar pojedinih područja zaštite okoliša. Stav je stručne javnosti da je postojeći sustav financiranja neprimjeren kako s ekonomskog tako i s ekološkog gledišta. Dvojba koja se pri tome javlja jest, treba li provoditi reformu poreznog sustava u smislu uvođenja poreza za okoliš ili kao i sve druge tranzicijske zemlje, osnovati fond za

⁴⁸ Pogledati Hughes (1993), **Izviješće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj** (1998).

⁴⁹ Kordej - De Villa (1996).

⁵⁰ Kordej - De Villa (1996) i REC (1999).

zaštitu okoliša. Hrvatska, koja za tranzicijskim zemljama u osnivanju fonda kasni desetak godina, može učiti na njihovom iskustvu i pokušavati izbjeći sve potencijalne opasnosti vezane uz osnivanje i poslovanje fonda, ili se može prikloniti načinima financiranja zaštite okoliša karakterističnim za zemlje Europske unije. Stručna rasprava o tome u Hrvatskoj tek predstoji.

Približavanje Europskoj uniji strateški je prioritet i Republike Hrvatske. Uspoređujući stupanj usklađenosti hrvatskog prava s pravnim sustavom Europske unije na području "ekoloških davanja" vidimo da ne postoje značajna odstupanja⁵¹. Osnovni je problem slabost u primjeni pravne regulative i provođenju politike zaštite okoliša. Stoga je potrebno da buduće aktivnosti i inicijative budu usmjerene upravo na jačanje institucionalne i pravne infrastrukture i osiguravanje financijskih sredstava potrebnih za uobličavanje i provođenje politike zaštite okoliša koja omogućava razvitak društva u skladu s načelima održivosti.

LITERATURA

Archibald, S. i Z. Bochniarz, 1998, **Environmental Outcomes Assessment**, rad pripremljen za Drugi svjetski kongres ekonomike okoliša, Venecija.

Baumol, W.J. i W.E. Oates, 1988, **The Theory of Environmental Policy**, Cambridge: Cambridge University Press.

Bovenberg, L. i S. Cnossen, 1995, **Public Economics and the Environment in an Imperfect World**, Boston: Kluwer Academic Publishers.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on **Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe**.

⁵¹ Plan integracijskih aktivnosti Republike Hrvatske (1999).

COM(97)2000.

DUPZO, 1998, **Izviješće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj**, Zagreb: DUPZO.

EAP; Environmental Action Programme 1993, **Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe**, dokument pripremljen za konferenciju "Environment for Europe", Lucern, travanj.

EDC Ltd/EPE, 1997, **Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC**.

Enlarging the Environment No 15, August 1999.

Eskeland, G.S. i E. Jimenez, 1992, "Policy Instruments for Pollution Control in Developing Countries", **The World Bank Research Observer**, 7(2), str. 145-171.

Francis, P., J. Klarer i N. Petkova, 1999, **Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States**, Paris: OECD.

Hughes, G., 1993, "Are the Costs of Cleaning up Eastern Europe Exaggerated? Economic Reform and the Environment", **Oxford Review of Economic Policy**, 7(4), str. 106-136.

Jacobsen, M., C. H. Jorgensen i J. K. Pedersen, 1998, **Environmental Funds in Economies in Transition: An Efficient Environmental Financing Vehicle or a Dead End?**, rad pripremljen za Drugi svjetski kongres ekonomike okoliša, Venecija.

Kordej - De Villa, Ž., 1996, "Pretpostavke uključivanja "održivog razvitka" u gospodarsku politiku", **Privredna kretanja i ekonomska politika**, br. 48, ožujak, str. 55-75.

Lovei, M., 1994, **The Role of National Environmental Funds in Environmental Financing**, **World Bank draft discussion paper**, Washington, D.C.: World Bank.

Lovei, M., 1995, **Financing Pollution Abatement: Theory and Practice**. **Environment Department Paper** No. 28. Washington D.C.: World Bank.

OECD 1991, **Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments**, Paris: OECD.

OECD 1993, **The Environmental Action Plan for Central and Eastern Europe**, Paris: OECD.

OECD 1994, **Implementation Strategies for Environmental Taxes**, Paris: OECD.

OECD 1994, **Managing the Environment: The Role of Economic Instruments**, Paris: OECD.

OECD 1994, **Taxation and the Environment in European Economies in Transition**, OECD/GD(94)42, Paris: OECD.

OECD 1995, **Environmental Funds in Economies in Transition**, Paris: OECD.

OECD 1995 **The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy**, OECD/GD (95)108, Paris: OECD.

OECD 1997, **Reforming Environmental Regulation in OECD Countries**, Paris: OECD.

Vlada Republike Hrvatske, Ured za europske integracije, 1999, **Plan integracijskih aktivnosti Republike Hrvatske**, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za europske integracije.

Regional Environmental Center, 1994, **National Environmental Protection Funds in Central and Eastern Europe: Case Studies of Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic**, Budapest: REC.

Regional Environmental Center, 1999, **Bolji okoliš i bolje gospodarstvo**, Budimpešta: REC.

Schlegelmilch, K., 1999, **Green Budget Reform in Europe - Countries at the Forefront**, Berlin: Springer.