

SOFIA INITSIATIIV MAJANDUSHOObADE KASUTAMISE EDENDAMISEKS

# Puhtam keskkond JA tulusam majandus

*Majandushoobade potentsiaal  
keskkonnaseisundi parandamiseks ja säästva  
arengu tagamiseks üleminekumajandusega riikides*

Autorid:  
**Jürg Klarer**  
**Patrick Francis**  
**Jim McNicholas**  
ja  
**Ljubov Gornaja**

Szentendre, Ungari  
**JUULI 1999**

**Käesoleva aruande väljaandmist toetasid:**

Taani Keskkonnakaitseagentuur  
Šveitsi Keskkonna-, metsa- ja maastikuagentuur

**Sofia initsiatiiv majandushoobade kasutamise edendamiseks, eesistuja:**

Tšehhi Vabariigi Keskkonnaministeerium

**Sofia initsiatiiv majandushoobade kasutamise edendamiseks, sekretariaat:**

Kesk- ja Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus



**KESK- JA IDA-EUROOPA**  
*Regionaalne Keskkonnakeskus*

---

### About the REC

---

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) is a non-partisan, non-advocacy, not-for-profit organisation with a mission to assist in solving environmental problems in Central and Eastern Europe (CEE). The Center fulfils this mission by encouraging cooperation among non-governmental organisations, governments, businesses and other environmental stakeholders, by supporting the free exchange of information and by promoting public participation in environmental decision-making.

The REC was established in 1990 by the United States, the European Commission and Hungary. Today, the REC is legally based on a charter signed by the governments of 26 countries and the European Commission, and on an International Agreement with the Government of Hungary. The REC has its headquarters in Szentendre, Hungary, and local offices in each of its 15 beneficiary CEE countries which are: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, FYR Macedonia, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Yugoslavia.

Recent donors are the European Commission and the governments of the United States, Japan, Austria, Canada, Czech Republic, Croatia, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, the Netherlands, Norway, Slovakia, Switzerland and the United Kingdom, as well as other inter-governmental and private institutions.

**Käesolev raamat on tõlgitud inglisekeelsest väljaandest "Improving Environment and Economy."  
Raamatu originaalversiooni võib saada Kesk- ja Ida-Euroopa Regionaalsest Keskkonnakeskusest  
(REC), ent sellega võib tutvuda ka Internetis järgmisel aadressil:  
<http://www.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives>.**

**Tõlgitud väljaandes toodud arvamused ei pruugi kajastada RECi ametlikku seisukohta.**

The entire contents of this publication are copyright  
©1999 The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.

No part of this publication may be sold in any form or reproduced for sale  
without prior written permission of the copyroght holder.

ISBN: 963 8454 68 7

Published by:

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe  
Ady Endre ut 9-11, 2000 Szentendre, Hungary  
Tel: (36-26) 311-199, Fax: (36-26) 311-294, E-mail: [info@rec.org](mailto:info@rec.org), Website: <http://www.rec.org>

Printed in Hungary by ProTertia.

This and all REC publications are printed on recycled paper or paper produced  
without the use of chlorine or chlorine-based chemicals.

<b>Eessõna</b>	<b>5</b>
<b>Eessõna</b>	<b>7</b>
<b>Sissejuhatus</b>	<b>9</b>
<b>Sisukokkuvõte</b>	<b>11</b>
<b>Peatükk 1: Vajadus tegutsemiseks</b>	<b>19</b>
1.1. Ülemineku perioodi keskkonnavalasid ülesanded	19
1.2. Arengusuunad lääneriikides	25
1.3. Puhtam keskkond JA tulusam majandus - üheaegselt!	28
<b>Peatükk 2: Vajadus majandushoobade järele</b>	<b>31</b>
2.1 Mis on majandushoovad? - Definitsioonid	31
2.2 Majandushoobade üheksa väärtust	33
<i>Majandushoovad on võtmeks säästva arengu saavutamiseks</i>	
<i>Majandushoovad aitavad muuta keskkonnakulutusi sisekuludeks</i>	
<i>Majandushoovad on tihti traditsioonilistest meetmetest majanduslikult tõhusamad</i>	
<i>Majandushoovad toetavad põhimõtteid saastaja-maksab ja kasutaja-maksab</i>	
<i>Majandushoovad aitavad teenida raha keskkonnainvesteeringuteks või üldisteks riiklikeks kulutusteks</i>	
<i>Majandushoovad on kooskõlas praeguse prioriteetse suunaga maksu- ja majandustegevuse regulatsioonimeetmete reformile</i>	
<i>Majandushoobadel võib olla positiivne mõju innovatiivsusele ja konkurentsivõimele</i>	
<i>Majandushoovad aitavad ettevõtteid ja tarbijaid pikemaajaliste valikute tegemisel</i>	
<i>Majandushoovad on kasulikud hajureostuse vähendamiseks</i>	
<b>Peatükk 3: Tegelikuses rakendatavad majandushoovad</b>	<b>45</b>
3.1. Ülemineku majandusega riikide kogemused	45
<i>3.1.1. Majandushoobade poolt ülemineku majandusega riikides tekitatavad stiimulid ja tulud</i>	

## SISUKORD

3.1.2. Saaste- ja tootetasud	
3.1.3. Kasutamistasud	
3.1.4. Subsiidiumid	
3.1.5. Edasimüüdivad load	
<hr/>	
3.2. Lääneriikide kogemused	63
3.2.1. Keskkonnamaksud ja -tasud	
3.2.2. Subsiidiumid	
3.2.3. "Roheline" eelarvereform	
3.2.4. Edasimüüdivad load	
3.2.5. Muud majandushoovad	
<hr/>	
3.3. Rahvusvahelised majandushoovad: Kyoto mehhanismid	75
<hr/>	
<b>Peatükk 4: Soovitused</b>	<b>81</b>
<hr/>	
<b>Peatükk 5: Kasutatud kirjandus ja täiendavat lugemist</b>	<b>85</b>
<hr/>	
<b>Lisa I: Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide valitud majandusindikaatorid</b>	<b>88</b>
<hr/>	
<b>Lisa II: Keskkonnapoliitika arengust Eestis</b>	<b>91</b>
<hr/>	
<b>Märkused</b>	<b>95</b>
<hr/>	

## Eessõna

Euroopa Liidu laienemisprotsess on tõstnud päevakorda kandidaatriikide igakülgse arengu kiirendamise. See areng peab haarama nii poliitika-, sotsiaal- ja majandussfääri kui ka keskkonnakaitset ning saab olla tõhus vaid siis, kui neid valdkondi ei vastandata, vaid püütakse leida meetmeid, mis on kasulikud kõigile. Keskkonnakaitse puhul on nendeks meetmeteks majandushoovad, mis õige rakendamise korral on demokraatlikud (kõigil on sobiva lahendustee valiku võimalus), toetavad saastaja/kasutaja maksab printsiibi evitamist, tõhustavad keskkonnakaitset majanduslikult otstarbekate kulutustega ning suunavad majanduse arengut, ühtlasi kasvatades selle konkurentsivõimet.

Tänapäeval, kui keskkonnakaitsest on saanud globaalprobleem, püütakse globaalselt arendada ka seda tõhustavaid mehhanisme, meetodeid ja vahendeid. Euroopa keskkonnaministrite 1995. aasta Sofia konverentsil kiideti heaks soovitusel majandushoobade ulatuslikumaks rakendamiseks keskkonnakaitsetes. 1998. aasta Århusi konverentsil rõhutati veelkord majandushoobade tähtsust. Nendel konverentsidel püstitatud eesmärkide täitmine initsieeris ulatuslikke uurimistöid, mille üheks tulemuseks on käesoleva raamatu väljaandmine.

Raamatus antakse ülevaade majandushoobadest nagu tasud, maksud, pandiskeemid, toetused ning analüüsitakse nende kasutamist nii lääne- kui ka endistes sotsialismimaades. Selline analüüs on unikaalne ja säästab lugejat suure hulga alusmaterjalide uurimisest. Korduvalt on

rõhutatud rahvusvahelise koordineerimise tähtsust, pidades silmas, et riigi keskkonnakasutuse tasustamise poliitika saab olla tulemuslik vaid siis, kui see on kooskõlas teiste maade omaga, kuid ei kopeeri neid. Kuigi majandushoovad, mis on tõhusad arenenud majandusega riikides, ei tarvitse seda alati olla endistes sotsialismimaades, tuleb tulevikutrende jälgida ja teiste kogemustest õppida.

Tasud ja toetused peavad suunama majanduse arengut, kusjuures silmas tuleb pidada seda, et optimaalse püstituse juures nad ei pidurdada, vaid hoopis soodustavad praegu veel nõrga majanduse arengut. Üha enam rakendatavate tarbija kaudu keskkonnakaitset mõjutavate tootemaksude puhul on eriti oluline jälgida Euroopa Liidu nõuet, et nendega ei diskrimineeritaks välisfirmasid ega importkaupu.

See raamat on kasulik poliitikutele, majandus- ja rahandusspetsialistidele, ettevõtjatele ning laiale keskkonnakaitsjate ringile, sealhulgas mitmete erialade üliõpilastele.

**Eva Kraav**  
majanduskandidaat  
Eesti Keskkonnaministeeriumi  
asekantsler

EESÕNA

## Eessõna

Viimastel aastatel on edukalt juurutatud uusi keskkonnapoliitika meetmeid, mis lisaks keskkonnaprobleemide lahendamisele edendavad majandusarengut. Nüüdseks on mõistetud, et need "majandushoovad" on kesksel kohal majandus- ja keskkonnakaalutluste integreerimisel otsustusprotsessi, edastades valitsustele nõude säästva arengu tagamiseks. OECD liikmesmaade kogemus näitab, et õigesti kavandatud ja rakendatud majandushoovad võivad - sageli kombineerituna muude keskkonnapoliitika vahenditega - soodustada majandusliku kasu saamist järgmiselt:

- võimaldades saastajatele paindlikkust, valimaks majanduslikult kõige otstarbekamaid ning tõhusaima keskkonnamõjuga meetmeid ning vähendamaks sel viisil keskkonnanõuete täitmiseks tehtavaid kulusi;
- muutes olulist keskkonnamõju omavate kaupade suhtelisi hindu ja suunates seeläbi olemasolevad vahendid keskkonnahoidliku tootmisele ja tarbimisele;
- luues nn vastastikust kasu ergutavaid stiimuleid keskkonnainvesteeringutele, mis toovad üheaegselt majandustulu ja kasu keskkonnale;
- ergutades tehnoloogilisi uuendusi, mis on vajalikud keskkonnahoidliku tootmise ja tarbimise saavutamiseks;
- tuues tulu, mida valitsused saavad kasutada riiklike esmatähtsate keskkonnainvesteeringute soodustamiseks või üksikisiku tulumaksu, ettevõtte tulumaksu või sotsiaalmaksude vähendamiseks.

Käesolevas väljaandes "Puhtam keskkond JA tulusam majandus" esitatakse põhjaliku arutelu sellest, kuidas eespool nimetatud tulu saavutada, ning tuuakse praktilisi näiteid nii OECD liikmesmaades kui ka üleminekumajandusega riikides majandushoobade kasutamisel saadud kogemustest. Raamatus keskendutakse üleminekumajandusega riikide spetsiifilistele tingimustele ning illustreeritakse kaasaegse keskkonnakorralduspoliitika majanduspoliitikasse integreerimise suurt tähtsust - eriti, kui teha seda kohe, mitte kaugemas tulevikus. Tegu on hästiajastatud panusega: üleminekumajandusega riikidel on praegu ainukordne võimalus õppida OECD maadelt ning vältida seeläbi keskkonnapoliitika suurt kulukust, rakendussuutlikkuse puudujääke ja keskkonnakaalutlustest tulenevaid moonutusi majanduspoliitikas. Nii on püütud anda kasulikku informatsiooni aruteludeks neis Kesk- ja Ida-Euroopa maades, mis on alustanud Euroopa Liiduga ühinemise protsessi ning mis peavad lähitulevikus EL keskkonnaseadusandlust üle võtma ning rakendama. Välja on toodud mitmed võimalused Euroopa Liidu normide täitmiseks majanduslikult otstarbekal moel ning viidatud, kuidas keskkonnaalase seadusandluse lähendamise protsess saab anda täiendavat majandustulu.

Mul on hea meel tõdeda, et algselt OECD poolt välja töötatud raamistik majandushoobade ja nende toime analüüsimiseks leiab kasutust ka väljaspool OECD traditsioonilist liikmeskonda. Loodetavasti ergutavad käesolevas väljaandes süntee-

itud kogemused ning arutelud edasist arengut majanduslikult otstarbeka keskkonnapoliitika rakendamisel nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kui mujalgi.

**Joke Waller-Hunter**

*Direktor*

Keskkonnadirektoraat  
Majandusliku koostöö ja  
arengu organisatsioon - OECD



## Sissejuhatus

Käesoleva väljaande eesmärk on teavitada lugejat majandushoobade potentsiaalsest kasust keskkonnapoliitikale ja esitada uusimat informatsiooni majandushoobade rollist *teravate keskkonnaprobleemide lahendamisel, soodustades samaaegselt säästvat majandusarengut ja -kasvu Kesk- ja Ida-Euroopa ning Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riikides*. Antakse ülevaade majandushoobade kasutamise kogemustest Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas ning võrreldakse neid seniste kogemustega Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides, samuti esitatakse soovitusel majandushoobade jätkuvaks ja laienevaks kasutamiseks Kesk- ja Ida-Euroopas ning SRÜs. Väljaanne on eelkõige adresseeritud kõrgetasemeliste majandus- ja poliitikaotsuste tegijatele, ent peaks olema kasulik ka nii keskkonnapoliitika kujundajatele kui laiemale lugejaskonnale. Trükis antakse välja inglise (originaalina), eesti, vene, horvaadi ja rumeenia keeles ning seda levitatakse laialt Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide majandus- ja poliitiliste otsuste tegijate hulgas, eriti neis riikides, milliste keelde see on tõlgitud.

Ülesanne käesoleva ülevaate koostamiseks saadi "Sofia initsiatiivilt majandushoobade kasutamise edendamiseks" (SIMKE), mis loodi 1995.a Sofias (Bulgaarias) toimunud ministrite konverentsil "Keskkond Euroopa jaoks." 1998.a Århusis (Taanis)

toimunud samatasemelisel konverentsil kiitsid Euroopa keskkonnaministrid SIMKE raames tehtud töö heaks ning uuendasid viimase mandaati. SIMKE on osa Keskkonnalaalse tegevusprogrammi rakendamise Juhtgripi töökavast, tal on sekretariaat OECD juures ning Kesk- ja Ida-Euroopa Regionaalses Keskkonnakeskuses (REC). Lähemat informatsiooni SIMKE kohta saab koduleheküljelt <http://www.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives>.

Raamatu kirjutasiid Jürg Klarer põhi- autorina (Kesk- ja Ida-Euroopa Regionaalse Keskkonnakeskuse projektijuht, keskkonnaökonomika- ja finantskonsultant/ekspert), Patrick Francis (keskkonnaökonomika- ja finantskonsultant/ekspert, endine Keskkonnalaalse tegevusprogrammi rakendamise Juhtgripi keskkonnafinantseerimisprogrammi juht OECD-s) ja Jim McNicholas (Kesk- ja Ida-Euroopa Regionaalse Keskkonnakeskuse majandushoobade ekspert).

Sihtriikides koordineerisid tõlgete väljaandmist Ljubov Gornaja (keskkonnaökonomika konsultant/ekspert, eestikeelse versiooni osas), Aleksander Golub (Moskva Kõrgema majanduskooli professor, venekeelse versiooni osas), Mirjana Papafava (Horvaatia Loodus- ja keskkonnakaitse direktoraadi vanemõunik, horvaadikeelse versiooni osas) ja Mihaela Popovici (CESEPi direktor Bukarestis ja HIID ekspert,

## SISSEJUHATUS

rumeeniakeelse versiooni osas). Nimetatud eksperdid andsid oma panuse ka konkreetsete osade kirjutamisse (nagu tekstis viidatud), väljaande esialgse variandi kommenteerimisse ning tõlgete korrektuuri tegemisse. Tõlkijateks olid Siiri Kerge, Mari Laht mets ja Ene Laur (eestikeelne versioon); Alina Avertšenkova (venekeelne versioon); Irena Brnada (horvaadikeelne versioon); ning Carmen Constantin (rumeeniakeelne versioon).

Väljaande kujundamist, küljendamist ja trükkimist koordineeris Sylvia Magyar, REGi trükiste kujundaja. Küljenduse tegi Reuben Stern ning inglisekeelsele versioonile tegid korrektuuri ja selle toimetasid Daniel McAdams ja Tom Popper.

Tänuga tunnustame Taani Keskkonnakaitseagentuuri ja Šveitsi Keskkonnakaitse- ning maastikuagentuuri lahket toetust, mis käesoleva raamatu ilmumise võimalikuks tegi.

Täname kõiki ülalnimetatud eksperte nende olulise panuse eest.

### **Sofia initsiatiiv majandushoobade kasutamise edendamiseks, sekretariaat**

Kesk- ja Ida-Euroopa regionaalne keskkonnakeskus  
Szentendre, Ungari  
Juuni 1999

## Sisukokkuvõte

### Vajadus tegutsemiseks

Kesk- ja Ida-Euroopa ning Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riigid seisavad jätkuvalt silmitsi keerulise keskkonnavalase probleemistikuga. Tüüpiliselt loetakse peamiste keskkonda mõjutavate tegurite hulka kuuluvaks tugeva saastega tööstuskeskusi, saastemahukaid ning vähetõhusaid energia ja soojuse tootmise ning jaotuse süsteeme, mootorsõidukite üha suurenevat gaasiheidet, pinna- ja põhjavee halba kvaliteeti, omavalitsuste nõrgalt arenenud keskkonnavalast infrastruktuuri ning loodusvarade vähetõhusat kasutamist. Keskkonda säästva majandusarengu võimaldamiseks, inimise tervisele põhjustatava pikemaajalise negatiivse mõju vältimiseks ning looduslike elupaikade pöördumatute muutuste vältimiseks on tarvis tegutseda kohe. Pikemas perspektiivis võib lühiajalist kasu silmas pidav mittesäästev majandusareng, võrreldes keskkonnaprobleemide lahendamisele orienteeritud tegevusvariantidega, oluliselt kallimaks osutuda.

Majanduse üleminekuperioodil on paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides saavutatud olulist heitkoguste vähenemist. Kõige märkimisväärsem on mõnede olulisemate saasteainete heitkoguste vähenemine, mis kaasnes tööstustoodangu järsu vähenemisega ülemine-

kuperioodi algaastatel. Kui tootmiskahtude taastamist ei lahutata kaasnevast heitkoguste kasvust, võib saastamise vähenemine osutuda mööduvaks nähteks. Majanduse ümberstruktureerimine enamarenenud Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on toonud kaasa puhtama ja tõhusama tootmise; turumajandusreformide järkjärguline algatamine - nagu näiteks subsiidiumite ja hindade reguleerimise vähendamine, rangete eelarvepiirangute kehtestamine, erastamine ja kaubanduse liberaliseerimine - on viinud keskkonnaseisundi edasise paranemiseni. Saastamist puudutavad andmed nii selles regioonis kui ka läänemaades näitavad siiski üheselt, et üksnes majandusreformidest keskkonnaprobleemide lahendamiseks ei piisa.

Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on tarvis ning on ka järk-järgult algatatud tulemuslikumaid keskkonnapoliitika meetmeid, millega kaasneks parem rakendus- ja järelevalvepraktika. Enamarenenud üleminekumajandusega riikides pööratakse tähelepanu ka niisuguste poliitiliste initsiatiivide väljatöötamisele, mis oleksid üheaegselt suunatud keskkonnaprobleemide lahendamisele ning annaksid pikemaajalisi signaale majanduse arengusuundade valikuks. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on eelseisev ühinemine Euroopa Liiduga soodustanud paljusid

sellealaseid algatusi. EL-iga ühinemisel keskkonnanõuete täitmiseks vajalikud kulutused — 120 miljardit eurot üksnes õhu-, vee- ja jäätmevaldkonnas — annavad poliitikakujundajatele selge teetähise ning viitavad käsitletava keskkonna-probleemistiku ulatusele. Lähema 10-20 aasta kestel tuleb igal aastal teha keskkonnainvesteeringuid 2-4% SKT ulatuses. SRÜ riikidel ei ole sellega võrreldavat teetähist seatud, ent nende kulutused võivad osutada veelgi suuremateks, kuna keskkonnaseisundi paranemine üleminekuperioodi algaastatel on neis riikides olnud aeglasem kui Kesk- ja Ida-Euroopa maades.

Lääneriikide keskkonnapoliitika on suhteliselt edukalt lahendanud enamikus valdkondades peamisi probleeme, mis on Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide praegusteks prioriteetideks.

Suuremad keskkonnainvesteeringud, kaasaegsete tehnoloogiate väljatöötamine ja levik ning tootmis- ja kütteprotsesside suurem tõhusus on võimaldanud enamikus lääneriikides saastamise intensiivsust vähendada. Läänes traditsiooniliselt kasutatud keskkonnapoliitika käsu- ja kontrollimeetmed on siiski viinud rakendussuutlikkuse puudujääkideni ja keskkonnaseisundi parandamiseks vajalike suurte kulutusteni. Samad keskkonnapoliitika rakenduse meetmed on uute keskkonnaprobleemide (näiteks mootorsõidukite gaasiheide) vältimisel või piiramisel olnud sageli ebaedukad. Niisuguste negatiivsete kogemuste tulemusena on toimunud järkjärguline ümberorienteerumine, mida peegeldavad ka lääneriikide keskkonnapoliitika praegused

arengusuunad. Üha enam on kaasaegne keskkonnapoliitika suunatud: turujõudude tunnustamisele ja ärakasutamisele, säästmisest ja ressursikasutusest tulenevate sotsiaalkulude sisekuludeks arvamisele, nihkele kõigi väliskulude kajastamise suunas olmeteenuste (näiteks veevarustus ja -puhastus, jäätmehooldus, energia-varustus jms) hinnas, samuti majanduslikult otstarbekate ja paindlike hoobade otsingule, mis võimaldaks samaaegselt toetada majandusarengut. Niisuguste majandushoobade kasutamine eespool loetletud keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamiseks on osutunud väga kasulikuks.

Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni ning lääneriikide kogemuste alusel võib jõuda ühisele järeldusele, et keskkonnas ja majanduses toimuvad muutused on üksteisest sõltuvad (mitte üksteist välistavad) selles mõttes, et keskkond on paljude majanduslike ettevõtmiste puhul peamiseks sisendiks ning majandusotsused mõjutavad omakorda looduskeskkonna seisundit. Sellest tulenevalt ei ole küsimuseks mitte “kas keskkond või majandus,” vaid pigem “*nii keskkond kui ka majandus.*” Kui minevikus on keskkonnapoliitika ja keskkonnakorraldus nii lääneriikides kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ maades kippunud seisma majanduspoliitikast lahus, siis praeguseks leidub üha enam tõendeid sellest, et uus keskkonnapoliitika rakendusmeetmete kogum - majandushoovad - suudab omavahel kombineerida keskkonnaalaseid ja majanduslikke eesmärke.

## Vajadus majandushoobade järele

Majandushoovad on viimastel aastatel võitnud erilist tähelepanu tulemuslike vahenditena, mis võimaldavad keskkonnamajandusliku integreerida majandusarengu strateegiasse. Majandushoobadel on mitmeid väärtusi:

- Majandushoovad on võtmeks säästva arengu saavutamisel: keskkonnamajandusliku otsesel integreerimisel majandusstiimulite süsteemi, milles tootjad ja tarbijad igapäevaselt tegutsevad, soodustavad keskkonnamajandushoovad juba oma olemasoluga ressursside suunamist pigem tegevusse, mis on üheaegselt nii keskkonnasõbralikud kui ka majanduslikult atraktiivsed.
- Majandushoovad aitavad muuta keskkonnakulutusi sisekuludeks: majandushoovad suudavad peegeldada säästmisega kaasnevat tegelikke kulutusi ja püüavad need muuta osaks toodete ja teenuste hinnast. Majandushoobade korrigeeriva mõju puudumisel säiliks majanduses säästmise ja loodusvarade alahindamise tõttu moonutused ja ebaotstarbekad otsused.
- Majandushoovad on tihti traditsioonilistest meetmetest majanduslikult tõhusamad: säästajate heitkoguste alaste eesmärkide saavutamisel jäetud paindlikkuse kaudu ergutavad majandushoovad vähendama heitkoguseid seal, kus vähendamismeetmed on majanduslikult kõige otstarbekamad.
- Majandushoovad toetavad põhimõtteid säästaja-maksab ja kasutaja-maksab: majandushoovad nõuavad otsesed maksed välja keskkonnasaastajatelt ja loodusvarade kasutajatelt. Muudel juhtudel, nagu näiteks pakendi osas, nõuavad majandushoovad potentsiaalsetelt säästajatel tagasi.
- Majandushoovad aitavad teenida raha keskkonnainvesteeringuteks või üldisteks riiklikeks kulutusteks: enamiku majandushoobade puhul kasutatakse säästetasudest saadud tulu esmatähtsate keskkonnainvesteeringute kaasfinantseerimiseks, tehes seda tihti keskkonnamajandushoobade kaudu. Lääneriikides toimub praegune areng nn ökomaksustamise reformi läbiviimise suunas, mille tulemusel ökomaksudest saadud tulu laekuks riigieelarvesse. Ökomaksustamisreformi kaugem eesmärk on nihutada maksukoorem "hüvedelt" — näiteks tööhõivelt — "pahedele," nagu näiteks säästamine või ressursside/loodusvarade kasutamine.
- Majandushoovad on kooskõlas praeguse prioriteetse suunaga maksu- ja majandustegevuse regulatsioonimeetmete reformile: majandushoovad aitavad saavutada üldisemaid majanduspoliitilisi eesmärke, nagu näiteks valitsuse sekkumise muutmine tulemuslikumaks; kulutuste vähendamine; tehnoloogilise innovatiivsuse soodustamine; erainvesteeringute ergutamine; maksusüsteemi moonutuste vähendamine.
- Majandushoobadel võib olla positiivne mõju innovatiivsusele ja konkurentsivõimele: säästmise ja loodusvarade hinna tõstmise kaudu ergutavad majandushoovad tõhusamate tehnoloogiate väljatöötamist ning kasutuselevõttu. Puhtamini ja tõhusamalt tootvad ettevõtted saavad tulu kulutuste vähendamise ja konkurentsivõime tõusu arvelt.
- Majandushoovad aitavad ettevõtteid ja tarbijaid pikemaajaliste valikute tegemisel: tänu säästmise ja ressursikasutuse kõrge ja kumulatiivse maksumuse edastamisele tootjatele ja tarbijatele saavad ettevõtted ja üksikisikud töötada välja strateegilisi kavandid, vähendamaks oma käitumise negatiivset keskkonna-

mõju ja säästes seeläbi pikemaajalises perspektiivis raha.

- Majandushoovad on kasulikud haju-reostuse vähendamiseks: paljudest väikestest allikatest pärinevat saastet, nagu näiteks mootorsõiduki gaasiheide, kemikaalide väljavoolu põllumajandusettevõtetest, pakendijäätmeid jms saab paremini ja kulutõhusamalt vähendada majandushoobade, kui traditsiooniliste poliitikameetmete kaudu.

## Senised kogemused üleminekumajandusega riikides

Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa riike on kehtestanud saastemaksud/-tasud õhuheitemetele, veereostusele ja jäätmete ladestamisele. Tavaliselt on need saastetasud kehtestatud koos saastelubade süsteemiga: lubatud heitkoguste osas kehtib tavaline tasumäär, trahvimäär lubatud ületavatelt kogustelt ergutab loas sätestatud norme täitma. Tootemakse/-tasusid, mis juba kehtivad Ungaris ja Lätis, hakatakse rakendada ka teistes selle regiooni riikides. Raske on hinnata nende maksusüsteemide stimuleerivat toimet, aga olemasolevast tõendusmaterjalist võib järeldada, et neil on nii positiivne keskkonnaalane kui majanduslik mõju. Poola kogemus kinnitab, et keskkonnamaksud on (iseגי siis, kui nende määrad on kõrged) soodustanud majanduse kiiret ümberstruktureerimist, mis on omakorda viinud paremate majandustulemusteni.

Ehkki enamik makse on kehtestatud saastamise vähendamise stimuleerimiseks, võib saaste- ja tootemaksude süsteemide ülevaatest järeldada, et nende peamine ülesanne on olnud rahaliste vahendite

teenimine keskkonnainvesteeringuteks. Kui Albaania, Horvaatia, Rumeenia ja Sloveenia välja arvata, on keskkonnatasudest saadav tulu teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides suunatud sihtotstarbeliselt keskkonnafondi. Keskkonnafondid on andnud häid tulemusi esmatähtsate keskkonnaalaste investeerimisprojektide käivitamisel, mida muidu ei oleks pruugitud teha. Mõnedes riikides on jätkuvalt arutelu objektiks keskkonnafondidesse laekuvate riigitulude haldamine, ent tõhusa ja läbipaistva juhtimise korral mängivad need fondid tõenäoliselt tulevikus olulist rolli keskkonnainvesteeringute rahastamisel. Euroopa Liiduga ühinemist ette valmistavates Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kaalutakse juba keskkonnafondide suuremat kasutamist keskkonnaseisundi muutmiseks vajalike meetmete rahastamisel.

Enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on alustatud ka kasutajale kõiki kulutusi katva kasutamistasu kehtestamisega (täiskulude arvestav hinnakujundus) energia- ja veekasutuse ning jäätmehoolduse valdkonnas, vähemal määral on seda tehtud SRÜ riikides. Praegused kasutamistasud jäävad oluliselt täiskulude arvestavale hinnale alla, mistõttu nii keskkonna- kui ka majanduskaalutlustest lähtuvalt on möödapääsmatu tasumäärade tõstmine vastavalt elanikkonna ostujõu kasvule. Ehkki hindade reguleerimise vähendamine on madala sissetulekuga riikides poliitiliselt ja sotsiaalselt tundlik küsimus, peaks kvaliteetsematest teenustest, keskkonnaseisundi paranemisest ja tõhusamast ressursikasutusest saadav kasu tasumäärade tõstmise pikemas perspektiivis üles kaaluma.

Jätkuda võib tööstuse, transpordi-, energia- ja põllumajandussektori subsidierimine - seda maksusoodustuste ja -vabastustena, maksmata jätmise või maksmise ajatamisena, võlgade kustutamise, otsetoetustena (toetused, sooduslaenud, laenugarantiid/tagatised), samuti tollibarjääride ning -vabastustena. Niisuguste subsidiumite võimalikku negatiivset keskkonnamõju nimetatud regioonis on vähe analüüsitud, ehkki lääneriikide kogemus viitab sellele, et need subsidiumid on kaasa aidanud mittesäästvale majanduskasvule. Ilmneb, et ülemineku- perioodil vähendati eelarvedefitsiidi tõttu mõnede otsesubsidiidumite andmist, aga võimalik on ka variant, et varasem subsidierimiskord asendati varjatumate subsidierimisviisidega. Tuleks hinnata EL-iga ühinemise kontekstis tõenäoliselt rakenduvate uute suurte subsidiumite negatiivset keskkonnamõju näiteks transpordi (teedevõrgu arendamine) ja põllumajanduse (EL ühtsele põllumajanduspoliitikale lähendamise) valdkonnas.

## Senised kogemused Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas

Lääneriikides on majandushoobi alates 1980-ndate aastate lõpust üha enam kasutusele võetud ning tulevikus eeldatakse keskkonnamaksude, edasimüüdivate saastelubade ja tagatisrahasüsteemide rolli edasist suurenemist keskkonnapoliitikas. Seda enamate majandushoobade kasutamises seisnevat arengusuunda toetavad nii OECD kui ka Euroopa Komisjon.

Oluliseks majandushoobade enama

kasutamise põhjuseks kõigis lääneriikides on juba mõnda aega rakendatud majandushoobade kasutamisel saadud positiivsed kogemused. Uuringute tulemusel on empiirilise hindamise teel tõestatud mõnede vanemate hoobade keskkonnavalast tulemuslikkust ja majanduslikku otstarbekust (tekstis on käsitletud näiteid väävlmaksust Rootsis, CO<sub>2</sub>-maksust Norras, jäätmetasust Taanis ja reoveetasudest Hollandis). Heade tulemuste saavutamise võtmeks oli nimetatud majandushoobade hoolikas ja õige kavandamine, selgete eesmärkide määramine ning meetmete järkjärguline ellurakendamine.

Hiljuti läbiviidud analüüsi tulemusel leiti, et teatud tööstus-, energia-, transpordi- ja põllumajandussektoris kasutatud subsidiumitel võib olla soovimatu negatiivne keskkonnamõju (nn pahupidine stimuleeriv mõju) ning need võivad soodustada mitte-keskkonnasäästlike majandusstruktuuride kujunemist. Keskkonnakahjulikud subsidiumid võivad mõjutada või lükata edasi keskkonnapoliitika rakendamise vaevaliselt saavutatud edusamme. Mõnedel juhtudel ei täida toetussüsteemid enam oma algseid hästikavandatud eesmärke, mistõttu nii keskkonna- kui ka majanduskaalutlustest lähtuvalt oleks mõistlik neid toetussüsteeme kas muuta või nende rakendamine lõpetada. Paraku näitab kogemus, et kui toetussüsteem on kord kasutusele võetud, on selle muutmine või peatamine temast otseste kasusaajate suure huvitatuse tõttu äärmiselt raske. Teatud subsidiumina võib käsitleda ka keskkonnavalaste väliskulude mitteamist sisekulude hulka. Kesk- ja Ida-Euroopa

ning SRÜ riigid peaksid turumajandust järkjärgult arendades vältima eespool kirjeldatud moonutavate majandusmeetmete kasutuselevõttu.

Praeguseks on Lääne-Euroopas tähelepanu keskmes ökoloogilise maksustamise reform - kümme EL liikmesriiki on ökomaksustamisreformi kas juba läbi viinud või on seda lähiajal tegemas. Niisuguse reformi poliitiline atraktiivsus tuleneb võimalusest saavutada "topelt topelttulu," soodustades edenemist üheaegselt nii keskkonna, innovatiivsuse ja konkurentsivõime, tööhõive kui ka maksusüsteemi osas. Ökomaksustamisreform hõlmab tavaliselt kolme üksteist täiendavat lähenemisviisi: olemasolevate moonutavate subsideerimis- ja maksusätete muutmist või kõrvaldamist; olemasolevate maksude ümberstruktureerimist ning uute ökomaksude kehtestamist. Keskkonnamakse kehtestatakse või muudetakse tihti tuluneutraalsuse nõudest lähtudes (s.t säilitades konstantse üldise maksutulust), näiteks nihutades maksukoormat tulu- või tööjõumaksult keskkonna- ja ressursikasutusmaksudele/tasudele. Juba 1995.a. andsid keskkonnamaksud keskmiselt 7% EL liikmesriikide maksutulust (see vastab 3% SKT-st). Ökomaksustamisreformi väljavaateid Kesk- ja Ida-Euroopas ei ole veel põhjalikult hinnatud, teha tuleks vastav analüüs. Sloveenia hiljuti alustas ökomaksustamisreformiga kehtestades mittesihotstarbelised maksud CO<sub>2</sub>-le ja reoveele.

Edasimüüdavate saastelubade kasutamisel on saadud väga häid tulemusi eelkõige USAs ja Kanadas. Ka Kesk- ja Ida-Euroopas ja SRÜs on mingil määral tunnustatud potentsiaali muuta keskkonna-

poliitika majanduslikult otstarbekamaks ja turujõude enamkasutavaks, võttes kasutusele edasimüüdavad saasteload - alustatud on mõne edasimüüdavate lubade kasutuselevõtu pilootprojektiga (Poolas ja Kasahstanis). Enne selle paljutöötava majandushoova kasutuselevõttu Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on tarvis teha täiendavaid uuringuid, mis võtavad veel aega.

Kyoto protokollil alusel kehtestatud paindlikkuse mehhanismid kasvuhoonegaaside ülemaailmsete heitkoguste vähendamiseks on esimeseks ja eriliseks *rahvusvahelise* majandushoova kasutamise juhtumiks. Kyoto paindlikkuse mehhanismideks on kaks projektidena rakendatavat kauplemismehhanismi (ühisprojektid ja puhta arengu mehhanism) ning rahvusvaheline kauplemine lubatavate heitkogustega. Nende mehhanismide konkreetsete rakendustingimuste ja -detailide osas on praeguseni jäänud mitmeid lahendamata küsimusi. Siiski ennustatakse, et ajavahemikul 2008-2012 võiks nende mehhanismide poolt loodava ülemaailmse kasvuhoonegaaside turu maht olla 10-20 miljardit USD, kusjuures suurem osa sellest rahast liiguks üleminekumajandusega riikidesse. Lisaks rahalistele ülekannetele võiksid nimetatud riigid saada kasu ka tehnoloogia ülekandest ja teisest kasust keskkonnale. Nende paljulubavate tulemusteni jõudmiseks peavad üleminekumajandusega riigid aga astuma mitmeid institutsioonilisi ja poliitilisi samme, olemaks valmis 2008.a algavaks kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemiseks. Suurimat kasu sellest rahvusvahelisest kauplemisest saavad eespool nimetatud riigid, olles ise eelnevalt



rakendanud riigisiseseid meetmeid kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamiseks.

## Kokkuvõtted ja soovitused

- *Majandushoobade ulatuslikum kasutamise võimaldab täielikumalt saavutada nende pakutavaid tulusid.* Üleminekuperioodil aset leidvad dünaamilised muutused tagavad uutele, tulemuslikumatele ja tõhusamatele poliitikameetmetele tohutu tegevusulatus ja tekitavad ühtlasi nende järele suure vajaduse. Ehkki käimasolev reformiprotsess püstitab arvukaid (vahel heidutavaidki) probleeme, on valdavaks siiski võimalused kasutuselolevate majandushoobade täiustamiseks ning uute kehtestamiseks.
- *Majandushoobade eesmärgid peavad olema selgelt ja üheseltmõistetavalt määratletud.* Majandushoobade kasutamist sätestavates õigusaktides peaks olema selgelt väljendatud nende hoobade kui keskkonnapoliitika rakendamise meetmete keskkonnavalased eesmärgid ning viis nimetatud eesmärkide saavutamiseks.
- *Kasutuselolevate majandushoobade mõju tuleb süstemaatiliselt hinnata.* Kasutuselolevate majandushoobade toimet tuleks üldiselt hinnata järgmiste OECD poolt pakutud kriteeriumide alusel: keskkonnavalane tulemuslikkus; majanduslik tõhusus; halduskulud ja nõuetele vastavuse saavutamise kulud; dünaamiline mõju (innovatiivsus) ning nn pehmed tulemused (haldus-suutlikkuse kasv, teadlikkuse tõus). Ka

tuleks pidevalt hinnata majandushoobade kaudu teenitud tulu kasutamise sihtotstarvet. Regulaarne hindamine annab kasulikku tagasisidet hoobade muutmiseks ja kohandamiseks vastavalt muutuvale taustsüsteemile ning aitab vähendada uute hoobade kehtestamise ees seisvaid takistusi, näidates nende häid tulemusi *nii* keskkonna *kui ka* majanduse seisukohast.

- *Peamised huvirühmad tuleb majandushoobade kavandamisse ja rakendamisse kaasata selle tegevuse varases staadiumis.* Peamiste huvirühmade konstruktiivne kaasamine võimaldab kokkuvõttes saavutada majandushoobade tulemuslikumat kavandamist ja rakendamist. Nende huvirühmade hulgas peaks olema (vähemalt) teiste ministriumide, parlamendi, ettevõtete rühmituste/organisatsioonide ning ühiskondlike keskkonnaorganisatsioonide esindajad, kusjuures viimastest võib olla suur abi ühiskondliku toetuspinna loomisel majandushoobadele.
- *Keskkonnakahjuliku mõjuga subsidiume tuleb vähendada või nende maksmine lõpetada.* Lääneriikides tõid teatud subsideerimissüsteemid kaasa mittesäästvate majandusarengu mudelite kujunemise ning on mõjutanud või lükanud edasi keskkonnapoliitika rakendamise vaevaliselt saavutatud edu samme. Üleminekumajandusega riikide kasutuselolevaid ja väljapakutavaid toetussüsteeme tuleks hinnata nende keskkonnamõju seisukohalt ning vajadusel algatada nende reformimine/muutmine.

## SISUKOKKUVÕTE

- *Keskkonnahoidlikuma majandus- ja maksustamisreformi läbiviimiseks tuleks luua "roheline" eelarve komisjone.* Mitmete OECD liikmesriikide kogemus on tõestanud niisuguste komisjonide töö tulemuslikkust keskkonnakaalutluste integreerimisel majandusarengusse ning maksupoliitika muutmisel nii keskkonnasõbralikumaks kui ka majanduslikult otstarbekamaks. Enamarenenud üleminekumajandusega riikides tuleks analüüsida väljavaateid ökoloogilise maksustamisreformi läbiviimiseks. Arvestada tuleks Lääne-Euroopa maades selles valdkonnas saadud kogemusi.

## Peatükk 1: Vajadus tegutsemiseks

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid<sup>1</sup> ning Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riigid on silmitsi tohutu keskkonnaalase probleemistikuga. Käesolevas peatükis on antud lühiülevaade Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide keskkonnaalastest probleemidest ning neile reageerimisest keskkonnapoliitika muutmisega praeguse majandus- ja sotsiaalarengu kontekstis. Seejärel on toodud ülevaade lääneriikide keskkonnaalastest probleemidest ning neile reageerimisest keskkonnapoliitika muutmisega. 1. peatükis on antud alus 2. ja 3. peatükis järgnevas aruteluks selle üle, kuidas parandada keskkonda viisil, millega kaasneks samaaegne majanduskasv või mis minimeeriks keskkonnakaalutluste alusel majandusele avaldatavat survet.

### 1.1. Üleminekuperioodi keskkonnaalased ülesanded

Kommunismi kokkuvarisemine Kesk- ja Ida-Euroopas ning sellele järgnenud NSVL lagunemine paljastasid selle regiooni lahendust vajavate keskkonnaalaste probleemide kogu ulatuse. Raamis 1 on esitatud ülevaade tüüpilistest keskkonnaalastest probleemidest, millistega Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigid ülemineku-perioodil<sup>2</sup> silmitsi seisavad.

Majandusliku üleminekuperioodi varast etappi (1990.aastast kuni 1990ndate aastate

keskpaigani) iseloomustas majandustoodangu tohutu langus, mis tulenes peamiselt tööstustootmise kokkuvarisemisest. Kõik regiooni riigid kogesid teravaid inflatsioonilaineid. Enamikus maadest on tööpuudus järsult kasvanud — algul majandustegevuse languse tõttu, hiljem ka ettevõtete ümberstruktureerimise tagajärjel. Need protsessid on toonud kaasa ka reaalsalga vähenemise ja mõnedel aladel lausa vaesumise. Alates 1990ndate aastate keskpaigast on majanduskasv enamikus maadest taasalanud, ent 1997. aastaks olid vaid Poola ja Sloveenia saavutanud 1990.a taset ületava SKT näitaja (valitud majandusindikaatorid on toodud lisa 1). Kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on käimas majandusreformid, mille kiirus ja põhjalikkus on erinevad. Praeguseks loetakse majandusliku ülemineku osas edasijõudnuiks mitmeid Kesk- ja Ida-Euroopa riike, sealhulgas Poolat, Tšehhi Vabariiki, Ungari, Sloveeniat, Slovakkia, Horvaatia, Eestit, Lätit ja Leedut; samal ajal kui reformid teistes riikides (eriti osas SRÜst) on olnud aeglasemad. Enim edasijõudnud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on keskse planeerimisega süsteemilt päritud jaburate stiimulite reformimine toonud kaasa keskkonnaseisundi paranemise - seejuures tuleb tähele panna, et allpool loetletud reforme ei ole SRÜs samasuguse hooga ette võetud

## RAAM 1

**Keskkonnaalased ülesanded üleminekuperioodil: kokkuvõte varasematest ja praegustest keskkonnaprobleemidest Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides**

- Suurtest tööstuskeskustest pärinevate õhusaaste ja veereostuse kõrge tase ning jäätmete suur kogus, mis mõnel alal on tekitanud piirkondlikke "probleemalasid," mis kahjustavad tõsiselt inimese tervist ning looduskeskkonda.
- Tööstusheitmetest, madala kasuteguriga küttesüsteemidest (mis põhinevad suuresti kõrge väävlisisaldusega söel, kütteõlil või ligniidil) ja vanade autode heitgaasidest tulenev välisõhu saastatuse kõrge tase suuremates asulates.
- Vähetõhus ja raiskav loodusvarade - näiteks puidu, mineraalide, kütuste, maa ja vee - kasutamine, mis põhjustab erinevaid keskkonnaprobleeme.
- Enamuse pinnaveekogude reostamine tööstus- ja põllumajandusreoveega ning olmereoveega (mis sisaldab raskmetalle, toksilisi kemikaale, nitraate). Põhjavee halb kvaliteet paljudes piirkondades (seire puudumise tõttu puuduvad ulatuslikel aladel andmed põhjavee kvaliteedi kohta).
- Mõnedel aladel on pinnas saastatud jäätmekehtluse puuduliku taseme, õhusaaste sadestumise ja põllumajanduses kasutatavate kemikaalide tõttu; mõnedel aladel on intensiivne põllumajandus ja sellega seonduvad veemajandusmeetmed põhjustanud ulatuslikku mullaerosiooni.
- Mahajäetud sõjaväeobjektidest ja tööstusaladelt pärinev jääkreostus (toksilised jäätmed, saastatud pinnas jms). Materiaalne vastutus keskkonnakahju eest on mõjutanud erastamist, vähendades oluliselt mõne erastatava objekti väärtust.
- Tuumaohutuse nõuete eiramine (nagu kinnitas Tšernobõl). Regioonis on üheksakümnendail aastail tuntud tõsist muret tuumaohutuse pärast. Energiatootmisest ja sõjatööstusest pärinevate tuuma- ja muude ohtlike jäätmete lõplikult lahendamata või ebakohane käitlemine.
- Paljudes regiooni piirkondades jäätmehooldus minevikus puudus ja on tänaseni ebapiisavalt arenenud. Olemas on tohutul arvul prügilaid, mille üle puudub kontroll, ja ebaseaduslikke prügilaid. Suures osas puuduvad rajatised ja vahendid jäätmete keskkonnaohutuks ladestamiseks ja ümbertöötlemiseks. Suhteliselt väike osa jäätmetest läheb korduskasutusse ja/või ringlusesse. (Paraku on kadunud mõned varem hästi toimunud ringlussüsteemid - nagu näiteks klaaspudelite korduskasutus.)
- Omavalitsuste keskkonnaalane infrastruktuur (näiteks veevarustus, kanalisatsioon ja reoveepuhastus, keskküte, jäätmehooldus) on tihti ebapiisavalt arenenud, amortiseerunud või puudub hoopis. Suurel osal majapidamistest puudus kanalisatsioon ning paljudel juhtudel puudus võimalus kvaliteetse joogivee pidevaks kasutamiseks.
- Majanduse areng avaldab survet väärtuslikele ökosüsteemidele ja looduse mitmekesisusele. Üks tsentraalse planeerimise positiivne järelem oli suurte looduslike või poollooduslike elupaikade säilimine Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides, mis tulenes suuresti kommunistlikust tavast koondada tööstus ja asustus linnastunud keskustesse, samuti puudulikust infrastruktuurist maapiirkondades ning piiratud arengust looduslikel (sh metsastel) aladel.

(kohandatud lähiajal ilmuvast väljaandest OECD, 1999):

- *Hindade reguleerimise ja subsiidiumite kaotamise või vähendamisega*, eriti kütuste osas, kaasneb tootmiskulude esialgne kasv, mis toob kaasa vajaduse

tootmisprotsesside kohandamiseks, tooraine kokkuhoiuks ning tööstuse ümberstruktureerimiseks tõhusama tootmise ja vähema ressursimahukusega tootmis-  
harude suunas.

- *Tugevate eelarvepiirangute kasutamine*

koos ettevõtete stiimulite struktuuri (sh maksustamise) muutmisega julgustas juhte ettevõtete tegevust tõhustama, jätmete kogust vähendama ning ressursikasutust parandama.

- Üheskoos parandasid *erastamine ja soodsate tingimuste loomine välisinvesteringuteks* ettevõtete juhtimist, tõhusust, kasumitootlust ja ligipääsu rahastamisvõimalustele aegunud, madala tõhususega ning saastavate tootmisvahendite väljavahetamiseks.
- *Kaubanduse ja turu liberaliseerimine* suurendasid ettevõtete avatust turu-, juhtimis- ja keskkonnakorralduse nõuetele ning nende ligipääsu puhtamatele tootmistehnoloogiatele.

Koos majandustulemuste ja tööstustoodangu järsu langusega 1990ndate aastate algul tõid esimesed ülemineku-aastad üldiselt kaasa saastamise olulise vähenemise. Saastamise vähendamist saavutati ka majanduse järkjärgulise ümberstruktureerimise tulemusel rohkem edasijõudnud üleminekuriikides. Kõige edasijõudnumates ülemineku-aastades suudeti saastamist vähendada enam ning seda tõenäoliselt tänu uute, senisest realistlikumate keskkonnavalaste õigusaktide vastuvõtmisele ning järkjärgulisele tegevusele keskkonnapoliitika täielikumal rakendamisel ja rangema järelevalve korraldamisele, samuti keskkonnavalastele investeringutele.

Tõhusa keskkonnapoliitika rakendamise tulemusel saavutatud keskkonnaseisundi paranemine on muidugi alahoidlikum tulemus kui heitkoguste vähenemine pelgalt tootmise languse tulemusel.

Paljudes enamarenenud ülemineku-majandusega riikides on tõepoolest selgeid märke sellest, et mõnede olulisemate saasteainete saasteintensiivsus on viimase 3-4 aastaga aegamisi langenud. See tähendab, et hiljuti taastunud majanduskasvuga ei ole kaasnenud samas suurusjärgus heitkoguste kasvu. Nagu nähtub tabelist 1, jäävad peamised keskkonna saastamise ja loodusvarade kasutamise alased näitajad ka kõige edasijõudnumates üleminekuriikides siiski palju kõrgemaks kui samad näitajad lääneriikides. Näiteks SO<sub>2</sub> saaste intensiivsus (SO<sub>2</sub> heitkogus kilogrammides 1000 USA dollari SKT kohta) oli ülemineku-majandusega maades 3-20 korda kõrgem kui OECD piirkonna keskmine näitaja 1995.a. Samuti võib märgata erinevusi (ehkki mitte samavõrd olulisi) teiste saasteainete või loodusvarade kasutamise osas. Võrreldava tõhusustaseme saavutamiseks on tarvis pikema aja vältel teha suuri ja kestvaid pingutusi keskkonnanõuete ning loodusvarade kasutamisel (koos kaasnevate rahaliste kulutustega).

Seda järeldust kinnitab hiljuti tehtud analüüs, mille kohaselt Euroopa Liidu (EL) peamiste õhu- ja veekaitse ning jäätmehoolduse alaste direktiivide nõuete täitmine üksnes kümnes EL-iga ühinevas Kesk- ja Ida-Euroopa riigis nõuab umbes 120 miljardit eurot.<sup>3</sup> See summa viitab, et keskkonnainvesteeringuteks kümnes ühinevas riigis tuleb järgneva 10-20 aasta jooksul kulutada keskmiselt 2-4% SKTst aastas. Need hinnangud annavad ettekujutuse regiooni keskkonnavalaste probleemistiku ulatusest.

SRÜ riikide areng esimestel ülemineku-aastatel on erinenud enamiku Kesk- ja Ida-

TABEL 1

**Mõned keskkonnaindikaatorid valitud üleminekumajandusega riikides ja lääneriikides (toodud on kas 1995.a või hiliseimad kättesaadavad andmed)**

	<i>BUL</i>	<i>CZE</i>	<i>EST</i>	<i>HUN</i>	<i>POL</i>	<i>BLR</i>	<i>RUS</i>	<i>DK</i>	<i>GER</i>
<b>Vääveloksiidi heitkogused</b>									
(kg elaniku kohta)	176	125	91	72	68	32	43	30	37
(kg/1000 USD SKT)	41.0	14.4	25.2	12.2	14.4	7.2	6.2	1.6	2.2
<b>Lämmastikoksiidide heitkogused</b>									
(kg elaniku kohta)	27.2	36.3	27.6	18.3	28.7	20.0	20.6	53.2	27.1
(kg/1000 USD SKT)	6.4	4.2	7.6	3.1	6.1	4.5	3.0	2.9	1.6
<b>Süsinikdioksiidi heitkogused</b>									
(tonni elaniku kohta)	6.3	11.7	14.0	5.6	8.6	6.6	10.4	11.6	10.8
(tonni/1000 USD SKT)	1.5	1.35	3.9	0.94	1.70	1.50	1.5	0.62	0.62
<b>Energiatoodang</b>									
(t/nafta-ekvivalenti elaniku kohta)	2.4	3.8	3.6	2.4	2.4	2.4	4.1	3.8	4.2
(t/nafta-ekvivalenti /1000 USD SKT)	0.57	0.44	0.99	0.41	0.47	0.55	0.58	0.21	0.24
<b>Olmereovee puhastamine</b>									
(hõlmab % elanikkonnast)	36	56	72	32	42	a.p.	a.p.	99	86
<b>Olmejäätmete teke</b>									
(kg elaniku kohta)	a.p.	400	406	420	260	242	340	520	360

**Allikad:** OECD, Maailmapank, Euroopa Keskkonnaagentuur; Informatsioon Venemaa kohta on saadud A. Golubilt. **Lühendid:** BUL = Bulgaaria; CZE = Tšehhi Vabariik; EST = Eesti; HUN = Ungari; POL = Poola; BLR = Valgevene; RUS = Vene Föderatsioon; DK = Taani; GER = Saksamaa; POR = Portugal; CH = Šveits; UK = Ühendatud Kuningriik; USA = Ameerika Ühendriigid; OECD

Euroopa riikide omast (vt raami 2) ja suhteliselt vähe on märgata tõendeid keskkonnaseisundi paranemisest. Siiski tuleb märkida, et SRÜ keskkonnatingimuste hindamist takistab keskkonnaseire süsteemide nõrkus ja ebatäiuslikkus ning usaldusväärse keskkonnaseisundi alase informatsiooni puudumine või nappus. Üldiselt on SRÜs oldud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega võrreldes vähem edukad realistliku keskkonnapoliitika väljatöötamisel ja raken-

damisel ning sellega seonduvate investeeringute tegemisel. Peale 1998.a kriisi Venemaal iseloomustab SRÜd ka investeeringute kõrge riskiaste. Keskkonnavesteeeringud, millest suur osa on pikaajalised ja väikese tulususega, ei ole seetõttu investoritele peibutavad. Siiski on üleminekuperiood andnud SRÜ (ning Kesk- ja Ida-Euroopa) riikidele tõelise ja senikogemata võimaluse asendada suhteliselt väikesi kulutusi tehes aegunud tehnolo-

<i>POR</i>	<i>CH</i>	<i>UK</i>	<i>USA</i>	<i>OECD</i>
27	5	47	63	41
2.7	0.2	2.9	2.5	2.5
25.5	19.2	38.0	74.3	38.9
2.5	0.9	2.3	3.0	2.4
5.1	5.9	9.6	19.9	10.8
0.49	0.28	0.58	0.80	0.65
1.9	3.5	3.8	7.9	4.5
0.18	0.17	0.23	0.32	0.27
21	91	87	71	a.p.
350	380	350	730	490

= OECD liikmesmaade keskmine ; a.p. = andmed puuduvad.

loogia uue, keskkonnasõbralikumaga. Mõned investeeringud võivad isegi teenida kasumit või sääste, tuues samas kaasa keskkonnavalast edenemist - need on nn vastastikusel kasul põhinevad investeeringud. Siiski ei ole ka neid investeeringuid tõenäoliselt võimalik teha (nagu regiooni senine kogemus on näidanud) ilma stabiilsete majandustingimusteta, piisavate stiimuliteta ettevõtlussektorile ning kättesaadavate finantsvahenditeta.

Esialgne reaktsioon Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide ees seisvale keskkonna-probleemistikule on tavaliselt hõlmanud realistlikumate keskkonnastrateegiatega ja tegevuskavade järkjärgulist väljatöötamist, õigusaktide paremat kohandamist uuele majandus- ja poliitikareaalsusele, haldus-suutlikkuse järkjärgulist parandamist ning keskkonnasfääri rahastavate turgude kosutamist, soodustamaks prioriteetsetesse keskkonnaprojektidesse tehtavate investeeringute suurendamist. Muidugi on tulemuslikkus nimetatud valdkondades olnud riigiti erinev<sup>4</sup>.

Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides keskkonnapoliitika reformimiseks tehtavad pingutused pidid parandama mitmeid keskse planeerimise ajastul tehtud poliitilisi vigu, mille hulgas on: ebarealistlikud eesmärgid, mis põhinesid ebarealistlikult rangetel normidel, ressursside keskselt kavandatud ja reguleeritud jaotamine; rõhu asetamine üksnes tehnoloogilistele lahendustele, jättes tähelepanuta kaasneva majandusliku ja rahandusliku põhjendatuse; üldsuse informatsioonile ligipääsu range piiramine; peamiste asjasepuutuvate huvirühmadega läbirääkimiste pidamatajätmine; kvantitatiivsete eesmärkide mitte-seadmine, samuti poliitika rakendamise tulemuslikkuse puudulik hindamine. Selle tulemusel koosnes keskkonnapoliitika sageli pikast keskkonnaseisundi parandamiseks vajalike "soovide nimekirjast", ei suutnud seada realistlikke prioriteete investeeringuteks ning selle rakendamine oli vähetulemuslik. Seetõttu on uute realistlikumate strateegiatega väljatöötamise käigus pööratud suurt tähelepanu nende probleemide lahendamisele ning enamikus

## RAAM 2

**Makromajanduslikud piirangud, mis mõjutavad SRÜ riikide keskkonnaseisundi paranemist**

SRÜ riikidel on tulnud tegelda nii majanduslike ja poliitiliste sidemete katkemise kui ka täiesti uute raha- ja maksusüsteemide käivitamise raskustega. Paljud SRÜ maad on oma püüdlustes hõlvata turge väljaspool endist NSV Liitu silmitsi suurte takistustega; ka puuduvad neil kaubandustraditsioonid, inimressursid, välisinvesteeringud ja kapital, mis on mõnede Kesk- ja Ida-Euroopa riikide üleminekut kergendanud. Paljud SRÜ riigid on jätkanud oma ettevõtete kaitsmist tegeliku turukonkurentsi eest, andes subsidiidume ning aktsepteerides suuri maksevõlgnevusi. Tööstuse ümberstruktureerimine on veninud ja erastamise aeglane edenemine ei ole oodatud tulu toonud. Omanikeks said tihti endised töötajad või ettevõtte juhid, mis ei toonud kaasa reaalseid muutusi ei majanduslike stiimulite, juhtimisvõtete ega riigieelarve toetusest sõltumise osas. Paljud SRÜ firmad tegutsevad valdavalt rahaväliste meetoditega, nagu näiteks bartertehingute kaudu. Pankrotid ning uute firmade turule tulek on haruldased, mis takistab tõeliselt konkurentsitiheda turu kujunemist.

Selle asemel, et võtta finantsolukorda parandavaid ümberstruktureerimismeetmeid ja programme, on tööstusettevõtted sageli rohkem huvitatud töökohtade säilitamisest, maksudest kõrvalehoidmisest, äripartnerite ning valitsusametnikega heade suhete säilitamisest kui kasumi tootmisest, millelt tuleks suuri makse tasuda. Eksporti arendatakse tihti peamiselt sularahata arveldavas majanduses palkade maksmiseks vajaliku sularaha hankimiseks. Valitsuse võime maksutulud kogumiseks ja selle tõhusaks ümberjaotamiseks erinevate majandusharude vahel on SRÜ maades tõsiselt häiritud, kuna makse makstakse muuhulgas tihti natuuras. Nii määratakse riikliku sektori kulutused pigem toodete ja teenuste pakkumise kui tõhususe saavutamise kaalutlusel.

Niisugused ebasoodsad makromajanduslikud tingimused on takistanud ka keskkonnaseisundi parandamist: keskkonnastrateegiate korralik rakendamine on peaaegu võimatu; keskkonnaalaste õigusaktide rakendamine on tõsiselt takistatud; erasektori panus keskkonnainvesteeringutesse on jätkuvalt madal; riiklik sektor ei suuda erasektori keskkonnainvesteeringute soodustamiseks piisavalt raha koguda ega kulutada jne. Selle tulemusel lastakse jätkuvalt mööda suurepäraseid võimalusi madala maksumusega või isegi kasumit tootvate keskkonnaalaste tegevuste elluviimiseks.

**Allikas:** põhineb lähiajal ilmuval OECD väljaandel (1999).

maades on võimalik tuua esile vähemalt esialgseid positiivseid tulemusi.

Enamikus regiooni maadest on töötatud välja ja jõustatud uusi keskkonnaalaseid õigusakte, mis tavaliselt hõlmavad keskkonnaalast raamseadust ning erinevaid keskkonnasektoreid reguleerivaid (näiteks välisõhu kvaliteedi kaitse, reoveekäitlus- ja jäätmehooldusalaseid) õigusakte. Uute õigusaktide väljatöötamisel on tihti eeskujuna kasutatud sarnaseid lääneriikide seadusi (eriti EL keskkonnaalast seadus-

tikku). Kesk- ja Ida-Euroopa EL-iga ühinevate riikide seisukohalt on sellel kahtlemata oma mõte, ent selle tulemusel on säilinud lähenemisviis, mille kohaselt normid ja nõuded on ambitsioonikalt ranged, samas kui kohalikele tingimustele kohaldatud rakendamise- ja järelevalvevahendid on üksnes häguselt määratletud. Praktiliselt kõigis uutes keskkonnaalastes õigusaktides on esitatud ning rõhutatud saastajamaksab-põhimõtet, mille kohaselt saastaja<sup>5</sup> peab kandma kõik saastamise vähenda-



misega seotud kulutused, ja praeguseks on see saanud peaaegu kõigi Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide keskkonnapoliitika oluliseks nurgakiviks.

Uue kaasaegse keskkonnapoliitika rakendamiseks on valitsustel võimalik kasutada kolme laiemat meetmete rühma:

- **käsu- ja kontrollimeetmed:** sellesse rühma kuuluvad välisõhu kvaliteedi normid, heitmenormid erinevatele saasteallikatele; normid tehnoloogiatele ja toodetele jms;
- **majandushoovad:** sellesse rühma kuuluvad saastetasud/maksud, kasutamistasud, tootetasud/maksud, tagatisrahade süsteemid, edasimüüdavad heitme- load, maksusoodustused ja subsiidiumid (üksikasjalikumalt kirjeldust vt p.2.1);
- **veenmis- ja muud vahendid:** sellesse rühma kuuluvad üldsuse ja huvirühmade osalemine, informatsioonistrateegiad, vabatahtlikud kokkulepped, keskkonnakoolitus jms.

Uue keskkonnapoliitika ning õigusaktide väljatöötamisel on Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigid kasutanud kombinatsiooni erinevatest poliitikameetmetest, hõlmates sealhulgas erinevate probleemide lahendamiseks mitmeid eespool nimetatud rühmade meetmeid. Siiski on säilinud suurem rõhk käsu- ja kontrollimeetmetele sarnaselt lääneriikide traditsioonilisele keskkonnapoliitika arengule. Nagu järgnevast osast nähtub, on traditsiooniline käsu- ja kontrollimeetmetele toetuv lähenemisviis mõnedes valdkondades toonud kaasa ülisuuri kulutusi ning nn rakendus- suutlikkuse puudujääke.

## 1.2. Arengusuunad lääneriikides

Keskkonnapoliitika arengut OECD maades iseloomustas 1970ndatel aastatel usaldusväärsem rakendamine ja selle täitmise tagamine kui Nõukogude mõju- sfääris rakendatud analoogset poliitikat. Üldiselt on OECD liikmesmaade varasema keskkonnapoliitika tulemuseks olnud toot- mise tõhususe kasv (vähemate sisendite vajamine samal tasemel väljundi tootmiseks), mis võimaldas vähendada saastamise intensiivsust ning soodustas loodusvarade tõhusamat kasutamist (vt tabel 1). OECD maades minevikus kasutatud lähenemisviis keskkonna- poliitikale võimaldas saavutada olulist keskkonnaseisundi paranemist mitmes valdkonnas, jättis aga samas lahendamata mitmed olulised probleemid,<sup>6</sup> mis on loetletud alljärgnevalt:

- õhusaastamise vähenemine linnades eriti vääveldioksiidi, tahkete osakeste ning plii osas. Suures osas lahendamata probleemidena võib nimetada fotokee- milist sudu ja peeneid tahkeid osakesi;
- veevarude reostamist mikroobidega on paljudel (ent mitte kõigil) aladel vähendatud, ent keemiline reostus on jätkuvalt tõsiseks ohuks;
- vähendatud, ehkki mitte lõpetatud on teatud püsivate kemikaalide (DDT, PCBd ja elavhõbedaühendid) viimine kesk- konda. Teatud teiste toksiliste kemikaa- lide viimine keskkonda on jätkuvalt probleemiks ning tohutu arvu tavaka- sutuses olevate kemikaalide ja tööstuse jaoks välja töötatud uute kemikaalide mõjust keskkonnale ja inimeste tervisele

## RAAM 3

**Mõned EL vaated majandushoobadele**

- Viiendas keskkonnavalas tegevuskavas "Säästvuse suunas" märgiti 1992. aastal<sup>7</sup> "Tagamaks hindade õigsust ja loomaks turuloogikal rajanevaid stiimuleid keskkonnasõbralikuks käitumiseks, peab üha olulisema osa üldisest lähenemisest moodustama majandushoobade ja maksustamismeetmete kasutamine. Nende hoobade peamine eesmärk on hõlmata toote hinnaga kõik seni sellest välja jäänud keskkonnavalas kulutused kogu toote eluea kestel, alates allikast läbi tootmise, jaotamise, kasutamise kuni lõpliku ladestamiseni, nii et keskkonnasõbralikel toodetel ei oleks turul konkurentsiniinust võrreldes saastamist ja jäätmeid põhjustavate toodetega."
- Euroopa Komisjoni 1994.a teatise "Majanduskasv ja keskkond - mõned viited majanduspoliitika kujundamisele" märgiti<sup>8</sup>: "Meie majanduses tehakse majandusotsuseid suuresti hinnasignaalide tuginedes. Kuivõrd tarbijad kohandavad oma ostuotsused hinnamuutustele ning firmad määratlevad tootekujunduse, tehnoloogilise arengu ja oma tootmisprotsesside korralduse suuresti turuhindade funktsioonina, on ülioluline, et need hinnad peegeldaksid õigesti täielikke kulutusi ja saadavat kasu nii üksikisikutele kui kogu ühiskonnale. ... Keskkonnamaksud tõestavad, et nad on märkimisväärsel osal juhtudest üheks tõhusamaks poliitilise reageerimise vahendiks."
- Euroopa Komisjoni 1997.a teatise "Keskkonnamaksud ja -tasud ühtsel turul" järelduste osas märgiti<sup>9</sup>: "Keskkonnamaksud ja -tasude kasutamine liikmesriikides kasvab kiiresti kooskõlas Viienda keskkonnavalase tegevuskavaga ja hiljutise ülevaatega selle rakendamise kohta. Komisjon toetab niisugust arengut, kuna see avab perspektiivid majanduslikult otstarbekamale keskkonnapolitikale. (...) Käesolev teatis näitab, et liikmesriikides on märkimisväärselt arenguruumi niisuguste meetmete rakendamiseks, mis on olnud eriti atraktiivsed keskkonnapolitika rakendamise tõhususe suurendamisel. (...)"

on vähe teada;

- suurt edu saavutati omavalitsuste keskkonnavalase infrastruktuuri —veevadustuse ja -puhastuse ning olmejäätmete hoolduse — osas, samuti elektri- ja soojusenergia keskkonnasõbralikumal tootmisel majapidamiste ning tööstussektori tarbeks. Jätkuvalt on probleemiks olemasolevate rajatiste käiguhoidmine ja nende pidev ajakohastamine uue, tõhusama tehnoloogia kasutamiseks. Probleemiks on jäänud ka jäätmete tekke vältimine ja jäätmete korduskasutuse ning ümbertöötlemise osakaalu suurendamine, vähendamaks nende ladestamist ja põletamist;
- liiklusvahenditest ja veondusest tule-

nevate ummikute, müra ja saaste probleemid teravnevad jätkuvalt. Tehnoloogiliste uuenduste (näiteks uut tüüpi katalüsaatorid) ja uute toote- (kütuse-) normide abil on suudetud mõningal määral vähendada sõidukigaasiheidet ent veondusmahtude kasv on neid saavutusi mitte üksnes tasakaalustanud, vaid ka ületanud. Samasugust negatiivset arengutendentsi võib juba märgata ka Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides;

- vaidlused stratosfääris leiduva osooni, happeliste sademete, kliimamuutuse ja looduse mitmekesisuse üle on näiteks keskkonnaprobleemide kasvavast rahvusvahelisest tähtsusest. Ehkki nendes valdkondades (eriti osooni osas) on

saavutatud mõningast edu, intensiivistuvad kliimamuutused, looduse mitmekesisuse vähenemine ja atmosfääris sisalduvate aerosoolide kauglevi jätkuvalt. Selle intensiivistumise peapõhjustena nimetatakse tavaliselt elanikkonna kasvu ja mittedahtlikke tootmis- ning tarbimisharjumusi.

Keskonnapoliitika rakendamine on viinud ka uue tööstusektori, nn ökoloogilise (ehk öko-) tööstuse arenguni. See hõlmab saastamise vältimiseks ja vähendamiseks vajaliku varustuse väljatöötamist ning turustamist, keskkonnaalast uurimis- ja arendustegevust, keskkonnaseiret ning keskkonnavalaseid konsultatsiooniteenuseid. Hinnangute kohaselt on ökotööstus näiteks Euroopa Liidus 1994.a tootnud umbes 41,7 miljardi USD ulatuses lisaväärtust, mis vastab umbes 0,5%le SKTst (EEA, 1998). Järgmise viie kuni kümne aastaga eeldatakse öko-tööstusektori arengutempo suuremat kasvu võrreldes muude majandussektoritega, seda eriti Euroopa Liidu keskkonnapoliitika jätkuva arengu tulemusel, mida tuleb siis Kesk- ja Ida-Euroopa ühinevates riikides rakendada. Samuti eeldatakse keskkonnaga seotud ettevõtluse kiiret kasvu EL-iga ühinevates maades.

OECD liikmesriikide keskkonnapoliitika on praegu läbi tegemas olulisi muutusi (OECD, 1996): võetud on selge suund lühiajaliste eesmärkidega poliitikalt (mis on suunatud peamiselt keskkonnaprobleemide lahendamisele) *nihkuda struktuursema ja pikema-ajaliste eesmärkidega* poliitikani, mille eesmärgiks oleks keskkonnaprobleemide *tekke vältimine*. Kui kunagi seisnes probleemide lahendamise

suuresti üksnes tööstuse heitkoguste vähendamises, siis nüüd on vaja leida komplekssemaid ja *integreeritud* lahendusi (integreeritud saastekontroll, ökosüsteemide korraldamine, elutsüklianalüüs, poliitika integreerimine jne). Hajureostusallikaid (näiteks äravool põllumajandusaladelt, mootorsõiduki gaasiheide, looduse mitmekesisuse vähenemine) tunnustatakse üha enam prioriteetsete probleemidena. Pealegi mõjutasid keskkonnapoliitikat 1970ndatel aastatel ning 1980ndate aastate algul peamiselt käsu- ja kontrollimeetmed, mille rakendamine nõudis sageli ülisuuri kulutusi. Need kulutused ja teatud keskkonnaprobleemide püsimine-esilekerkimine (nagu eespool viidatud) sundisid poliitika kujundajaid 1980ndate aastate lõpul-1990ndate algul otsima teisi, tõhusamat rahakasutust võimaldavaid poliitilisi lahendusi. Mitmed tegurid soodustasid huvi suurenemist enam turule orienteeritud *majandushoobade* vastu (EEA, 1996 järgi):

- uus suundumus turegulatsiooni suurendamise ja riikliku reguleerimise vähendamise poole riiklikus poliitikas;
- valitsuse (üldisemalt) ja traditsiooniliste käsu- ning kontrollimeetmete (konkreetsemalt) puuduste tajumine (nn rakendussuutlikkuse puudujääk);
- kasvav mure selle pärast, et ehkki administratiivne reguleerimine toob endaga kaasa olulisi majanduslikke kulutusi (näiteks hajureostusega tegelemisel), ei pruugi see piisaval määral lahendada esilekerkivaid keskkonnaprobleeme;

- soov rakendada põhimõtet saastaja-maksab põhjalikumalt ning arvestada niisugused keskkonnaga seotud kulutused nagu saastamine kaupade ja teenuste hinna sisse; samuti vajadus integreerida keskkonnapoliitika eesmärgid muude valdkondade — nagu näiteks põllumajandus, transport, tööstus, turism ja tööhõive — poliitikasse;
- vajadus leida tõhusamat rahakasutust võimaldavaid ning paindlikumaid meetmeid keskkonnaseisundi paranemise saavutamiseks.

Suurepärane näide peamiselt käsu- ja kontrollimeetmetele tuginevast keskkonnanõukate strateegiast on Euroopa Liidu praegune keskkonnanõukate õigusaktide ning määruste kogu. Selle EL keskkonnanõukate vastuvõtmine, rakendamine ja täitmise tagamine on praegu Kesk- ja Ida-Euroopa EL-iga ühinevates riikides peamiseks keskkonnapoliitika tõukejõuks. EL liikmesriikide eksperdid, ametnikud ja ettevõtted on väljendanud tõsiselt muret praeguste EL õigusaktide rakendamise kulukuse üle. Samalaadset muret on nüüd kuulda Kesk- ja Ida-Euroopa maadest, kus need kulutused kujunevad veelgi suuremateks. Õnneks on alustatud arutelu majanduslikult otstarbekamate lähenemise viiside — näiteks majandushoobade — kasutamise üle EL normide täitmiseks. EL keskkonnapoliitika areneb pidevalt edasi ja näib praegu toetavat ja soodustavat järkjärgulist liikumist majanduslikult otstarbekamate poliitikameetmete suunas, nagu on esitatud raamis 3. Võimalik, et EL liitumisläbirääkimised soodustavad turul põhinevate stiimulite suuremat kasutamist

EL tulevases keskkonnapoliitikas — sellest sammust võib tõusta olulist tulu nii keskkonnale kui ka majandusele.

### 1.3. Puhtam keskkond JA tulusam majandus — üheaegselt!

Üldine järeldus Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide üleminekuperioodi esimestest aastatest on, et üksnes majandusreformist ei piisa mineviku poliitikast pärinevate erinevate turu-, poliitika- ja institutsiooniliste vigade (või tegematajätmist) põhjustatud keskkonnanõukate lahendamiseks. Turureformi edasiviivate jõudude rakendamiseks on tarvis tõhusat keskkonnapoliitikat, hästi toimivaid institutsioone ja investeeringuid, mis võimaldaksid jõuda arenenuma majandusega maade keskkonnanõukate tasemeni. Selleks omakorda on vaja majanduslikku stabiilsust ja säästvat majandusarengu perspektiivi, mis julgustaks valitsusi, tööstusettevõtteid ja tarbijaid tegema vajalikke samme energia ja loodusvarade senisest tõhusamaks kasutamiseks, saastamise vältimiseks ja majandusreformist tulenevate soodsate keskkonnaseisundi muutuste jätkuvaks edendamiseks (OECD, 1999 - ilmub lähiajal). Ehkki rikastes lääne-riikides on arenguloogika olnud teistsugune, on sealgi tõestatud selgeid seoseid majandusarengu ning keskkonnaseisundi parandamise võimaluste vahel.

Üks järeldus sellest on, et keskkonna- ja majanduslikud muutujad on üksteisest sõltuvad (mitte üksteist välistavad) selles mõttes, et keskkond on paljude majanduslike ettevõtmiste puhul peamiseks sisendiks ning majandusotsused mõjutavad

omakorda füüsilise keskkonna seisundit. Sellest tulenevalt ei ole küsimuseks pigem mitte “kas keskkond või majandus,” vaid “*nii keskkond kui ka majandus*” (OECD, 1996). Kui minevikus on keskkonna- poliitika ja -korraldus nii lääneriikides kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ maades kippunud seisma majanduspoliitikast lahus, siis praeguseks leidub üha enam tõendeid sellest, et uus poliitikameetmete kogum - majandushoovad - suudab omavahel kombineerida keskkonnaalaseid ja majanduslikke eesmärke. Nende hoobade potentsiaali anda häid tulemusi nii majanduse arengu kui keskkonnaseisundi paranemise osas on lähemalt käsitletud järgmises peatükis.



## Peatükk 2: Vajadus majandushoobade järele

### 2.1 Mis on majandushoovad? — Definiitsioonid

Üks mõiste “majandushoovad” definitsioon märgib: *“majandushoovana käsitletakse iga abinõud, mille eesmärgiks on mõjutada muutust majandussubjektide käitumises, hõlmates nende subjektide ees seisvate stiimulite struktuuri muutmise kaudu keskkonnaalaseid kulutusi või (varude) kahandamisega seotud kulutusi.”* (Panayotou, 1998). Praeguseks on kasutusel erinevate keskkonnapoliitikas kasutatavate majandushoova tüüpide erinevaid määratlusi. Kõige laiemalt kasutatakse OECD poolt välja töötatud saastamise piiramiseks ja loodusvarade kasutamiseks rakendatavate majandushoobade klassifikatsiooni. OECD tüpoloogia on esitatud järgnevas loendis<sup>10</sup>:

- **saastetasud/hüvitised/maksud:** otsesed maksed, mis põhinevad saasteaine kvantiteedi ja kvaliteedi mõõtmisel või hinnangulisel määramisel. [Tüüpiliselt hõlmavad saastetasud Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides suurt saasteainete hulka, olles sageli kombineeritud nõuetele mittevastavuse hüvitisega (vt allpool).];
- **kasutamistasud/hüvitised/maksud:** maksed kollektiivsete teenuste eest, mida kasutatakse peamiselt kohalike omavalit-

suste poolt rahakogumise vahendina näiteks tahkete jäätmete ja reovee kogumiseks ja käitlemiseks. Loodusvarade kasutamise korral on kasutatavad maksed loodusvara (näiteks mineraalide, pargi, sportliku kalapüügi või jahipidamise jaoks kasutatava rajatise või vahendi) kasutamise eest;

- **tootetasud/maksud:** rakendatakse toodete suhtes, mis saastavad kas oma tootmise, tarbimise või ladestamise käigus (näiteks väetised, taimekaitsevahendid, patareid jms). Tootemaksud on mõeldud toodete suhtelise hinna modifitseerimiseks ja/või kogumis- ja käitlemissüsteemide rahastamiseks;
- **mittevastavuse hüvitised:** rakendatakse saastajate suhtes, kes ei täida keskkonna- või loodusvarade kasutamist reguleerivaid seadusi või määrusi. Need võivad olla proportsionaalsed valitud muutujatega, nagu näiteks mittetäitmisega tekitatud kahju või mittetäitmisest tulenevate väiksemate kulutuste tulemusel saadav kasum;
- **tagatiraha (pandi-) süsteemid:** maksed, mis tehakse toote (näiteks klaaspudelite) ostmisel. Tehtud makse (tagatis) saadakse kas täies mahus või osaliselt tagasi peale toote tagastamist edasimüüjale või spetsiaalsele käitlusettevõttele;

- **edasimüüdavad (kaubeldavad) saaste heitmise või loodusvara kasutamise load, õigused või kvoodid**, mida nimetatakse ka “heitkogustega kauplemiseks,” rajanevad poliitikapõhimõttel, mille kohaselt igasugune heitkoguse või loodusvarade kasutamise suurenemine tuleb kompenseerida sama suure, ent mõnikord ka suurema, heitkoguse või loodusvara kasutamise vähenemisega. Näiteks kui antud piirkonna jaoks on kehtestatud maksimaalne lubatav reostuskoormus, võib saastav firma võtta kasutusele uue rajatise või laiendada oma tegevust üksnes siis, kui see ei suurenda summaarset reostuskoormust. Seepärast peab firma teistelt samas piirkonnas asuvatelt firmadelt ostma “õiguse” või saasteloa, kusjuures need omakorda peavad siis vähendama oma heitkoguseid suuruse võrra, mis vastab uue rajatise või tegevuse poolt lisanduvale heitkogusele;
- **lepingu (nõuete) täitmise tagatised**: tagamaks vastavust keskkonna- või loodusvarade kasutamise alastele nõuetele, peavad saastajad või kasutajad maksma tagatisraha (ostma obligatsiooni), mis hüvitatakse peale nõuetega vastavuse saavutamist;
- **vastutusmaksed**: maksed, mida tehakse tsiviilvastutusest tulenevalt saastava tegevuse poolt põhjustatud kahju hüvitamiseks. Niisuguseid makseid saab teha kas “ohvritele” (näiteks pideva või õnnetusest/avariist tuleneva saaste tõttu kannatanutele) või valitsusele. Neid tehakse kas spetsiifiliste materiaalse vastutuse ja kompenseerimise skeemide

alusel või kompensatsioonifondide kaudu, kuhu laekuvad potentsiaalsete saastajate osamaksud (näiteks fondid naftareostuse kahjutustamiseks);

- **subsiidiumid**: kõik saastajatele või loodusvarade kasutajatele antava rahalise toetuse vormid, nagu näiteks toetused, sooduslaenu, maksusoodustused, kiir-amortisatsioon jne.

Keskkonnatasude ja -maksude osas võib tuua välja ka mitmeid täiendavaid erinevusi. Keskkonnatasud ja -maksud tekitavad tulu ja üks peamine erinevus seisneb selles, kas tulud suunatakse konkreetselt keskkonnaalaste kulutuste tegemiseks või laekuvad need riigi- või omavalitsuse üldisesse eelarvesse. Käesolevas väljaandes on terminit “**tasu**” kasutatud juhul, kui kas kogu tulu või suurem osa sellest on suunatud keskkonnaga seotud kulutuste katmiseks. Näiteks kasutatakse terminit “tasu” juhul, kui tulud laekuvad keskkonnafondi, veefondi või munitsipaalolmeteenuseid — nagu näiteks reoveepuhastus või tahkete jäätmete hooldus — osutavasse ettevõttesse. Kui tulu ei suunata keskkonnaalasteks kulutusteks, on kasutatud terminit “**maks.**” Niisugune lihtsalt mõistetav lähenevime langeb suuresti kokku terminite “tasu/hüvitis” ja “maks” OECD eespool nimetatud definitsioonidega<sup>11</sup>. Keskkonnatasude ja -maksude eesmärgist ja kavandamisest lähtuvalt tehakse nende vahel sageli vahet ka hoova keskkonnapoliitilise eesmärgi ja funktsiooni alusel:

- **ergutustasud või — maksud**: hoovad, mille peamine eesmärk on muuta keskkonnakahjulikku käitumist. Ehkki niisu-



gused hoovad toovad kindlasti tulu, on ergutusmaks/tasu töötatud välja eesmärgiga anda keskkonnaalaste eesmärkide saavutamiseks vajalik hinnasignaali, näiteks erinevate tasumäärade rakendamise kaudu sõltuvalt saastamise vähendamiseks vajaliku investeeringu suurusest. Sageli on ergutusvahendiks tasud, millest laekuvat tulu kasutatakse käitumisharjumuste muutmise edasiseks ergutamiseks sellega seonduvate investeeringute subsideerimise kaudu;

- **kulude katmise tasud/maksud:** tasud, mille eesmärgiks on katta üldkasutatavate või keskkonnaalaste, üksiktarbijale või ühiskonnale pakutavate teenustega seotud kulutusi. Niisugused tasud kasutatakse üldiselt veevarustuse, reoveepuhastuse ja jäätmehoolduse alal;
- **keskkonnaalased fiskaalmaksud,** mille peamine eesmärk on teenida tulu (s.t saada tulu, mis on oluliselt suurem seonduvate keskkonnaalaste nõuete täitmiseks vajalikust; kaasneda võib ka käitumisharjumuste muutmise, aga see ei ole peamine eesmärk).

Arvestades keskkonnaprobleemide kompleksust ja keskkonnapoliitika mõju sotsiaal- ja majandustegevusele, käsitletakse konkreetseid keskkonnaprobleeme tavaliselt nn **eri poliitikameetmete kombinatsiooni** kaudu, mis sisaldab erinevaid käsu- ja kontrollimeetmeid, majandushoobasid ja mõjutusvahendeid (nagu käsitleti p.1.1). Oluline on sellega seoses rõhutada, et majandushoovad ei ole enamasti definitsioonist tulenevalt ainsaks ja ideaalseks lahenduseks. Vastupidi, majandushoova kasutamise tulemuslikkus

ja tõhusus sõltub alati ka konkreetsest sellega kaasnevast poliitikameetmete kombinatsioonist.

Tuginedes viimastel aastatel saadud kogemustele majandushoobade kasutamisel, on selgunud mitu head põhjust soovitamaks keskkonnapoliitika edasist liikumist majandushoobade ulatuslikumale kasutamisele. Neid majandushoobade väärtusi on käsitletud järgmises alapeatükis.

## 2.2 Majandushoobade üheksa väärtust

Majandushoovad on võtmeks säästva arengu saavutamisel

Mõiste “säästev areng” sai laialdaselt tuntuks peale ÜRO spondeeritud nn Brundtlandi komisjoni väljaande “Meie ühine tulevik” avaldamist 1987.a. Selles defineeriti säästev areng kui areng, mis “rahuldab oleviku vajadusi, kahjustamata tulevaste põlvkondade võimalusi rahuldada nende vajadusi.” Hiljem on seda mõistet mitmel erineval viisil tõlgendatud ja kasutatud (või väärkasutatud) kõikvõimalike tegevuste kohta. Laskumata arutelusse mõiste “säästev areng” erinevate tõlgendusvõimaluste ja tähenduste üle, mida on kirjanduses hulgaliselt avaldatud,<sup>12</sup> võib siiski üsna kindlalt väita, et säästva arengu idee asetab uue arutelu objektiks kolm peamist majandusprobleemi — optimaalne jaotus, optimaalne levik ja optimaalne tase, lähtudes säästlikkuse, piisavuse, võrdsuse ja tõhususe põhimõttest. See uus arutelu toimub majandus-, sotsiaal- ja keskkonna arengu kolmnurgas — seda nii kohalikul, riiklikul, regionaalsel kui rahvusvahelisel tasandil.

Selles kontekstis võib kolm nimetatud majandusprobleemi võtta kokku järgmiselt (Daly, 1996, põhjal): *Optimaalne jaotus* — ressursside jagamine nende alternatiivsete kasutajate vahel — on niisugune jaotus, mis tõhusalt võimaldab inimestele anda seda, mida nad vajavad ja mille eest nad suudavad maksta. Turumajanduslikuks meetmeks tõhususe saavutamisel on suhtelised hinnad. *Optimaalne levik* — ressursside jagamine inimeste vahel nende lõplikul tootes sisalduval kujul — on niisugune levik, mis püsib võrdsuse ja piisavuse raamides. Vastavaks poliitika-meetmeks on ümberjaotusmaksed ja eba-võrdsuse piiramine. *Optimaalset taset* ei ole majandusteoorias traditsiooniliselt tunnustatud ning selle saavutamiseks ei ole tänapäeval poliitikameetmeid olemas. Võtme-küsimusteks on: millises punktis maksab kasv rohkem kui see väärt on — kas globaalsel, regionaalsel, riiklikul või kohalikul tasandil — ehk missugusel tasandil koormab majandussüsteem ökosüsteemi piirini, mis vähendab ellujäämisvõimalusi tulevikus. Tuleb märkida, et see optimaalse taseme käsitlus on täiesti inimesekeskne, kuivõrd inimese ainsaks eesmärgiks on säilitada muud eluvormid tulenevalt nende väärtusest inimkonnale. Kui tunnustatakse teiste elusolendite iseeneslikku väärtust (nagu see peaks olema), jätab see inimeste kasutada madalama optimaalse tasandi.

Eespool nimetatut arvestades on selge, et majandushoovad tabavad täpselt säästva arengu idee tuuma: nende kaudu saab muuta suhtelisi hindu ja mõjutada tõhususnäitajaid; nad puudutavad nii jaotuse kui võrdsuse küsimust ning mõned

neist —näiteks edasimüüdivad load — hõlmavad isegi sobiva taseme kohta tehtavaid otsuseid. Seetõttu ei ole üllatav, et paljudes tähtsates dokumentides on majandushoobi käsitletud säästvale arengule suunatud strateegiate võtme-elementidena. Üheks niisuguseks näiteks on Agenda 21, ülemaailmne tegevuskava, mis võeti vastu ÜRO Keskkonna- ja arengukonverentsil (“maailma tippkohtumisel”) Rio de Janeiros 1992.a juunis — see oli enneolematu tasemega sündmus, mis tõi kokku rohkem valitsusjuhte kui ükski varasem kohtumine.<sup>13</sup> Rio deklaratsiooni 16. põhimõttes märgitakse: *“Riigiasutused peaksid püüdma soodustada keskkonnaga seotud kulutuste sisekuludeks muutmist ja majandushoobade kasutamist, lähtudes arusaamast, et saastaja peaks põhimõtteliselt katma saastamisest tulenevad kulutused, arvestades seejuures ka ühiskonna huvidega ning kahjustamata rahvusvahelist kaubandust ja investeringuid.”*

### Majandushoovad aitavad muuta keskkonnakulutusi sisekuludeks

Majandustegevusega toodetakse tooteid ja teenuseid, millel on hind (erakulu). Majandustegevuse kõrvaltulemusena võib tekkida saastamisega seotud kulutusi ja muid keskkonnakasutusest tulenevaid kulusid. Tegelikus elus ei sisaldu need kulutused (sotsiaalne kulu) (või sisalduvad üksnes osaliselt) tootjate või tarbijate poolt makstavates hindades. Selliseid kulutusi nimetatakse väliskuludeks. Majandushoobade eesmärk on kajastada neid kulusid hindades (seda nimetatakse “väliskulude sisekuludeks muutmiseks”),

nii et sotsiaalsed ja erakulud läheneksid üksteisele. Mida lähemal on üksteisele tootmise ja tarbimise sotsiaalne hind ja erakulud, seda enam muutub keskkonna-probleemide lahendamine osaks tava-pärasest majandusotsuste tegemisest. Väliskulude sisekuludeks muutmise vahendina parandavad majandushoovad sotsiaalse hinna mitteamist individuaalses otsustamises ning taastavad suhtelised hinnad, mis peegeldavad tegelikku nappust ja annavad õigemaid turusignaale. Niisuguse muudatuse puudumisel aga annab mõnede hüvede alahindamine ja teiste ülehindamine valesid signaale ja tekitab pahupidiseid stiimuleid ning viib seega ressursside vähetõhusa ja raiskava kasutamiseni.

Väliskulude väljajätmise tulemusel tekkiva tõsise turutõrge näiteks võib tuua fossiilkütuste kasutamise — näiteks söeküttel töötavates elektrijaamades. Söe põletamisega kaasneb a) kohalike saasteainete (näiteks CO, NO<sub>x</sub>, inimese tervist mõjutada võivad tahked osakesed); b) regionaalsete saasteainete (näiteks SO<sub>2</sub>, mis võib happeliste sademete kaudu mõjutada põllumajandust ja ehitisi) ning c) globaalsete/ ülemaailmsete saasteainete (nagu näiteks globaalset soojenemist põhjustav CO<sub>2</sub>) heitmeid. Niisuguste kahjustuste tulemusel tehtud kulutusi ei arvata ei energiatootjate ega tarbijate poolt makstavatesse hindadesse, selle asemel tasuvad need lõpuks kas ühiskond või isikud, kes elektrijaamast otsest kasu ei saa. Niisugused hinnad annavad edasi vale turusignaali, soosides majanduslikule otstarbekusele alla jäävat tootmist ning ei erguta tõhusama energiakasutusega või energiasäästlike tootmis-

tehnoloogiate, saastevähendamise meetmete ning jäätmete ennetamise viiside ning seadmete kasutuselevõttu, ega ka alternatiivsete, vähem saastavate kütuste väljatöötamist, edastamist/ülekannet ja kasutuselevõttu. Kui söe tootmist lisaks väliskulude sisekuludeks mitteamisele ka veel subsideeritakse, viib see majanduse säästliku energiapoliitikast veelgi kaugemale.

Teiseks näiteks on auto kasutamise kaasnevad hinnas kajastamata väliskulud. Ei autode ega bensiini hinnas sisaldu teede ehituseks maa kasutamisest, õhuheitmetest ja müra, liiklusõnnetustest, liiklusummikutes seismisest tuleneva ajakao põhjustatud kulutusi jms. Kuna need väliskulud hinnas ei sisaldu, tekitavad nad tõsiseid turuhäireid, ergutades tegevusi, mis võivad osutada ühiskonnale kokkuvõttes väga kalliks — ka siis, kui üksikisikust autokasutaja neist kasu saaks. Muidugi on väliskulude hindamine keeruline ülesanne ja mõnesid väliskulusid ei olegi võimalik hinnata — nagu näiteks elu kaotust autoõnnetuses. Siiski viitavad hiljutised Euroopa Liidus tehtud arvutused maanteetranspordi väliskulude kohta, et viimased on suured, minnes EL-le aastas maksma keskmiselt 4,2% SKTst (EEA, 1996). Samalaadseid andmeid Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide kohta ei ole praegu veel olemas. Ehkki aastas sõidetakse tõenäoliselt vähem kilomeetreid ja autode arv teedel on väiksem (ent need näitajad on mitmes üleminekumajandusega riigis kiirelt tõusmas), on tõenäoline, et nende maade maanteetranspordi väliskulud on samuti suured ja kasvavad jätkuvalt, kuna keskmine auto on neis riikides oluliselt vanem ja saastavam kui läänemaades.

## Majandushoovad on tihti muudest meetmetest majanduslikult otstarbekamad

Juhul, kui heitkoguste vähendamiseks kasutatakse käsul ja kontrollil põhinevat lahendust, eeldatakse enamasti, et kõik saastajad vähendavad oma heitkogust samaväärselt (s.t vastavalt samale kehtestatud normile), sõltumata selleks vajalikest kulutustest. Majandushoob aga võimaldab igal saastajal otsustada, kas tal on odavam kanda hoovast tulenevad saastamisega kaasnevad kulutused või maksta heitkoguste vähendamise eest. Seetõttu (OECD, 1997 järgi) on majandushoobadel potentsiaal minimeerida konkreetse heitkoguse vähendamise eesmärgi saavutamiseks tehtavaid summaarseid kulutusi, kuna madalama heitkoguse vähendamise piirkuluga saastajad vähendavad heitkoguseid rohkem kui suuremaid kulutusi kandvad saastajad (*“staatiline tõhusus”*). Enamgi, kuna saastajate jaoks on

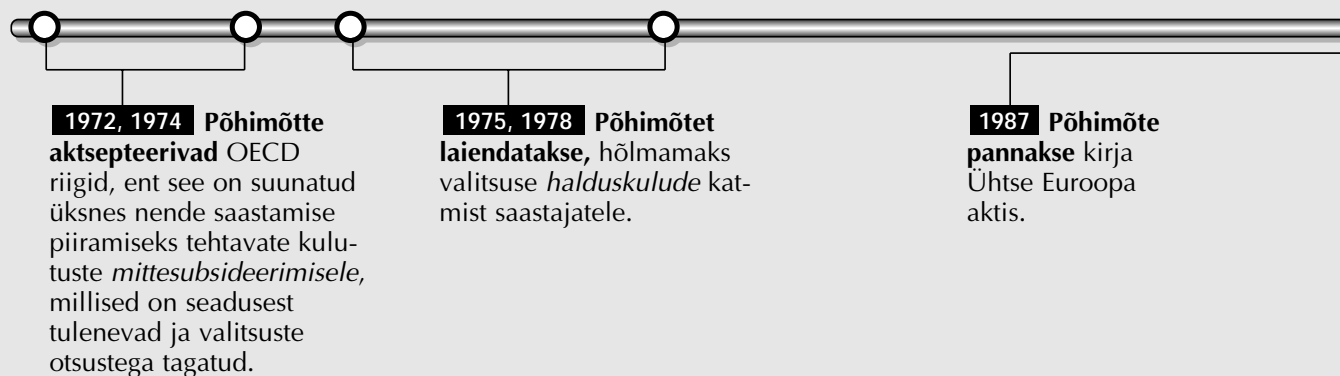
igal järelejääva heitkoguse ühikul oma hind, on see pidevaks stiimuliks heitkogust vähendada ja võtta tarvitusele tõhusamaid heitkoguste piiramise võtteid — seda tuntakse *“dünaamilise tõhususena.”*

Dünaamilise tõhususe näiteks võib tuua tootemaksud (näiteks väetiste, kahjuritõrjevahendite, patareide, kütuste), mis suurendavad nende toodete suhtelist hinda, tekitades sel viisil pideva stiimuli vähem saastavate toodete kasutamiseks ja tootmiseks (näiteks võimalus valida madala ja kõrge väävlisisaldusega kütuste vahel). Majandushoovad on isereguleeruvad selles mõttes, et nad jätavad majandussubjektidele vabaduse kohaneda turusignaalidega otstarbekaimal võimalikul viisil.

Üleminekumajandusega riikides ei ole soovitatavad keskkonnapoliitilised lahendused, mis piiravad majanduslikku kasvu või mõjutavad suuresti riigi eksporttoodangu konkurentsivõimet. Seepärast peab optimaalne hoob saavutama oma

### RAAM 4

#### Saastaja-maksab-põhimõtte areng



Allikas: OECD (1996)

eesmärgi vähimate võimalike kulutustega ning aitama samal ajal suurendada ressursside kasutamise tõhusust, tõsta tootlikkust ning säästa nappivaid vahendeid (näiteks kapitali, oskusi, juhtimiskorraldust). Samuti on soovitatav, et hoob soodustaks muutust tõhusamate, vähem raiskavate tootmistehnoloogiate väljatöötamise ja kasutuselevõtu suunas. Selles mõttes eelistavad üleminekuriikide prioriteedid selgesti majandushoobade majanduslikku otstarbekust ja paindlikkust käsu- ja kontrollimeetmete paindumatusele ja nendega kaasnevale suurtele kulutustele.

### Majandushoovad toetavad põhimõtet saastaja-maksab ja kasutaja-maksab

**Saastaja-maksab-põhimõte** väidab, et saastajatel tuleb katta kõik heitkoguste vähendamisega seotud kulutused. See põhimõte on üks nii EL kui OECD keskkonnapoliitika nurgakividest ning see on

viimastel aastatel leidnud kajastamist enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide keskkonnapoliitikates ja raamseadustes. Üldiselt aktsepteeritakse, et põhimõtte alusel rakendatav rahalise vastutuse määr tuleneb keskkonnaalaste seaduste täitmiseks vajalikust tegevusest. Tuleb märkida, et kui saastajaid ei subsideerita, siis esindab nimetatud põhimõtte rakendamist ka käsu- ja kontrollimeetmete kasutamine. Tegelikult võeti põhimõtte algselt kasutusele keskkondamõjutatavate subsiidiumite kasutamise vähendamiseks. Subsiidiumid võivad minna vastuollu saastaja-maksab-põhimõttega ning võivad rikkuda konkurentsi. OECD ja EL dokumentides<sup>14</sup> on määratletud võimalikud erandid subsiidiumite kasutamiseks viisil, mis ei ole vastuolus antud põhimõttega. Nende erandite ühiseks jooneks on, et oma vastuvõetavuse tagamiseks peavad subsiidiumid olema ajutised ja suunatud konkreetsete keskkonna-

**1989 Põhimõtet laiendatakse**, hõlmamaks õnnetustest tulenevat saastet (mitte üksnes piidevat saastamist, nagu esialgselt). Sellest tulenevalt ei pea riigorganid kandma ei õnnetustest tuleneva saastamise riski ega selle vältimise / heitkoguste vähendamise kulutusi.

**1990 Põhimõtet tunnustatakse** keskkonnaõiguse üldpõhimõttena (Londoni õlireostuseks valmisoleku konventsioon).

**1991 Esmakordselt aktsepteerivad** OECD riigid, et saastaja peab katma mitte üksnes saastamise vältimise ja vähendamise kulutused, vaid ka saastamisest tuleneva kahjuga seonduvad kulutused. Majandushoobi tunnustati ametlikult niisuguste kulutuste sisekuludeks arvamise saavutamise vahendina.

**1992 Põhimõte pannakse kirja** Maastrichti lepingus.

probleemide lahendamisele.

Kontseptsioon on aja jooksul arenenud ja OECD ning EL keskkonnapoliitika dokumentides on ilmunud mitmeid täpsustusi ja definitsioone. Nagu raamis 4 näidatud, võeti põhimõtte käiku *majanduspõhimõttena* ning ajapikku on see muutumas *õiguspõhimõtteks*. Osaliselt, kuid seni mitte täielikult, on seda põhimõtet hakatud samastama kõigi saastega kaasnevate väliskulude/mõjude täieliku sisekuludeks muutmisega. Majandushoobi tunnustatakse ühe, ehkki mitte ainsa viisina niisuguse integratsiooni/integreerituse saavutamiseks (OECD 1996).

Saastaja-maksab-põhimõtte laienduseks on ***kasutaja-maksab-põhimõtte***. Ehkki seda põhimõtet on poliitikas ja õiguslikes/juriidilistes dokumentides seni vähem tunnustatud, kasutatakse seda *de facto* juba paljudes riikides niisuguste meetmete kaudu nagu näiteks kasutamistasud (vee ja jäätmete puhul) ning tasud või maksud loodusvarade kasutamise eest. Nimetatud põhimõtet laiendatakse tulevikus tõenäoliselt paljudes riikides rõhuasetusega veevarustuse, energiavarustuse ja jäätmehoolduse sektori dereguleerimisele ja erastamisele ning sellest tuleneva survega kõikide kaasnevate kulutuste kajastamiseks hinnas (vt p.3.1.3).

Arvestades paljude olemasolevate ja uute kemikaalide ning muude toodete inimese tervisele ja keskkonnale avaldatava mõju ebapiisavat tundmist, võimaldab majandushoobade poolt ergutatud keskkonnaalase tõhususe vähimigi tõus ühtlasi rakendada ***ennetamis-põhimõtet***. Selle põhimõtte kohaselt tuleb tegevus või aine, kui sellega kaasneb risk keskkonda oluliselt kahjus-

tada, vastavalt kas peatada või kasutusest välja jätta või tuleb seda vähendada minimaalse hädavajaliku tasemeni, võttes tarvitusele maksimaalsed praktilised ettevaatusabinõud.

### Majandushoovad aitavad teenida raha keskkonnaalasteks investeringuteks või üldisteks riiklikeks kulutusteks

Vastupidiselt käsu- ja kontrollimeetmetele, mis ei tooda tulu ja on sageli täiendavaks rahaliseks koormaks valitsuse muude meetmete hulgas, teenivad keskkonnamaksud ja -tasud ühiskonnale täiendavat tulu väikeste täiendavate kulutuste hinnaga. Nn kulude katmise tasude puhul — nagu näiteks kasutamistasu reoveepuhastuse, energia, teede või parkimisvõimaluste, veekasutuse või tahkete jäätmete hoolduse eest — võimaldab teenitud tulu tagada teenuste kvaliteeti, keskkonnasäästlikkust ning piisavalt kõrgena kehtestatud tasude puhul ka kulutuste täielikku tagasiteenimist. Subsiidiumite puhul võib riiklike subsideerimite kaotamine või reformimine niisugustes valdkondades nagu põllumajandus, transport ja energeetika säästa suures koguses eelarvevahendeid.

Keskkonnamaksudest ja -tasudest saadavat tulu võib kasutada riigi prioriteetsete keskkonnainvesteeringute toetamiseks ning kaasfinantseerimiseks kavandatud programmide täitmise rahastamiseks või muudeks valitsuse kuludeks, mis ei pruugi olla seotud keskkonnakaalutlustega. Ökomaksustamisreformi raames võib keskkonnamaksudest laekunud tulu kasutada ka riigieelarve suurendamiseks juhul, kui

poliitika eesmärgiks on eelarvedefitsiidi vähendamine. Ökomaksustamise reformi võib läbi viia ka nii, et riigi tulud jäävad endiseks (seda nimetatakse tihti “tulude neutraalsuseks”), samal ajal kui majanduslike “hüvede” maksustamiselt — nagu näiteks töö ja kapital — nihutatakse maksukoorem “pahedele” — saastamisele või ressursikasutusele. Seda on võimalik saavutada olemasolevate turukonkurentsi moonutavate maksude — nagu näiteks tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksu — vähendamisega, mis vähendavad stiimulit töötada, või vähendades tarbimisotsustusi moonutavat käibemaksu.

Vastavalt EEA (1996) väljaandele on töö, kapitali- ja säästumaksud sageli majandusliku heaolu mõttes kallimad kui keskkonnamaksud, seepärast parandaks maksukoorma nihe nendelt maksudelt keskkonnamaksudele nii majanduslikku tõhusust kui ka heaolu. See tuleneb asjaolust, et töö ja kapitali maksustamine vähendab stiimulit töötamiseks, säästmiseks ja investeerimiseks. Näiteks USA andmed viitavad, et iga maksudega teenitud dollar maksab kaotatud majandustoodanguna umbes 20-30 senti (EEA, 1996). Keskkonnamaksud on ainsad maksud, millel puudub niisugune “maksukoorma või moonutav” mõju ning vähendamise asemel suurendavad nad tegelikult majanduslikku heaolu. Keskkonnapoliitika seisukohast on paradoksaalne, et mida suurem on keskkonnamaksu keskkonnalaane tõhusus, seda väiksem on teenitud tulu (s.t mida kõrgem on keskkonnamaks, seda suurem on stiimul saastajale investeerimaks heitkoguse vähendamisse ning seda rohkem väheneb tegelik maksubaas).

Selle tulemusena võib keskkonnamaksude kogujatel olla stiimuleid saastetaseme säilitamiseks, et tagada oma eelarvelaekumised või tuleb selleks maksumäära ajas pidevalt suurendada.

Samal ajal kui ökomaksustamise reform on hiljuti Lääne-Euroopa riikides võitnud üsna laia poliitilist toetust (vt p.3.2.3), on üleminekumajandusega riikidel olnud teistsugused prioriteedid. Kesk- ja Ida-Euroopa maades on domineerivaks poliitiliseks eesmärgiks ühinemine EL-iga. Üheks poliitikute peaülesandeks on “*acquis communautaire*” /Euroopa Ühenduse seadustiku/ rakendamine, mis tähendab EL õigusaktide ning poliitika ülevõtmist, rakendamist ning järgmise tagamist kõigis valdkondades. Enamikus hiljuti tehtud Kesk- ja Ida-Euroopa ühineda soovivate riikide kohta antud ülevaatehinnangutest on keskkonnatemaatika olulisel kohal. Nagu eespool mainitud, on üksnes õhu, vee ja jäätmehoolduse alaste EL õigusaktide ülevõtmiseks ja korralikuks rakendamiseks vajalikku rahastamist hinnatud 10 ühineva riigi peale kokku 120 miljardile eurole (EDC/EPE, 1997). Elaniku kohta tehtavaid keskkonnakaitse kulutusi tuleb mitmekordistada. Lõviosa vajalikust rahast peaks seejuures tulema siseriiklikest vahenditest.

Selles kontekstis ei ole üllatav, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskkonnapoliitika mõjutajate hulgas võidavad majandushoovad üha enam tähelepanu. Praegu on huvi majandushoovade vastu keskendunud valdavalt tulu tekitamisele, võimaldamaks katta EL-iga ühinemisel vajalike tegevustega kaasnevat kulutusi ning järgmise sammuna kulutada laekunud tulud riiklike toetusprogrammide kaudu, mis on koos-

tatud EL-iga ühinemise prioriteetidest lähtudes. Sellel eesmärgil pakutakse Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni riikides välja tohutul hulgal erinevaid uusi majandushoobi (vt p.3.1). Vastandina majandushoobade käsitlemisele EL seadusandlusele lähendamise rahaliste vajaduste katmise vahendina ei ole arusaam majandushoobade paindlikust *kasutamise otseste stiimulite tekitamise kaudu rakendamiskulutuste vähendamise eesmärgil* seni veel laialt mõistetav ega tunnustatud.

SRÜs puudub niisugune selge poliitiline taust nagu EL-iga ühinemisest tulenevad kulutused. SRÜ riikide prioriteetidid võivad keskenduda rohkem keskkonnaalastele investeeringutele, mis on vajalikud inimese tervisele olulist kahju põhjustava saaste vähendamiseks (näiteks suur tööstusreostus tiheda asustusega aladel); üheaegset majanduslikku ja struktuuri muutustest tulenevat kasu tekitavatele keskkonnaalastele investeeringutele; (vastastikust kasu toovad investeeringud, nagu näiteks mõned energiakasutuse tõhusust suurendavad investeeringud); jääkreostuse kahjutustamist võimaldavatele investeeringutele; vee- ja energiavarustust ning tahkete jäätmete hooldust ja reoveepuhastust edendavatele investeeringutele. SRÜ valitsused püüavad niisuguseid investeeringuid soodustada, võimaldades riigipoolset toetust, kusjuures see toetus pärineb suuresti saastetasudest laekunud tuludest. Niisuguste süsteemide toimimise tõhusus on aga paraku väike, mida omakorda teravdab majandus- ja rahandussüsteemide keeruline ja negatiivset mõju avaldav raamistik. Arvestades, et üldine olukord Kesk- ja Ida-Euroopa riikides oli

üleminekuperioodi algaastatel suhteliselt sarnane, peaks kogemuste vahetamisel nende kahe regiooni vahel olema suur potentsiaal.

### Majandushoovad on kooskõlas praeguse prioriteetse suunaga maksu- ja rakendusmeetmete reformile

OECD (1997) väljaande kohaselt on rakendusmeetmete reformi viimaste aastate prioriteetide hulgas järgmised eesmärgid: konkurentsi soodustamine turgudel; valitsuse sekkumise tõhustamine (sh järelevalve tõhustamine); tarbijate vajaduste parem rahuldamine; kulutuste vähendamine ning tehnoloogilise innovatiivsuse soodustamine. Eeldusel, et majandushoobade tõhususnäitajad vastavad eespool kirjeldatutele, on ilmne, et need hoovad on igati kooskõlas nimetatud rakendusmeetmete reformi eesmärkidega. See kehtib ka Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide kohta, kus reformi eespool loetletud eesmärgid on samuti olulisel kohal.

Isegi kui rakendusmeetmete reform üleminekumajandusega riikides üldjoontes edeneb, on enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide õigussüsteem endiselt nõrk ja selle edasiarendamine ülioluline. Tüüpiliste puuduste hulgas on näiteks<sup>15</sup>: maksevõimetus (osal elanikkonnast); nõrk tegevus seaduste täitmise tagamisel; kohtuasjade ülipikk menetlusaeg, mis vähendab võimalike kohtuotsuste hoiatavat mõju; lääneriikide valdava praktikaga võrreldes erinev suhtumine kohtuskäimisse — kohtussekaebamist kasutatakse viimases hädas, mis tähendab, et kohut kasutatakse harva ja kuna see teadmine on üldlevinud,



täidetakse kohtu tegevusest sõltuvaid määrusi halvasti. Täiendava keskkonnapoliitikale omase probleemina on enamikus maades ametkondade (inim-, tehnoloogilised ja rahalised) võimalused heitkoguste seireks vähesed, seire aga on seaduste täitmise tagamise peamiseks eeltingimuseks.

On selge, et nõrkade õigussüsteemide kontekstis on seaduste täitmist tagaval tegevusel rajanevad käsu- ja kontrollimeetmed vähem tulemuslikud kui majandushoovad. Siiski tuleb märkida, et järelevalve nõrkus on omaette probleemiks ka majandushoobade kasutamise korral, näiteks maksmatajätmise puhul. Seetõttu on vältimatu, et majandushoovad oleksid kavandatud piisavalt läbimõeldult ja praktikas ellu viidud (näiteks Ungaris on maksuametite kasutamine tootetasude kogumiseks osutunud tunduvalt tõhusamaks kui keskkonnametite kasutamine samal eesmärgil).

Teine oluline valdkond on maksustamisreform. OECD piirkonnas läbi viidud maksustamisreformide viimaste aastate arengusuunad võib kokku võtta järgmiselt (väljaande OECD, 1997 järgi): 1980ndate aastate lõpust alates on peaaegu igas OECD liikmesriigis vähendatud nii üksikisiku kui ka ettevõtte tulumaksu määra. Teiseks peamiseks muudatuseks on olnud üldiste tarbimismaksumäärade tõus. Kolmandaks on tõusnud ka sotsiaalkindlustusmaksude määrad, peegeldades suureneva tööpuuduse ja vananeva elanikkonna poolt selle valdkonna kulutustele avaldatavat mõju. Siinkohal on väljaandes tehtud järeldus: "Niisugused reformid mitte üksnes ei anna võimalusi uute keskkonnamaksude sisse-

toomiseks, vaid need maksud võivad omakorda ergutada vajalikku fiskaal- ja majanduspoliitika kohandamist. Näiteks on mitu riiki vähendamas tööjõult võetavaid makse, et vähendada tööpuudust: eelarvedefitsiidi kontekstis võivad keskkonnamaksud tuua tulu, mis vähemalt osaliselt tasakaalustab vähendatud tööjõumaksude tõttu saamata jäänud tulu. Mõnel juhul otsivad valitsused võimalusi üldise maksukoorma vähendamiseks. Valitsuste muude maksustamisalaste prioriteetide - eelarvedefitsiidi vähendamise, töökohtade loomise ja tervishoiualaste kulutuste - kõrval tuleb käsitleda ökomakse."

Kahtlemata on 1990ndatel aastatel läbi viidud maksustamisreform vähemalt mõnedes OECD riikides, nagu näiteks Taani, Rootsi, Norra ja Holland, aidanud teha esimesi samme ökomaksu reformimisel. Neis maades saadud positiivne kogemus on hiljuti viinud samalaadsete sammudeni paljudes teistes Euroopa riikides (vt p.3.2.3). Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide puhul peab muidugi paika, et majanduse üleminekuperioodi esimestel aastatel on nende fiskaalsüsteemide põhimõtteid juba muudetud. Tõenäoliselt jätkatakse paljudes üleminekumajandusega riikides uue maksustamiskorra järkjärgulist reaaleluga kohandamist. EL-iga ühinevates riikides on täiendavaks ülesandeks maksupoliitika eesmärkide kooskõlla viimine EL nõuetega. Muidugi tekitab niisugune jätkuv reform palju võimalusi uute majandushoobade juurutamiseks, mis mitte üksnes ei toeta keskkonnapoliitikat, vaid vastavad ka maksupoliitika üldistele eesmärkidele. Keskkonna- ja rahandusministeeriumide

vahel tuleb saavutada praegusest tunduvalt lähedasem koostöö, millest mõlemad pooled võiksid saada maksimaalset kasu. Üks võimalus selleks on näiteks "rohelist" maksude komisjoni loomine sarnaselt Norras, Rootsis, Taanis, Belgias ja Hollandis juba tegutsevatele komisjonidele.

Küsitav on, kas üleminekumajandusega riikidel on ökomaksureformi läbiviimiseks potentsiaali. Tänapäeva reaalsus piirab lähitulevikus tõenäoliselt ökomaksureformi ulatust Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ regioonis, kuigi see teema on mõnedes enamarenenud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (Tšehhi Vabariigis, Poolas) juba arutusel. Niisugune järeldus põhineb alljärgneval:

- Üldine maksukoorem on juba kõrge, samuti maksudest kõrvalehiilimise ulatus. Sellest tulenevalt on väga raske ennustada, kuidas võib mõjuda tööjõult võetavate maksude vähendamine.
- Regioonis rakendatakse vaid mõnda keskkonnamaksu, mis toovad piisavalt tulu, et tõsiselt kaaluda maksusüsteemi kardinaalset ümberkorraldamist.
- Praegune saastetasude sihtotstarbelise kasutamine on samuti vastuolus maksukoorma nihutamise ideega.
- Kõigele lisaks tuleks uuesti üle vaadata või muuta praegused keskkonnaalaste tegevuste rahastamise süsteemid (milles mängivad juhtrolle keskkonnafondid).

Siiski saavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid järk-järgult valmistuda võimalikuks ökomaksureformiks tulevikus - ettevalmistavaks sammuks võiks olla lähemal ajal tehtav detailne analüüs, mille tulemustest lähtudes saaks pikemas perspektiivis

kavandada mõne uue majandushoova (eriti energiamaksude osas).

## Majandushoobadel võib olla positiivne mõju innovatiivsusele ja konkurentsivõimele

Kuna majandushoobade kasutuselevõtt toob kaasa saastamise kallinemise ning niisuguste ressursside nagu fossiilkütused, vesi ja jäätmed, kõrgema hinna, võib see omakorda ergutada võtma meie vajaduste rahuldamiseks kasutusele uusi protsesse, tehnoloogiaid ja tooteid. Näiteks võib tuua CO<sub>2</sub>-maksu ja keskkonnakaalutlustel põhinevad energiamaksud Skandinaaviamaades, mis ergutavad puhtamate energia-tootmistehnoloogiate väljatöötamist ja kasutuselevõttu. Tuleb märkida, et niisugust mõju suurendab saadud tulu või selle osa kulutamine energiasäästuprojektidele, majanduslikult tasuvate taastuvate energiaallikate kasutuselevõtule suunatud projektidele jms. Teiseks näiteks on USAs klorofluorsüsinike kasutamisel võetav maks, mis soodustas asenduskemikaalide väljatöötamist, kusjuures viimaseid omakorda eksporditi.

Seega aitavad majandushoovad majandusel saastamise ja ressursside kulukuse suurendamise kaudu liikuda ressursside "ökoloogiliselt tõhusama"<sup>16</sup> kasutamise poole. Weizsäcker ja Lovins (1997) näitavad, et juba praegu on energeetikas, töötlevas tööstuses ja transpordis olemas tohutu potentsiaal ressursitootlikkuse tõstmiseks tehnoloogiliste lahenduste abil, mis võib soodustada nii majanduse kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset kasvu. Mõned neist lahendustest on saavutatavad ka äriliselt tulusal viisil, ilma valitsuse

vahelesegamiseta. Autorid toovad näiteid ökoloogiliselt tõhusate projektide kohta, mis võimaldaksid suurendada ressursitootlikkust neljakordselt. Sel viisil saaks maailm kasutada kaks korda suuremat rikkust kui see praegu võimalik on, vähendades samas looduskeskkonnale avaldatavat koormust kahekordselt. Niisuguse mastaabiga struktuursete muutuste tootmises ja tarbimises saab ergutada ja soodustada majandushoodega, eriti kui nende hinnasignaalid ja muutumine on järkjärgulised ja tööstuses nõutavate pikkade planeerimisperiodide kestel prognoositavad.

Võttes arvesse keskkonnasõbralike uuenduste ekspordipotentsiaali, võivad majandushoovad - juhul, kui need on õigesti kavandatud - tõsta ka *konkurentsivõimet*. Sellel teemal on rahvusvaheline mõde: riigid ja firmad, mis esimesena maksu kehtestavad või reguleerima asuvad, võivad saavutada "esimese käigu õigusega" kaasnevaid eeliseid, nagu on viidatud näiteks 1993.a Delors'i esitatud Valges raamatus<sup>17</sup> "Euroopa Ühendus tõstaks majanduse summaarset tugevust selle ressursside optimaalse kasutamise kaudu ning kulukate kahjutustamisoperatsioonide vältimise kaudu, samal ajal kui saaks kasutada esimese käigu õigusest tulenevaid eeliseid; viimast argumenti ei tohiks alahinnata, kuna uus tehnoloogia ei ole hädavajalik mitte üksnes tööstusmaailmas, vaid ka uutes tööstusriikides ja arengumaades." Samuti tuleb märkida, et Holland ja Skandinaaviamaad kuuluvad hoolimata nende märkimisväärsetest keskkonnamaksustamise süsteemidest maailma kõige konkurentsivõimelisema majandusega

riikide hulka. Siiski tuleb rõhutada, kuivõrd ülioluline on majandushoova hoolikas ja õige kavandamine; puudulikult kavandatud hoode võib konkurentsivõimele olla hoopis negatiivne mõju.

### Majandushoovad aitavad ettevõtteid ja tarbijaid pikemaajaliste valikute tegemisel

Ergutava mõju avaldamiseks kavandatud majandushoob sunnib saastajat valima, kas investeerida vähemsaastavate meetmesse või tasuda nõutavaid makse. (Siinjuures on eelduseks, et järelevalve majandushoova toimimise üle, mis üleminekumajandusega riikides võib olla probleemiks, oleks piisav.) Niisuguse ergutusfunktsiooni kaudu mõjutavad õigesti kavandatud majandushoovad saastajate valikuid ja käitumist pikemas perspektiivis.

Hind ei ole aga sugugi ainus majanduslikku käitumist mõjutav faktor. Muude mõjurite hulgas on vähemsaastavatesse meetmetesse investeerimiseks vajaliku raha olemasolu või kättesaadavus; informatsiooni kättesaadavus alternatiivsete, vähem saastavate tehnoloogiate või toodete kohta, samuti niisuguste tehnoloogiate ja toodete olemasolu siseturul. Kuna informatsioon, alternatiivse tehnoloogia kättesaadavus ning muud mõjurid on hästikavandatud majandushoova praktikas rakendamiseks tavaliselt olulise tähtsusega, tuleb poliitika kavandajatel tihti töötada välja poliitikameetmete kombinatsioonid, mis käsitlevad konkreetsele majandushoovale alluva turu kõiki peamisi aspekte. Majandushoob, millega kaasnevad hästikavandatud toetavad meetmed, võib saastajate käitumise muutmisel olla vägagi või-

mas vahend, võimaldades samas paindlikkust tulevikku suunatud valikute tegemisel.

Panayotou (1998) on majandushoobade paindlikkusomadused võtnud kokku järgnevalt: "Lisaks turgu korrigeerivatele omadustele ja majandusliku otstarbekuse suurendamise tõhususele sobivad majandushoovad ideaalselt keskkonkaalutluste ja arenguvajaduste lepitamiseks ning keskkonna- ja majanduspoliitika integreerimiseks tulenevalt oma a) paindlikkusest, mis võimaldab heterogeensust ning b) muutuvatele tingimustele kohandumise võimest. Majandushoobade paljulubavuse võtmeks on nende võime rakendada turu jõudu ja indiviidi isiklike huvisid sobivas suunas ja muuta need eeldatavad säästva arengu vastased võimsateks liitlasteks. See toimub mitte delegeeritud või ette kirjutatud tegevuste kaudu, vaid tootjaid ja tarbijaid mõjutavate majanduslike stiimulite muutmise teel, kasutades maksimaalselt ära viimaste isiklike huve ja nende käsutuses olevat informatsiooni — nõudmata seejuures niisuguse informatsiooni avaldamist ning püstitamata suuri ja kulukaid bürokraatiabarjääre. Tegelikult nihutavad majandushoovad vastutuse uute ja täiendavate madala maksumusega saaste vähendamise võimaluste väljaselgitamise ja kasutuselevõtu eest bürokraatidelt turule."

### Majandushoovad on kasulikud hajureostuse vähendamiseks

Hajureostusallikatest - nagu näiteks mootorsõidukit gaasiheidest, spetsiifiliste toodete tekitatud jäätmetest või põllumajanduses kasutatavatest kemikaalidest -

tulenevad keskkonnaprobleemid on keerulised ning nende lahendamine käsu- ja kontrollimeetmete kaudu kallis. Majandushoovad — näiteks tootetasud, tagatisrahade kasutamine või edasimüüdivad saastelood — suudavad aga tunduvalt hõlpsamini ja väiksemate kulutustega jõuda ka hajutatud ning väikesemastaabiliste saasteallikateni ning vähendada neist lähtuvaid heitkoguseid. Väikeste saasteallikate ja hajureostuse probleemide lahendamisel võib oluline roll olla ka tugimeetmetel, nagu näiteks informatsioonikampaaniatel.

## Peatükk 3: Tegelikuses rakendatavad majandushoovad

### 3.1. Üleminekumajandusega riikide kogemused

Käesolevas alapeatükis käsitletakse üleminekumajandusega riikides juba rakendatud majandushoobade kasutamise praktilisi kogemusi, kasutades olemasolevat informatsiooni.<sup>18</sup> Tabelis 2 antakse valikuline ülevaade majandushoobadest, mis on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kavandatud spetsiaalselt keskkonnapoliitika ellurakendamiseks ja seotud loodusvarade kasutamiseks. See nimekiri on küllaltki pikk, sest kogemused saastetasude alal on selles regioonis suuremad kui kusagil mujal maailmas. Tabelis 2 ei ole esitatud keskkonnapoliitikast väljapoole jäävaid, kuid keskkonna seisukohast olulisi tasusid ja makse (näit selliseid energiaga seotud fiskaalmakse nagu aktsiisid ja lisandväärtusmaks/käibemaks).

Samuti vaadeldakse selles alapeatükis mitmeid uusi majandushoobi, mida võiks Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis rakendada (vt tabel 3). Ettepanekud mitmete uute majandushoobade kohta põhinevad vajadusel suurendada tulusid, et saada lisavahendeid EL-iga ühinemise protsessi raames vajalike investeringute rahastamiseks eesmärgiga saavutada vastavuse EL keskkonnadirektiividega. Mõnel juhul (siiski vaid vähestel juhtudel) on kavandatud ka uued stimuleeriva mõjuga majandushoovad, et alandada saastevähenduse üldmaksumust ning seega vähendada ka keskkonnasektori kogu rahavajadust. Kõige populaarsemad on tootemaksud/-

tasud ning neid töötatakse praegu välja peaaegu kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Ettepanekuid on tehtud väga mitmete toodete osas, kaasa arvatud pakkematerjalid, patareid/akud, rehvid, paber, värvained, lahustid, fluorestsentslambid, pesuvahendid, värvid ja lakid, väetised ja taimekaitsevahendid, külmkapid ning arvutiseadmed ja TV-aparaadid.

SRÜ riikide kohta selline informatsioon praegu puudub, kuid see on ettevalmistamisel. Vaatamata suurele arvule Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis juba rakendatavatele majandushoobadele ning osade majandushoobade suurele kasutegurile, on nende analüüsimisel selgunud mitmeid spetsiifilisi aspekte. Tuleb tunnistada, et analüüsimisel on rohkem tähelepanu pööratud majandushoobade tulused tekitavale aspektile, kusjuures majandushoobade stimuleeriva mõju hindamine on enamikel juhtudel jäänud tahaplaanile Oluliste majandushoovatüüpide (saastetasud ja -maksud, tootemaksud/-tasud, kasutamistasud ja subsiidiumid) konkreetsetel aspektidel peatutakse pikemalt järgmistes alapeatükkides.

#### 3.1.1. Majandushoobade poolt üleminekumajandusega riikides tekitatavad stiimulid ja tulud

Majandushoobade rakendamise peaesmärk on (või peaks olema) keskkonnaseisundi parandamisele kaasa aitamine. Nagu juba eelpool märgitud, püütakse majandushoobade abil keskkonnaseisundit

TABEL 2

## Valikuline ülevaade Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskkonnapoliitikas rakendatud majandush

	B&H	BUL	CRO	CZE
<b>ÕHUSAASTE:</b>				
Õhusaastetasu				X
Õhuheitenormidele mittevastavuse hüvitis		X	X	X
CO <sub>2</sub> -maks				
<b>VEEREOSTUS:</b>				
Veereostustasu			X	X
Veeheitenormidele mittevastavuse hüvitis		X	X	X
Reoveetasud	(X)	X	X	X
<b>JÄÄTMED:</b>				
Olmejäätmete käitlustasud	(X)	X	X	X
Jäätmete kõrvaldustasud				X
Jäätmenormidele mittevastavuse hüvitis		X	X	X
Joogipakendi tagatisrahad	X	X	X	X
Tuumajäätmete käitlemisega seotud maksud				
<b>JÄÄTMEDEGA SEOTUD TOOTEMAKSUD/TASUD:</b>				
Pakend				
Patareid /akud				
Külmkapid ja külmutusseadmed				
Määrdeained				
Rehvid				
<i>Osoonikihti lagundavad ained/tooted (CFC-d)</i>				X
<b>Transport:</b>				
Pliid sisaldava ja pliivaba bensiini maksu vahe	X	X	X	
Tootemaks/tasu mootorikütusele				
Kõrgendatud impordimaks kasutatud ja katalüsaatorita sõidukitele	X	X		
Teetollid/maksud			X	X
Müra-/õhusaastemaks lennubahenditele				X
<b>Looduskaitse ja looduse mitmekesisus:</b>				
Looduskaitseõuetele mittevastavuse hüvitis		X	X	
<b>Loodusvarad ja kaevandamine:</b>				
Loodusvarade kasutusmaks/-tasu või kaevandamisõiguse maks/tasu <sup>1</sup>			X	X
Vee kasutuse tasu			X	X

PEATÜKK 3: TEGELIKKUSES RAKENDATAVAD MAJANDUSHOOVAD

jandushoobadest (1998. a suve seisuga)

OSA 1 (2)

	<i>EST</i>	<i>HUN</i>	<i>LAT</i>	<i>LIT</i>	<i>POL</i>	<i>ROM</i>	<i>SR</i>	<i>SLO</i>	<i>YUG</i>
	X		X	X	X		X		(X)
	X	X	X	X	X	X	X		X
								X	(X)
	X		X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X		X
	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	?	X	?	X	X	X	X
	X		X		X		X		
	X	X	X	X	X		X		X
	X	X		X	X	X	X		X
							X	X	
	X	X	X		X				
		X	X						
		X	X						
		X	X						
		X	X						
		X	X		X	X	X	X	
		X		X	X	X	?		
		X					X	X	
	X	X		X	X		X		X
	X	X	X	X	X				
	X	X	X	X	X	X	X	X	X

TABEL 2 (järg)

	B&H	BUL	CRO	CZE
<b>Muu:</b>				
Tulumaksu-/lisandväärtusmaksu soodustused keskkonnahoidlikule tehnoloogiale/seadmetele				X
Maksusoodustused imporditavaile keskkonnahoidlikule tehnoloogiale/seadmetele		X	X	
<b>Keskkonnafondid<sup>2</sup></b>				
Riiklikud		X		X
Piirkondlikud				
Kohalikud		X		
Fond riigivõla tagasimakse ülekandmiseks keskkonnameetmete finantseerimiseks		X		

**Allikas:** Klarer, McNicholas (1999). **Kasutatud lühendid:** "X" = kogu riigi ulatuses rakendatav majandushoob; "(X)" = riigi osades piirkondades rakendatav majandushoob; "?" = puudub informatsioon selle kohta, kas majandushooba rakendatakse või ei; B&H = Bosnia ja Hertsegoviina; BUL = Bulgaaria; CRO = Horvaatia; CZE = Tšehhi Vabariik; EST = Eesti; HUN = Ungari; LAT = Läti; LIT = Leedu; POL = Poola; ROM = Rumeenia; SR = Slovaki Vabariik; SLO = Sloveenia; YUG = Jugoslaavia

positiivselt mõjutada; selleks kasutatakse majanduslikke stiimuleid, muutmaks käitumisharjumusi nii, et väheneks keskkonna saastamine ja ressursside tarbimine. Enamike Kesk- ja Ida-Euroopas rakendatavate majandushoobade põhiline, deklareeritud eesmärk on "luua stiimuleid heitmete vähendamiseks," "luua stiimuleid keskkonnavalaste normide täitmiseks," "luua stiimuleid saastamise vältimiseks" jne ehk teisiti sõnastatuna on majandushoobade esmane eesmärk soovitud keskkonnamõjutuste tekitamise ajendamine (vt Klarer ja McNicholas, 1999).

Majandushoobade **stimuleeriv mõju** keskkonnahoidlike tulemuste saavutamisele on mitmel põhjustel väga raske hinnata, seda nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kui ka mujal. Kõigepealt on juba keeruline (kui mitte võimatu) välja tuua majandushoobade selgelt eristatavat stimuleerivat mõju teiste keskkonnapoliitikavahendite (näit käsu- ja kontrollimeetmete) ning muude mõjude taustal, mis ei pruugi olla orienteeritud

keskkonnale (näit hinnareform, rahvusvaheline konkurents jne). Samuti ei ole Kesk- ja Ida-Euroopas kasutatavaid majandushoobi igakülgset ja süstemaatilist hinnatud ning seega on alus stimuleeriva mõju hindamiseks suhteliselt nõrk.

Siiski leidub mõningaid empiirilisi ja kinnitamata andmeid, mis näitavad, et osa Kesk- ja Ida-Euroopas rakendatud majandushoobi on soodustanud keskkonnahoidlikumaid käitumisharjumusi ja ka vastava praktika kasutuselevõttu. Mõned näited: Leedus korraldatud ettevõtete inventeerimise käigus leiti, et mitmed ettevõtted võtavad õhusaastetaseme vähendamiseks kasutusele suhteliselt odavaid meetmeid, osaliselt põhjustab seda soov vähendada saastetasusid (Semeniene, Bluffstone, 1997); õhusaastetasud, mis on Poolas ühed suuremad maailmas, on seal olnud stiimuliks saastevähendusmeetmete võtmiseks (Anderson ja Fiedor, 1997); Ungaris on osa ettevõtteid pakkematerjalidele kehtestatud tasude tõttu hakanud



	EST	HUN	LAT	LIT	POL	ROM	SR	SLO	OSA 2 (2) YUG
	X	X			X	X	X		X
	X	X	?	?	?	X	?		X
	X	X	X	X	X		X	X	X
	X				X				
				X	X				
					X				

Föderatiivne Vabariik. **Märkused:** 1) esitatakse ainult selliseid loodusvarade kasutuse ja kaevandamisõiguse makse/tasusid, mida rakendatakse osaliselt keskkonnanäesmärke silmas pidades, või selliseid, mille puhul osa tulust on määratud keskkonnanäesmärks sihtotstarbelisteks kulutusteks. 2) Käesolevaga keskkonnanäesmärke põhjalikult ei analüüsita (vt täpsema ülevaate saamiseks OECD/Phare keskkonnanäesmärke käsitlevat materjali "Sourcebook on Environmental Funds," 1999).

TABEL 3

**Valik uutest majandushoobadest, mille võimalik kasutuselevõtt Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on praegu kaalumisel (1998. a suve seisuga)**

	Edasimüüdivad load	CO <sub>2</sub> -/ energiamaks/tasu	Tootemaksud/ tasud	Ökomaksude reform
<b>Bulgaaria</b>			X	
<b>Tšehhi Vabariik</b>	X		X	X
<b>Eesti</b>		X	X	
<b>Ungari</b>			X / O	
<b>Läti</b>	X		X / O	
<b>Leedu</b>	X		X	
<b>Poola</b>	X	X	X	
<b>Slovakkia</b>			X	
<b>Sloveenia</b>		O	X	X

**Allikas:** Klarer, McNicholas (1999). **Märkus:** X = on tehtud ettepanekuid majandushoobade kasutamiseks; O = rakendatavad majandushoovad.

TABEL 4

**Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskkonnapoliitika rakendatavatest saaste- ja tootemaksudest saadud tulu (miljonit USD, nominaalväärtus ja % STK-st, 1994 ja 1997)**

	KEHTIVAD SAASTE- JA TOOTETASUD	TULUD 1994. a		TULUD 1997. a	
		USD (miljon)	Tulu, % STK-st	USD (miljon)	Tulu, % STK-st
<b>Bulgaaria</b>	Mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed)	1,5	0,02	0,3	<0,01
<b>Horvaatia</b>	Reostustasud (vesi)	23,4	0,16	42,2	0,22
<b>Tšehhi Vabariik</b>	Saastetasud ja mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed), tootemaks (freoon)	91,4	0,23	80,5	0,15
<b>Eesti</b>	Saastetasud ja mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed), pakendiaktsiis	1,6	0,07	4,8	0,10
<b>Ungari</b>	Mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed), tootemaksud (kütus, pakendid, rehvid, külmkapid, patareid/akud)	32,7	0,08	61,9	0,14
<b>Leedu</b>	Saastetasud (õhk, vesi) ja mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed)	5,2	0,12	19,2	0,20
<b>Poola</b>	Saastetasud ja mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed)	448,9	0,48	475,8	0,35
<b>Rumeenia</b>	Reostustasu (vesi), mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi)	a.p.	<0,05 (hinnang)	a.p.	<0,05 (hinnang)
<b>Slovakkia</b>	Saastetasud ja mittevastavuse hüvitised (õhk, vesi, jäätmed)	21,0	0,15	23,5	0,12

**Allikas:** Klarer and Lehoczki (1999); andmed Poola kohta: Francis, Klarer, Petkova (1999). **Kasutatud lühendid:** "a.p." = andmed puuduvad. **Märkused:** käesolevas tabelis toodud andmed hõlmavad ainult õhu-/vee-/jäätmesektori saastetasusid ja otseselt keskkonnapoliitikast lähtudes kehtestatud tootetasusid. Tuleb märkida, et mitmes riigis on rakendatud keskkonna seisukohast olulisi lisatasusid ja -maksu, nagu näiteks kaevandamismaksud/-tasud ja energiamaksud ning transpordiga seotud maksud (näit registreerimistasud, sõidukimaksud jne). Üksikasjalik ülevaade ülalmainitud majandushoobadest on toodud tabelis 3.5.

tähelepanu pöörama jäätmete tekitamise vältimisele ja rakendama abinõusid pakke- materjalide ringlussevõtuks (Klarer ja Lehoczki, 1999); Eestis on hiljuti sisseviidud alkoholipakendi aktsiis põhjustanud selliste pakendi korduskasutuse kiiret kasvu (Kraav, 1999). Majandushoobade stimulee-

riva mõju ulatus laieneb tänu regioonis rakendatavate majandushoobade jätkuvale edasiarendamisele, samuti uute majandushoobade rakendamisele ja keskkonnainormide järgimise tagamise kontrolli tugevdamisele.

Majandushoobade teiseks suuremaks

eesmärgiks üleminekumajandusega riikides on **tulu teenimine**. Kuigi osade regioonis kasutatavate majandushoobade puhul ei tunnistata, et nende esmaülesandeks on tulude tekitamine, näitab selliste hoobade analüüs, et neist enamike puhul on tulude teenimine siiski põhieesmärk. Selleks on mitmeid põhjusi. Paljud praegu rakendatavatest majandushoobadest võeti esmakordselt kasutusele plaanimajanduse ajal ning need ei olnudki kavandatud arvestatavate stiimulite loomiseks (st nende ainuke praktiline eesmärk oli tulude tekitamine, seda ka juhul, kui saadud tulu oli minimaalne). Praegune üleminekuperiood, kus mitmetes sektorites — nii riiklikus kui ka erasektoris ning kodustes majapidamistes — on rahakitsikus, hoiab poliitikuid sageli tagasi piisavalt kõrgete ja saastevähendusmeetmete kasutamist stimuleerivate keskkonnamaksude, -tasude ja trahvide kehtestamisest. Veelgi enam, eriti just EL-iga ühinemiseks ettevalmistusi tegevates Kesk- ja Ida-Euroopa riikides suureneb surve osadele riigi- ja munitsipaaltegevõtetele keskkonnainvesteeringute tegemiseks ning seal vaadatakse sihtotstarbelistele majandushoobadele kui selliste investeeringute rahastamise olulistele allikatele. EL keskkonnastandardite ja –normide rakendamiseks vajalike investeeringute ligikaudne maksumus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on väga suur: üks laialdaselt tsiteeritud number on 120 miljardit eurot (EDC, EPE, 1997). Kuigi SRÜ riikidel ei ole sellist põhjust keskkonnainvesteeringuteks, on seal *vajadus* keskkonnaalasesse infrastruktuuri investeerimiseks väga suur — tõenäoliselt samasuguses, kuid võimalik, et isegi veelgi suuremas suurusjärgus kui eelpool nimetatud summa. Majandushoobade tulude tekitamise potentsiaal säilitab regioonis seega esialgu oma otsustava tähtsuse.

Alltoodud tabelis 4 on näha, et mitmed regioonid kasutatavad majandushoovad on edukalt aidanud teenida märkimisväärseid tulusid.

Nende ja teiste majandushoobade rakendamisel saadud tulusid kasutatakse mitmel erineval viisil. Osa tuludest suunatakse riigieelarvesse ja/või kohalike omavalitsusüksuste eelarvetesse, kus neid võib kasutada avalike keskkonnaalaste teenuste või keskkonnaga mitteseotud avalike kulutuste rahastamiseks. Kuid enamik tabelites 4 ja 6 loetletud majandushoobadest on siiski otseselt ette nähtud keskkonnanäesmärkide saavutamiseks ja nende arvelt teenitud tulu suunatakse keskkonnanafondidesse, mille kaudu korraldatakse riikliku/kohalike omavalitsuste keskkonnapoliitika prioriteetsete projektide ja tegevuste toetamist.

**Riiklike tulude sihtotstarbeline** määratlemine ja keskkonnanafondide kasutamine tagab mitmeid võimalusi, kuid samas tekitab ka mõningaid probleeme. Selline sihtotstarbeline määratlemine jääb ka edaspidi palju vaidlusi põhjustavaks küsimuseks: see võib viia vahendite ebatõhusa eraldamiseni, samal ajal kui nende rahaliste vahendite suunamine teistesse (mitte eelnevalt määratletud) sektoritesse võimaldaks luua suuremat puhaskasu ühiskonnale. Selleks, et saavutada huvirühmade üldist heakskiitu tasude/maksude/trahvide kehtestamiseks, on vahendite sihtotstarbeline eraldamine siiski õigustatud (Opschoor *et al*, 1994). Samas on ka väidetud, et kui tulu saadakse paljudelt erinevatelt saastajatelt ning seejärel eraldatakse saastajatele, kes on valmis kasutusele võtma esmatähtsateks peetavaid saastevähendusmeetmeid, võib selline sihtotstarbeline eraldamine olla mingil määral tõhus ja aidata saastaja-maksab põhimõtet praktikas ellu rakendada.

**Keskkonnanafondide** kasutamine sihtotstarbeliselt määratletud tulude haldamise ja keskkonnainvesteeringute toetamise mehhanismina on aidanud mitmete Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide valitsustel ületada või leevendada paljusid majanduse üleminekuperioodiga seotud raskusi, mis piiravad saastaja-maksab

TABEL 5

 Valikuline ülevaade Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide keskkonnafondide tähtsamatest tunnusjoontest (tulud ja kulud antud miljonites USD<sup>1</sup>)

	<i>BULGAARIA: Riiklik Keskkonnakaitsefond</i>	<i>EESTI: Riikliku Keskkonnafondi Keskfond</i>
<b>Tegutseb praegusel kujul alates</b>	1993. aastast	1990. aastast
<b>Kokku: tulud/kulud<sup>2</sup></b>	Tulud/kulud	Tulud/kulud
1993	3,60 / 2,18	a.p. / a.p.
1994	4,42 / 3,42	0,93 / 1,08
1995	5,94 / 6,25	1,78 / 1,83
1996	6,14 / 8,48	6,78 / 5,41
1997	9,49 / 4,38	7,69 / 8,78
<b>Peamised tuluallikad 1997. aastal (koos %-iga kogutulust)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedelkütuse-tasu (78,4%)</li> <li>• Erastamisest laekuv tulu (13,8%)</li> <li>• Halduslõivud (3,7%)</li> <li>• Keskkonnavalasid trahvid (2,5%)</li> <li>• Laenu tagasimaksed koos intressidega (1,6%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskkonnavalasid tasud ja mittevastavuse hüvitised (46,2%)</li> <li>• Erastamisest laekuv tulu (27,4%)</li> <li>• Maavarade kaevandamisõiguse tasud (17,8%)</li> <li>• Pakendiaktsiis (3,4%)</li> <li>• Laenu tagasimaksed koos intressidega (2,3%)</li> <li>• Muu (2,9%)</li> </ul>
<b>Peamised kulutuste valdkonnad 1997. aastal (koos %-iga kõigest aastast tehtud keskkonnakulutustest)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Õhk (9,3%)</li> <li>• Vesi (43,7%)</li> <li>• Jäätmed (16,8%)</li> <li>• Seire (20,5%)</li> <li>• Pinnasekaitse (8,3%)</li> <li>• Muu (1,4%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Õhk (1,9%)</li> <li>• Vesi (33,3%)</li> <li>• Jäätmed (10,1%)</li> <li>• Ehitusprogramm (19,3%)</li> <li>• Järelevalve (11,9%)</li> <li>• Muu (23,5%)</li> </ul>
<b>Peamised väljamaksete mehhanismid 1997. aastal (koos %-iga üldväljamaksetest keskkonnaprojektidele)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toetused (76,8 %)</li> <li>• Intressita laenud (7,7%)</li> <li>• Investeeringud aktsiakapitali (15,6%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toetused (89,6%)</li> <li>• Intressita laenud (7,6%)</li> <li>• Sooduslaenud (2,8%)</li> </ul>

**Allikas:** Francis (1999). **Märkused:** "a.p." näitab, et andmed kas puuduvad või on fondi poolt esitamata. 1) Aasta keskmisel vahetuskursil põhinevad nominaalväärtused. 2) Informatsioon tulude kohta ei kajasta aasta alguse jääki; informatsioon

<i>POOLA: Riiklik Keskkonnakaitse- ja veemajandusfond</i>	<i>KASAHSTAN: Vabariiklik Keskkonnafond</i>	<i>VENEMAA: Föderaalne Keskkonnafond</i>
1989. aastast	1993. aastast	1992. aastast
Tulud/kulud 266,70 / 204,94	Tulud/kulud 3,09 / 2,77	Tulud/kulud 3,66 / 2,70
338,06 / 278,89	4,03 / 2,87	9,50 / 7,54
481,58 / 428,44	1,79 / 1,68	10,41 / 8,92
432,60 / 510,12	3,45 / 3,12	14,23 / 13,15
418,61 / 389,67	9,73 / 3,46	18,48 / 17,31
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskkonnaalased tasud (53,6%)</li> <li>• Keskkonnaalased trahvid (1,3%)</li> <li>• Välislaenud ja välisabi (3,6%)</li> <li>• Laenude tagasimaksed koos intressidega (35,7%)</li> <li>• Tulud finants-operatsioonidelt (5,8%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Õhusaastetasud (46,1%)</li> <li>• Reoveetasud (21,6%)</li> <li>• Jäätmetega seotud tasud (13,1%)</li> <li>• Õhusaastetrahvid (14,6%)</li> <li>• Reoveetrahvid (2,0%)</li> <li>• Jäätmetega seotud trahvid (2,7%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piirkondlikest fondidest ülekantud saastetasud ja trahvid (65,7%)</li> <li>• Laenude tagasimaksed koos intressidega (5,3%)</li> <li>• Ülekanded Kaug-Ida ja loodepiirkonna merefondidest (25,7%)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Õhk (33,2%)</li> <li>• Vesi (39,0%)</li> <li>• Kaevandamisega seotud kulutused (9,0%)</li> <li>• Pinnasekaitse (8,9%)</li> <li>• Looduskaitse (3,4%)</li> <li>• Õnnetused (1,8%)</li> <li>• Haridus (1,6%)</li> <li>• Seire (0,8%)</li> <li>• Muu (2,5%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskkonna-rajatiste ehitamine/remontimine (24,6%)</li> <li>• Uuringud (8,0%)</li> <li>• Looduskaitse (23,9%)</li> <li>• Programmide/projektide välja töötamine/arendamine (4,2%)</li> <li>• Haridus (2,4%)</li> <li>• Kaitsealad (6,5%)</li> <li>• Keskkonna-asutused (12,3%)</li> <li>• Muu (17,6%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Õhk (5,3%)</li> <li>• Vesi (13,6%)</li> <li>• Jäätmed (20,4%)</li> <li>• Mullastik/maa (2,1%)</li> <li>• Loodus (34,2%)</li> <li>• Haridus (3,9%)</li> <li>• Seire (15,3%)</li> <li>• Uuringud (1,4%)</li> <li>• Muu (3,0%)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sooduslaenud (61,2%)</li> <li>• Toetused (30,9%)</li> <li>• Intresside subsideerimine (2,5%)</li> <li>• Investeeringud aktsiakapitali (5,1%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toetused (100%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toetused (52,6%)</li> <li>• Investeeringud aktsiakapitali (37,3%)</li> <li>• Intressita laenud (8,2%)</li> <li>• Sooduslaenud (1,9%)</li> </ul>

kulude kohta ei kajasta üld- ega halduskulutusi ega teisi fondide poolt väljaspool keskkonnasektorit tehtud kulutusi; eelmiste aastate tulude ülekandmise tõttu võivad kulud ületada antud aasta tulusid.

TABEL 6

## Saastetasud Kesk- ja Ida-Euroopas (1998. a suve seisuga)

OSA 1 (2)

Riik	Sektor	Saastetasu liik	Maksustatavate saasteainete arv	Tulu 1997 (miljonit USD)	Keskkonnafondi laekuv tulu %
Bulgaaria	ÕHK	Ainult trahv	16	0,12	100%
	VESI	Ainult trahv	27	0,20	100%
	JÄÄTMED	Ainult trahv	13 (pinnas)	0,02	100%
Horvaatia <sup>1</sup>	ÕHK	Ainult trahv	a.p.	a.p.	Ei laeku fondi
	VESI	Maksud/ trahvid	a.p.	42,2	Veefond
	JÄÄTMED	Ainult trahv	a.p.	a.p.	Ei laeku fondi
Tšehhi Vabariik <sup>2</sup>	ÕHK	Maksud/ trahvid	ca 90	50,9	100%
	VESI	Maksud/ trahvid	5 indikaatorit	15,9	100%
	JÄÄTMED	Maksud/ trahvid	Kõik jäätmed	11,48	Osaliselt
Eesti	ÕHK	Maksud/ trahvid	ca 140	0,83	100%
	VESI	Maksud/ trahvid	7	1,41	100%
	JÄÄTMED	Maksud/ trahvid	Kõik jäätmed	2,01	100%
Ungari	ÕHK	Ainult trahv	ca 200	3,3 (hinnang)	70%
	VESI	Ainult trahv	32	1,8	70%
	JÄÄTMED	Ainult trahv	Ohtlikud jäätmed	0,4	70%
Läti	ÕHK	Maksud/ trahvid	ca 160	a.p.	100%
	VESI	Maksud/ trahvid	36	a.p.	100%
	JÄÄTMED	Maksud/ trahvid	5 klassi	a.p.	100%
Leedu <sup>3</sup>	ÕHK	Maksud/ trahvid	ca 100	7,1	70%
	VESI	Maksud/ trahvid	51	7,6	70%
	JÄÄTMED	Ainult trahv	5 klassi	0,3 (hinnang)	100%
Poola <sup>4</sup>	ÕHK	Maksud/ trahvid	62	175,9	100%
	VESI	Maksud/ trahvid	6	106,3	100%
	JÄÄTMED	Maksud/ trahvid	19	72,0	100%
Rumeenia <sup>1,5</sup>	ÕHK	Ainult trahv	22	0,98 (hinnang)	Ei laeku fondi
	VESI	Maksud/ trahvid	ca 20	1,08	Veefond
	JÄÄTMED	-	-	-	-

**TABEL 6 (continued)**

<i>Riik</i>	<i>Sektor</i>	<i>Saastetasu liik</i>	<i>Maksustatavate saasteainete arv</i>	<i>Tulu 1997 (miljonit USD)</i>	<i>OSA 2 (2) Keskkonnanfondi laekuv tulu %</i>
<b>Slovakkia<sup>6</sup></b>	ÕHK	Maksud/ trahvid	ca 120	11,7	100%
	VESI	Maksud/ trahvid	5 indikaatorit	6,06	100%
	JÄÄTMED	Maksud/ trahvid	Kõik jäätmed	5,2	Osaliselt
<b>Sloveenia<sup>7</sup></b>	ÕHK	CO <sub>2</sub> -maks	1 (CO <sub>2</sub> )	0,05	Ei laeku fondi
	VESI	Maks	7	2,91	Ei laeku fondi
	JÄÄTMED	-	-	-	-
<b>Jugoslaavia</b>	ÕHK	Ainult trahv	a.p.	a.p.	Ei laeku fondi
	VESI	Maksud/ trahvid	a.p.		Ei laeku fondi
	JÄÄTMED	Ainult trahv	a.p.	a.p.	a.p.

**Allikas:** Põhineb Klareri, McNicholas'i materjalil (1999). **Märkused:** a.p. = andmed puuduvad. 1) Rumeenias ja Horvaatias praegu keskkonnanfonde ei ole. 2) Tšehhi andmed jäätmetasudelt saadud tulu kohta näitavad ainult Riiklikku Keskkonnanfondi eraldatud tulusid. 3) Leedu andmed tulude kohta pärinevad aastast 1996. 4) Poola andmed tulude kohta pärinevad aastast 1996. Andmed tulude kohta õhusaastetasudelt näitavad ainult SO<sub>2</sub>- ja NO<sub>x</sub>-tasudelt saadud tulu. 5) Rumeenia andmed tulude kohta pärinevad aastast 1996. Andmed veesektori kohta näitavad ainult Veefondi kogutud trahve. 6) Slovakkia andmed jäätmetasudelt saadud tulude kohta näitavad ainult Riiklikku Keskkonnanfondi eraldatud tulusid. 7) Sloveenias hakati CO<sub>2</sub>-maksu rakendama 1997. a. Järgmistel aastatel on tulud olnud suuremad.

põhimõtte täielikku kohaldamist ja takistavad arenenud turumajandust iseloomustavate rahaliste mehhanismide esiletulekut või nende tõhusat rakendamist. Sellised raskused hõlmavad keskkonnakaitse korraldamise järgimise ebatõhusat tagamist, rangeid rahalisi piiranguid ettevõtetele ja/või majapidamistele, fiskaalsüsteemi ebakindlust, vähearenenud kommertskapitaliturge ja ebapiisavat teavet keskkonnakahjustuste maksumuse kohta. Kuigi fonde tuleks saastaja-maksab põhimõtte järgi pidada alles "paremuselt teiseks" ning sellele põhimõttele ülemineku alternatiivvariandiks, on fondid osutunud mitmetes Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides kasulikuks, sest nad:

- kiirendavad positiivseid keskkonnanalaseid muudatusi;
  - on keskkonnanalaste finantseeringute siseturu arenemise katalüsaatoriks;
  - on abivahendiks keskkonnainvesteeringutele täiendava rahastamise saamisel;
  - tagavad rahaliste vahendite paindlikuma kasutamise, sest võimaldavad vältida eelarvemenetluse standardsete protseduuridega kaasnevaid bürokraatlikke piiranguid;
  - tugevdavad siseriiklikku suutlikkust projektide ettevalmistamiseks ja poliitika rakendamiseks.
- Võttes arvesse, et Kesk- ja Ida-Euroopa

ning SRÜ riikides on enamike majandushoobade eesmärgiks pigem tulude kui stiimulite tekitamine ning arvestades, et neist saadavate tulude põhiosa suunatakse keskkonnanafondidesse, võib majandushoobade keskkonnaalast kasulikkust täielikult hinnata ainult juhul, kui arvesse võetakse ka fondide rolli ja tõhusust. Tabelis 5 on antud valikuline ülevaade Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide keskkonnanafondide tähtsamatest tunnusoontest. Fondide olulist rolli iseloomustab hiljuti läbi viidud uurimus, mis näitas, et aastatel 1993-1996 Poolas moodustas keskkonnanafondide osa 30% - 40% saaste kahjutustamise ja vähendamise investeringute finanseerimisest riigis, Ungaris, Leedus ja Sloveenias oli see näitaja 1996. aastal 20% ja Venemaal — umbes 5% (OECD/EAP Task Force, 1999). Täpsema ülevaate keskkonnanafondide võimalustest ja piirangutest saavad lugejad kahest OECD trükisest: “*Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition*” (ilmub 1999. aastal) ja “*St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*” (1995).

Kuigi on raske prognoosida, milline saab tulevikus olema majandushoobade (sealhulgas keskkonnanafondide) roll nimeetatud regioonis, on siiski väga tõenäoline, et nende osatähtsus jääb keskkonnapoliitikas endiselt väga suureks. EL-iga ühinemiseks ettevalmistusi tegevatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele avaldatakse survet, et nad järgiksid EL keskkonnanafondide ja norme; oma stiimuleid ja tulusid tekitavate funktsioonide kaudu võimaldavad majandushoovad poliitikutel neid nõudeid ka täita. Mõnes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis on keskkonnanafondil juba konkreetne roll ühinemisega seotud esmatähtsate investeringute rahastamisel. Kuigi SRÜ riikidel ei ole EL-iga ühinemisega võrreldavat otsest stiimulit, on nendes riikides siiski väga suur potentsiaal majandushoobade kasutamiseks nii keskkonnaseisundi parendamiseks kui ka

majanduse tõhustamiseks. Keskkonnasektori riigiasutused nendes riikides peavad seda potentsiaali veenvalt näitama teistele riigiasutustele (näit rahandusministerriumitele) ja poliitikutele, kes on põhiliselt hõivatud sellises üleminekustaadiumis olulisemaks peetavate majandus- ja sotsiaalprobleemidega.

### 3.1.2. Saaste- ja tootetasud

Viimaste aastate jooksul on peaaegu kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides hakatud rakendama **saastetasusid** õhu- ja veeheitmetele ning jäätmete kõrvaldamisele. Saastetasud on seotud lubade süsteemiga: saastetasu põhimäära rakendatakse kogusaaste suhtes, mis jääb lubatud saastekoguse piiresse; saasteainete või jäätmete lubatust suuremas koguses või loata keskkonda viimisel rakendatakse saastetasu kõrgendatud määra (trahvimäära). Saastetasu kõrgendatud määra rakendamise eesmärgiks on luua stiimuleid saastekoguse vähendamiseks lubatud tasemeni: seega on nendel nõuetega vastavusse viimise funktsioon. Saastetasude eesmärk on tulude tekitamine ja majanduslikult otstarbekate keskkonnakaitse meetmete rakendamise ergutamine, saavutamaks lubatud saastetasemetest väiksemaid tasemeid. Sellist süsteemi on rakendatud Poolas, Tšehhi Vabariigis, Eestis, Lätis, Leedus ja Slovakkias (vt tabel 6). Nagu eelmises alapeatükis selgitati, on saastetasudest saadavad tulud suurel osal määratud riiklike ja kohalike keskkonnanafondide kaudu rahastatavate kulutuste tarbeks. Saastetasude ja keskkonnanafinantseerimise süsteemi otsese seotuse tõttu nendes riikides on saastetasudel äärmiselt oluline roll nii keskkonnapoliitikas kui ka saastaja-maksab põhimõtte ellurakendamisel.

Üheks raskuseks saastetasude ja nõuetele mittevastavuse hüvitiste väljatöötamisel käsitletavas regioonis on tasumäärade määratlemine. Tavaliselt kehtestati pea-



miselt sotsiaal-poliitilistel põhjustel sellised määrad, et need ei stimuleerinud saastajaid saastetasude maksmise asemel saastevähendusmeetmetesse investeerima (vt tabel 7). Üheksakümnendate aastate alguses vähendas inflatsiooni kõrge tase mitmes riigis saastetasude stimuleeriva mõju reaalsel tõhusust ja tulude tekitamise potentsiaali veelgi. Mittevastavuse hüvitised - teoreetiliselt kavandatud selleks, et ära hoida keskkonnanõuete rikkumist saastajate poolt – on samuti liiga väikesed võrreldes kulutustega meetmetele, mille kasutuselevõttu nad peaksid ergutama. Mõnede saastetasude ja hüvitiste (näit veereostustasud Slovakkias) määrad olid kehtestatud nii, et saastamise suurenedes määrad eksponentsiaalselt vähenevad ning mis seetõttu ei ole arvestatavaks stiimuliks ega täida ka tulude teenimise funktsiooni. Näib, et maksusüsteemi rõhuasetus tuluvoogude säilitamisele on samuti takistanud selliste kõrgemate ja keskkonna seisukohast võib-olla tõhusamate tasumäärade rakendamist. Mõnel juhul oli tasumäärade otsene eesmärk pigem tulude tekitamine kui keskkonna või majanduse tõhususe kriteeriumite arvestamine.

Viimasel aastakümnel on leitud lahendused mõne sellise tõkke ületamiseks ning osades riikides on saavutatud teatud edu keskkonnamaksude süsteemi arendamisel. Saastetasude rakendamisele ja nende tõhususele on kaasa aidanud järgmised mõjutegurid:

- saastetasudega maksustatavate saasteainete arv on vähenenud ja kogu süsteemi on lihtsustatud;
- keskkonda suunatavate heitmete seire on paranenud;
- saastetasude kogumine on lisatud olemasolevasse maksustruktuuri, mille tagajärjeks on maksete kogumise suurem tõhusus;
- saastetasude tähtjaks maksmata jätmise korral lisatakse viivis ning makseid kogub maksuamet;

TABEL 7

### Tasumäärad mõnedele saasteainetele valitud Euroopa riikides (USD/tonni saasteaine kohta)

Country	Type	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
Riik	Tasu/ maksu liik	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
<b>Tšehhi Vabariik</b> (1997)	Saastetasu	29	24
	Mittevastavuse hüvitis	44	36
<b>Eesti</b> (1997)	Saastetasu	2	5
	Mittevastavuse hüvitis	116	265
<b>Poola</b> (1997)	Saastetasu	94	94
	Mittevastavuse hüvitis	940	940
<b>Taani</b> (1998)	Saastemaks	1460	0
<b>Prantsusmaa</b> (1998)	Saastemaks	30	25
<b>Rootsi</b> (1998)	Saastemaks	3750	5005

**Allikad:** Klarer/McNicholas (1999) ja Ekins/Speck (1999). **Märkused:** Saastetasu — makstakse lubatud saastekoguse raamesse jäävate heitkoguste korral; mittevastavuse hüvitis — makstakse lubatust suuremate või loata saastekoguste korral. Tuleb märkida, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on ostujõud 2-5 korda väiksem kui ülalmainitud lääneriikides.

- tasumäärasid on muudetud järk-järgult kehtestades neid mitmeks aastaks etteteatatud protsenditõusuga;
- tasumäärad on seotud inflatsioonisastemega;
- tasumäärasid on tõstetud eesmärgiga soodustada saasteainete või jäätmete vähendamise meetmete rakendamist;
- kehtestatud saastetasu kõrgendatud määrad on piisavalt suured tekitamiseks stiimuleid saastamise vähendamiseks.

Mõned poliitikud ja ärimed on mures, et saastetasude kõrgemad määrad takistavad majanduse arengut ja kasvu. Kuid näiteks Poolas rakendatud õhusaastetasud näitavad selgesti, et see ei pruugi nii olla: Poolas rakendatavad SO<sub>2</sub>- ja NO<sub>x</sub>-tasumäärad (vt tabel 7) on kogu üleminekuajaperioodi jooksul olnud suhteliselt kõrged, seda isegi võrrelduna analoogsete tasudega mõnes lääneriigis. Arvestades, et energia tarbimine Poolas põhineb rohkem kui 80% ulatuses söel ja naftaproduktidel ning maksete kogumise tõhusus oli suur, oli nendel saastetasudel ilmselt laiem mõju riigi tööstusele ning selle reformile. Poola SKT ja tööstustoodangu kasv aastatel 1990-1997 ületab märkimisväärselt sellealaseid tulemusi mistahes teises Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigis, mis näitab, et kõrged saastetasu määrad ei pruugi majanduskasvu takistada. Pigem vastupidi, Poola näide tõestab, et investeeringud puhtamasse tootmisse ja moodsasse tehnoloogiasse võivad tegelikkuses kaasa aidata majanduse kiiremale ümberstruktureerimisele.

Hiljuti on mitmes riigis hakatud kasutama **tootemakse/-tasusid** spetsiifiliste keskkonnaprobleemidega seotud toodetele. Näiteks nii Tšehhi Vabariigis kui ka Slovakkias on rakendatud tootetasusid osoonikihti lagundavatele ainetele, Poolas ja Eestis on kasutusel pakendiaktsiis. Kuigi mitmes selle regiooni riigis kaalutakse keskkonnaalaste tasude laiendamist ka teistele toodetele, rakendatakse praegu mitmeaspektilisi tootetasusid ainult Ungaris ja Lätis. Kuigi need tasud on seotud spetsiifiliste keskkonnaeesmärkidega, on nende põhiline ülesanne siiski keskkonnanfondidele tulude teenimine.

Ungaris rakendatakse tootetasusid bensiinile, pakenditele, rehvidele, külmkappidele, patareidele/akudele ja määrdeainetele. Süsteemi eesmärk on tekitada tulusid tootega seotud jäätmehoolduse probleemide lahendamiseks ning luua stiimuleid keskkonnaohutlike toodete tarbi-

mise vähendamiseks. 1997. aastal andsid tootetasud Riiklikku Keskkonnakaitsefondi 78% kogu 93 miljoni dollari suurusest tulust. Mõnel puhul kombineeritakse sihtotstarbelisi keskkonnaga seotud tootetasusid teiste mittesihtotstarbeliste maksudega. Näiteks on kütusele kehtestatud tootetasud ja aktsiisid põhjendanud selles regioonis kõige suurema bensinihinna.

Ungaris tekkis seoses tootetasudega ka rida probleeme. Üks suuremaid nendest oli tasumäärade rakendamine: määrad kehtestati liiga madalad, mistõttu nad ei põhjendanud vastavate toodete tootmise ja tarbimise märkimisväärset vähenemist. Osadele toodetele (alumiiniumipurgid, külmkapid) kehtestatud madalate tasumäärade ja saadud väikeste tulude tõttu leidsid keskkonnaasutused, et tootetasudest üksi ei piisa vajalike jäätmehooldusalaste investeeringute rahastamiseks. Samuti selgus, et tasude kogumine on kõige lihtsam kütuste ja külmkappide puhul, kui tootetasusid maksavad suuremad ettevõtted, ja raskem pakendite puhul, kui tasusid maksab märksa suurem arv väikesi ettevõtteid. 1977. aastal said Ungari maksuinspeksioonid volituse tasude kogumiseks, mis muutis tasude süsteemi tõhusamaks. Edasist tähelepanu nõuab keskkonna- ja maksuasutuste ning mitmete huvirühmade koostöö, mis on vajalik laialdase korduskasutust ja ringlussevõttu propageeriva kampaania elluviimiseks. Lõpetuseks tuleks rõhutada, et maksusüsteemi kavandamisel tuleb kaaluda tootetasude ühtlustamist EL vastavates õigusaktides sisalduvate nõuetega (näit märgitakse EL reeglites ühtse turu kohta, et riiklik maksustamispoliitika ei tohi diskrimineerida välisfirmasid ja importkaupu).<sup>19</sup>

Ressursside ja teenuste **täiskulude arvestav hinnakujundus**<sup>20</sup> nõuab kõigi ühiskonna poolt tootmise ja tarbimise käigus juba tehtud ja veel tehtavate, sise- (erakulu) ja väliskulude (sotsiaalne kulu) täielikku arvestamist ja kajastamist kauba või teenuse hinnas. Vältimaks ressursi ületarbimist ja/või

TABEL 8

**Majapidamiste veetariifid valitud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (1997. aasta lõpp) ja EL riikides (1995)**

Riik	Veevarustus (USD/m <sup>3</sup> )	Kanaliseerimine ja reoveepuhastus (USD/m <sup>3</sup> )	Arve veevarustuse ja kanalisatsiooni teenuste eest (aasta keskmine) (200 m <sup>3</sup> vee tarbimise eest aastas)
<b>Bulgaaria</b> (min.-maks.)	0,06 – 0,28	0,01 – 0,11	a.p.
<b>Horvaatia</b> (min.-maks.)	0,36 – 0,99	a.p.	a.p.
<b>Eesti</b> (min.-maks.)	0,12 – 0,41	0,14 – 0,70	a.p.
<b>Ungari</b> (min.-maks.)	0,24 – 0,70	0,14 – 0,56	a.p.
<b>Rumeenia</b> (keskmine)	0,19	0,08	a.p.
<b>Slovakkia</b> (keskmine)	0,18	0,09	a.p.
<b>Sloveenia</b> (keskmine)	0,38	0,13	a.p.
<b>Taani</b>	0,52	1,55	Kopenhaagen 223 USD; Åarhus 132 USD
<b>Soome</b>	a.p.	a.p.	Helsingi 190 USD; Turu 278 USD
<b>Prantsusmaa</b>	a.p.	a.p.	Pariis 162 USD; Lyon 301 USD
<b>Saksamaa</b>	1,78	2,45	Keskmine tariif – piirkonniti on suured erinevused
<b>Holland</b>	a.p.	a.p.	Amsterdam 169 USD; Haag 267 USD
<b>Portugal</b>	a.p.	a.p.	Lissabon 64 USD; Porto 108 USD
<b>Hispaania</b>	a.p.	a.p.	Barcelona 134 USD; Sevilla 58 USD
<b>Rootsi</b>	a.p.	a.p.	526 USD (riigi keskmine)
<b>UK</b> (1998. a andmed)	1,22	0,98	Riigi keskmine: 369 USD (kui kasutatakse mõödikuid) ja 404 USD (kui ei kasutata mõödikuid); piirkonniti on suured erinevused

**Allikad:** Andmed Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta: Klarer, McNicholas (1999); andmed EL kohta: Speck (1999b).  
**Lühendid:** UK = Ühendatud Kuningriik. Märkused: a.p. = andmed puuduvad. EL liikmesriikides tasutavate arvete konverteerimisel ECU-dest USD-tesse kasutati vahetuskurssi 1ECU = 1.1 USD; Horvaatia veevarustus tasu sisaldab kanalisatsiooni ja reoveepuhastus tasu ning reovee saastetasu.

ületootmist ning ammendumist ja kesk-konnaseisundi halvenemist peavad kõik tootmises või tarbimises kasutatavad ressursid kajastuma kauba hinnas. Täiskulude arvestaval hinnakujundusel on mit-

meid eeliseid: selline hinnakujundus, mis tekitab kasutajale samasuguseid kulutusi kui ühiskonnale, annab tõese signaali ressursi suhtelise nappuse kohta ning ka hea stiimuli ressursside säästvaks ja otstarbekaks kasuta-

miseks. Tuleb märkida, et täiskulude mittearvestava hinnakujunduse korral on ikkagi ühiskond see, kes maksab subsidiumite kaudu teenuste ja ressursside eest, kusjuures kasutaja jaoks on subsideeritud teenuste ja ressursside hinnad odavamad ning seega on ka stiimul neid tõhusalt kasutada väiksem. Fiskaalpoliitika seisukohast vaadatuna vähendab täiskulude arvestav hinnakujundus koormust riigieelarvele: puudub vajadus subsideerida tootjaid ja tarbijaid ning samuti hüvitada oma kulutusi ainult osaliselt katvate kommunaalteenuste kahjumit. Finantsseisukohast lähtudes vähendab selline hinnakujundus vajadust lisakapitali järele varustussüsteemi laiendamiseks. Veelgi enam, täiskulude arvestav hinnakujundus kaitseb loodusvarasid ja vähendab keskkonnakahjustusi ning seega väheneb vajadus kaitse- või leevendamismeetmete võtmiseks tehtavate kulutuste järele. Näiteks kasvava energianõudluse rahuldamine pigem energia täiskulude arvestava energia tõhusamat kasutamist ja kokkuhoidu ergutava hinnakujunduse abil, kui energia-tootmise suurendamise teel, väldib uute elektrijaamade ehitamist ning seega vähendab ka vajadust rahaliste vahendite järele (näiteks SO<sub>2</sub> ja CO<sub>2</sub> vähendamiseks vajalike seadmete hankimiseks). Esialgu põhjustab selline hinnakujundus tootjatele suuremaid kulutusi ja tarbijatele kõrgemaid hindu, kuid pikas perspektiivis peaks säästlikuma majanduskasvuna väljenduv kasu need kulutused üles kaaluma, kuigi sellise hinnakujunduse mõju pehmendamiseks võib osutada vajalikuks väikese sissetulekuga elanikkonnarühmade mingis vormis toetamine.

Vaatamata loetletud eelistele on täiskulude arvestav hinnakujundus üleminekumajandusega riikides alati poliitiliselt ja sotsiaalselt õrn teema. Üleminekuperioodil on sissetulek inimese kohta tavaliselt väike ja kodaniku suutlikkus ja valmidus varem odavate või tasuta saadud teenuste eest maksta on samuti väike. Selline stsenaarium toimis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tõenäoliselt ülemineku-

perioodi esimestel aastatel, kui inflatsioon ületas sissetulekute kasvu, hindade vabakaskmine põhjustas üldist hinnatõusu jne Alates 1994. aastast on ostujõud enamarenenud üleminekumajandusega riikides tõenäoliselt märkimisväärselt tõusnud. Ka praegu esineb enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides hindade reguleerimist ning suure osa riigi- ja munitsipaalteenuste poolt pakutavate kommunaalteenuste märkimisväärselt subsideerimist. Kommunaalteenuste tagamiseks tarvilike uute keskkonnahoidlike tehnoloogiate/seadmete osaline riiklik toetamine on praegu tõenäoliselt paratamatu, kuna nende maksumus on väga suur (sageli tuleb selliseid tehnoloogiaid/seadmeid eksportida lääneriikidest) ning need investeringud osutuksid võimalikuks ainult pärast kasutamistasude pikaajalist kogumist. Praegu rakendatavad kommunaalteenuste kasutamistasud (tariifid) on märgatavalt väiksemad kui samalaadsed tasud lääneriikides, nagu võib näha ka tabelis 8 toodud näites veehindade kohta. Kui lähtuda ostujõu pariteedist (vahe Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning arenenud lääneriikide vahel on ligikaudu 2-5 korda), siis on erinevused väiksemad. On selge, et kasutamistasude määrasid tuleb järgmistel aastatel pidevalt tõsta (et katta vähemalt üld- ja hoolduskulusid ja teenida vahendeid uute rajatiste ehitamiseks võetud laenude tagasimaksmiseks) ning see tõus peab olema vähemalt võrdeline ostujõu suurenemisega. Kaugem eesmärk peaks olema täiskulude arvestava hinnakujunduse järkjärguline kasutuselevõtt.

Peamistel energia tootmise ja tarbimisega seotud kaupadel (elekter, süsi, gaas ja bensiin) on jätkuvalt muutlik ja oluline roll nii makromajanduse kui ka keskkonna seisukohast lähtudes. Nende turgude praegust olukorda käsitletavas regioonis iseloomustab tegelikke kulusid mittekajastav hinnakujundus (väiksemad hinnad); tootjate osaline subsideerimine; ebatõhus tootmine, jaotamine ja tarbimine; põhiliselt suure keskkonnamõjuga kütuste kasutamine. Madalate hindade tõttu saadud väike tulu ei

ole tavaliselt piisav tehnoloogiaseadmete samal tasemel hoidmiseks ning olukorra parandamiseks. Seetõttu on regioonile iseloomulik väga energiamahukas tarbimine SKT ühiku kohta.

EL-iga ühinemiseks valmistuvates Kesk- ja Ida-Euroopa riikides annab EL seadustik raamistiku keskkonda mõjutavate kommunaalteenuste prioriteetsuse määratlemiseks. Reoveepuhastus- ja jäätmehooldussektoreid märgitakse EL Agenda 2000 raames läbi viidud riikide hindamistel tavaliselt kui erilist tähelepanu nõudvaid valdkondi. Investeeringuvajadus vastavate EL direktiivide nõuete rakendamiseks moodustab põhiosa EL-iga ühinemiseks vajalikest keskkonnakulutustest, kusjuures neid teenuseid tagavad suures ulatuses riikliku- ja munitsipaalsektori ettevõtted. Majapidamised ei ole valmis tavaliselt nende teenuste eest palju maksta, kuid nende maksevõime enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on viimastel aastatel kindlasti kasvanud.

Lisaks kasutamistasudele kommunaalsektoris (energia, transport, vesi ja jäätmed) võivad majandushoovad täita olulist osa ka riiklike loodusvarade kaitsmisel/säilitamisel, kui nende abil saadakse piisavalt suuri tulusid keskkonnanafondidesse ja/või riigieelarvesse suunamiseks. Seda ülesannet võivad majandushoovad täita mitmel viisil: *ressurside kasutuse tasu/maksu, maakasutuse sihtotstarbe muutmise tasu ja puhkealade kasutamistasude* kaudu.

Loodusvarade kasutuse tasu on näiteks tasu vee kasutuse, maavarade kaevandamise ja raieõiguse eest, st otsesed maksed majandustegevuses tarbitud või kasutatud loodusvarade eest. Sellised tasud loovad otsustetegijate jaoks hoova väärtuslike loodusvarade säästva majandamise edendamiseks. Mõnes regiooni riigis suunatakse kaevandamise/kasutuse maksudest laekunud tulu riigieelarvesse, mistõttu saadav täiendav keskkonnakasutamine jääb suhteliselt väikeseks. Teistes riikides, nagu näiteks Eestis, Lätis ja Leedus, on maksustamine seotud kasutuslubadega, kus on märgitud ka kaitsenõuded.

Lätis on tasude süsteem seotud mittevastavuse trahvidega ning saadud tulud eraldatakse keskkonnanalasteks kulutusteks.

Mitmes regiooni riigis on kehtestatud ka tasu maakasutuse sihtotstarbe muutmise eest: Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias rakendatakse seda eesmärgiga minimeerida põllu- ja metsamaa kasutamist muul otstarbel. Lõpetuseks võib mainida, et viimasel ajal on palju tähelepanu pööratud sellistele kasutamistasudele nagu kaitseala/rahvuspargi külastamise tasu, ulukite küttimisõiguse hind, kalapüügiõiguse tasu ja turismiga seotud hüvitised, mis võimaldavad kaitsta looduse mitmekesisust ning loodusmaastikke. Praegu on Poola üks väheseid riike regioonis, kus rahvuspargi külastamine on tasuline, kuid see suund leiab üha rohkem tunnustust, sest sel moel katavad loodusosalad vähemalt osa neile tehtavatest kulutustest ise. Uluki küttimisõiguse hinnal ja kalapüügiõiguse tasul on täita kaksikroll: ergutada kaitsealuste liikide suhtes kehtestatud nõuete täitmist ning tekitada tulu nende liikide kaitsmiseks. Praegu kaalutakse Bulgaarias loodusega seotud uue maksu sisseviimist. Eelnõu näeb ette kaitsealadel paiknevatele ettevõtetele aastamaksu kehtestamist ja tulude haldamist riikliku ja munitsipaalsete keskkonnanafondide poolt.

### 3.1.4. Subsiidiumid

Laiemas mõistes võib *subsiidiumina* käsitleda kõiki finantstoetuse vorme, mis vähendavad teenuste ja kaupade tarbimis- või tootmiskulusid. Selles tähenduses ei hõlma subsiidiumid ainult otseseid makseid tootjatele ega tähenda tarbijate jaoks üksnes hindade reguleerimist, vaid ka:

- maksualandeid, -vabastusi ja -soodustusi;
- sooduslaene, laenude garanteerimist;
- maksuviivitusi, maksete mittelaekumisi, võlgade kustutamist;
- tollibarjääre; ja tariifivabastusi;
- infrastruktuuri- ja kommunaalteenuste

pakkumist alla nende tegeliku omahinna;

- tasuta või odavamaga hinnaga kaupade ja teenuste kasutamine (näit ametiauto kasutamine, tasuta bensiin, tasuta parkimine jms).

Paljudel juhtudel on subsiidiumite tagajärjel antavatel hinnasignaalidel negatiivne keskkonnamõju. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on subsiidiumite maksmine alates 1990. aastast riigieelarvete defitsiidi tõttu vähenenud. Vaatamata sellele on subsiidiumite roll kolmes tähtsas valdkonnas (energia-, transpordi- ja põllumajandussektoris) nii keskkonna kui ka majanduse seisukohast lähtudes endiselt suur. Neid sektoreid subsideeritakse ka paljudes Lääne-Euroopa ja OECD riikides. EL-iga ühinemiseks läbirääkimisi pidavates Kesk-Euroopa riikides on subsideerimispoliitika reformimine ja EL juhustega ühtlustamine juba alanud. Konkreetsetes sektorites (näiteks energiasektor) avaldavad ühtlustamiseks vajalikud investeeringud tõenäoliselt ka positiivset keskkonnamõju. Teistes sektorites (näiteks transport ja põllumajandus) tuleks põhjalikumalt analüüsida subsideerimispõhimõtete EL poliitikaga ühtlustamise mõju keskkonnale.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on energiasektoris hindade vabakslaskmise ja subsideerimise vähendamisega juba alustatud, selle protsessi eesotsas on tavaliselt enamarenenud üleminekuajandusega riigid. Kuigi informatsioon söe, elektri ja keskkütte subsideerimise kohta on lünklik, võib siiski eeldada, et subsideerimine mingil kujul ikkagi toimub. Subsidiidide varjatud vormiks võib olla ka ettevõtete (sealhulgas riiklike tööstusettevõtete) ja majapidamiste energiaarvete maksmata jätmine.

Enne 1990. aastat soodustati (subsidiidide kaudu) kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ühistranspordi ja raudtee arendamist. Need on üldiselt keskkonnahoidlikumad transpordiliigid, kuid riiklikud subsiidiumid ja väikesed kasutamishinnad takistasid raudteede remonti ja moderniseerimist. Alates 1990. aastast on Kesk- ja

Ida-Euroopa riikides suurenenud maantee-transporti surve keskkonnale; see on suurelt osalt seotud erasõidukite üha kasvava arvuga ja maanteedele orienteeritud kaubavedudega Lääne-Euroopa riikidesse. Kuna transpordivahendeid ja kaubandust peetakse ühiskonna heaolu ja majanduse arengu tähtsateks näitajateks, tundub, et selle sektori subsideerimise vähendamine ja lõpetamine ei ole praegu Kesk- ja Ida-Euroopa riikides esmaesmärgiks. Võttes arvesse maanteevõrgu laiendamise seotud infrastruktuuri suurt maksumust, väärrib transpordisektori subsideerimise mõju majandusele ja keskkonnale edasist tähelepanu.

Subsiidiumid põllumajandusele etendavad EL, Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides olulist rolli nii eelarve kui ka keskkonnamõtjude suhtes. Paljudel juhtudel stimuleeritakse põllumajandustootmise suurendamist, millel on keskkonnanaisundile otsene negatiivne mõju. Sellekohaseks näiteks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides võib tuua Horvaatia, kus subsideeritakse väetiste müüki. Siiski on ümberjaotatud rahaliste vahendite kogumaht Kesk- ja Ida-Euroopa riikides oluliselt väiksem kui EL riikides, kus ühtne põllumajanduspoliitika lubab maailmaturu hindu ületavaid hinnatoetusi ja lisasubsidiidumeid ületootmisest tekkinud põllumajandustoodangu ülejääkide ekspordimiseks. Üldised poliitikasuunad Kesk- ja Ida-Euroopa riikides hõlmavad ka siseriikliku põllumajanduspoliitika ühtlustamist EL ühtse põllumajanduspoliitikaga (võib põhjustada subsideerimise suurendamist), talude edasist erastamist ja hinnatoetuste lahutamist tootmistasemetest. Olemasoleva informatsiooni põhjal tundub, et SRÜ riikides on analoogsete reformide läbi viimine aeglasem.

### 3.1.5. Edasimüüdivad load

Tänu lääneriikide ja eriti USA (vt alapeatükk 3.2.4.) positiivsetele kogemus-

tele lubade edasimüümisel on mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigis uuritud võimalusi heitmelubadega kauplemiseks ning osades riikides on seda süsteemi ka rakendatud.

Ka SRÜ riikides on mõned sellealased eksperimendid läbi viidud, hüvitav sellelaadne katse toimus Alma-Atas (Kasahstan)<sup>22</sup>: katsetuslikku õhkusaaste heitkoguste edasimüümist teostas Alma-Ata Keskkonnakomitee HIID-i (*Havard Institute for International Development*) abiga. See katse näitas, et SRÜ raamseadustik annab heitmelubadega kauplemiseks piisavalt võimalusi.

1991. aastal viidi Chorzowi piirkonnas (Poola) terasetööstusettevõtete ja Chorzowi elektriijaama osalusel läbi eksperiment lenduvate orgaaniliste ühendite heitmelubadega kauplemiseks. Kuid õigusaktide lünklikkuse tõttu tegelikku üleandmist/kauplemist ei toimunud. Siiski andis eksperiment väärtuslikke kogemusi ning võimuorganid kaaluvad ka praegu võimalusi heitmelubadega kauplemiseks ja selles vallas viiakse läbi edasisi uuringuid. Näiteks rahastas EL hiljuti Poolas projekti, mille raames uuriti institutsioonilisi ja õiguslikke eeltingimusi heitkogustega kauplemiseks. Tšehhi Vabariigi Keskkonnaministeriumis kaalutakse mõne aasta pärast (1999 akse läbi edasisi uuringuid. Näiteks rahastas EL hiljuti Poolas projekti, milmelubade struktuuridega. Leedus valmistatakse praegu ette edasimüüdavate heitmelubade süsteemi kohaldamist veesektoris.

Kyoto protokolliga (vt alapeatükk 3.3.) nähakse ette rahvusvahelist kauplemist kasvuhoonegaaside heitkogustega (kõige tõenäolisemalt rakendatakse seda süsinikdioksiidi (CO<sub>2</sub>) suhtes). See kauplemisskeem on põhimõtteliselt avatud kõigile Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikidele, kes on alla kirjutanud Kyoto protokolli B lisale, sealhulgas Venemaale, Ukrainale ja enamikule Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.

## 3.2. Lääneriikide kogemused

Üks põhjus, miks kogu maailmas tuntakse jätkuvalt huvi keskkonnaalaste majandushoobade kasutamise vastu, on lääneriikide viimaste aastate üldine positiivne kogemus selliste hoobade rakendamisel. Käesolevas alapeatükis antakse sellest kogemusest lühiülevaade.

### 3.2.1. Keskkonnamaksud ja -tasud

Viimase aastakümne jooksul on lääneriikides kehtestatud mitmeid keskkonnamakse ja -tasusid (vt tabel 9, milles antakse ülevaade erinevatest maksudest ja tasudest). Väga tõenäoliselt suureneb uute keskkonnamaksude ja -tasude rakendamine OECD riikides tulevikus jätkuvalt.<sup>23</sup>

Kõigis tabelis 9 loetletud riikides rakendatakse vee erikasutuse tasu, reoveepuhastuse tasu ja olmejäätmete kogumise ja käitlemise tasusid. Kasutusele on võetud mitmed erinevad tootetasud või -maksud; mõnes riigis rakendatakse ka veereostustasusid ning ohtlike jäätmete kõrvaldamise ja/või prügilatasusid/makse. Erinevalt Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikidest, kus saastetasusid rakendatakse tavaliselt mitmele saasteainele (vt tabel 6), on saastetasud/-maksud lääneriikides üldjuhul kehtestatud ühele saasteainele. Lisaks eelmainitule võib lääneriikide ja üleminekumajandusega riikide keskkonnaalases maksukorralduses täheldada veel järgmisi erinevusi:

- sageli on saaste- või tootetasu/-maksu eesmärk lääneriikides selgemalt määratletud kui üleminekumajandusega riikides. Näiteks lääneriikide saastetasusid puudutavates õigusaktides seatakse sageli eesmärk, millega määratakse kindlaks protsent, mille võrra mingi konkreetse saasteaine heitkogused mingi kindla ajavahemiku jooksul peavad vähenema;
- ka lääneriikides toimub tasudelt/maksudelt teenitud sihtotstarbeliselt määrat-

TABEL 9

## Ülevaade keskkonnamaksudest ja -tasudest valitud Lääne-Euroopa riikides (1999. a kevade)

	AUT	BEL	DEN	FIN	FRA	GER	ITA	NEL
<b>Mootorikütus:</b>								
Süsiniku-/energiamaks		X	X	X				X
Väävlimaks			X	X	X <sup>1</sup>		X	
NO <sub>x</sub> -tasu					X			
<b>Teised energiatooted:</b>								
Süsiniku-/energiamaks	X	X	X	X			X	X
Väävlimaks			X		X		X	
NO <sub>x</sub> -tasu					X		X	
<b>Lennuvahendid:</b>								
Müratasu/muu		X	X		X	X	X	X
<b>Vesi:</b>								
Veekasutamistasud	X	X	X	X	X	X	X	X
Reoveepuhastuse tasud	X	X	X	X	X	X	X	X
Veereostustasu		X	X		X	X		X
<b>Jäätmehooldus:</b>								
Olmejäätmete käitlustasu	X	X	X	X	X	X	X	X
Ohtlike jäätmete kõrvaldamise tasu	X	X		X	X	(X)		X
Muu				X <sup>4</sup>				X <sup>5</sup>
<b>Põllumajandus:</b>								
Taimekaitsevahendid		X	X	X				
Väetised			X					X
<b>Muud kaubad/tooted:</b>								
Patareid/akud		X	X				X	
Kilekotid			X				X	
Ühekordseks kasutamiseks mõeldud mahutid		X	X	X				
Pakendid		X			X	(X)		
Kruus		(X)						
Rehvid			X					
CFC-d ja/või haloonid			X					
Määrdeõli			X	X				
Tasu naftaproduktidega saastamise eest				X	X			
Muu		X <sup>6</sup>	X <sup>7</sup>		X <sup>8</sup>			X <sup>9</sup>

**Allikas:** Specki järgi (1999) ja OECD (1997). Lühendid: X = kogu riigi ulatuses rakendatav majandushoob; (X) = riigi osades piirkondades rakendatav majandushoob; AUT = Austria; BEL = Belgia; DEN = Taani; FIN = Soome; FRA = Prantsusmaa; GER = Saksamaa; ITA = Itaalia; NEL = Holland; NOR = Norra; POR = Portugal; SPA = Hispaania; SWE = Rootsi; UK = Ühendatud Kuningriik. Märkused: (1) õhusaastemaks; (2) siseriiklikule lennuliiklusele kehtestatud maks; (3) lõivud lennureisijatelt; (4) tuumajäätmete maks ja prügilamaks; (5) uranimaks; (6) maksud alljärgnevale: ühekordsed teraapdrlid, ühekordsed



kevade seisuga)					
	NOR	POR	SPA	SWE	UK
	X			X	
	X			X	
	X			X	
	X		X	X	
			X	X	
	X	X		X <sup>2</sup>	X <sup>3</sup>
	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X
			X		
	X	X	X	X	X
		X			
	X			X	
	X			X	
		X		X	
	X	X		X	
				X	
	X				
	X				
		X			

fotoaparaadid, paber ja kartong, ülenormatiivne sõnnik, rasked avariid, ioniseeriv kiirgus; (7) maksud alljärgnevale: toormaterjalid, kloororgaanilised lahustid, ühekordsed nõud, lambipirnid; (8) paberimaks ja maardlamaks; (9) maks ülenormatiivsele sõnnikule.

**“Ei ole ühtegi kunsti, mida üks valitsus teiselt kiiremini ära õpiks, kui inimeste taskute tühjendamine.”**

ADAM SMITH (1723-90)  
Šoti majandusteadlane.

letud tulu suunamine spetsiaalsesse fondidesse, kuid erinevalt ülemineku-majandusega riikidest ei ole seal loodud kõikehõlmavaid keskkonnafonde, kuhu kogutaks mitmetest saaste- ja tootetasudest saadud tulu. Lääneriikides on sihtotstarbe määramine sageli otseselt seotud maksuga reguleeritava saasteaine või ressursiga. Mittesihtotstarbeliste tulude puhul on võetud suund sellele, et ökomaksude reformide raames nihutada maksukoormust teistele maksudele (vt alapeatükki 3.2.3.);

- keskkonnamaksudel ja -tasudel lääneriikides on tõenäoliselt rohkem olemasolevaid käsu- ja kontrollivahendeid täiendav roll kui samalaadsetel maksudel ülemineku-majandusega riikides, kus keskkonnaalased tasud on riikliku keskkonnanafinantseerimise süsteemi lahutamatuks osaks;
- lääneriikides on üldine vastutus keskkonnamaksude ja -tasude rakendamise ja haldamise eest, välja arvatud mõned erandid, pandud rahandusministeeriumitele (või maksude haldamise eest vastutavatele ametkondadele). See erineb olukorrast Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides, kus nende hoobade rakendamise eest vastutavad põhiliselt keskkonnaministeeriumid (kes vastutavad tavaliselt ka keskkonnafondide haldamise eest).

Tabelis 10 on antud ülevaade kesk-

konna- ja energiamaksude asjakohasuse ja tähtsuse kohta lääneriikides: 1995. aastal moodustas keskkonna- ja energiamaksudest laekunud tulu Euroopa Liidus keskmiselt ligikaudu 3% SKT-st ja 7% summaarsest maksutulust. Analoogilised andmed Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide kohta (v.a. hiljuti OECD-ga ühinenud riikide kohta) praegu puuduvad. Huvitav on märkida, et Ungaris on keskkonna- ja energiamaksude suhteline tähtsus enam-vähem samasugune kui Euroopa Liidus, kuid Poolas tunduvad nendest maksudest saadavad tulud olevat märgatavalt väiksemad. Lääne-Euroopas keskkonnamaksude fiskaalroll edaspidi tõenäoliselt kasvab, arvestades sealset suurt huvi ökomaksude reformi vastu (vt alapeatükki 3.2.3.).

Keskkonnapoliitika seisukohast on keskkonnamaksu või -tasu otstarbekuse põhiteguriks tema positiivne mõju keskkonnaseisundile. Lääneriikides viiakse üha rohkem läbi kehtivate tasude või maksude keskkonnavalase tõhususe hindamist (samuti nende tõhususe hindamist majandus- ja halduskriteeriumitest lähtudes). Allpool on toodud neli näidet hindamise läbinud tasude ja maksude kohta<sup>24</sup> näitamaks, mil määral sellised hoovad võivad keskkonda mõjutada.

#### *Väävlimaks Rootsisis*

Rootsis kehtestati väävlimaks 1991. aastal vähendamaks väävli heitkoguseid ning ergutamaks puhtamate kütuste kasutamist ja suure väävlisisaldusega kütuse kasutamise tagajärjel tekkinud suitsugaaside puhastamist. Maks on kehtestatud kütustele (süsi, naftaproduktid, turvas), mille väävlisisaldus on 0,1% või rohkem, ning maksumääraks oli 1996. aastal 30 SEK-i ühe kilogrammi väävli kohta (3,7 USD/kg S). Pärast väävli heitkoguste vähendamist on võimalik maks tagasi saada ning kergõlide jaoks on välja töötatud diferentseeritud maksude süsteem, mille alusel kompenseeritakse maksualandite kaudu etteantud piirvää-

tustest madalama väävlisisaldusega õlide tootmiskulusid. Väävlimaksu kehtestamine avaldas suurt mõju. Kütteõlide keskmine väävlisisaldus vähenes 0,65%-lt 1990. aastal (ametlik lubatud maksimaalne väävlisisaldus sel ajal oli 0,8%) kuni 0,4%-ni lähiminevikus. Kergõlide väävlisisaldus on keskmiselt alla 0,1%, mis vastab tasemele, mille suhtes maksu enam ei rakendata. Umbes veerand maksustatavatest saastajatest on võtnud meetmeid suitsugaaside puhastamiseks ja nende puhul kohaldatakse maksutagastust. Väävli heitkoguseid on vähendatud keskmiselt 70%. Pärast väävlimaksu kehtestamist võetud meetmete keskmine maksumus oli ca 10 SEK/kg, mis on märgatavalt väiksem kui kohaldatud maksumäär (30 SEK/kg) ning järelikult on see maks loonud hea stiimuli väävlisisalduse vähendamiseks.

#### *CO<sub>2</sub>-maks Norras.*

Norras kehtestati SO<sub>2</sub>-maks 1991. aastal. Selle maksu tõttu on kütteõli ja bensiini hind tõusnud vastavalt ca 15% ja 10%. Pärast maksu kehtestamist vähenesid CO<sub>2</sub> heitkogused ajavahemikul 1991-1993 3-4%. Pärast CO<sub>2</sub>-maksu ei oleks rakendatud, oleks naftaprodukte kasutatud 21% rohkem; selle maksu mõju pooltoodete sektorile oli 11% ja valitsussektorile — 10%. Teistes valdkondades oli maksu mõju märgatavalt väiksem. Erasõidukite keskkonnamõju oleks ilma CO<sub>2</sub>-maksuta olnud samuti 2-3% suurem.

#### *Jäätmete kõrvaldamise tasu Taanis*

Taani rakendab alates 1986. aastast tasu mitteohtlike jäätmete kõrvaldamise eest (prügilasse ladustamise ja jäätmete põletamise). Jäätmete põletamise tasu on 210 DKK tonni kohta (31 USD/t), välja arvatud soojust regenereerivatele või elektrit tootvatele seadmetele, mille puhul kehtestatud maksumäär on 160 DKK tonni kohta (23,5 USD/t). Jäätmete prügilasse ladustamise tasu on 285 DKK tonni kohta (42 USD/t). Jäätmete kõrvaldamise tasust saadud tulu

TABEL 10

**Keskkonna- ja energiamaksudest laekunud tulu, väljendatuna protsendina summaarsest maksutulust ning SKT-st Euroopa Liidu riikides, USA-s, Ungaris ja Poolas (1995. a andmed)**

	<i>Keskkonnamaksude tulu, % summaarsest maksutulust</i>	<i>Energiamaksude tulu, % summaarsest maksutulust</i>	<i>Keskkonna- ja tulu, % SKT-st energiamaksude</i>
Taani	4,3	4,3	4,4
Holland	5,8	3,4	4,1
Itaalia	1,2	7,7	3,6
Luksemburg	0,4	7,0	3,3
Iirimaa	4,0	5,2	3,2
Portugal	0,3	8,4	3,1
Rootsi	0,7	5,1	3,0
Hispaania	2,9	5,2	2,9
Ühendatud Kuningriik	1,6	6,3	2,8
Saksamaa	1,5	4,8	2,7
Prantsusmaa	1,2	4,5	2,5
Soome	0,3	4,7	2,3
Austria	1,7	3,2	2,1
Belgia	1,1	3,4	2,1
Kreeka	1,4	4,6	1,9
EL (15)	1,7	5,2	2,9
USA		3,7 <sup>1</sup>	1,0
Ungari		7,0 <sup>1</sup>	2,8
Poola		3,8 <sup>1</sup>	1,6

**Allikas:** Eurostat (1997), v.a andmed USA, Ungari and Poola kohta (OECD andmed). **Märkused:** Ülaltoodud andmed ei ole võrreldavad tabelis 4 toodud andmetega. Erinevalt tabelis 4 antud andmetest hõlmavad tabelis 10 esitatud andmed muudest maksudest (energiatooted, transpordivahenditega seotud maksud: impordimaks, müügitaksud, registreerimis- ja kasutamistasud) saadud tulusid (need tulud on sageli küllaltki suured) ja vee-/reoveetasudest laekunud tulu. 1) Keskkonna- ja energiamaksude tulu, väljendatuna protsendina summaarsest maksutulust.

suunatakse riigieelarvesse ja alates 1993. aastast on seda kasutatud kui osa nn rohelisest maksureformist. Soovitav mõjutused keskkonnale hõlmavad jäätmete tekitamise vähendamist, korduskasutuse ja ringluse suurendamist ning põletatavate jäätmekoguste suurendamist. Jäätmete

korduskasutus ja ringlussevõtt kasvas aastatel 1985-1993 kokkukogutud jäätmete koguhulgast 21%-lt kuni 50%-ni ning nende prügilasse ladustamine vähenes 57%-lt kuni 26%-ni. Põletatud jäätmekogused on jäänud samaks. Jäätmete kõrvaldamise tasu rahaline mõju on märkimisväärne: see

suurendab jäätmete prügilasse ladustamise tasu vähemalt 100% ja jäätmete põletamise maksumust keskmiselt 70%.

#### *Veereostustasu Hollandis.*

Hollandis kehtestati veereostustasu 1970. aastal eesmärgiga suurendada reoveekäitluse mahtu. Tasumäärade arvestamisel lähtuti investeerimiseks ning seadmete käigushoidmise- ja hoolduskuludeks vajalike rahaliste vahendite mahust. Reoveepuhastite teenuseid kasutavate majapidamiste hulk suurenes 52%-lt 1975. aastal kuni 95%-ni 1992. aastal. 1991. aastal puhastati 74% kogu puhastamist vajava vee hulgast, kusjuures 1980. aastal oli see näitaja 51%. Tootmissektorist pärinev veeheide vähenes aastatel 1975-1991 80% võrra. Läbi on viidud kaks uurimust, kus on püütud eraldada tasude mõju muude veemajanduspoliitika meetmete mõjust. Ühest uurimisest selgus, et tasumäärade erinevuse ja veeheide vähenemise vahel on ilmne seos. Teises uurimuses tõdeti, et suurem osa küsitletud tööstussektori esindajatest (54%) väitsid, et veereostustasu oli otsustavaks teguriks reostuse vähendamise meetmete võtmise kasuks otsustamisel, ja ainult 20% vastanutest väitsid, et selle otsuse vastuvõtmisel oli määravaks heitmelubade poliitika. Selles uuringus rõhutati samuti, et keskmised tasumäärad (erinevad oluliselt eri veeametite puhul) olid ainult veidi madalamad kui keskmised kulutused reostuse vähendamisele.

### 3.2.2. Subsiidiumid

Ei ole erilist mõtet panna saastajaid maksma saastaja-maksab põhimõtte tõhusama rakendamise abil enne, kui ühiskond ise lõpetab keskkonnale negatiivselt mõjuvate subsiidiumite maksmise. Vähesed valitsuse põhimõtted on teoorias nii eba populaarsed, kuid tegelikkuses nii populaarsed, kui seda on subsiidiumid.

Lääneriikide tööstus-, energia-, põllumajandus- ja transpordisektoris makstavad

toetused on viimastel aastatel äratanud suurt teaduslikku ja poliitilist huvi. Mitmed analüütilised uurimused on näidanud, et seos keskkonna ja toetuste vahel on kompleksne ja sageli kaudne. Väliskulude sisekuludeks muutmata jätmist võib pidada ka "kaudseks subsideerimiseks." Selleks, et seda liiki subsiidiumite poolt tekitatud probleemidega tegelda, tuleb lõpetada toetuste maksmine keskkonna seisukohast kahjulikele tegevustele ja muuta keskkonnavalased väliskulud sisekuludeks. Selle ülesande lahendamine ei ole kerge. Raamis 5 on toodud mõned näited subsiidiumite võimaliku keskkonnamõju kohta.

Tavaliselt on subsiidiumite maksmise algpõhjus vaesemate ühiskonnagruppide toetamine, majandusarengu või -kasvu ergutamine, tööhõive ja investeeringute kaitsmine, siseriikliku varustamise säilitamine/toetamine ja välissõltuvuse vähendamine. Põhimõtteliselt võib subsideerimine olla kasulik, eriti kui see on täpselt piiratud ja suunatud mingi kindla soovitud tulemuse saamiseks. Tegelikult hakavad tavaliselt subsideerimist märkimisväärselt mõjutama (pärast seda, kui mingi subsiidium on oma eesmärgi täitnud) sellest subsiidiumist kasusaavate gruppide ootused ja huvid. Seetõttu on subsiidiumite mistahes muutmise vastu sageli tugev vastuseis, seda isegi juhul, kui subsiidiumiteks eraldatud summad on nii suured, et nende väljamaksmine ületab märgatavalt igasuguse subsiidiumitest saadava kasu. Paljudel juhtudel tuleb ka keskkonnal ja ühiskonnal selle eest kõrget hinda maksta, sest subsiidiumid takistavad üleminekut säästvale arengule.

Hiljuti valminud OECD aruandes (OECD 1998) tehti mitmeid järeldusi subsiidiumi reformimist puudutatavate üldiste põhimõtete kohta: 1) selgitamiseks tööstusharude huvide ja ühiskonna üldiste huvide vahelisi kompromisse on oluline toetusmeetmete läbipaistvuse suurenemine; 2) esmatähtis peaks olema toetusmeetmete kõrvaldamine materjali ja energia "käibelt," stimuleeri-

## RAAM 5

## Subsiidiumite mõju keskkonnale: näiteid lääneriikidest

	<i>Näited subsiidiumitest</i>	<i>...ja nende mõju keskkonnale</i>
<b>Põllumajandus</b>	<p>OECD riikides põllumajanduspoliitika tõttu ümber jagatud summa on ligikaudu 333 miljardit dollarit aastas, mis on ca 2% OECD riikide SKT-st.</p> <p>USA valitsus kulutab niisutusveega varustamisele üle 1 miljardi dollari aastas, millest ainult 25% kaetakse kasutamistasuga. Veel tuleks mainida, et alla 6% farmeritest saavad kokku rohkem kui 50% kogu kasust.</p>	<p>Mõjude kogusuurus sõltub keskkonnas ja majanduses valitsevatest tingimustest. Osadel selliste subsiidiumite komponentidel on keskkonnale äärmiselt negatiivne mõju (näit taimekaitsevahendite ja väetiste kasutamise tõttu tekkiv reostus, erosioon, kuivendamine). Kuivendamine, erosioon, loodusvarade ammendumine.</p>
<b>Tööstus</b>	<p>Valitsuse poolt tööstuse toetamiseks rakendatud meetmete üldmaksumus ajavahemikus 1986 - 1989 a oli keskmiselt 66 miljardit dollarit aastas; see moodustas vaatluse all olnud 22 OECD riigis ca 2,5% kogu tootmisest saadud lisaväärtusest. Sellest summast suunati 28% otsesteks investeerimistoetusteks; 12% — uurimis- ja arendustööks, 22% — regionaalarengu toetamiseks ja 20% — ekspordi edendamiseks.</p>	<p>Eriti juhul, kui subsideeritakse tooraine töötlemist ja energia tarbimist, võib selle tagajärjeks olla negatiivne mõju ringlussüsteemile ja (sellest tulenevalt) võib olukord eriti erinevate heit- ja jäätme koguste kasvu tõttu oluliselt halveneda: ligikaudu 50-75% kõigist heit- ja jäätmekogustest tekib toormaterjalide töötlemise ja energiatootmise käigus.</p>
<b>Energia</b>	<p>Iga-aastane söekaevandamise subsideerimine ulatub 7 OECD riigis kokku 10,3 miljardi dollarini.</p>	<p>Energiasektorile makstavate subsiidiumite puhul eelistatakse "musta" energiakasutust "roheline" energiakasutusele.</p>
<b>Maanteetransport</b>	<p>USA-s katavad maanteed kasutajad otseselt ainult 79% teede infrastruktuuri investeeringute maksumusest. Ülejäänud (1991. aastal ca 15 miljardit dollarit) kaetakse kõigi maksumaksjate poolt. Enamikus teistes riikides tehakse suuri ümberjaotusi maanteedele orienteeritud kaubavedude kasuks.</p>	<p>Sellised subsiidiumid soodustavad liiklust maanteedel, mis saastab keskkonda rohkem kui raudtee või veeteede kasutamine.</p>
<b>Kalandus</b>	<p>OECD riikides ulatuvad subsiidiumid 50 miljardi dollarini.</p>	<p>Kalavarud ammenduvad. Kui väljapüügid oleksid varem olnud väiksemad, siis võiksid need praegu olla märgatavalt suuremad.</p>

Allikas: OECD (1997)

maks tehnoloogilisi muutusi ja vähendamaks riigieelarve kulutusi; 3) saamaks toetuste vähendamisest maksimaalset kasu on vajalik ka tõhus ja õigesti suunatud keskkonnapoliitika; 4) toetuste maksmise lõpetamise kasulikkusest ja kõigist sellealastest kulutustest aitab aru saada kõigi toetustest kasusaajate ja kaotajate väljaselgitamine. Roodman (1998) pakub tõhusa subsiidiumipoliitika jaoks välja 6 põhimõtet:

- subsiidiumeid võib maksta juhul, kui turg muutub nende tõttu tõhusamaks, näiteks uute tehnoloogiate/seadmete kaubandusliku kasutuselevõtu tõkete ületamiseks või selleks, et soodustada keskkonnanahoidlike tehnoloogiate/seadmete kasutuselevõttu toorme- ja heitmemahukate tehnoloogiate/seadmete asemel;
- subsiidiumeid võib maksta juhul, kui nad lisaks majanduslikku tõhususe tagamisele arendavad ka sotsiaalseid väärtushinnanguid;
- subsiidiumid peavad olema tõhusad;
- subsiidiumid peavad olema suunatud ainult ja otseselt soovitud kasusaajatele;
- subsiidiumite maksmine peab olema kõige odavam viis eesmärkide saavutamiseks;
- subsiidiumite maksmisel tuleb arvestada kõiki kulutusi, sealhulgas ka keskkonnanahoidlike kulutusi. Kahjude-kasude suhet on mõnikord keeruline hinnata.

Praegu puuduvad rahvusvaheliselt võrreldavad andmed, mis võimaldaksid näidata lääneriikide edusamme keskkonna seisukohast kahjulike subsiidiumite reformimisel. Siiski oleks nende edusammude analüüs oluline ja soovitatav. Reas riikides on juba praegu võimalik välja tuua mõningaid esialgseid saavutusi, näiteks subsiidiumite hiljutine reformimine Saksamaa söetööstuses või põllumajanduse subsideerimise järkjärguline ümberorienteerumine keskkonnanahoidliku põllumajandustootmise suunas mitmes Lääne-Euroopa riigis.

### 3.2.3. "Roheline" eelarvereform

Selle asemel, et kehtestada mingite konkreetsete keskkonnaprobleemide lahendamiseks uusi keskkonnamakse ja -tasusid või lahendada neid probleeme konkreetsete keskkonnale kahjulike subsiidiumite reformimisega või nende subsiidiumite maksmise lõpetamisega, liiguvad lääneriigid üha enam mitmekülgsemate meetmete kasutuselevõtu suunas eesmärgiga muuta kogu maksusüsteem "rohelisemaks." Seda protsessi kutsutakse "ökomaksude reformiks" või mõnikord ka "roheliseks" eelarvereformiks (et paremini kajastada eelarve kulutuste poolsete meetmete potentsiaalset kasu keskkonnale, sh subsiidiumite reformi). Ökomaksude reform hõlmab tavaliselt kolme täiendavat meetmekogumit: a) olemasolevate moonutatavate subsiidiumite ja maksude muutmist või nendest loobumist, b) olemasoleva maksusüsteemi ümberkorraldamist ja c) uute ökomaksude kehtestamist. Keskkonnaalaste maksude muutmisel või uute maksude sisseviimisel lähtutakse sageli põhimõttest, et saadav summaarne tulu (s.t pidev kogutulu) jääks samaks, näiteks tulu või tööjõuga seotud maksukoorma nihutamine keskkonnamaksude poole. Mõnikord on lääneriikide valitsused otsustanud keskkonnamaksudest saadud tulusid kasutada ka eelarve defitsiidi katmiseks.

Ökomaksude reformide poliitiline kasulikkus väljendub võimaluses saada "topelt topelttulu" (EEA, 1996): "kui keskkonnamaksud on hästi välja töötatud ja rakendatud, võiksid poliitikud nende abil saada "topelt topelttulu," saavutades a) kesk-

---

**"Kõige keerulisem asi maailmas on aru saada tulumaksust."**

ALBERT EINSTEIN (1879-1955)

---

## RAAM 6

**Nn roheline maksu komisjonide järeldused:**

“Rohelised” maksureformid on arenev valdkond. Mitmes riigis on loodud nn roheline maksu komisjonid, mille eesmärk on süvendada ja tugevdada praeguseid maksureforme või ellu viia uusi. Nende komisjonide liikmed on tavaliselt määratud valitsuse poolt ning koosnevad ametlikest ja sõltumatutest ekspertidest, parlamendiliikmetest, erinevate huvirühmade esindajatest jne. Sellised komisjonid on loodud Belgias, Taanis, Norras, Rootsis ja Hollandis. Loomulikult sõltuvad nn roheline maksu komisjonide järeldused ja soovitusel iga riigi konkreetsest olukorrast ja seal kehtestatud nõuetest. Siiski võib välja tuua tõenäoliselt üldist huvi pakkuva järelduste kogumi:

1. “roheline” maksud on keskkonnakaitse seisukohast tõhusad majandushoovad;
2. maksukoorma nihutamine nii, et “roheline” makse suurendatakse ja palgalt võetavaid makse ning teisi moonutuslikke makse (näit füüsilise isiku tulumaks moonutab tavaliselt inimeste säästmis- ja töötamisotsuseid) vähendatakse, parandab majanduslikke näitajaid tänu keskkonnatingimuste positiivsele mõjutamisele ning majanduslikke moonutuste mõningasele vähenemisele;
3. ei ole tõenäoline, et see põhjustaks tööhõive üldist märkimisväärset vähenemist. Pigem vastupidi, üldine tööhõive võib mingil määral isegi suureneada;
4. iseenesest annab selline maksukoorma ülekandmine siiski vaid väikese panuse tööhõiveprobleemide lahendamisse mitmes OECD liikmesriigis;
5. tööjõu suur rahvusvaheline liikuvus võib põhjustada reguleerimiskulusid (kuigi võib-olla väikesi); kui avatud majandusega riigid rakendavad põhimõtteid, mis märgatavalt erinevad teistes riikides kasutusel olevatest poliitikasuundadest. Seetõttu võib suurem rahvusvaheline koostöö olla progressiivsete põhimõtete riigile oluliseks stiimuliks.

Allikas: OECD (1997).

konnaalase, b) uuendus- ja konkurentsivõimealase, c) tööhõive ja d) maksusüsteemi olukorra paranemist.”

Esialgne kogemus näitab, et hästi ellu viidud ökomaksude reform võib väiksemate kulutustega anda positiivset keskkonnamõju, soodustada uuenduste rakendamist ja konkurentsi ning vähendada maksusüsteemide majanduslikke moonutusi. Samas aga näitavad läbiviidud uurimused, et suuri muudatusi tööhõive alal ei ole siiski oodata (kuid tuleb rõhutada, et ükski vastav uurimus ei ole näidanud ka tööhõive langust).

Selleks, et muutuda keskkonnamakse fiskaalaspektidest lähtudes olulisteks ja ligiõmbavateks, peavad nad pikas perspektiivis teenima suuri tulusid. Sellest kontekstist lähtudes on energiatoodetega (ühtsete määrade asemel võiksid energia-

maksud vähemalt osaliselt arvesse võtta näiteks selliste saasteainete nagu CO<sub>2</sub> heitkoguste taset) ja transpordiga seotud maksude (impordi-, käibe- ja registreerimis- või kasutamismaksud) potentsiaal kõige suurem. Teisi makse, nagu näiteks jäätmetega seotud makse (näit prügilamaksud) või konkreetseid tootemakse (näit määrdeainetele, väetistele, taimekaitsevahenditele, tuumakütusele, tagastamatutarale konteineritele, elavhõbedat ja kaadmiumi sisaldavatele patareidele/akudele, keemilistele söödalisanditele ja pakendile kehtestatud maksud) peetakse üha enam suurt tulu tekitavateks ning stabiilset maksubaasi tagavateks maksudeks.

Nagu nähtub tabelist 10, saadi Lääne-Euroopa riikides 1995. aastal keskkonnamaksudest kuni 7% kõigest maksutuludest. Tabelis 11 on esitatud maksu-

TABEL 11

### Ökomaksude reformid Euroopa riikides ja ettepanekud uuteks reformideks (ainult maksude ülekandmine, 1999. a seisuga)

Riik	MAKSUDE ÜLEKANDMINE		TULUDE ÜLEKANDMINE
	Millelt	Kuhu	% kogutulust
<b>Rootsi</b> 1990	Üksikisiku sissetulek (tööjõumaksude vähendamine ca 4,3 protsentühikut) <sup>1</sup>	Keskkonna- ja energiamaksud, sealhulgas CO <sub>2</sub> -maks ja SO <sub>2</sub> -maks	1,9 % (keskkonna- ja energiamaksude tulud - 2 miljardit eurot)
<b>Taani</b> 1993, 1995 ja 1998	Üksikisiku sissetulek, tööandja poolt makstav sotsiaalkindlustusmaks, investeeringute riiklikud soodustused	Erinevad valdkonnad (elekter, vesi, jäätmed, sõidukid), CO <sub>2</sub> ja SO <sub>2</sub>	2,5 % (340 miljonit eurot aastal 2000)
<b>Hispaania</b> 1995	Üksikisiku sissetulek	Mootorikütus	0,2 %
<b>Holland</b> 1996	Üksikisiku sissetulek, ettevõtte tulu, tööandja poolt makstav sotsiaalkindlustusmaks	Energia ja CO <sub>2</sub> (energia regulatiivne maks)	0,8 % (1 miljard eurot aastal 1998)
<b>Ühendatud Kuningriik</b> <sup>2</sup> 1996	tööandja poolt makstav sotsiaalkindlustusmaks	Ladestuspaigad	0,2 % <sup>3</sup> (640 miljonit eurot)
<b>Soome</b> 1997	Üksikisiku sissetulek, tööandja poolt makstav sotsiaalkindlustusmaks	CO <sub>2</sub> ja ladestuspaigad	0,5 %
<b>Itaalia</b> 1999	Tööhõivega seotud maksude vähendamine	CO <sub>2</sub>	ca 0,2 % (ca 6 miljonit eurot)
<b>Saksamaa</b> 1999	Tööandja ja töövõtja sotsiaalkindlustusmaksud	Energia (mineraalõlid, maagaas ja elekter)	Sotsiaalkindlustusmaksude vähendamine 20,3%-lt kuni 19,5%-ni (ca 4,3 miljardit eurot)
<b>Prantsusmaa</b> 1999	Kavandatakse vähendada tööjõuga ja tööhõivega seotud makse	Üldine saastemaks <sup>4</sup>	a.p.
<b>Austria</b> 1999 (ettepanekud)	Tööandja poolt makstav sotsiaalkindlustusmaks	Energiamaksud ja liiklusega seotud maksud (sõidukite maksustamine)	kuni 4,8 % (kuni 3,6 miljardit eurot)

**Allikas:** Ekinsi ja Specki järgi (1999a). **Märkused:** Ka Šveitsis on tehtud ettepanekuid ökomaksude reformi läbiviimiseks. 1) Kogu reformimise käigus vähenes füüsiliste ja juriidiliste isikute maksustamisest saadud tulu 1991. aastal 21,3%-ni SKT-st võrrelduna 1989. aastaga, mil see näitaja oli 25,3%. 2) 1999. aastal teatas riigivara kantsler eelarve kohta, et valitsuses on tehtud ettepanek kehtestada alates 2001. aasta aprillist tööstuse asutuste energiatarbimisele kliimamuutusemaks. Tulud (hinnanguliselt 2,5 miljardit eurot) kavandatakse tööandja sotsiaalkindlustusmaksude vähendamise ja energia tõhusama kasutuse projektide kaudu täielikult sellesse sektorisse tagasi suunata. 3) See hõlmas 0,2%-list tööandja sotsiaalkindlustusmaksude vähendamist, kuid mitte kogu maksutulud. 4) Üldine saastemaks Prantsusmaal kehtestati 1999. aastal, kui ühendati 17 erinevat jäätmete, välisõhu ja veega seotud keskkonnamaksu.



koorma juba läbiviidud ja soovitatud ülekandmine kui osa Lääne-Euroopa riikide ökomaksude reformist. Tabelis 11 on ära toodud ainult maksukoorma nihutamine, kusjuures teisi ökomaksude reformi elemente, nagu näiteks subsiidiumite reformimist või nende maksmise lõpetamist, ei ole seal arvestatud. Selleks, et välja selgitada, millised on maksusüsteemi ja riikliku kulutamispoliitika keskkonnaalased moonutused, kavandada ettepanekuid selliste valdkondade reformimiseks ning kindlaks määrata ja välja töötada ettepanekuid uute keskkonnamaksude rakendamiseks, on mitmes riigis loodud nn rohelise maksu komisjonid. Nende komisjonide töö on olnud edukas ning osaline kokkuvõte nende poolt tehtud järeldustest on esitatud raamis 6.

Allpool antakse lühiülevaade kahe kõige aktiivsemalt ökomaksude reformidega tegeleva riigi — Rootsi ja Taani — sellealastest edusammudest (EEA 1996. aasta ja OECD 1997. aasta materjali põhjal).

Rootsi oli esimene riik, kus rakendati maksukoorma ülekandmist sissetulekutelt energia- ja saatemaksudele. Lisaks 1974. aastal kehtestatud energiamaksule juurutati 1991. aastal CO<sub>2</sub>-, NO<sub>x</sub>- ja SO<sub>2</sub>-maks ning viidi sisse käibemaks energialt. Kogu maksukoorma ümberjaotamine ulatus 6%-ni SKT-st, kusjuures maksukoorma ülekandmine tööjõult energiale ulatus ligikaudu 4%-ni. Maksude reformimise põhjuseks oli eelkõige vajadus vähendada kõrgeid üksikisiku tulumaksu piirmäärasid, kuid suurt rolli mängis ka kliimamuutusega tegelemiseks väljatöötatud poliitika. 1992. aastal kanti energiaga seotud maksukoorem osaliselt üle tööstuselt majapidamistele: CO<sub>2</sub>-maksu määra vähendati 25% ja energiamaks tühistati. Siiski ei nihutatud maksukoormat uuesti tagasi tööjõule. Selle asemel suurendati majapidamiste süsiniku-energiamakse. Reageerides viimasel ajal laialt levinud süsiniku-energia maksustamise praktikale Lääne-Euroopa riikides,

suurendas Rootsi Parlament hiljuti CO<sub>2</sub>-maksu määra 50% võrra selle esialgsest tasemest. Samuti on kehtestatud mitmeid energiaga mitteseotud makse, nagu näiteks maksud väetistele, taimekaitsevahenditele, joogipakendile ja patareidele/akudele.

Taanis oli ökomaksude reformi esialgseks tulemuseks tulumaksu piirmäära vähendamine 8%-10% võrra aastatel 1994-1998 ning uute nn roheliste maksude järkjärguline juurutamine 12 miljardi DKK (ca 1,8 miljardi USD) ulatuses. Enamik tulude kasvust saadi suuremast mootorikütuse- ja energiamaksust ning ligikaudu 1/3 uutest tuludest jäätmetega seotud maksude kasvust ja uue veevarustusmaksu rakendamisest. CO<sub>2</sub>-maks kehtestati 1992. aastal ning 1996. aastal tõsteti selle maksu määra märgatavalt. 1995. aastal läbiviidud maksude ülekandmine lähtus põhimõttest, et maksutulu jääks samaks: suuremast CO<sub>2</sub>-maksust saadud tulu tagastati tööstusettevõtetele, seda tehti näiteks sotsiaalkindlustusmaksude kaudu ning energia kokkuhoiu tõhustamiseks. 1998. aastal nihutati maksukoormat veel üks kord.

### 3.2.4. Edasimüüdavad load

Üks kõige paremaid näiteid heitkogustega kauplemise vallas oli USA SO<sub>2</sub> heitkogustega kauplemise programm.<sup>25</sup> Õiguslik alus selle programmi rakendamiseks sätestati uues Puhta õhu seaduses, mille USA Kongress võttis vastu 1990-ndate aastate alguses. Eesmärgiks oli SO<sub>2</sub> heitkoguste vähendamine aastaks 2000 10 miljoni tonni võrra (võrreldes 1980. aasta tasemega). Tavapäraseid regulatiivseid meetmeid selle eesmärgi saavutamisel peeti väga kalliteks ning need oleksid USA tööstussektorile suuri kulutusi tekitanud. Selle asemel valiti paindlikum viis — heitkogustega kauplemine. Eeldati, et regulatiivsete meetmete kasutamisel oleksid USA tööstussektori kulutused heitkoguste vastavusse viimiseks näiteks 2010. aastaks planeeritud tasemega olnud hinnanguliselt

5 miljardit dollarit aastas. Vastavalt viimastele prognoosidele on need kulutused heitkogustega kauplemise puhul 1 - 2 miljardit dollarit aastas ehk teisiti sõnastatuna on heitkogustega kauplemine odavam viis USA tööstussektorile SO<sub>2</sub> heitkoguste vähendamise eesmärgi täitmiseks. Eeldati, et selle programmi rakendamisel ei kaasne mingeid täiendavaid positiivseid mõjutusi keskkonnale peale püstitatud heitkoguste vähendamise eesmärgi täitmise, kuid siiski näitab tegelik heitkoguste muutumise dünaamika, et juba alates 1990. aastast on SO<sub>2</sub> aastased heitkogused sihttasemetest väiksemad.

Õhutsirkulatsiooni spetsiifika USA-s võimaldab erinevatest allikatest pärinevate SO<sub>2</sub> suure levikuulatusega heitkoguseid vahetada ehk 1 tonn New Yorgi osariigis asuvast ettevõttest pärinevaid SO<sub>2</sub> suure levikuulatusega heitmeid loetakse võrdseks 1 tonni Colorados, Massachusettsis või mõnes teises osariigis asuvast ettevõttest pärineva SO<sub>2</sub> heitkogusega. Sellesse heitkogustega kauplemise programmi kaasati üle 2000 USA-s asuva saasteallika. Programmi rakendamise algusaegadel täheldati suhteliselt tagasihoidlikku heitkogustega kauplemist. Ülekandmised toimusid tavaliselt ainult ühelt allikalt teisele. Kuid heitkogustega kauplemise turu infrastruktuur on sellest ajast kiiresti arenenud ja SO<sub>2</sub> heitmelube peetakse praegu New Yorgi või Chicago börsil tavaliseks kaubaks. Programmi ellurakendamise algetapil prognoositi, et 1 tonni SO<sub>2</sub> heitkoguse hind ületab 700 dollarit. Tegelikult on kõige väiksem registreeritud hind 1 tonni SO<sub>2</sub> heitkoguste kohta olnud üksnes 60 dollarit. Praegune hind kõigub 100 dollari ümber. Tänu turu infrastruktuuri tõhususele on administreeerimise kulud samuti väga väikesed (hinnanguliselt mitte rohkem kui 1-5%). Ka halduskulud on registreerimis- ja jälgimissüsteemi tõhususe ning läbipaistvuse tõttu väga madalad. SO<sub>2</sub> heitkogustega kauplemine võeti tööstussektori poolt väga hästi

vastu. Siiani ei ole ühtegi juhust, et reegleid oleks rikutud (so tehtud loata SO<sub>2</sub> õhkuheidet). SO<sub>2</sub> heitmelubadega (vähendatud heitkogustega) on võimalik vabalt kaubelda (kõik võivad neid omada, kõik võivad neid müüa, nendega võib kaubelda kõigis mandril asuvas 48 osariigis ning neid aktsepteerivad ka pangad).

Lisaks SO<sub>2</sub> heitkogustega kauplemisele rakendatakse USA-s samasuguseid programme ka NO<sub>x</sub>-ide, plii ja osoonikihti lagundavate ainete suhtes. Sarnased kauplemisprogrammid (NO<sub>x</sub>-ide, osoonikihti lagundavate ainete ja lenduvate orgaaniliste ühendite suhtes) on välja töötatud ka osades Kanada piirkondades. Austraalias ja mõnes USA osariigis on võimalik kaubelda heitmelubadega vee- majandussektoris (Austraalia: soolase vee heidete vähendamiseks; Colorado: fosfori heitkoguste vähendamiseks; Wisconsin: BHT reostuskoormuse vähendamiseks).

### 3.2.5. Muud majandushoovad

Mitmes OECD riigis rakendatakse tavaliselt klaastaarale (näit õlle- ja veinipudelid) tagatisrahade süsteemi. Selle süsteemi tõhususe peamine näitaja on tagastatava taara hulk. Enamikes OECD riikides on see näitaja olnud väga kõrge. Tuleb rõhutada, et ka mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigis annab selline süsteem väga häid tulemusi. Viimastel aastatel on lääneriikides juba olemasolevasse klaastarat hõlmavasse tagatisrahade süsteemi lülitatud mõned uued tooted, nagu näiteks alumiiniumpurgid ja plastikpudelid. Lisaks on mitmes riigis kehtestatud tagatisrahade süsteeme ka uutele toodetele: toidupakendid, (auto)akud, lambipirnid, taimekaitsevahendite pakendid, majapidamismasinad ja määrdeõlid. Samasuguseid suundi ei ole täheldatud Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides ning selles regioonis näib analoogiliste uute tagatisrahade süsteemide rakendamiseks olevat mitmeid võimalusi.

Osades lääneriikides rakendatakse ka teisi majandushoovatüüpe, nagu näiteks lepingu (nõuete) täitmise tagatist ja vastutusmaksid<sup>26</sup>. Lepingu (nõuete) täitmise tagatist kasutatakse Austraalias, Kanadas ja USA-s ning seda põhiliselt maardlate/kaevanduste ja (ohtlike) jäätmete ladestuspaikadega seotud rekultiveerimis- ja jääkreostuse likvideerimiskohustuste täitmise tagamiseks. Mitmes OECD riigis rakendatakse vastutusmaksid (keskkonnale või inimese tervisele tekitatud kahju heastamiseks või saastatuse likvideerimiskulude katmiseks). Näiteks Jaapani keskkonnapoliitikas on tavaline, et õhusaaste ja veereostuse tõttu põhjustatud tervisekahjustuste puhul kasutatakse laialdaselt kompensatsioonisüsteeme. USA-s on välja töötatud süsteem ohtlike jäätmete ladestuspaikade jaoks, et tagada inimese tervisele ja/või keskkonnale ohtlike paikade reostusest puhastamist (aset on leidnud väga mitmed sellised juhused; makstud on miljardeid dollareid). Siiski tuleks märkida, et lepingu täitmise tagatise ja vastutusmaksete rakendamine eeldab suuri kogemusi ja traditsioone õigusaktide täitmise tagamise vallas ning see on selline eeltingimus, mis enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on tõenäoliselt täitmata.

### 3.3. Rahvusvahelised majandushoovad: Kyoto mehhanismid

Üheks eriliseks majandushoovaks on Kyoto mehhanismid, mis rakendamise korral oleksid esimesed rahvusvahelisel tasandil töötavad majandushoovad. Selles alapeatükis tutvustatakse paindlikke Kyoto mehhanisme ja käsitletakse potentsiaalset kasu, mida nende mehhanismide rakendamine võib üleminekumajandusega riikides kaasa tuua. Raamis 7 antakse lühiülevaade Kyoto mehhanismidega seotud mõistetest.

#### *Kyoto mehhanismide taust*

1992. aastal Rio de Janeiro tippkohtumisel vastu võetud ÜRO kliimamuutuse konventsiooni põhieesmärk on kasvuhoonegaaside kontsentratsioonide stabiliseerimine atmosfääris tasemel, mis väldiks ohtlikku antropogeenset sekkumist kliimasüsteemi (kliimamuutuse konventsiooni artikkel 2). Selleks, et kasvuhoonegaaside *kontsentratsioonid* atmosfääris stabiliseerida, tuleb antropogeenseid *heitmeid* stabiliseerida ja vähendada allapoole praegusi väärtusi. Kliimamuutuse konventsioon ei sisalda siiski poolte jaoks koguselisi, õiguslikult siduvaid kohustusi heitkoguste piiramiseks. Konventsioon is ainult sõnastatakse kavatsus, et I lisa riigid, kas individuaalselt või üheskoos, vähendaksid oma CO<sub>2</sub> ja teiste kasvuhoonegaaside õhkuheiteid 1990. aasta tasemeni (kliimamuutuse konventsiooni art. 4.2(b)).

Eespool toodud eesmärgi saavutamiseks ning arvesse võttes uusi teaduse edusamme, hindas poolte konverents (kliimamuutuse konventsiooni kõrgeim organ) oma esimesel istungil 1995. aastal konventsiooni raames seni võetud kohustused ebapiisavateks ja otsustas algatada läbirääkimised protokollide või mõne muu õigusakti koostamiseks, et tugevdada tööstusriikide poolt heitkoguste piiramise osas võetud kohustusi. See oli nn Berliini mandaat. Nende läbirääkimiste tulemusena võeti 12. detsembril 1997. aastal poolte 3. konverentsil vastu Kyoto protokoll. Kyoto protokoll kohustab nn I lisa riike ajavahemikus 2008-2012 vähendada oma kasvuhoonegaaside koguheiteid vähemalt 5,2% alla 1990. aasta taset. Samuti sisaldab Kyoto protokoll B lisa, kus on loetletud kõigi individuaalsete poolte õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustused. (vt tabel 12).

Kyoto protokollide võtmelemendiks on kolme uue rahvusvahelise mehhanismi sissetoomine, mis lubavad aastatel 2008-2012 heiteõiguste ülekandmist ühelt poolt teisele või selle omandamist (nn paindlikkus-

## RAAM 7

## Kyoto mehhanismidega seotud mõisted

<b>I lisa</b>	ÜRO kliimamuutuse konventsiooni I lisa sisaldab nende tööstusriikidest poolte nimekirja, kes kooskõlas konventsiooniga on võtnud erilise kohustuse piirata oma kasvuhoonegaaside heitkoguseid (st algselt 24 OECD riiki, EÜ ja 11 üleminekumajandusega riiki).
<b>II lisa</b>	ÜRO kliimamuutuse konventsiooni II lisa loetletakse 24 algset OECD ja Euroopa Ühenduse liikmesriiki. Nendel tööstusriikidel on konventsiooni kohaselt täiendavad rahalised kohustused.
<b>B lisa</b>	Kyoto protokollis B lisa loetletakse need 39 (praegu tööstuslikult arenenud) riiki, kes konventsiooni kohaselt on endale võtnud õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustusi.
<b>Puhta arengu mehhanism</b>	Puhta arengu mehhanismi definitsioon on esitatud Kyoto protokollis artiklis 12; see lubab I lisa riikidel (muuhulgas) omandada tõendatud õhkuheite vähendamise laenu, mis tuleneb projektidega seotud tegevusest arengumaades, et aidata saavutada vastavust osaga nende kohustusest piirata ja vähendada õhkuheiteid vastavalt artiklile 3.
<b>Poolte konverents</b>	Poolte konverents: konventsiooni kõrgeim organ, kuhu kuuluvad kõik ÜRO kliimamuutuse konventsiooni pooled.
<b>Paindlikkus- või Kyoto mehhanismid</b>	Kyoto protokollis kohaselt rakendatavad uued, rahvusvahelised majandushoovad, mis lubavad protokollis poolte erinevate rühmituste vahel üle kanda/omandada kliimamuutuse leevendamiseks võetavaid krediite ja heitmelubasid: õhkuheite "mullid" pooltest moodustunud rühmadele (art. 4), kliimaalased ühisprojektid (art. 6), puhta arengu mehhanism (art. 12), rahvusvaheline kauplemine heitkogustega (art. 17)
<b>Kasvuhoonegaasid</b>	Kasvuhoonegaasid: sellised, nii looduslikud kui antropogeensed gaasilised atmosfääri koostisosad, mis absorbeerivad ja heidavad uuesti õhku infrapunast kiirgust. Kyoto protokollis reguleerimisalasse jäävate kasvuhoonegaaside hulka kuuluvad: CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, fluorosüivesinikud (HFCd), perfluorosüivesinikud (PFCd) ja väävelheksafluoriid (SF <sub>6</sub> .)
<b>Rahvusvaheline kauplemine heitkogustega</b>	Rahvusvaheline kauplemine heitkogustega: Kyoto protokollis artikli 17 kohaselt määratud heitkoguste osaline ülekandmine või omandamine.
<b>Kliimaalased ühisprojektid</b>	Kliimaalaste ühisprojektide rakendamine: õhkuheite vähendamise ühikute ülekandmine või omandamine Kyoto protokollis artikli 6 kohaste kliimamuutuse leevendamise projektide tulemusena.
<b>Kyoto protokoll</b>	Protokoll võeti vastu Kyotos 12.detsembril 1997.
<b>Õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustus</b>	Kohustus koguliselt piirata ja vähendada õhkuheiteid
<b>Neeldamine</b>	Igasugune protsess, tegevus või mehhanism, mis kõrvaldab atmosfäärist kasvuhoonegaasi, aerosooli või kasvuhoonegaasi eelkäija
<b>ÜRO kliimamuutuse konventsioon</b>	Raamkonventsioon: võeti vastu 1992.aastal; jõustus 21. märtsil 1994

mehhanismid). Paindlikkusmehhanismid lisati protokollis seetõttu, et need põhinevad ühel kliimamuutuse konventsiooni põhimõttel, mis kutsub üles rakendama majanduslikult otstarbekaid ülemaailmseid kavu kasvuhoonegaaside vähendamiseks. Kuna heitkoguste vähendamise piirkulud arenenud tööstusriikides on enamikul juhtudel palju suuremad kui ülemineku-majandusega riikides või arengumaades, lubati eelnimetatud kolme paindlikkusmehhanismi raames võimaldada rahvusvahelist kauplemist kasvuhoonegaasidega. Igaühe puhul neist kolmest mehhanismist on võimalik erinevat tüüpi gaaside vahetamine, erinevate riigigruppide vahel, kasutades eri tüüpi ühikuid märkimaks õhkuheidete või heitkoguste vähendamise vahetamist:

- **kliimamuutuse alased ühisprojektid** (art.6): iga I lisasse kuuluv pool võib üle kanda või omandada mis tahes teiselt selliselt poolelt õhkuheidete vähendamise ühikuid, mis on saadud mis tahes majandussektoris kasvuhoonegaaside allikate antropogeense õhkuheidete vähendamisele ja antropogeensetes neeldajates sidumise suurendamisele suunatud *projektide* tulemusena;
- **puhta arengu mehhanism** (art.12): I lisasse kuuluvad pooled võivad kasutada tõendatud heitkoguste vähendamist, mis tuleneb puhta arengu mehhanismi *projektidega* seotud tegevusest, et aidata kaasa vastavuse saavutamisele poolte poolt art. 3 kohaselt võetud kohustusega heitkoguste vähendamiseks;
- **rahvusvaheline kauplemine heitmetega** (art.17): B lisasse kuuluvad pooled võivad osaleda *heitmetega kauplemisel* eesmärgiga täita oma kohustust vastavalt art.3.

Lisaks eeltoodule lubab Kyoto protokoll õhkuheidete koguselise piiramise ja vähendamise kohustust ühiselt täita (*“mullide”* moodustamine rühmast riikidest). Kohustuse täitmise esimesel perioodil, 2008-2012,

TABEL 12

### Kyoto protokollis iga individuaalse poolte kohustused õhkuheidete koguseliseks piiramiseks ja vähendamiseks

*Õhkuheidete koguselise piiramise ja vähendamise kohustus (protsentides baasaasta/perioodi heitkogusest)* Pool

110	Island
108	Austraalia
101	Norra
100	Uus-Meremaa, Vene Föderatsioon, Ukraina
95	Horvaatia
94	Kanada, Ungari, Jaapan, Poola
93	USA
92	Euroopa Liit ja kõik tema liikmesriigid, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Leedu, Liechtenstein, Monaco, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Šveits

Allikas: Kyoto protokoll/ÜRO kliimamuutuse konventsiooni sekretariaat

kasutab seda tõenäoline ainult Euroopa Liit.

Paindlikkusmehhanismid on protokollis ainult üldiselt sõnastatud, kindlaksmääratud reeglid nende kasutamiseks puuduvad. Poolte 4. konverentsil, mis toimus 1998. aastal Buenos Aireses, lepiti kokku tööplani osas, mis puudutab nende kolme mehhanismi seisukohast olulisi tehnilisi, meetodilisi ja institutsionaalseid probleeme. Loodetavasti lepatakse poolte 6. konverentsil, mis plaanikohaselt peaks toimuma 2000. aasta lõpus kokku rakendatavates üksikasjalistes reeglites iga nimetatud kolme instrumendi suhtes. Praegu on mõned paindlikkusmehhanismiga seotud suuremad probleemid järgmised:

- “lisapiirangute” võimalik sissetoomine (mõned pooled soovivad kehtestada

kindlat vähendamise protsenti, mis tuleb pigem saavutada osalise siseriikliku leevenduse teel kui võimaldades riigil saavutada õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustuse täitmist täies ulatuses paindlikkusmehhanismide abil);

- reeglid ja sanktsioonid pooltele, kes ei täida Kyoto protokollist tulenevaid ja eriti õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustusi;
- erasektori paindlikkusmehhanismides osalemise reeglite kindlaksmääramine;
- seireandmetega seotud inventuuride või projektide läbiviimise täpsus ning nende sertifitseerimise ja tõendamise kord;
- vajadus rahvusvaheliste kontrollimehhanismide ja -asutuste järele;
- “kuuma õhu” varud, st kogus, mille võrra mingi riigi Kyoto protokollis kindlaksmääratud sihtkogus võib ületada tegelikke heitkoguseid kohustuse täitmise perioodil juhul, kui kliimamuutuse poliitikat ei rakendata (mõned eksperdid kardavad, et rahvusvaheline kauplemine “kuuma õhuga” sellistest riikidest nagu Venemaa ja Ukraina, võib mõne investoori puhul märkimisväärselt kaasa aidata nende õhkuheite koguseliseks piiramiseks ja vähendamises võetud kohustuste täitmisele, ilma et kasvuhoonegaaside õhkuheiteid üldse vähendataks);
- osade süsiniku neeldumisega seotud projektide (näit metsastamine) otstarbekus puhta arengu mehhanismi seisukohast;
- paindlikkusmehhanismide rakendamise ajastamine (Kyoto protokollis nähakse ette ainult seda, et puhta arengu mehhanismi *võib* rakendada alates 2000. aastast; ühisprojektide rakendamise ja rahvusvahelise õhkuheitega kauplemise rakendamine on veel suures osas ebaselge).

Tuleb märkida, et paindlikkusmehhanismide rakendamine osutub võimalikuks ainult pärast seda, kui Kyoto protokoll on jõustunud. Protokollile jõustumise eelduseks on see, et: 1) 55 riiki 175-st protokollile alla kirjutanud riigist protokollile ratifitseerivad, sealhulgas 2) arenenud tööstusriigid, kes üheskoos on põhjendanud vähemalt 55% tööstusriikidest pärit kasvuhoonegaaside õhkuheidetest 1990. aastal. Paljud läbi-rääkijad usuvad, et need tingimused täidetakse. Sellele vaatamata saab üheks võtmeküsimuseks protokollile ratifitseerimine USA, kui kõige suurema kasvuhoonegaaside õhkuheite poolt (praeguste õhkuheite kavade kohaselt tuleks USA-l selleks, et täita Kyoto õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise kohustust, vähendada heitkoguseid 40% võrra nende poolt kavandatud õhkuheite kogust “tavaarengu” puhul.

#### *Kasvuhoonegaaside õhkuheite trendid ja nende vähendamise võimalused Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides*

CO<sub>2</sub> heitkogused (süsinikdioksiid on peamine kasvuhoonegaas) Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides vähenesid järsult peale 1990-ndat aastat, kui neis riikides algas majanduse ümberkorraldamine. Sellele vaatamata ning nende riikide majanduste (lääneriikidega võrreldes) suhteliselt suure energiamahukuse ja kasutatava primaarse kütuse kõrge süsinikusisalduse tõttu on oodata süsinikuheidete märkimisväärselt suurenemist Kyoto protokollile kohustuste täitmise esimesel perioodil. Seega kujuneb nende riikide jaoks oluliseks probleemiks kasvuhoonegaasi õhkuheite piiramine või vähendamine üheaegselt SKT kasvuga. Nende oluliste tulevase CO<sub>2</sub> heitkoguseid mõjutama hakkavate mudelite hulgas on SKT kasv, majandusliku ümberkujundamise tase ning energeetika ja energiamahukate majandussektorite struktuur ja areng.

Viimasel ajal on üleminekumajandusega riikides püütud hinnata CO<sub>2</sub> heitkoguseid Kyoto protokollile kohustuste täitmise

esimesel perioodil, aastatel 2008-2012. Kuna selliste näitajate, nagu seda on SKT kasv, energia tarbimine ja majanduslikud ümberkorraldused 10-15 aasta jooksul, kaasnevad paratamatult ebaselgused, tuleb nende näitajate kohta tehtavatesse programmidesse suhtuda ettevaatlikult. Siiski andis hiljutine Maailmapanga ja Šveitsi ning Soome valitsuste (Klarer, Swisher, Kolehmainen, 1999) neljas SRÜ riigis korraldatud uuring tulemusi, mis näitavad ka teistele Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikidele, millised on võimalused kasvuhoonegaasidega kauplemiseks:

“Vastavalt “tavaarengu” stsenaariumile<sup>27</sup> ning suure majanduskasvu korral saavutatakse või ületatakse Kyoto õhkuheite koguselise piiramise ja vähendamise ülesanded aastateks 2008-2012 Tšehhi Vabariigis, Slovakkias ja Venemaal (kõik nimetatud on I lisa riigid, kes on ette valmistunud ühiseks meetmete võtmiseks ja rahvusvaheliseks kauplemiseks õhuheitmetega). Usbekistanis, mis kuulub puhta arengu mehhanismi riikide hulka (mitte I lisa riigid), on oodata heitkoguste järsku suurenemist juhul, kui mingeid meetmeid ei võeta. “Tavaarengu” rakendamisel ning väiksema majanduskasvu korral jäävad CO<sub>2</sub> heitkogused Slovakkias, Tšehhi Vabariigis ja Vene Föderatsioonis 2010. aastaks 5-8% kõrgemaks, kui Kyotos püstitatud koguselise piiramise ja vähendamise ülesanne seda ette näeb. Hinnangute kohaselt ületavad süsinikdioksiidi heitkogused Usbekistanis 2010. aastal 1990. aasta taset 20% võrra. Nende “tavaarengu” stsenaariumide kohaselt võib juhul, kui aastatel 2008-2012 õhkuheite koguselisel piiramisel ja vähendamisel ei jõuta planeeritud tasemeni heitelubadega, olla kauplemine ainult vähesel määral võimalik. Siiski on kaubeldavate õhkuheite vähendamise ühikute hulka võimalik olulisel määral suurendada, võttes vähendamiseks siseriiklikke meetmeid ja osaledes õhualastes ühisprojektides või puhta arengu

mehhanismide rakendamisel: Tšehhi Vabariigi, Slovakkia ja Venemaa õhkuheidete vähendamise riiklike kavade kohaselt on aastaks 2010 kavandatud kuni 10-15% -line vähendamine baasstsenaariumiga võrreldes (Usbekistanis kuni 25%). Nimetatud eesmärkide saavutamiseks on kavandatud võtta mitmeid erinevaid meetmeid, nagu energiahindade/-maksude tõstmine, subsiidiumide kõrvaldamine, CO<sub>2</sub>-maksu juurutamine, samuti eriliste tehnoloogiliste meetmete võtmine energia- ja põllumajandussektorites (näit üleminek teistele kütustele, säästev energiatootmine ja -kasutamine, taastuva energia kasutamine, metsastamine jne).”

*Paindlikkuse mehhanismide turupotentsiaal esimesel kohustusperioodil, aastatel 2008-2012*

Mitmetes viimasel ajal tehtud uurin-gutes<sup>28</sup> on püütud hinnata turupotentsiaali, st paindlikkuse mehhanismide poolt põhjustatud võimalikke rahavoogusid esimesel kohustusperioodil, aastatel 2008-2012. See on äärmiselt raske ülesanne ning tegelik olukorras võivad selliseid hinnanguid mõjutada paljud tundmatud tegurid. Mõned nimetatud teguritest oleksid järgmised: puudub otsus paindlikkuse mehhanismide mõne olulise reegli osas; kolme mehhanismi vaheline konkurents, eriti puhta arengu mehhanismi turgu tasakaalustavate hindade (mitte I lisa) mõju ühisprojektidele ja rahvusvahelisele kauplemisele õhkuheidetega; võimalik “lisapiirangute” endastmõistetavaks pidamine; kasvuhoonegaaside vastu võitlemise piirkulude suurus puhta arengu mehhanismide rakendamisel ja I lisa nn peremeesriikides ning investorriikide soov maksta; investeerimiskliima peremeesriikides ühisprojektide ja puhta arengu mehhanismide rakendamisel; inimressursid ja institutsionaalsed võimalused peremeesriikides ning rahvusvahelisel tasandil kasvuhoonegaasidega kauplemise rakendamiseks; erasektori seotuse tase projek-

tidel põhinevate mehhanismide rakendamisel jne.

Sellele vaatamata on ülalnimetatud uurimustes püütud hinnata turu-potentsiaali, modelleerides selleks erinevaid stsenaariume, kus on arvesse võetud eespool nimetatud ebaselgeid aspekte. On täiesti selge, et saadud tulemuste tõlgendamisel tuleb olla ettevaatlik. Tulemuste põhjal võib oletada, et esimesel kohustusperioodil (2008-2012) võiks kliimaalaste ühisprojektide ning puhta arengu mehhanismide rakendamise ja rahvusvahelise õhkuheidetega kauplemise kaudu liikuda rahavoogusid umbes 10-20 miljardi US dollari ulatuses. Rahavood oleksid suunatud kõrgelt arenenud lääneriikidest nii Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ kui ka arenguriikidesse (kusjuures Kyoto protokoll kohaselt peavad need rahavood tulema lisaks ametlikule arenguabile). Lisaks majanduslikule kasule võidaksid Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riigid samaaegselt ka tänu positiivsetele keskkonnakaitsealastele kõrvalmõjudele ning kohalikule majanduslikule ja sotsiaalsele tulule, mida saadakse kasvuhoonegaaside vähendamise projektide rakendamisel.

Kyoto paindlikkusemehhanismid oleksid esimesteks rahvusvahelisteks majandushoobadeks, mida kunagi on rakendatud. Sellal kui need võiksid kaasa aidata kliimamuutusega seotud probleemide ülemaailmsele säästvale lahendamisele, tooksid need Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide jaoks kaasa mitte ainult olulisi välisinvesteeringuid, seda eriti energia-sektoris, vaid võiksid ka toetada tööstustehnoloogiate kaasajastamist ja majanduse ümberkorraldamist säästvuse suunas. Siiski on sellise potentsiaalse kasu saavutamiseks nii rahvusvahelisel kui riiklikul tasandil tarvis veel palju ära teha.



## Peatükk 4: Soovitused

Majandushoovad ei toimi ega saa toimida vaakuumis ning pole ka "isetoimivad"; selleks, et need muutuksid elujõuliseks poliitikahoovaks, on vaja mingeid eeldusi. Majandushoobi planeerivas majandussüsteemis peavad olema (või tuleb selles suunas tõsiseid samme astuda) sellised olulised vabaturumajanduse tunnusjooned nagu selgelt määratletud omandiõigus; eraettevõtlus, kui läbiv norm (mitte kui erand) ja hindade vabakslaskmine. Lisaks sellele peavad keskkonnapoliitikat ellu viivates ja täitmise tagamist kontrollivates riigiasutustes hoobade kavandamise ja rakendamise toetamiseks olemas olema institutsionaalse suutlikkuse põhialused. Sellised eeltingimused on kindlalt paigas paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides ja mõnes riigis on juba välja töötatud majandushoobade kompleksisüsteem. Teised riigid töötavad veel nende tingimuste täitmise suunas. Nii Kesk- ja Ida-Euroopa kui ka SRÜ riikide jaoks avab üleminekuperiood "võimaluste akna" (kui mitte vajaduse) uuendusreformide ning uute, rohkem turupõhimõtetele toetuvate hoobade arendamiseks ja juurutamiseks. Arvestades majandushoobade potentsiaali aidata riikidel saavutada nende poolt võetud keskkonnavalaseid eesmärke kulutõhusal viisil, suurendades samal ajal majanduse tõhusust, on kõik keskkonnakaitse ja majandusarenguga seotud huvirühmad olulised järgmiste soovituste täideviimisel:

### **Kasutada paremini ära majandushoobi, et saada neist maksimaalselt kasu.**

Sellal, kui mõistetakse, et majandushoovad tuleb integreerida suuremasse

meetmete kompleksi, pakuvad need teiste poliitikate suhtes rea võrreldavaid eeliseid (vt 2. peatükk). See roll, mida majandushoovad etendavad teistele poliitika-vahenditele vastandamisel, peaks tulenema hinnangu andmisest üldisele meetmete kompleksile ning tuginema kõiki huvirühmi hõlmavatel konsultatsioonidel.

### **Kasutada ära eelised, mida annavad võimalused uute majandushoobade juurutamiseks.**

Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riike said tsentraliseeritud plaanimajanduse ajajärgust päranduseks saastetasude ja -trahvide süsteemid. Neid süsteeme on enamikus riikides vähemalt mingil määral reformitud (või ollakse seda tegemas). Teised, uued keskkonnamaksustamise süsteemi reformid on päevakorras. Üks sellistest võimalustest on tasude ja maksude rakendamine keskkonnale negatiivset mõju avaldavatele toodetele. Mõnes riigis seda võimalust kasutatakse: Ungaris ja Lätis on edukalt kasutatud mitmete toodete maksustamist, samal ajal kui Sloveenias juurutati hiljuti CO<sub>2</sub>-maks. "Roheliste" maksude rakendamist võivad tagant ergutada hiljutised arengud EL poliitikas, mis tundub sellele küsimusele suuremat tähtsust omistavat. Kliimamuutuse konventsiooni Kyoto protokolliga seotud areng suurendab samuti vajadust majandushoobade, eriti selliste hoobade järele, mis on seotud kasvuhoonegaasi heitkogustega (nagu kauplemine). Allpool raamis 8 antakse nimekiri tähtsamatest punktidest, mida tuleks arvesse võtta uute majandushoobade kavandamisel ja rakendamisel.

## RAAM 8

**Majandushoobade edukaks rakendamiseks on vaja:**

uuringuid, mille abil juba eelnevalt kindlaks tehakse meetmestiku võimalik mõju, eriti saastevähendamise kulude jaotumisele majandussektorite lõikes, õigluse printsiibi tagamisele; ning keskkonnaalase tõhususe tõstmise tasuvusanalüüsi;

maksu-/fiskaalametnike varast ja suuremat kaasamist;

ulatuslikke konsultatsioone huvirühmade ja avalikkusega;

varajast teavitamist majandushoobadest;

nende lisamist täiendavate meetmete kompleksi;

hoobade järkjärgulist rakendamist (tasu/maksumäära tõstmine);

tulude ümberjaotamist:

- nendele, kes maksab, näit maksusoodustuste või keskkonnainvesteeringute soodustamise kaudu;
- informatsiooniks ja koolituseks;
- asjaomastele keskkonnasektoritele (näit mõnest jäätmekäitlusest laekunud tulude suunamine jäätmekäitlusesse);
- teiste maksude, näit töö(jõu)maksu, vähendamiseks;

soodsa mõju suurendamist:

- suurendades pikema perioodi jooksul järk-järgult tegelikku hinnasignaali;
- vähendades järk-järgult maksusoodustusi;

hindamismeetmete kavandamist maksusüüsteemi osana.

Allikas: EEA (1996) järgi

### **Tagada majandushoobade eesmärkide selge ja üheselt mõistetav määratlemine**

Kuna tegemist on keskkonnapoliitika meetmetega, tuleb iga majandushoova keskkonnaalased eesmärgid ja nende eesmärkide saavutamise võimalused majandushoobade kasutamist sätestavates õigusaktides selgelt sõnastada. Selgete eesmärkide seadmine aitab muuta hoovad mõistetavaks ja loodetavasti vastuvõetavaks neile, keda need mõjutavad, ning luua tugev alus hoobade hindamiseks tulevikus.

### **Kasutuselolevate majandushoobade mõju tuleks süstemaatiliselt hinnata**

On üldiselt teada, et paljud majandushoovad Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides teenivad tulusid, kusjuures, vaatamata sellele, et heitmete vähendamiseks stiimulite tekitamine on deklareeritud

põhilise hoobade kehtestamise eesmärgina, teatakse nende hoobade stimuleerivast mõjust (näit tasud, maksud) vähe. Kas need hoovad tõesti ajendavad saastajaid muutma oma käitumist? Või nende ainus praktiline otstarve on teenida tulu. Üldjoontes võiks saadud vastuste põhjal teha olulisi järeldusi majandushoobade kavandamise ja rakendamise seisukohast ning teha ettepanekuid olukorra parandamiseks. Üldiselt tuleks majandushoobasid hinnata vastavalt OECD poolt soovitatud kriteeriumitele: keskkonnaalane tõhusus, majanduslik tõhusus, halduskulud ja nõuetele vastavuse saavutamise kulud, dünaamiline mõju (uuendused) ja nn pehme mõju (haldussuutlikkuse arendamine, teadlikkuse tõstmine)<sup>29</sup>. Võttes arvesse majanduslikke ja keskkonnaalaseid tingimusi regioonis, võimaldaks regulaarne hindamine saada vajalikku tagasisidet hoobade kohandamiseks ja muutmiseks.

Majandushoobade väljapoole keskkonna-valdkonda ulatuva mõju hindamine peaks samuti toimuma regulaarselt (näit tulujaotusest tulenev mõju ühiskonnagruppidele, mõju konkurentsivõimele).

### **Olemasolevate majandushoobade tugevdamine**

Mõnikord võib olemasolevate majandushoobade edasiarendamine osutada palju tõhusamaks ja lihtsamaks kui täiesti uute juurutamine. Näiteks paljude keskkonnatasude ja –trahvide algmäärad Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides on madalad (vt peatükk 3.1.2.), madalad nii selleks, et luua arvestatavaid stiimuleid saaste vähendamiseks kui ka selleks, et tuua märkimisväärset tulu. Kuigi mure “maksuvõime” pärast võib olla tõsine, näitavad kogemused regioonis, et kõrgeid maksu-määrasid saab edukalt rakendada ilma majanduse arengule ebasoodsat mõju avaldamata (vt Poola näidet peatükis 3.1.2.). Samas kannatab mitmete majandushoobade rakendamine Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides põhjendamatult keerulise maksude administreerimise süsteemi tõttu. Neid raskusi saab oluliselt leevendada, vähendades maksustatavate saasteainete arvu ning lihtsustades maksu/tasu arvutamise meetodikat ja kaasates fiskaal- (st maksu-) ametnikke maksude kogumisel.

### **Kaasata olulisi huvirühmi majandushoobade kavandamisse ja rakendamisse selle tegevuse varases staadiumis.**

Peamiste huvirühmade kaasamine aitab lõppkokkuvõttes majandushoobi tõhusamalt kavandada ja rakendada. Sellal, kui keskkonnaametnikud võivad algatada uute hoobade reformimist või juurutamist, on eriti tähtis kaasata rahandusministeeriumi ametnikke protsessi juba selle varases staadiumis, eriti juhul, kui osa saadavatest tulust on sihtotstarbeline. See kohustab keskkonnaametnikke leidma ühist keelt

rahandusametnike ja teiste huvirühmadega ning veenvalt demonstreerima majandushoobade kasulikkust nendele inimestele, kes pole keskkonnaspetsialistid. Teiste huvirühmade hulka kuuluvad (vähemalt) teiste ministeeriumite esindajad, parlamenti, tööstusgruppide ja ühiskondlike keskkonnaorganisatsioonide esindajad. Neist viimane võib osutada väga kasulikuks majandushoobadele üldsuse ja poliitilise toetuse tagamisel.

### **Vaadata üle majandushoobade arvelt teenitud tulude sihtotstarbeline kasutamine.**

Tulude hankimine tundub Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides olevat *de facto* paljude majandushoobade esmane ülesanne; märkimisväärne osa neist tuludest on sihtotstarbelised ja mõeldud keskkonna vajadusteks ning neid haldavad keskkonnafondid. Sihtotstarve tõstatab hulga õiguslikke küsimusi (vt alapeatükk 3.1.1.), mida rahandusministeeriumid tihti rõhutavad. Keskkonnamaksude tulude sihtotstarbelise kasutamise pooldajad peavad nendele küsimustele andma hästi põhjendatud vastused. Enamiku majandushoobade peamine *ülesanne* tulude hankimise mehhanismina nõuab, et igasuguse nende keskkonnaalase tõhususe hindamisega peab kaasnema hinnang sellele, kuidas mingit tulu on kasutatud, st hinnang *keskkonnafondide* tegevusele. Kuigi fonde peetakse potentsiaalselt tõhusateks mehhanismideks keskkonnameetmete finantseerimisel üleminekuperioodil (tingimusel, et nad vastavad teatud tingimustele, mis on kindlaks määratud St.Peterburgi juhistes), pole need siiski vabad võimalikest puudustest ning nende potentsiaali realiseerimiseks tuleb fonde hoolikalt kujundada ja juhtida. EL-iga ühinemist ette valmistavad riigid peavad samuti tagama, et kõik keskkonnaalased toetusüsteemid (näit fondid) vastaksid EL juhistele, mis käsitlevad riiklikku abi keskkonnale ning konkurentsiseadustele.

**Keskkonnakahjuliku mõjuga  
subsiidiume tuleb vähendada või  
nende maksmine lõpetada.**

Kuigi mitmesuguseid subsiidiume on oluliselt vähendatud seetõttu, et eelarved on muutunud pingeliseks ja majandusreform on edasi arenenud, suunatakse märkimisväärset riiklikku abi jätkuvalt tegevusele ja tööstussektorisse, millel on kahjulik keskkonnamõju. Nii on see eriti selliste majandussektorite puhul, mis tsentraliseeritud plaanimajanduse tingimustes moodustasid Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide majanduse selgroo. Selliste toetuste isegi suhteliselt väike vähendamine võib kaasa tuua olulist keskkonnanaisundi paranemist. Siiski tuleb seda tähtsat majanduslikku ja sotsiaalset rolli, mida need sektorid etendavad, arvesse võtta, rakendades subsiidiumide lõplikku vähendamist koos asjakohaste sätetega nende ühiskonnagruppide abistamiseks, keda see kõige tõsisemalt mõjutab.

**Nn roheline eelarve komisjonide  
loomine "löögirusika"  
moodustamiseks  
keskkonnasõbralike majandus- ja  
fiskaalreformide läbiviimiseks.**

Kogemused mõnedes OECD riikides on näidanud, et sellised komisjonid on tõhusad keskkonnaprobleemide integreerimisel majandusarengusse ning fiskaalpoliitika muutmisel nii keskkonnasõbralikuks kui ka majanduslikult kasulikuks. Tavaliselt kuuluvad nendesse komisjonidesse suuremate riiklike ja mitteriiklike (valitsusväliste) huvirühmade esindajad. Need komisjonid on aidanud sellistel riikidel nagu Norra, Rootsi, Taani, Belgia ja Holland nihutada maksukoormat "hüvedelt" (näit töö, sissetulek) "pahedele" (näit saastamine ja ressursside tarbimine) ning korraldada ümber keskkonna seisukohast kahjulikke subsideerimissüsteeme. Võttes arvesse Euroopa Komisjoni uuesti üles näidatud huvi nn roheliste maksude vastu ja nende võima-

likku rolli, et aidata riikidel saavutada endale Kyoto protokolliga võetud kohustus, oleks "roheline" eelarve komisjonide loomine Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides õigeaegne.

## Peatükk 5: Kasutatud kirjandus ja täiendavat lugemist

- Anderson, G. and Fiedor, B. (1997): *Environment Charges in Poland*. In: Bluffstone, R.; Larson, B. A. (Edts.): *Controlling Pollution in Transition Economies, Theories and Methods*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- van Beers, C., de Moor, A. (1998): *Scanning the Subsidies and Policy Trends in Europe and Central Asia*. A working paper of IRPE; funded by UNEP.
- Bluffstone, R.; Larson, B. A. (Edts.) (1997): *Controlling Pollution in Transition Economies, Theories and Methods*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Brown L.R., Gardner G., Halweil B. (1998): *Beyond Malthus - Sixteen Dimensions of the Population Problem*. Worldwatch Paper 143, September 1998.
- Commission of the European Communities (1994): *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection*. (94/C/72/03). Official Journal of the European Communities, Brussels.
- Commission of the European Communities (1997): *EC Communication: Environmental Taxes and Charges in the Single Market*. COM(97) 9 final, 26.03.1997. EC, Brussels.
- Commission of the European Communities (1998): Country evaluation reports of the 10 CEE applicant countries in the frame of *Agenda 2000*. EC, Brussels, 1998.
- Croatian State Directorate for the Environment (1999): *Conference Proceedings of the International Conference "Environmental Protection Financing"* held on June 3-4, 1998 in Mljet, Croatia. Croatian State Directorate for the Environment, Zagreb.
- Daly H.E. (1996): *Beyond Growth — The Economics of Sustainable Development*. Beacon Press, Boston.
- European Bank for Reconstruction and Development, EBRD (1998): *Transition Report 1998*. EBRD, London.
- EDC Ltd. and EPE asbl. (1997): *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*. Commissioned by EC DG XI, unit A4 — Technical Co-operation with Third Countries.
- Eesti Keskkonnastrateegia (1997).
- Eesti keskkonnategevuskava (1998).
- Ekins P. and Speck, S. (1999a): *Factor Tax Shifting*. A report for the European Commission Directorate General Joint Research Centre 'Institute for Prospective Technological Studies', Seville, Spain. Forum for the Future, London.
- Ekins P. and Speck, S. (1999b): *Evaluation of the Environmental Effects of Environmental Taxes*. Published in European Commission: *Database of Environmental Taxes and Charges in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland; Evaluation of Environmental Effects of Environmental Taxes*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Environmental Agency, EEA (1996): *Environmental Taxes - Implementation and Environmental Effectiveness*.

- EEA, Copenhagen.
- Eurostat (1997): *Structures of the Taxation System in the European Union, 1970-95*. Eurostat, Brussels.
  - Francis, P., Z. Lehoczki, G. Peszko and D. Sidy (1998): *Review of the Estonian Environmental Fund*. Unpublished report prepared for the EAP Task Force Secretariat at OECD in cooperation with the European Commission's Phare Programme.
  - Francis, P. in: OECD/EAP Task Force (forthcoming, 1999), *Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition*; Francis, P., Klarer, J., Petkova, N. (eds), OECD, Paris.
  - Gornaja, L., Kraav, E., Larson, B. A. and Türk, K. (1997), *Estonia's Mixed System of Pollution Permits, Standards and Charges*, in: Bluffstone, R. and Larson, B. A.: "Controlling Pollution in Transition Economies." Edward Elgar Publishing.
  - Keating M. (1993): *The Earth Summit's Agenda for Change - A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*. Center for Our Common Future, Geneva.
  - Klarer, J., Moldan B. (Edts.) (1997): *The Environmental Challenge for Central and European Economies in Transition*. John Wiley & Sons.
  - Klarer J., McNicholas J., Knaus E. (Eds.) (1999): *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy - Central and Eastern Europe*. REC, Szentendre.
  - Klarer, J. and Lehoczki, Z. (1999): *CEE Regional Analysis*. In: Klarer J., McNicholas J., Knaus E. (Eds.): *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy - Central and Eastern Europe*. REC, Szentendre.
  - Klarer J., Swisher J., Kolehmainen O. (1999): *Synthesis Study of the National AIJ/JI/CDM Strategy Studies Program - A Review of National AIJ/JI/CDM Strategy Studies in the Czech Republic, Slovak Republic, Russian Federation and Uzbekistan*. World Bank, Swiss AIJ Pilot Program, Ministry for Environment of Finland.
  - Kraav, E., Gornaja, L. (1996), *Majandushoovad. Keskkonnafond*. Keskkond 1995, Keskkonnaministeerium Info- ja Tehnokeskus, lk.75-81.
  - Kraav, E. (1999), *Keskkonnamajandusest*. Keskkond 1997, Keskkonnaministeerium Info- ja Tehnokeskus, lk. 88-96.
  - Kraav, E. (1999): *Estonia*. In Klarer J., McNicholas J., Knaus E. (Eds.): *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy - Central and Eastern Europe*. REC, Szentendre.
  - de Moor, A., Calamai, P. (1997): *Subsidizing Unsustainable Development: Undermining the Earth with Public Funds*. IRPE, commissioned by the Earth Council, Costa Rica.
  - OECD (1995): *The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*. OECD, Paris.
  - OECD (1996a): *Integrating Environment and Economy - Progress in the 1990s*. OECD, Paris.
  - OECD (1996b): *Implementation Strategies for Environmental Taxes*. OECD, Paris.
  - OECD (1997a): *Environmental Taxes and Green Tax Reform*. OECD, Paris.
  - OECD (1997b): *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*. OECD, Paris.
  - OECD (1998): *Improving the Environment Through Reducing Subsidies*. OECD Paris.
  - OECD, EAP Task Force (1998): *Environmental Financing in CEEC and NIS; Conclusions and Recommendations*. OECD, Paris 1998. Document submitted to the Ministerial Conference on "Environment for Europe." Aarhus, Denmark 23-25 June 1998.

- OECD (1998): *Swapping Debt for the Environment: The Polish EcoFund*. Published in cooperation with the European Commission's Phare Programme, Brussels.
- OECD, EAP Task Force (1999): *Pollution Abatement and Control Expenditure in Central and Eastern Europe*. OECD, Paris.
- OECD, EAP Task Force and Phare (forthcoming, 1999): *Sourcebook on Environmental Funds in CEE/NIS*. Francis, P., Klarer, J., Petkova, N. (Edts). OECD, Paris.
- Panayotou, T. (1998): *Instruments of Change — Motivating and Financing Sustainable Development*. UNEP, Earthscan Publications.
- Regional Environmental Center: *Green Budget Reform Newsletter*, various issues 1998-9. Sofia Initiative on Economic Instruments / REC. See: <http://www.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives>
- Roodman, D. M. (1998): *The Natural Wealth of Nations — Harnessing the Market for the Environment*. The Worldwatch Environmental Alert Series. W. W. Norton & Company, New York and London.
- Schlegelmilch, K. (Ed.) (1999): *Green Budget Reform in Europe - Countries at the Forefront*. Springer Verlag, Berlin and Heidelberg.
- Semeniene, D, Bluffstone, R., Cekanavicius, L. (1997): *The Lithuanian Pollution Charge System: Evaluation and Prospects for the Future*. In: Bluffstone, R.; Larson, B. A. (Edts.): *Controlling Pollution in Transition Economies, Theories and Methods*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Speck S. (1999a): *Changes in Environmental Taxation in EU Member States plus Norway and Switzerland*. Published in European Commission: *Database of Environmental Taxes and Charges in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland; Evaluation of Environmental Effects of Environmental Taxes*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Speck S. (1999b): *Summary of Environment-Related Taxes in the EU plus Norway and Switzerland 1999*, Forum for the Future, London, mimeo.
- United Nations Economic Commission for Europe, UNECE (1998): *Role of Economic Instruments in Integrating Environmental Policy with Sectoral Policies*. UN, New York and Geneva.
- von Weizsäcker, E.U., Lovins, A.B. and Lovins, L.H (1997): *Factor Four; Doubling Wealth - Halving Resource Use*. The new report to the Club Of Rome. Earthscan, London.
- World Bank and OECD (1993): *Abridged version, Environmental Action Program for Central and Eastern Europe*. World Bank, New York.

## LISA I: KESK- JA IDA-EUROOPA NING SRÜ RIIKIDE VALITUD MAJANDUSINDIKAATORID

	UNIT	B&H	BUL	CRO	CZE
Elanikkond	mIn	4.1	8.3	4.5	10.3
Pindala	1000 km <sup>2</sup>	51	111	56	79
SKT 1991-7 (muutuse%)	%	...	-30.5	-18.2	-0.8
SKT 1997 (muutus% eelmise aastaga võrreldes)	%	39	-6.9	6.5	1.0
SKT elaniku kohta, tegelik, 1997	USD	1 087	1 227	4 267	5 050
SKT elaniku kohta, ostujõu pariteet, 1997	USD	...	3 860	...	11 380
Erasektor, osatähtsus SKTs 1996.a keskpaigas	%	35	50	55	75
Põllumajandussektor, osatähtsus SKTs 1997	%	...	25.9	10	4.8
Tööstussektor, osatähtsus SKTs 1997	%	...	29.4	24	35.0
Inflation 1996 (annual average)	%	...	123	3.5	8.8
Inflation 1997 (annual average)	%	...	1 082	3.6	8.5
Keskmine palk, 1997. a lõpp	USD	...	105	605	340
Töötus 1997 (% tööjõust)	%	...	13.7	17.5	5.2

	UNIT	ARM	AZE	BEL	GEO
Elanikkond	mIn	3.7	7.6	10.2	5.4
Pindala	1000 km <sup>2</sup>	28	87	207	70
SKT 1991-7 (muutuse%)	%	-58.9	-55.1	-26.7	-63.6
SKT 1997 (muutus% eelmise aastaga võrreldes)	%	3.1	5.8	10.4	11.0
SKT elaniku kohta, tegelik, 1997	USD	435	509	1,314	968
SKT elaniku kohta, ostujõu pariteet, 1997	USD	2 280	1 520	4 840	1 980
Erasektor, osatähtsus SKTs 1996.a keskpaigas	%	60	45	20	60
Põllumajandussektor, osatähtsus SKTs 1997	%	30.1	20.0	15.0	28.2
Tööstussektor, osatähtsus SKTs 1997	%	25.2	24.8	37.4	9.6
Inflation 1996 (annual average)	%	18.7	19.7	53	39.4
Inflation 1997 (annual average)	%	14.0	3.5	64	7.3
Keskmine palk, 1997. a lõpp	USD	...	...	79 <sup>1</sup>	...
Töötus 1997 (% tööjõust)	%	10.7 <sup>2</sup>	19.3	2.8 <sup>2</sup>	5.2

Lühendid: "..." = andmed puuduvad; "B&H" = Bosnia ja Hertsegoviina; "BUL" = Bulgaaria; "CRO" = Horvaatia; "CZE" = Tšehhi Vabariik; "EST" = Eesti; "HUN" = Ungari; "LAT" = Läti; "LIT" = Leedu; "POL" = Poola; "ROM" = Rumeenia; "SR" = Slovaki Vabariik; "SLO" = Sloveenia; "ARM" = Armeenia, "AZE" = Aserbaidžaan, "BEL" = Valgevene, "GEO" = Gruusia, "KAZ" = Kasahstan, "KYR" = Kõrgõstan, "MOL" = Moldova, "RUS" = Vene Föderatsioon, "TAJ" = Tadžikistan, "TUR" = Turkmeenia, "UKR"



## Lisa I: Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikide valitud majandusindikaatorid

<i>EST</i>	<i>HUN</i>	<i>LAT</i>	<i>LIT</i>	<i>POL</i>	<i>ROM</i>	<i>SR</i>	<i>SLO</i>
1.5	10.1	2.5	3.7	38.7	22.5	5.4	2.0
45	93	64	65	313	238	49	20
-20.1	-6.1	-45.5	-35.9	26.3	-12.9	-2.1	3.8
11.4	4.6	6.5	5.7	6.8	-6.6	6.5	3.8
3 230	4 462	2 211	2 581	3 512	1 549	3 624	9 101
5 010	7 000	3 650	4 510	6 380	4 290	7 850	12 520
70	80	60	70	65	60	75	55
6.3	7	7.2	12.8	6.0	18.8	4.8	3.9
19.4	24	21.3	24.4	27.1	35.6	28.2	28.7
23	23.6	17.6	24.7	19.9	38.8	5.8	9.9
11	18.3	8.4	8.9	14.9	154.8	6.1	8.4
257	308	219	207	320	87	283 <sup>1</sup>	920
10.5	10.4	7.0	5.9	10.5	8.8	11.6	14.4
<i>KAZ</i>	<i>KYR</i>	<i>MOL</i>	<i>RUS</i>	<i>TAJ</i>	<i>TUR</i>	<i>UKR</i>	<i>UZB</i>
15.7	4.6	4.3	147.2	6.1	4.7	50.9	23.6
2 671	192	33	16 889	141	470	579	414
-36.9	-44.2	-64.1	-39.6	-59.5	-58.8	-61.4	-14.6
2.0	6.5	1.3	0.8	1.7	-26.0	-3.2	2.4
1 434	366	504	3 056	179	390	976	611
3 290	2 040	...	4 190	930	1 410	2 170	2 450
55	60	45	70	30	25	55	45
10.8	43.4	30	9.7	27.6	19.8	6.0	29
20.4	15.5	29	42.5	19.5	44.3	34.0	19
39.1	30.4	23.5	47.8	418	992	80	54
17.4	25.5	11.8	14.7	87.8	84	16	72
173	49 <sup>1</sup>	81	175	...	...	82 <sup>1</sup>	...
4.1 <sup>2</sup>	3.2 <sup>2</sup>	1.6	10.9	2.9 <sup>2</sup>	...	2.3	0.4 <sup>2</sup>

= Ukraina; "UZB" = Usbekistan. Allikas: EBRD (1998), v.a: 'SKT elaniku kohta' andmed Maailmapanga "Maailma arengu" aruandest 1998/99; 'keskmine palk USD' andmed Euroopa Ärikeskusest; "SKT elaniku kohta, % EL keskmisest" andmed EÜ, Agenda 2000. **Märkused:** 1) Keskmine palk tööstuses; 2) Ametlikult registreeritud töötus. **Allikas:** EBRD (1998), va: andmed SKT elaniku kohta põhinevad World Bank's World Development Report 1998/99.

## Lisa II: Keskkonnapoliitika arengust Eestis

LJUBOV GORNAJA

Eesti taasiseseisvumisega kaasnenud majanduskriis tõi kaasa siseriikliku kogutoodangu (SKT) suure languse; oma haripunktis 1992.aastal ületas inflatsioonitase 1000%. Peale esialgset šokki hakkas aga Eesti majandus kiirelt toibuma. Inflatsioon langes alla 15 % aastas. Vastavalt Eesti Statistikaameti andmetele oli tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelneva aasta sama näitajaga 1997.a 11,2 %, 1998.a juba 10,5 %. Majandustoodangu langus peatus 1995.a, mil SKT oli langenud 69 %-ni 1990.a tasemest; sellest alates on SKT pidevalt tõusnud. 1997.a oli SKT kasv püsivhindades Eestis koguni kiireim Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas, ulatudes 10,6 %-ni. 1998.a Venemaal toimunud majanduskriisi mõjul kasvas esialgsetel andmetel SKT püsivhindades võrreldes 1997.a 4,0%.

Osana turumajandusele ülemineku protsessist, mis Eestis algas 1989.a, on suhtelised hinnad nii sektorisiselt kui ka sektoritevaheliselt tunduvalt muutunud. Tööstuse ja põllumajanduse toodang on langenud, energiatarbimine on vähenenud ja energiahinnad tõusnud; kaubandus on valdavalt ümberorienteeritud endistelt nõukogude vabariikidelt lääneriikidele. Need muutused on oluliselt mõjutanud õhusaaste-, veereostuse- ja tahkete jäätmete teket nii punktsaasteallikate kui hajureostuse osas. Eriti märkimisväärne on olnud õhkuheidete vähenemine tänu mitmete energia- ja saastemahukate ettevõtete sulgemisele. Pinnaveekogude reostamine on oluliselt vähenenud tänu sellele, et paljud tööstus- ja põllumajandusettevõtted

on suletud, soodsat mõju on avaldanud saastetasude rakendamine ning reoveepuhastusseadmete käikulaskmine. Põllumajanduses on subsideerimise ja hinna-toetuste kadumisega vähendatud nii karja suurust kui ka haritava maa pindala, samuti on vähenenud mineraalväetiste kasutamine.

Saastekoormus on vähenenud eelkõige otsese majanduslanguse tulemusena. Samal ajal on energia- ja ressursimahukuse toodangu (või teenuste) ühiku kohta Eestis oluliselt kõrgem kui lääneriikides. Praegusest Euroopa keskmisest kaks korda kõrgemad SO<sub>2</sub> ja CO<sub>2</sub> heitkogused elaniku kohta on põhjustatud varasemast majandamispraktikast koos monopoli-seeritud ja äärmiselt saastava põlevkivi põhineva energiatootmisega.

Integreerumine läänemaailma struktuuridesse on olnud kõigi Eesti valitsuste peamiseks poliitiliseks eesmärgiks alates taasiseseisvumisest 1991.a augustis. Peale Euroopa lepingu allakirjutamist 1995.a on Eesti siseriiklike õigusaktide EL omadele lähendamise protsessis keskendunud Valges raamatus toodud õigusaktidele. Esimese riikliku tegevuskava EL seadustikule (*acquis communautaire*) kohandamiseks kinnitas Riigikogu 1998.a märtsis ning sama aasta aprillis esitati see Euroopa Komisjonile. Eesti valitsus on otsustanud õiguslase ühtlustamise protsessi lõpule viia 1. jaanuariks 2003.a. *Acquis communautaire*'i rakendamine nõuab nii mõneski sektoris infrastruktuuri ebapiisavusest ja haldus-suutlikkuse puudujääkidest tulenevalt üleminekuperioodi aastani 2013. EL

seadustiku/ *acquis communautaire* ülevõtmise riiklik tegevuskava koosneb strateegilistest lähenemistest iga konkreetse sektori osas. Keskkonnasektoris on täiendavalt valminud Eesti keskkonnaalase seadustiku lähendamise strateegia. Konkreetne tegevuskava EL keskkonna-seadustiku nõuete rakendamiseks Eestis on veel koostamisel.

Samal ajal on Eesti, järgides keskkonnaalase seadustiku kohandamise strateegiaga reforminud ja rakendanud riiklikku keskkonnapoliitikat, seda eriti Eesti keskkonnastrateegia ja Eesti riikliku keskkonnategevuskava (KTK) väljatöötamise ning elluviimise kaudu. Viimasel ajal on välja töötatud mõnede keskkonnaga seotud sektorite tegevuskavad, nagu näiteks Eesti keskkonnatervise riiklik tegevusplaan, kütuse- ja energeetikasektori pikaajaline strateegia ning looduse mitmekesisuse strateegia ja tegevuskava.

Keskkonnastrateegia kiideti Riigikogus heaks 1997.a märtsis ja sellel tugineva keskkonnategevuskava kinnitas Vabariigi Valitsus 26. mail 1998.a. Valitsuse otsuse kohaselt vastutab KTK rakendamise, selle koordineerimise ning seire eest Keskkonnaministeerium. KTK rakendamise tulemused tuleb üle vaadata kord aastas ning tegevuskava ennast on kavas uuendada iga kolme aasta järel.

Eesti keskkonnategevuskava töötati välja tihedas koostöös kõigi huvitatud osapooltega, kasutades tegevuste andmestiku koostamisel-täpsustamisel ning vajalike tegevuste järjestamisel nii tehnilist kui majanduslikku analüüsi. KTK üks põhieesmärke oli esitada selge ülevaade prioriteetidest, ajakavast, rahastamisstrateegiast, kohustuste jaotusest ning analüüs haldussuutlikkusest tegevuste ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks. KTK lähtub kümnest keskkonnastrateegias formuleeritud põhieesmärgist:

- **põhieesmärk 1:** keskkonnateadlikkuse edendamine ja keskkonnasäästlike tarbimisharjumuste kujundamine;

- **põhieesmärk 2:** keskkonnahoidliku tehnoloogia rakendamine;
- **põhieesmärk 3:** energeetika negatiivse keskkonnamõju vähendamine;
- **põhieesmärk 4:** õhukvaliteedi parandamine, kaasa arvatud transpordiemisioonide vähendamine;
- **põhieesmärk 5:** jäätmeäitluse parandamine, jäätmetekke vähendamine ja korduskasutuse soodustamine;
- **põhieesmärk 6:** jääkreostuse likvideerimine;
- **põhieesmärk 7:** põhjaveevarude parem kasutamine ja kaitse;
- **põhieesmärk 8:** pinnaveekogude ja rannikumere kaitse;
- **põhieesmärk 9:** maastike ja elustiku mitmekesisuse säilitamine;
- **põhieesmärk 10:** tehiskeskkonna muutmine inimsõbralikumaks.

Tegevuskavas on märgitud 427 lühiajalist (aastateks 1998-2000) ning 231 pika-ajalist (2001-2006) tegevust. Nende hulgas on väga erinevat tüüpi tegevusi, nagu näiteks erinevate valdkondade õigusreformid, majandushoobade juurutamine, kaitsealade ja liikide jaoks kaitsekorralduskavade koostamine, infrastruktuuri arendamine, investeeringud heitkoguste vähendamiseks, koolitustegevus, haldussuutlikkuse ja keskkonnahariduse edendamine, keskkonnateadlikkuse tõstmise kampaaniad jms. Paljud tegevuskavas sisalduvad tegevused on suunatud keskkonnakulutusteks täiendavate rahastamisvõimaluste tekitamisele. Üle 150 tegevuse (seega ligi neljandik kõigist tegevustest) on otseselt või kaudselt suunatud EL keskkonna-seadustikule lähendamisele; üle 50 neist käsitlevad konkreetseid EL direktiive.

EL seadustikuga sätestatud eesmärkide saavutamine seab keskkonnapoliitika kujundajatele nii raamistikku kui on ka indikaatoriks nende eesmärkide täitmisel

TABEL A2

### Keskkonnainvesteeringud ning teadus- ja arendustöös tehtud kulutused Eestis (1993-1997)

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Kulutused kokku (miljonit krooni, nominaalväärtusena)</b>	249,9	192,2	309,4	752,2	966,6
<b>sh.:</b>					
• ettevõtelt (omavahendid ja pangalaenud)	92,8	88,0	132,5	394,0	432,5
• Eesti keskkonnafondist	17,3	26,9	40,2	79,6	153,9
<b>Kulutused kokku, väljendatuna % SKT-st (nominaalväärtusena)</b>	1,1	0,6	0,8	1,4	1,5

Allikas: autori arvutused põhinevad aastaraamatutel "Eesti keskkonnakaitse kulutused" (Statistikaameti väljaanne) 1993-1997, Eesti statistika aastaraamatutel 1994-1998 ja Riiklike investeeringute programmi 1998-2000 eelnõul.

saavutatud edusammudest. Selles kontekstis on suurimaks probleemiks keskkonnainvesteeringute rahastamine. Mitme aasta jooksul on keskkonnaalase infrastruktuuri rahastamises olnud suuri puudujääke. Praegu katab olemasolev rahastamine ainult umbes kolmandiku aastas keskkonnaalase infrastruktuuri rajamiseks ning korrashoiuks ja Eesti keskkonnastrateegia ning EL õigusaktidega seatud nõuete täitmiseks vajalikest rahalistest vahenditest.

Kõigi KTK lähitegevuste (1998-2000) rahavajadus hinnati 8,18 miljardile kroonile, kaugtegevuste (2001-2006) rahavajadus aga 13,6 miljardile kroonile. Arvestades EL-iga ühinemisest lähtuvaid vajadusi, tuleb ajavahemikul 2001-2006 investeerida ligikaudu 18 miljardit krooni. Selle tagamiseks on väga oluline kaasata keskkonnaalase infrastruktuuri ja tegevuste kaasrahastajatena erainvestoreid, kasutades samas tõhusalt EL ühinemiselsete rahastamisallikate PHARE 2000, ISPA ning SAPARD kaudu taotletavat suurenevat rahalist toetust. Tegevusi koordineerides ning paralleelselt kahepoolse (välis)abina saadavaid toetusi prioriteetseteks keskkonnainvesteeringuteks kasutades, on võimalik ellu viia keskkonnategevuskavas esmatähtsateks peetavaid tegevusi.

Viimastel aastatel on Eesti teinud olulisi samme keskkonnaseisundi parandamisel: vastu on võetud mitu olulist keskkonnaalast seadust, laiendatud majandushoobade kasutusvaldkonda (sh on kehtestatud saastetasud saasteainete ja jäätmete keskkonda viimise eest, , pakendiaktsiisi, vee ja maavarade — näiteks põlevkivi, turba, ehitusmaterjali/mineraalide — kasutamise eest); tugevdatud on haldussuutlikkust ning kaasatud keskkonnainvesteeringute tegemisse nii sise- kui ka välismaiseid rahastamisallikaid.

Kulutused keskkonnainvesteeringuteks (välja arvatud käitlus- ja hoolduskulud) ning teadus- ja arendustegevuseks kasvasid Eestis aastatel 1993-1997 oluliselt, saavutades suhteliselt stabiilseks tasemeks ca 1,5 % SKT-st (vt tabel A2). Aastatel 1993-1997 olid peamisteks keskkonnainvesteeringute ning teadus- ja arendustegevuse rahastamise allikateks ettevõtete omavahendid ja pangalaenud, millest kaeti 37-52% nimetatud valdkondade kogukulutustest. 1993. aastal kaeti Eesti keskkonnafondist ca 7% Eesti keskkonnainvesteeringute ning teadus- ja arendustegevuse kulutustest, aastaks 1997 tõusis fondi osakaal 16%-ni.



## Märkused

1. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid - 10 Euroopa Liiduga ühinevat riiki (Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Poola, Sloveenia ning Bulgaaria, Läti, Leedu, Rumeenia ja Slovaki Vabariik) ja 5 Kagu-Euroopa riiki (Albaania, Bosnia & Hertsegoviina, Horvaatia, endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia ja Jugoslaavia). SRÜ – Sõltumatute Riikide Ühendus, hõlmab järgmisi riike: Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene, Gruusia, Kasahstan, Kõrgõstan, Moldova, Vene Föderatsioon, Tadžikistan, Turkmeenia, Ukraina ja Usbekistan. Üleminekuajandusega riikide all mõeldakse nii Kesk- ja Ida-Euroopa kui ka SRÜ riike.
2. Käesoleva ülevaate eesmärk ei ole üksikasjalikult analüüsida ja kirjeldada muutusi regiooni keskkonnaseisundis. Huvitatud lugeja leiab detaile informatsiooni keskkonnaministeeriumi vm riikliku/kohaliku asutuse samasisulistest trükistest (keskkonnaseisundi aruanded, riiklikud keskkonnanstrateegiad või tegevuskavad) ja rahvusvahelistest aruannetest. Rahvusvaheliselt võrreldavate andmetega keskkonnaseisundi aruandeid saab lugeda mh järgmistes väljaannetes: 1) European Environment Agency (EEA)(1995): *Europe's Environment: The Dobris Assessment*. EEA, Copenhagen; 2) European Environment Agency (1998): *Europe's Environment — The Second Assessment*. EEA, Copenhagen; 3) Seeriast "*Environmental Performance Reviews*," OECD väljaanne, Paris — hiljuti viidi vastavad uuringud läbi allpool nimetatud üleminekuajandusega riikides: Poola, Bulgaaria, Eesti, Valgevene, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Vene Föderatsioon; 4) OECD/EAP Task Force (1999, ilmumas).
3. Üksikasjalikum informatsiooni võib leida Euroopa Komisjoni jaoks koostatud tootmiskulude arvutustest, EDC/EPE, 1997.
4. Üksikasjalikum ülevaade keskkonnapoliitika arengu kohta Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides esimestel üleminekuajastatel, vt OECD/EAP Task Force (1999, ilmumas).
5. Panayotou (1998) tõlgendab terminit "saastaja" erinevalt: "Ekslikult arvatakse, et saastaja on kaupade ja teenuste tootja, sest põhilisteks saastajateks on siiski tarbijad, kuna esiteks, saastavaid tooteid ilma nõudluseta ei valmistataks. Praktikas jagavad saaste vähendamise kulud omavahel tootjad ja tarbijad vastavalt konkreetse saastava toote järgi oleva nõudluse paindlikkusele. Teiseks, konventsionaalse tarkuse vääritlemiseks on see, et erasektorit peetakse kõige olulisemaks saaste- ja keskkonnaseisundi halvenemise allikaks, sellal kui valitsuste rolli nähakse keskkonnavalase tegevuse reguleerijana (kontrollijana). Tegelikuses on riik ja riigiettevõtted ise saaste- ja keskkonnaseisundi halvenemise allikaks, kas otseselt riikliku tootmise, tarbimise ja investeeringute või kaudselt, saastava tegevuse ja muu väärilt juhitud poliitika subsideerimise kaudu."
6. Informatsioon põhineb OECD (1996), EEA (1995) ja EEA (1998) aruannetel.
7. Kogumikus: *Towards Sustainability — a European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, Vol. II, COM (92)23 final, European Commission, Brussels.
8. Teatises: European Commission, Communication on *Economic Growth and the Environment.- Some Implications for Economic Policy Making*, COM (94) 465 final.
9. Teatises: European Commission, Communication on *Environmental Taxes and Charges in the Single Market*, COM(97) 9 final. See teatis sisaldab muuhulgas ülevaadet piirkondadest, kus keskkonnamaksud ja -tasud võivad olla vastuolus Ühenduse muude põhimõtete ja õigusaktidega, eriti nendega, mis puudutavad ühtset turgu. On olemas ka juhised seadusandjatele, et vältida konflikti ühenduse põhimõtete ja õigusaktidega.
10. Allikas: OECD/EAP Task Force'i küsimustik "*Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New Independent States*." Mimeo, EAP Task Force, mai 1999.
11. OECD klassifikatsiooni kohaselt on **maksud** (taxes) defineeritud kui: "*kohustuslikud, katmata maksed üldvalitsusele*. Maksud on katmata selles mõttes, et see kasu, mida riik maksumaksjale loob (võimaldab), pole tavaliselt maksetega proportsioonis." "**Üldvalitsuse**" all mõeldakse "riigiüleseid ametiasutusi, keskeid haldusüksusi ja nende alleluuid agentuure, kelle tegevust nende poolt tõhusalt kontrollitakse, riigi- ja kohalikke valitsusi ja nende haldusüksusi, sotsiaalkindlustuse kavasid ja autonoomseid valitsusüksusi, *välja arvatud* riiklikke

## MÄRKUSED

ettevõtteid." Tuleb märkida, et maksud võivad olla sihtotstarbelised juhul, kui otsustatakse, et mingi % tulust suunatakse mingiks konkreetseks otstarbeks (näit kui osa kütuseaktsiisist suunatakse teedehitusse).

OECD klassifikatsioonis kasutatakse ka mõisteid "hüvitised" (fees) ja "tasud" (charges) (vastandina "maksudele") ning "maksud" (levies), ilma neid täpselt defineerimata. Praktikast vahetatakse mõisted "tasud" ja "hüvitised" tihti omavahel ära ning defineeritakse kui kohustuslikke kaetud makseid kas üldvalitsusele või üksustele väljaspool üldvalitsust, nagu näiteks keskkonnamaksete või veemajandusamet. Üldmõistet "maks" võib käsitleda kui kõiki kohustuslikke makseid hõlmavat. Tuleb rõhutada, et vastavalt OECD klassifikatsioonile on olemas "piirjuhtumid," kus maksu võib käsitleda kui "katmatut," st kui "maksu" (kui makse on sooritatud "üldvalitsusele") vastandina "tasule" või "hüvitisele" (näit juhul, kui hüvitis ületab märgatavalt teenuste osutamise kulusid või kui valitsus ei osuta erilisi teenuseid vastutasuks hüvitisele).

Allikas: OECD/EAP Task Force'i küsimustik "Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New Independent States." Mimeo, EAP Task Force, mai 1999.

12. Vt. näit Daly (1996). Panayotou (1998) keskendub täielikult majandushoobade rollile säästva arengu motiveerimisel ja finantseerimisel.
13. Vt. Keating / Center for Our Common Future (1993) for a plain language version of Agenda 21.
14. Vt. näit: Commission of the European Communities: *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection*. (94/C/72/03); või, Commission of the European Communities: *EC Communication: Environmental Taxes and Charges in the Single Market*. COM(97) 9 final, 26.03.1997.
15. muudetud Panayotou (1998) järgi.
16. Vastavalt Maailma Säästva Arengu Ärinõukogu definitsioonile mõistetakse "tõhususe all ökoloogia seisukohast" tõhusust keskkonnaressursside kasutamisel inimeste vajadusteks. OECD definitsioon on järgmine: "Tõhusus ökoloogia seisukohalt saavutatakse konkurentsivõimeliselt kujundatud hindadega kaupade ja teenuste osutamisega, mis rahuldavad inimeste vajadusi ja edendavad elukvaliteeti, vähendades samal ajal järk-järgult ökoloogilist mõju ja ressursi kasutamise intensiivsust läbi toote kogu elutsükli tasemeni, mis vastaks vähemalt Maa hinnangulisele taluvusvõimele."
17. Allikas: EEA (1996) as cited from European Commission (1993): *Delors' White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*.
18. Välja arvatud juhul, kui see on teisiti märgitud, põhineb kogu informatsioon alapeatükis 3.1.Klarer ja McNicholas'il (1999). See väljaanne pakub üksikasjalikku ülevaadet majandushoobade kasutusest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.
19. Ülevaadet piirkondadest, kus keskkonnamaksud ja -tasud võivad olla vastuolus Ühenduse poliitika ja õigusaktidega vt European Commission, Communication on *Environmental Taxes and Charges in the Single Market*, COM(97) 9 final.
20. Informatsioon täiskulude arvestavast hinnakujundusest Panayotou (1998) järgi.
21. Praeguseks on väga vähe uuritud majanduslike toetuste keskkonnamõju Kesk- ja Ida-Euroopa ning SRÜ riikides. Selles lõigus esitatud tekst põhineb täies ulatuses vähestel kättesaadavatel töödel: van Beers ja de Moor (1998).
22. Informatsioon Alma-Ata heitmelubadega kauplemise kohta on saadud Aleksander Golubilt.
23. Tabelis 9 on esitatud valik praegu lääneriikides kehtivatest keskkonnamaksudest ja -tasudest. Näit on kehtestatud lisamakse energiatoodetele (aktsiisija käibemaks), transpordile (impordimaks, käibemaks, registreerimistasu jm maksud). Samal ajal kehtib lääneriikides arvukalt loodusvarade majandamisega seotud tasusid (vesi, kalapüük, metsandus, märgalad, maa/pinnas, looduslikud liigid). Huvitatud lugeja leiab üksikasjalikumad informatsiooni nii nende hoobade kui ka 3.2. alapeatükis kirjeldatud hoobade kohta peatselt ilmuvas OECD väljaandes (vt [www.oecd.org](http://www.oecd.org)): *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*. Vt ka Speck (1999b).
24. Huvitatud lugeja leiab lisainformatsiooni teiste keskkonnatasude ja — maksude kohta, millele on praeguseks antud hinnang järgmiste autorite poolt: Ekins ja Speck (1999b), EEA (1996), Speck (1999b) ja OECD (1997b). Toodud informatsioon põhineb suures osas: EEA-I (1996) ja Speckil (1999a).
25. Informatsiooni USA SO<sub>2</sub> heitkogustega kauplemise programmi kohta on esitanud Aleksander Golub.
26. Üksikasjalikumalt praegu kehtivatest lepingu täitmise tagatistest ja vastutusmaksetest vt OECD peatselt ilmuvat väljaannet *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*.
27. Detailide osas vt Klarer, Swisher, Kolehmainen (1999).
28. Detailide osas vt näit: Klarer, Swisher, Kolehmainen (1999) // Michaelowa A. (1999): *CDM and JI — Which Instrument is Likely to Have a Higher Impact?* mimeo // Hamwey R. and Baranzini A. (1999): *Sizing the Global GHG Offset Market*, Elsevier; Energy Policy 27 (1999). // Ellerman A.D. and Decaux A. (1998): *Analysis of Post-Kyoto CO<sub>2</sub> Emissions Trading Using Marginal Abatement Curves*. MIT Joint Program on the Science and

- Policy of Global Change. // Holtsmork B. (1998): *From the Kyoto Protocol to the Fossil Fuel Market*. University of Oslo / CICERO, Working Paper 1998:9. // Victor D., Nakicenovic N., Victor N. (1998): *The Kyoto Protocol Carbon Bubble — Implications for Russia, Ukraine and Emissions Trading*. IIASA Interim Report IR-98-094.
29. Kasuliku informatsiooni leidmiseks majandushoobade hindamise kohta vt OECD (1997b) ja Ekins, Speck (1999b).