

Davek na energijo: ekološki ali politični davek?

Andrej Horvat

I. Davek na energijo: ekološki ali politični davek?

1. Uvod

Instrumentarij obveznih dajatev kot so davki, pristojbine in prispevki, omogoča gospodarski politiki, da bolj ali manj učinkovito vpliva na gospodarska dogajanja.

Ekološke dajatve omogočajo posameznim gospodarskim akterjem, delujočim znotraj zakonitosti, veljavnih v tržnem gospodarstvu, da sami odločajo o obsegu svojega okolju škodljivega obnašanja in s tem tudi o ceni le-tega.

Ekološki davek naj bi v principu povečal stroške izdelave produktov, ki so okolju škodljivi ali pa so za njihovo proizvodnjo potrebne okolju škodljive snovi, in sicer v idealnem primeru za znesek v višini mejnih stroškov premostitve takšnega onesnaževanja. Problematična pri tem je možnost prevalitve zvišanja stroškov zaradi ekološkega davka na cene produktov z manjšo cenovno prožnostjo povpraševanja (tako imenovana počezna ali indirektna prevalitev), kakor tudi pojav nezaželenih socialnih učinkov pri razdelitvi, če regresivni učinek takega davka izniči progresivni učinek kakega drugega davka. Ekonomsko gledano pelje ekološki davek v internalizacijo eksternih stroškov, ki jih povzroči onesnaževanje okolja. Vendar pa, kakor bomo pojasnili v nadaljevanju, učinkovita rešitev v ekonomskem smislu še ne pomeni učinkovite rešitve tudi v ekološkem smislu.

Makroekonomisti, ki se danes zavzemajo za varstvo okolja, imajo na razpolago vrsto ukrepov ekološke politike, kot na primer:

- a) *nefiskalne ukrepe* (zapovedi in prepovedi, ekološkoplanerski instrumenti, lastninskopravne spremembe, neprisilni instrumenti);
- b) *proračunske ukrepe* (neposredno državno varstvo okolja, subencioniranje okolju prijaznih dejavnosti privatnega gospodarstva,

pospeševanje raziskovalnega in razvojnega dela na področju varstva okolja);

c) *ukrepe, ki implicirajo javne prihodke* (ekolicence in ekološki davek) (WICKE, str. 90).

V pričujočem delu se bom v sklopu ukrepov, ki implicirajo javne prihodke, omejil na ekološke davke in prispevke in poskušal opredeliti njihove funkcije in teoretične cilje.

Sledi razprava o nosilcih ekološkega davka s pozitivnega in normativnega vidika, pri čemer bom posebej poudaril vprašanje razdelitve.

Omenjene teoretične poglede bom poskušal ponazoriti s konkretnim primerom. To bo davek na energijo z razpravo, ki o ekološkem davku poteka v Avstriji in Nemčiji.

1.1. Ekološki davek in/ali ekološki prispevek

Za začetek naj definiram formalno razliko med ekološkim davkom (Ökosteuern) in ekološkim prispevkom (Ökoabgabe). Pri razlikovanju gre predvsem za vprašanje, kam se usmerijo zbrana sredstva in kdo jih usmerja. Ekološki davek se kot večina drugih davkov steka v državno blagajno. Država pa lahko z uvedbo ekološkega davka znižuje tudi katerega od drugih davkov, usmerja denar na primer v sanacijo starih deponij za odpadke, subvencionira ukrepe za varčevanje z energijo, itd. Učinek odločitev, kam tako zbrani denar usmeriti, se potem kaže na celotnem narodnem gospodarstvu. Ali država tako zbrani denar tudi resnično uporabi v ekološke namene, pa je seveda tema, ki zahteva posebno obdelavo.

Za razliko od ekološkega davka pa se ekološki prispevek praviloma pobira za določen namen uporabe in se zbira v posebnem skladu, iz katerega se potem financirajo ekološki projekti in subvencije.¹

2. Funkcije in cilji ekološkega davka

Ekološki davek lahko v produkcijski proces uvedemo pri inputih (surovine, energija), outputih (emisije) ali pa neposredno pri posamez-

1 Vendar pa tudi to zaenkrat še ni čisto tako, saj recimo v Nemčiji "prispevki, glede na svoj zgodovinski razvoj in funkcijo, ki jo imajo v nemškem finančnem sistemu, služijo kot instrument za pokrivanje splošnih finančnih potreb" (NUTZINGER/ZAHRNT, str. 28).

nih proizvodih (na primer pri embalaži). Davki pri inputih - s tem ko zvišajo cene le-teh in tako zmanjšajo ali celo onemogočijo nastajanje za okolje škodljivih emisij - še najbolj ustrezajo ekološkim zahtevam. Davki pri outputih - s tem ko ne moremo vsaki vrsti škodljive snovi določiti tudi ustreznega davka - kaj hitro zadenejo ob svoje meje.² Davki pri outputih so zato učinkoviti predvsem pri škodljivih snoveh, ki se pojavljajo v velikih količinah (SO₂, NO_x).

2.1. "Princip povzročitelja" in "princip stroškov skupnosti"

Težko je odgovoriti na vprašanje, ali lahko z ekološkim davkom resnično dosežemo cilje, ki smo si jih zastavili, ali pa bi bili kakšni drugi ukrepi, skupina ukrepov, nemara bolj ustrezni.³

Ekološki davek je bolj obvezujoč od prostovoljnih ukrepov in spada med ukrepe značilne za "princip povzročitelja",⁴ ki se šteje za socialno bolj pravičnega, kot je "princip stroškov skupnosti".⁵ Tak davek sledi principu "trajnosti naravnih resursov", kar pomeni, da je treba dajati prednost vnaprejšnjemu preprečevanju uničevanja okolja, to je pred poznejšim "zdravljenjem" le-tega (SIMONIS, str. 54).

Zaradi pragmatičnega razumevanja principa povzročitelja se je oblikovalo prepričanje, da postane potreba po financiranju ekoloških programov s sredstvi iz državne blagajne odvečna. S prispevki, torej neodvisno od državnega proračuna, naj bi namreč zbrali dovolj sredstev, potrebnih za ekološke namene.

Po mnenju nekaterih (NUTZINGER / ZAHRT, str. 74) sta vsaj dva razloga za nasprotovanje temu prepričanju:

a) Principa povzročitelja ni mogoče uporabiti pri popraviljanju škod, ki so nastale v preteklosti, kot na primer saniranje deponij za odpadke,

2 Potrebno bi bilo pretirano administriranje, poleg tega pa bi še vedno obstajala možnost zamenjave ene škodljive snovi z drugo.

3 Pri premoščanju ekoloških problemov, na primer pri neposredni ogroženosti zdravja prebivalstva, velikokrat dajemo prednost drugim instrumentom pred ekološkim davkom. Zapovedi in prepovedi so recimo bolj primerne v primeru emisije zdravju škodljivih snovi v kakem naselju.

4 Verursacherprinzip; uporabnik določene naravne dobrine nosi določene stroške.

5 Gemeinlastprinzip.

regulacija škod, nastalih z umiranjem gozdov, uvajanje ekoloških programov za varstvo podtalnice, tal in okolja nasploh. Zato bo ekološka politika v prihodnosti zaradi poprejšnjega "Non-Decision-Making"-a potrebovala bistveno večja sredstva iz državnega proračuna.

b) Upravni, izvršilni in kontrolni ekološko-politični aparat še ni dovolj izdelan. Zabloda je pričakovanje, da bi deregulacija javnopravno urejenih področij in prehod na fleksibilnejše, tržno usmerjene ukrepe pomenila tudi opustitev vpliva državne uprave na financiranje ekoloških programov. Zmotno je namreč mnenje, da bi se ob vedno večjih uspehih na področju varovanja narave zmanjšali tudi upravni stroški le-tega.⁶

Zaradi tega se pri financiranju ekoloških programov ne moremo zanašati samo na krmilno funkcijo ekološkega prispevka in tako zbranih, na daljši rok vedno manj izdatnih sredstev.⁷

Ekološka politika mora potemtakem upoštevati tako princip povzročitelja kakor tudi princip stroškov skupnosti.

2.2. Razlogi za uvedbo ekološkega davka

V primerjavi z nefiskalnimi instrumenti, ki na primer predpisujejo mejne vrednosti emisije ali racionirajo porabo energije, je ekološki davek signal za trg in tako pelje k boljši alokaciji naravnih resursov.⁸ To velja ob predpogoju, da podjetje lahko spreminja obseg uporabe produkcijskih faktorjev, potrebnih za proizvodnjo določene dobrine, in da možnosti za substitucijo proizvodnih postopkov niso enake.⁹

Če lahko podjetje, ki minimizira svoje stroške, z lahkoto nadomesti dani obdavčeni input, bo izkoristilo možnost substitucije in okolju škodljivi input nadomestilo z relativno cenejšim, za okolje prijaznejšim inputom. Če je substitucija tega inputa v kakem drugem proizvodnem

6 Večje in ostrejšje ko postajajo zahteve pri varovanju narave, zahtevnejša postajata tudi planiranje in kontrola.

7 Glej poglavje 2.4.

8 Glej poglavje 5.

9 V tej zvezi emisije prištevamo k produkcijskim faktorjem, čeprav tehnično predstavljajo "output". Ker pa skupnosti povzročajo stroške, jih lahko v ekonomski analizi pojmujeemo kot "input", torej kot produkcijske faktorje (GRAVELLE/REES, str.174).

postopku težja, bo podjetje minimiziralo svoje stroške z varčevanjem pri drugih inputih ali z učinkovitejšim izkoristkom potrebnega (a sedaj dražjega) inputa.

Ekološki davek med drugim spodbuja tudi tehnološki napredek gospodarstva, saj lahko podjetja količino okolju škodljivih inputov omejujejo tudi z uporabo nove tehnologije. Pri tem nastane na trgu razvojni proces, s katerim se država finančno bistveno razbremeni.

2.3. Neuspeh tržnega mehanizma kot razlog za ekološki davek

Nujnost, da v tržno usmerjenem sistemu država poseže na področje varstva okolja, izhaja iz dejstva, da trg ne more učinkovito reševati vseh problemov, ki so nastali na njem in z njim. Tako tržni stroški naravnih dobrin niso enaki dejanskim družbenim stroškom, saj je tržna cena za zrak in vodo enaka nič, medtem ko je družbena, resnična cena teh dobrin v vsakem primeru večja od nič.

Eksterni učinek se v najsprejnejši obliki pojavi zmerom takrat, ko vpliv gospodarskih dejavnosti kakega subjekta na nek drug subjekt v cenovnem sistemu ni zajet ali pa je zajet nepopolno (NICHOLSON, str. 696). To pa pomeni, da določene stroške ali del stroškov kake dejavnosti nosi oseba, ki od le-te ni imela nobenih koristi.

Negativni eksterni učinki nastopijo v primeru ekološke politike takrat, ko porabnik naravnih dobrin¹⁰ ne plača stroškov uporabe teh dobrin. Vsi stroški ali del teh stroškov se prevali ne samo na naravo (temperaturne spremembe v zemeljski atmosferi, izumiranje gozdov ter živalskih in rastlinskih vrst), temveč tudi na ljudi. Življenjska raven se zniža, kar spremljajo pojavi kot: bolezni zaradi onesnaženosti okolja, zmanjšanje kakovosti življenja, premoženjske izgube.

2.4. Krmilna funkcija nasproti fiskalni funkciji ekološkega davka

Večina reformnih predlogov predpostavlja, da bi ekološki davki lahko prevzeli krmilno in fiskalno funkcijo v primeru, če bi davke z največjim prihodkom v državno blagajno (davek na dohodek, davek na dodano

¹⁰ Recimo emitent okolju škodljivih strupov ali uporabnik neobnovljivih resursov.

vrednost) v tej funkciji zamenjali ekološki davki (NUTZINGER / ZÄHRNT, str. 62, 63).

Prispevki s fiskalno funkcijo v davčnem sistemu morajo zadevati dogodke, ki v določenem časovnem razdobju ne izgubljajo pomembnosti. Pri izračunavanju prispevne stopnje je treba paziti, da obremenitev, ki jo tak prispevek povzroči, ne spodbudi izogibanja takim dogodkom, ker bi to ogrozilo celotno javnofinančno konstrukcijo sistema.

Prispevki s krmilno funkcijo morajo vplivati na ekološko relevantne proizvodne in potrošne odločitve tržnih subjektov. Biti morajo obremenilni za dogodke, ki so z ekološkega vidika nezaželjeni in bi zato bili potrebni substitucije. Finančni uspeh tako povzročenih prispevkov je kratkoročno zagotovljen, dolgoročno pa to nikakor ne more biti osnova za pokrivanje državnih finančnih potreb, saj uspešnost krmilne funkcije v daljšem obdobju povzroči zmanjševanje obsega onesnaževanja in s tem tudi osnove za ekološke prispevke.

Čeprav smo zgoraj v glavnem obravnavali krmilno funkcijo ekološkega davka, pa je za aktualno gospodarsko politiko bolj v ospredju fiskalna funkcija¹¹ ekološkega davka. Iz ekonomskih razlogov (večja učinkovitost) pa je treba vseeno dati prednost krmilni funkciji, kajti le-ta povzroča izboljšanje celotne alokacije resursov (BENKERT / BUNDE/HANSJÜRGENS, str. 84).

Vendar pa lahko ekološki davek popolnoma izgubi svoj koristni alokativni učinek, če dajemo prednost fiskalni funkciji pred krmilno.

Za uveljavitev ekološkega davka je zato pomembna zahteva po nevtralni rasti državnih prihodkov (skupni prihodek države mora ostati tudi po nastopu ekološkega davka nespremenjen) (BAYER / PUWEIN, str. 29). To običajno poskušamo doseči z znižanjem obstoječih davkov, obseg znižanja pa je zelo odvisen od cenovne prožnosti povpraševanja (glej poglavje 4.2.).

3. Teoretični prispevki

3.1. Model Pigoujevega davka

V dvajsetih letih tega stoletja je A. C. Pigou razvil enostavni model ekološkega davka, ki ga danes imenujemo po njegovem avtorju. S

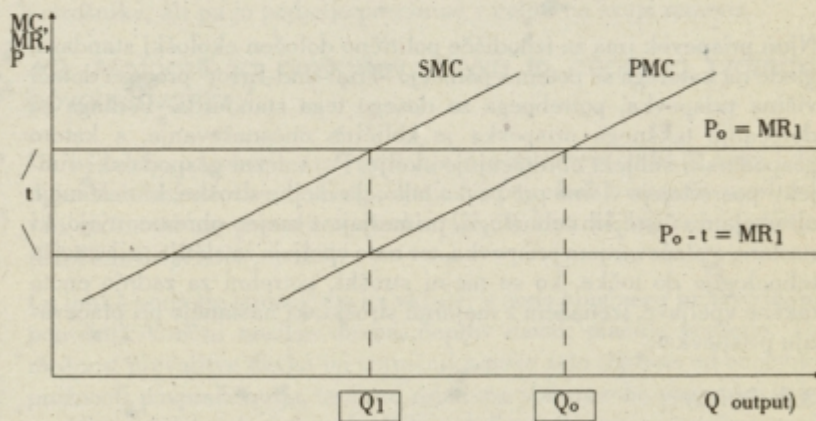
¹¹ Ekološki davek kot sredstvo financiranja države; kjer je davek na energijo, kot eden od posrednih davkov, prav gotovo izdatnejši vir.

pomočjo tega davka pride, seveda teoretično, do izenačitve med privatnimi in družbenimi mejnimi stroški (mejnimi koristmi) in kot tak pripelje do internalizacije eksternih učinkov (NICHOLSON, str. 701).

Vzemimo primer podjetja, ki proizvaja samo en produkt in pri tem z emisijo škodljivih substanc onesnažuje zrak. Stroškov onesnaževanja ne nosi samo podjetje, marveč vsi posamezniki, ki jim onesnažen zrak škodi. Obstaja torej eksterni učinek, kjer so družbeni mejni stroški večji od privatnih mejnih stroškov podjetja.

Na grafu lahko vidimo, da podjetje, ki minimizira svoje stroške, proizvaja količino produkta Q_0 , kjer so mejne koristi podjetja enake njegovim privatnim mejnim stroškom ($MR = PMC$):

Graf 1. Internalizacija negativnih eksternih efektov s pomočjo Pigoujevega davka



MC = mejni stroški

SMC = družbeni mejni stroški

PMC = privatni mejni stroški podjetja

MR = mejna koristnost produkta za podjetje

P = cena proizvoda = mejna koristnost brez davka (ob predpostavki popolne konkurence; $P = MR$)

t = emisijski davek na enoto povzročene škode

$P + t$ = cena skupaj z davkom = mejna koristnost z davkom

($P + t = MR$)

Q = output proizvedenega produkta ali output ustrezne emisije

V razmerah popolne konkurence je cena produkta, ki ga proizvaja podjetje, podana. Da bi lahko mejne stroške, ki jih povzroča onesnaženost zraka, internalizirali (tudi vključili v stroške podjetja), moramo uvesti davek, in sicer v višini, ki ustreza razliki med privatnimi in družbenimi mejnimi stroški (vertikalni razdalji med krivuljama).

Podjetje, ki minimira stroške, bo potem zmanjšalo svoj output do točke, v kateri so premostitveni mejni stroški in davek na enoto enaki (Q_1). Če je davek točno izmerjen¹², bo podjetje proizvajalo ravno toliko kot v primeru, da bi moralo dejansko nositi dodatne stroške.¹³ (NICHOLSON, str. 701).

Poleg Pigoujevega, ki sodi na področje teorije blaginje, sta se mi v teoriji zdela pomembna še dva prispevka, ki sta kot sredstvo ekološke politike uporabila davčni sistem; prispevek Baumola in Oatesa in pa Solowov prispevek (GABLER Wirtschafts-Lexikon, str. 2061).

3.2. Baumol/Oates

Njun prispevek ima za izhodišče politično določen ekološki standard, glede na katerega se potem s pomočjo "Trial-and-Error" procesa določi višina prispevka, potrebnega za doseg tega standarda. Podlaga za določanje takšnega prispevka je količina onesnaževanja, s katero gospodarski subjekt obremenjuje okolje. Posamezni gospodarski subjekti posredujejo višino prispevka tako, da mejne stroške, ki nastanejo ob uvajanju čistejših tehnologij, primerjajo z mejno obremenitvijo, ki nastane s plačevanjem prispevka, ter nato vpeljejo za okolje prijaznejšo tehnologijo do točke, ko so mejni stroški, potrebni za zadnjo enoto takšne vpeljave, izenačeni z mejnimi stroški, ki nastanejo pri plačevanju prispevka.

3.3. Solow

Model Solowa vsebuje obdavčitev na ravni surovin. Surovine se obdavči v višini predvidenih stroškov, ki nastanejo zaradi onesnaževanja v primeru za okolje najslabše možne alternative. Na produkcijskih stopnjah, ki sledijo, je možno tudi vračanje sredstev, če prizadeti proizvajalec dokaže, da je dejansko povzročeno onesnaževanje manjše od predvidenega maksimalnega onesnaženja.

¹² Če ustreza razliki med skupnimi družbenimi stroški in stroški podjetja.

¹³ Če bi proizvajalo output, kjer so $MR = SMC$; zopet Q_1 .

4. Nosilci ekološkega davka

4.1. Normativni in pozitivni vidik

Ko se sprašujemo o nosilcih ekološkega davka, se vedno znova znajdemo pred problemom določanja tistega, ki bi stroške davka moral nositi (normativna določitev), in onega, ki te stroške dejansko nosi (pozitivna določitev).

Pri normativni določitvi imamo na izbiro po eni strani princip povzročitelja in po drugi strani princip stroškov skupnosti (glej poglavje 2.1.).

S pomočjo pozitivne določitve pa poskušamo ugotoviti, ali je nosilec davka podjetje samo (oziroma njegovi lastniki), torej povzročitelj onesnaženja, ali pa so to potrošniki, ki kupujejo njegove produkte. V glavnem je zaželeno, da se teža bremena porazdeli med podjetje in potrošnike, ali pa jo podjetje prevzame v celoti na svoja ramena.

4.2. Možnosti za prevalitev davka in cenovna prožnost povpraševanja

Da bi lahko odgovorili na vprašanje o pozitivnem vidiku, torej kdo dejansko nosi stroške davka (podjetje ali potrošnik), moramo preveriti vse možnosti za prevalitev davka, ki jih ima obdavčeno podjetje (BAYER/PUWEIN, str. 23).

Če lahko podjetje strošek davka vključi v ceno končnega proizvoda, je potrošnik končni nosilec davka, čeprav davek plačuje podjetje. Ta možnost prevalitve davka na potrošnika pa je zelo odvisna od cenovne prožnosti povpraševanja, torej od relativne spremembe povpraševanja po določeni dobrini, do katere pride zaradi relativne spremembe v ceni te dobrine:

$$e = \% \text{ spremembe povpraševane količine} / \% \text{ spremembe cene}$$

Večja kot je prožnost povpraševanja (absolutno, $e < -1$) po dani dobrini, večja je možnost potrošnika za zamenjavo te dobrine s kako drugo in manjša možnost proizvajalca za prevalitev davka na njeno končno ceno.

Tako je pri blagu s prožnim povpraševanjem največkrat nosilec davka podjetje, medtem ko pri blagu s togim povpraševanjem podjetje prevali svoje stroške z lahkoto na potrošnika.

Kljub temu, da uvedba davka na energijo spodbudi varčevalne ukrepe (zmanjšano porabo) v industriji in pri potrošnikih, pa ustvari tudi določene prihodke. Če recimo uvedemo 10-odstotni davek na energijo pri končnem porabniku in se zaradi tega zviša povprečna cena energije za 10%, se zmanjša poraba energije (kar se ugodno kaže tudi pri narodnem dohodku), pri prožnosti 0,5, za 5%.

Tabela 1 prikazuje cenovno prožnost povpraševanja po energiji nekaterih avstrijskih industrijskih sektorjev:

Tabela 1. *Dolgoročna cenovna prožnost industrijskih sektorjev v obdobju 1964-1983*

Sektor	Prožnost
Elektrika	-1,44
Stroji	-0,88
Premogovništvo	-0,84
Les	-0,79
Livarstvo	-0,78
Železarne	-0,78
Usnje	-0,76
Steklo	-0,48
Živila	-0,44
Oblačila	-0,39
Tekstil	-0,23
Kemija	-0,19
Vozila	-0,14

VIR: Payer, str. 91.

Obstaja pa še druga možnost za prevalitev stroškov davka, in sicer tako imenovana počezna ali indirektna prevalitev,¹⁴ ki nastopi pri proizvodnji več produktov z različnimi cenovnimi prožnostmi (BAYER / PUWEIN, str. 24).

Če se obdavči proizvodnja dobrine, ki ima višjo cenovno prožnost in pri kateri bi bila prevalitev stroškov davka v primeru proizvodnje samo enega produkta teoretično nemogoča, lahko podjetje v primeru proizvodnje več produktov zviša ceno produktom (katerih cenovna prožnost

14 Querüberwälzung.

je nižja), ki niso obdavčeni. Tako se davek zopet prevali na potrošnike, in sicer prek proizvodov, ki sploh niso bili obdavčeni.

Krmilna funkcija davka je v tem primeru sploh izničena. Porabnik še naprej, in to po enaki ceni kot pred uvedbo davka, kupuje enake količine za okolje škodljivega proizvoda.

5. Primer ekološkega davka: davek na energijo

5.1. Cilji uvedbe davka

Poraba energije v podjetju je v večini primerov tesno povezana s količino emisije, ki jo posreduje v okolje. Na mnoge proizvodne procese v podjetjih, v katerih se proizvajajo "okolju škodljivi" proizvodi (plastika, mnoge kemikalije), lahko energetski davek vpliva tako, da spremenijo svoje okolju škodljivo obnašanje. V tej zvezi lahko energetski davek delno nadomesti emisijski davek ter obdavčitev proizvodnje za okolje škodljivih proizvodov, čeprav možnost za indirektno prevalitev to funkcijo zelo omejuje.

5.2. Načini izračunavanja

Porabljeno količino energije lahko prikažemo na dva načina, in sicer kot število porabljenih enot energije (količinski davek) ali kot ceno porabljenih enot energije (vrednostni davek) (BAYER/PUWEIN, str. 21).

S količinskim davkom se izognemo popačenju, do katerega lahko pride v primeru nihanja cen energije, vendar pa po drugi strani količinski davek ostane ob nastopu inflacije enak in se kot tak v določenem časovnem razdobju realno zmanjša. Zato bi bilo potrebno razviti mehanizem, ki bi z določenim inflacijskim indeksom ohranil količinski davek na realni ravni tudi po nastopu inflacije, ali pa neposredno zvišati davek (kar v večini primerov, zaradi političnega pritiska, pelje k dolgoročno realno nižji davčni stopnji).

Vrednostni davek pa se ponavadi določi kot odstotek od cene porabljene energije. Prednost tega načina je, da se s splošnim zvišanjem ravni cen avtomatično zviša tudi davek in ga tako ni treba

zviševati neposredno. Vendar pa v primeru nihanja cene energije, s katero vzporedno niha tudi višina vrednostnega davka, obstaja nevarnost preobremenitve podjetij in gospodinjstev v časih, ko je cena energije visoka. Z ekološkega vidika tako težimo k dolgoročnemu zmanjšanju porabe energije (glede na relativno rast narodnega dohodka), seveda pa bi bilo idealno približevanje k ničelni stopnji rasti. (Od obdobja rasti cene nafte v osemdesetih letih se je poraba energije v primerjavi z narodnim dohodkom v Avstriji, kjer se energetske davek trenutno določa vrednostno, zmanjšala.) (PAYER, str. 56)

Ker povpraševanje po energiji v določeni deželi tendenčno raste z njenim gospodarskim razvojem, bi bilo treba v sam sistem vgraditi mehanizem, ki bi preprečeval neprestano večanje porabe energije. Neposredno zvišanje davčnih stopnje bi bilo v načelu sicer možno, a politično zmeraj težko izvedljivo.

Količinski davek tega cilja sploh ne doseže, ker ne vsebuje notranjih mehanizmov, ki bi upoštevali inflacijo, vrednostni davek pa se zviša zgolj v primeru inflacije (torej nominalno) ali pa ob splošnem zvišanju ravni cen.

Učinkovit avtomatični mehanizem bi lahko bil zakon spremenljivih davčnih stopenj, kjer bi bila davčna stopnja prilagojena indeksu rasti in bi se tako primerno povečevala.

5.3. Razlike v obdavčitvi nosilcev in porabnikov energije

Da bi razlikovali med "okolju neprijaznimi" in "okolju prijaznimi" energetske viri (da bi zmanjšali emisijo) ter med "redkimi" in "obnovljivimi" energetske viri (da bi spodbudili varčevanje z resursi in pospeševali raziskave in razvoj alternativnih energetske virov), predlagajo različno stopnjo obdavčitve nosilcev energije.

V Avstriji so nosilci energije različno obdavčeni (glej Tabelo 2), čeprav ne vedno v skladu s kriteriji, ki smo jih navedli zgoraj. Davčne stopnje so določene kot različne procentualne stopnje produkcijske cene tone, litra ali kilovatne ure. Tudi za gospodinjstva in industrijo so davčne stopnje različne, pri čemer so stopnje za gospodinjstva višje kot za industrijo, kar deluje ne samo regresivno, ampak celo pospešuje porabo (energija, ki se porablja v velikih količinah, je tako na enoto cenejša, kakor če se porablja v majhnih količinah).

Tabela 2. Davčne stopnje po nosilcih energije; junij 1986

Porabnik	Davčna stopnja
premog/industrija	0,0%
premog/gospodinjstva	20,0%
težko kurilno olje/industrija	0,0%
lahko kurilno olje/industrija	5,2%
kurilno olje/gospodinjstva	42,5%
diselsko gorivo	124,2%
normalni bencin	132,0%
super bencin	148,3%
elektrika/industrija	0,0%
elektrika/gospodinjstva	20,0%
zemeljski plin/industrija	0,0%
zemeljski plin/gospodinjstva	20,0%
les	10,0%

VIR: PAYER, str. 25.

Iz tabele je razvidno, da energetske davke v Avstriji izpolnjuje predvsem fiskalno funkcijo ekološkega davka; do varčevanja z resursi ali zmanjšanja škodljivih emisij prihaja tako prej slučajno kot pa namerno.

II. Razprava o uvedbi ekološkega davka v Avstriji in Nemčiji

Razprava o uvedbi ekološkega davka teče na dveh, s političnoekonomskega vidika tradicionalno nasprotujočih si pozicijah. Na eni strani imamo ekstremne zagovornike trga, za katere je svobodno delovanje tržnih zakonitosti alfa in omega ekonomske znanosti, na drugi strani pa fundamentaliste, ki menijo, da je vse probleme mogoče odpraviti s pomočjo intervencij države in za to potrebnega aparata. Čeprav se razprava odvija med tema dvema ekstremoma, pa prihaja do zблиževanj in spoznanja, da je treba delni prav priznati tudi drugi strani.¹⁵

¹⁵ Instrumenti tržnega gospodarstva, kot je na primer svobodno oblikovanje cen, kakor tudi pravno-politični instrumenti države (mejne vrednosti, prepovedi) dobijo smisel šele, ko nastopajo povezano.

1. Nemčija

Davčni sistem, ki je v Nemčiji trenutno v veljavi, izpolnjuje predvsem fiskalno funkcijo davčnega sistema. Pravzaprav pravno reguliranega obdavčenja energije ni, če seveda izvzamemo davek na dodano vrednost, ki je v določenem smislu še najbolj podoben davku za energijo (NUTZINGER/ZAHRNT, str. 20, 42).

Nemški davčni sistem sloni na dveh "stebrih", in sicer na davku na dohodek ter na davku na dodano vrednost, ki skupaj predstavljata kar dve tretjini vseh z davki zbranih sredstev. Če dodamo še obrtni in korporacijski davek ter davek za mineralna olja in tobačni davek, znese to celih 90% davčnih virov. Tako je znašal leta 1985 v Nemčiji prihodek od različnih davkov za izdelke iz rudninskih olj 25.600, od plina 2.300 in od električne energije 4.100 (vse izraženo v milijonih) DEM, kar je takrat predstavljalo dobrih 7,5% z davki zbranih sredstev (NUTZINGER/ZAHRNT, str. 44, Tab.1). Ekološki davki bi lahko bili po mnenju nekaterih (glej zgoraj) "steber" davčnega sistema.

1.1. Prispevek za odpadne vode

Že od leta 1981 obstaja v ZRN prispevek za odpadne vode, ki pa velja za zgrešenega v tem smislu, da je resničnost podatkov o onesnaženosti, ki jih posredujejo podjetja prostovoljno in ki so potem osnova za določanje višine prispevka, moč preverjati samo z naključnim jemanjem vzorcev. Tudi sama prispevna stopnja je daleč pod ravniyo stopnje, ki bi omogočala pridobitev sredstev potrebnih za dejansko očiščenje odpadnih voda. Tako bo prispevna stopnja šele leta 1999 dosegla nujni nivo, ki ga je "Svet za vprašanja okolja" (Rat für Umweltfragen) določil že v 70. letih.

Velika večina podjetij plačuje zmanjšano prispevno stopnjo ali pa sploh nobene. Težišče aktivnosti je bilo prenešeno na očiščevanje odpadnih voda, da bi se izognili davkom.

1.2. Nadaljnji predlogi

Oktober 1988 je "Umwelt- und Prognoseinstitut" (UPI) v Heidelbergu podal predlog, v katerem je bilo predstavljenih 11 različnih davkov (za energijo, rudninska olja, odpadke, izdelke, tla, vodo, reklame, tobak, kmetijstvo, oboroževanje in pristojbine za vzletanje letal), s katerimi naj bi obdavčili 35 različnih proizvodov in oblik porabe, ki škodujejo okolju. Letno bi tako zbrali okrog 210 milijard DEM, kar bi v določenem delu nadomestilo tudi druge davke (NUT-

ZINGER/ZAHRT, str. 23; podrobneje v: Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg: "Ökosteuern als marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz. Vorschläge für eine ökologische Steuerreform." UPI-Bericht 9, April 1988).

Podoben predlog je podal JÜTTNER (DIE ZEIT 25/89, str. 33), ki trdi, da bi tak davčni sistem "navrgel" od 70 do 210 milijard DEM (približno 10% narodnega dohodka). V tem modelu je poudarek predvsem na ekoloških ciljih, socialni odgovornosti in mednarodni konkurenčnosti. Da bi poravnali negativne distributivne učinke, Jüttner predlaga poravnalna plačila.¹⁶ Predlaga rešitev, ki jo sestavljajo: en ekološki davek, ki služi za refinanciranje in poravnavo negativnih učinkov, in namenski prispevki (financiranje ekoloških raziskav, ekoloških projektov). Novi davčni sistem naj bi tako pomenil razbremenitev dela kot produkcijskega faktorja in obdavčitev trošenja narave in okolja nasploh. Podobno argumentira tudi sociolog in ekonomist HUBER (glej MOZ 11/90, str. 3 in dalje), ki se trudi tržno gospodarstvo ekološko moderinizirati s tem, ko hoče "eko-dirigizem" zamenjati z ekološko orientiranimi in osveščeniimi tržnimi subjekti.¹⁷ Huber še meni, da "je vse dogajanje na trgu pogojeno z tehničnimi, finančno-tehničnimi, pravnimi, političnimi in etičnimi predpostavkami" (glej MOZ 11/90, str. 4). Menim, da se prav v tem kaže velika napaka v razmišljanju ekstremnih zagovornikov trga in njihovem stališču, da je vzrok za napake v razvoju in enako za vse ekološke katastrofe, v protislovjih, ki se pojavljajo na trgu, in da bi te napake z odpravo protislovij enostavno izginile. Za tržni sistem v današnji obliki pa so značilna ravno ta protislovja (različna razdelitev naravnih virov, socialne in politične razlike), katerih vzroke moramo iskati tudi v tržnem sistemu samem. Mnogi problemi, s katerimi se srečujejo današnje družbe, so namreč nastali ravno s pomočjo tako imenovanega "nepopolnega tržnega obnašanja". Potemtakem je napačno prevzemati idealni tip trga z vsemogočimi naravnost fantastičnimi lastnostmi in ga potem poskušati uresničiti v praksi, kajti odgovor na vprašanje o (idealni) ekonomski učinkovitosti nikakor hkrati ne pomeni tudi odgovora na vprašanje o (ekološko-) politični učinkovitosti.

Vendar pa je treba Huberju šteti v dobro vsaj to, da išče v smeri, zaenkrat še nerealistične, integralne tržne rešitve, kar zanj predstavlja "sodelovanje tehnikov, podjetnikov in potrošnikov, kjer problemov ne

16 Ausgleichszahlungen.

17 Prestrukturiranje tržnega gospodarstva štejejo danes nekateri za drugi veliki val modernizacije kapitalizma; prvi je bil socialni na začetku tega stoletja.

bi zgolj prelagali, kot je to v primeru tako imenovanih "End-of-pipe" tehnologij (podjetje, ki emitira strupene pline, si na dimnike postavi čistilne filtre, ki zmanjšujejo količino emisij, in tako z rešitvijo problema onesnaženja zraka dobimo problem onesnaženega filtra, torej problem strupenega odpadka) in avtomobilskega katalizatorja" (MOZ 11/90, str. 5).

Napake tržnega sistema je prikazal tudi "Svet izvedencev za vprašanja okolja", ki dela po naročilu nemške vlade. Strokovnjaki so izpostavili "očitno neravnovesje med razvito in dobro organizirano oskrbno ekonomijo¹⁸ ter nerazvito, z neredom in naključji zaznamovano ekonomijo odpadkov¹⁹ (DIE ZEIT 3/88, str. 22). Nadalje tudi zahtevajo "revolucionarni preobrat" pri proizvodnih tehnologijah in njihovo ekološko naravnost.

Da bi do internalizacije vseh povzročenih stroškov lahko prišlo že v doglednem času, strokovnjaki dvomijo iz preprostega razloga: internalizacija vseh stroškov bi zahtevala ekstremno zvišanje prispevne stopnje za odpadke in vse vrste emisije. Zato vidijo edino možnost "za zaščito pred bridkim koncem v gorah odpadkov, v kombinaciji več, tako pravno-političnih kakor tudi davčnih ukrepov" (Prav tam).

2. Avstrija

V Avstriji se manj radikalno kot v Nemčiji in z določeno zamudo spoprijemajo s problemom prestrukturiranja davčnega sistema; v finančnem ministertvu govorijo o "učinkovitem zvišanju prispevka za umetna gnojila, preoblikovanju davka na dodano vrednost za osebna vozila,²⁰ na kombinacijo sestavljeno iz prispevka na potrošnjo in emisijo, o sistemu plačevanja cestnine za tovorna vozila in o prispevku za odpadne vode" (MOZ 12/90, str.11).

Podobno nejasno so izražena tudi stališča Ljudske stranke (ÖVP), ki je v svoj davčni koncept sicer vključila davek od primarne energije, a je vprašljivo, če ji bo sploh kdaj uspelo uvesti učinkovite prispevne stopnje, saj mora računati na odpor v lastnih vrstah, to je v Gospodarski in Kmečki zvezi (Wirtschafts- in Bauernbund).

Od vseh strank na avstrijski politični sceni so edino zeleni izdelali ekološko utemeljen osnutek za davčni koncept (glej; Christoph CHOR-

¹⁸ Versorgungswirtschaft.

¹⁹ Entsorgungswirtschaft.

²⁰ KFZ-Steuer.

HERR: "1. Entwurf für ein grünes Steuerkonzept.", Wien 1990, Der Grüne Klub im Parlament), v katerem so vključeni: prispevek za primarno energijo, za CO₂, prispevek za emisije, ki onesnažujejo zrak, novo zasnovano prometnega davka za osebna vozila in prispevka za ceste (velja za tovorna vozila), prispevek za odpadle vode, prispevek za okolju škodljivo embalažo, prispevek za uporabo beljakovinskih krmil, kakor tudi prispevek za sanacijo zapuščenih in preprečevanje nastajanja divjih odlagališč odpadkov.²¹

III. Sklep

V pričujočem zapisu sem poizkušal prikazati, da "ekološki davčni koncept" sam na sebi še ne pomeni rešitve ekološkega problema. Tak koncept podaja predvsem možnosti za smiselno dopolnitev ekološko-političnega instrumentarija, kakor ga imamo danes.

Pri analizah, ki poskušajo prikazati, kako visok mora biti ekološki davek, da bodo optimirani skupni družbeni stroški in skupne družbene koristi, so uporabljene predpostavke (in s tem tudi rezultati), ki so pogosto precej "za lase privlečene". Davčna stopnja ne sme biti postavljena prenizko, saj krmilna funkcija takega davka pride do izraža šele z določeno višino, ki pa je v končni fazi stvar politične ocene. Tako običajno prenizek davek za energijo služi bolj kot sredstvo za financiranje in politično legitimacijo, njegovi ekološki učinki pa so pri tem marginalni.

Koncept ekološkega davka temelji na (denarnem) merjenju ekoloških škod, čeprav vemo, da se mnogih škod, ki delujejo dolgoročno (stroški izlitja nafte ali nesreče v atomskih reaktorjih), preprosto ne da kvantitativno oceniti in ostanejo pri takem izračunu neupoštevane.

Z obdavčitvijo okolju škodljivega obnašanja se tudi ustvarja vtis, da obstaja neka "pravična cena", ki jo pač plačamo za onesnaževanje okolja, in potem ni potrebno imeti nobene slabe vesti. Skrajni čas je že, da se vprašamo, ali paradigmi prostega oblikovanja cen še lahko verjamemo. Obe naftni krizi in sedaj še kriza v Zalivu so nam pokazale, kako napačna je razlaga, da cene energetskih virov odražajo njihovo dolgoročno relativno redkost. Cene energetskih virov, kot je recimo nafta, se določajo na kratkoročnih trgih, kar ima lahko dolgoročno za posledico, da pride do ujemanja dolgoročnega pomanjkanja s kratkoročnimi presežki v ponudbi. Cene tako kratkoročno padajo, kar seveda ne vodi v smeri ohranjanja naravnih resursov.

²¹ Altlastenbeitrag; več o tem v: Gabler, str. 174.

Kakor vsi ekološko-politični ukrepi se bo tudi ustrezna, ekološko usmerjena obdavčitev morala spoprijeti z nestrinjanjem industrije in drugih interesnih skupin, ki pač razmišljajo v smislu "costs/benefits" logike in za katere razlika v pojmovanju besed "kakovost" in "količina" nima nobenega "praktičnega" pomena.

Vendar pa mislim, da tudi pri sestavljanju novega koncepta ekološko-ekonomske politike pri nas ne bi smeli zaiti v pasti iskanja popolnega sistema. Pri sestavljanju sistemov in modelov ne gre za njihovo popolnost na sebi, ker popolnega sistema ni in ga niti ne sme biti, saj bi to vodilo v totalitarnost. Popolnost si lahko predstavljam le kot zmožnost hitrega odzivanja na nastali problem.

Literatura

- BAYER, Kurt/PUWEIN, Wilfried: *Umweltabgaben und Steuerreform*. Studie des österreichischen Instituts für Wien 1990;
 BENKERT, W./BUNDE, J./HANSJÜRGENS, B.: *Umweltpolitik mit Öko-Steuern?*, Marburg 1990;
 CHORHERR, Christoph: "1. Entwurf für ein grünes Steuerkonzept", Wien 1990. Der Grüne Klub im Parlament;
 GRAVELLE, H./REES, R.: *Microeconomics*, London 1981;
 NICHOLSON, Walter: *Microeconomic Theory*, 3th ed., The Dryden Press 1985;
 NUTZINGER, Hans/ZAHRNT, Angelika: *Für eine ökologische Steuerreform*, Fischer 1990;
 PAYER, H.: *Energieabgabe und Steuerreform*, Wien 1988;
 SIMONIS, Udo E.: "Harmonisierung von ökonomie und ökologie"; glej v: Hauff, Volker/Müller, Michael: *Umweltpolitik am Scheideweg*, München 1985;
 WICKE, Lutz: *Umweltökonomie*, München 1982;

REFERENCA:

GABLER WIRTSCHAFTS-LEXIKON, 12. na novo dopolnjena izdaja, Wiesbaden 1988.

ČASOPISI:

1. DIE ZEIT:

- a) str. 25, 16. junij 1989; JUTTNER, H.: "Mehr ökologie durch ökonomie";
 b) str. 3, 1988;
 c) str. 13, 24. marec 1989; BREUEL, B.: "Durch Eigennutz mehr Umweltschutz-zu neuen Umweltsuerten gibt es keine Alternative";

2. MOZ (Monats-Zeitung):

- a) str. 11, Wien 1990: "Den Kapitalismus ökologisch modernisieren-Interview mit Joseph Huber";
 b) str. 12, Wien 1990: PARNREITER, C.: "Ökosteuern: Ausweg aus der Umweltkrise".

Skica: PIGOU, A .C.: *The Economics of Welfare*, London, 1946.