

THE POLITICAL ECONOMY OF ENVIRONMENTAL TAXES, Nicolas Wallart, 1999, Cheltenham: Edward Elgar, 213 str.

Prikaz\*

Ekološki se porezi danas smatraju jednim od privlačnijih instrumenata politike zaštite okoliša. Njihova osnovna ideja jest promjena cijena prirodnih dobara u skladu s njihovom oskudnošću, što odgovara osnovnom postulatu tržišne ekonomije. Knjiga *The Political Economy of Environmental Taxes* autora Nicolasa Wallarta sa Sveučilišta u Ženevi razmatra problematiku ekoloških poreza na cjelovit, jasan, a ipak inovativan način. Autor nas uvodi u ekonomsku analizu ekoloških poreza, zajedno s praktičnim prijedlozima i podastirući niz primjera ekoloških poreza koji su se pokazali uspješnima u rješavanju složenih problema okoliša.

Najvažniji element prilikom donošenja ekonomskih odluka o proizvodnji i potrošnji jest cijena. U tržišnom gospodarstvu cijene odražavaju odnose ponude i potražnje. Međutim, ponuda i potražnja po pravilu ne uzimaju u obzir utjecaj tog proizvoda na okoliš. Osnovna pitanja koja autor postavlja jesu kako bi to ekološki porez mogao učiniti, koji se problemi pritom pojavljuju i kako ih riješiti. Autor je i sam pomalo iznenađen činjenicom da je unatoč brojnim prednostima ekonomskih instrumenata, osobito ekoloških poreza, njihova primjena još uvijek ograničena i u većini zemalja i nadalje prevladavaju naredbodavno-nadzorni instrumenti. Ekološki su porezi ipak relativno kompleksni instrumenti - moraju se svladati njihovi tehnički, ekonomski i pravni aspekti, a državna uprava mora neprekidno balansirati između različitih zahtjeva koje postavlja ekonomika okoliša, javne financije i politička izvedivost cijelog projekta. Usto još uvijek nedostaje sveobuhvatno iskustvo u primjeni ekoloških poreza, a konačno oni se u primjeni natječu s jednostavnijim i tradicionalnijim instrumentima zaštite okoliša.

Kada se donosioci odluka suoče s određenim problemom okoliša, prvo pitanje na koje moraju odgovoriti jest izbor instrumenta. Koja je najbolja politika zaštite okoliša u određenoj situaciji? Kako bismo odgovorili na to pitanje, potrebno je usporediti različite instrumente. Postizanje zadanog ekološkog cilja uz najmanje troškove ekonomski je najprihvatljivije. Međutim, u određenim uvjetima neki instrumenti, poglavito porezi i utržive dozvole, imaju jednake ekonomske učinke.

---

\* *Primljeno* (Received): 2.4.2001.

*Prihvaćeno* (Accepted): 28.6.2001.

Presudan utjecaj na izbor tada imaju politički, kulturološki i neki drugi aspekti, izvan sfere ekonomskog razmišljanja.

Sljedeći je zadatak definicija samog ekološkog poreza i određivanje ciljeva koji se njegovim uvođenjem žele postići. U udžbeničkom smislu pojam *ekološki porez* odnosi se na porez koji internalizira eksterne troškove okoliša (tzv. Pigouov porez). Značenje pojma može se i proširiti, što su učinili Baumol i Oates, naknadama i standardima kvalitete okoliša, pri čemu državna uprava određuje standard kvalitete i uvodi naknadu radi postizanja tog standarda. Pojam se može proširiti i na način da obuhvati bilo koji porezni oblik koji ima pozitivan učinak na okoliš. O ekonomskoj je učinkovitosti napisano mnogo teorijskih radova. Međutim, pri uobličavanju nekog instrumenta to je samo jedan od elemenata o kojemu se treba voditi briga. Kada se kreatori politike odlučuju u razmatranje uključiti i ostale aspekte instrumenata, to najčešće čine na štetu ekonomske učinkovitosti.

Za ekologe, kao i za mnoge druge građane bitan je i etički problem vezan za ekološke poreze koji se svodi na argument "dozvola za onečišćenje". Prema tom argumentu plaćanje ekološkog poreza daje pravo i slobodu da se okoliš onečišćuje. Danas gotovo i nema rasprave o uvođenju ekološkog poreza a da se taj argument ne pojavi. Međutim, literatura se malo bavi tim pitanjem.

Navedeni problemi pokazuju da uvođenje ekološkog poreza nije jednostavan zadatak. S jedne strane čini se da postoje veliki potencijali za uvođenje ekoloških poreza u mnogim zemljama, a s druge strane snažni su otpori njihovu uvođenju. Ipak, posljednjih su godina ponuđena mnoga praktična i teorijska rješenja, a sve je više pozitivnih primjera uvođenja različitih oblika ekoloških poreza, osobito u skandinavskim zemljama. U zemljama OECD-a danas se približno ubire oko stotinu različitih poreza i naknada. U proteklih 30 godina postignut je znatan napredak. No i dalje smo vrlo daleko od rješenja u kojemu će tržište rješavati problem okoliša i u kojemu će cijene odražavati oskudnost dobara okoliša. Proces učenja, eksperimentiranja s novim instrumentima stoga se i dalje treba nastaviti. Autor prije svega zagovara pristup postupnog povećanja porezne stope do razine koja će zaista dovesti do smanjenja onečišćenja. Također se očekuje da će u bliskoj budućnosti mnoge zemlje uvesti porez na CO<sub>2</sub>, a na području zbrinjavanja i gospodarenja otpadom također će uslijediti žive aktivnosti uvođenja ekonomskih instrumenata. Osobit je izazov nalaženje instrumenata koji će izravnije povezati odluke u proizvodnji s odlukama o potrošnji.

Kao što i sam naslov knjige pokazuje, autora navlastito zanima kako bi se ekološki porezi mogli učiniti politički prihvatljivijima. Pitanje poticanja ljudi da glasuju za ekološke poreze iscrpno analizira u kontekstu izravne i predstavničke demokracije. Također daje i nekoliko smjernica državnoj upravi za smanjenje otpora iz industrije, što knjigu čini vrlo zanimljivom i praktičarima.

Knjiga je podijeljena na četiri dijela i sadrži 11 poglavlja.

U prvom dijelu autor izlaže osnove ekonomske analize okoliša i iscrpno opisuje i analizira postojeće instrumente.

U prvom poglavlju autor pokazuje da se u određenim slučajevima različiti instrumenti mogu definirati na način da su ekvivalentni kako sa stajališta učinkovitosti, tako i sa stajališta pravednosti. Na probleme okoliša mogu se primijeniti različiti pristupi. Uobičajeni se pristup temelji na teoriji eksternalija, ali i na teoriji javnog dobra i vlasničkih prava. U drugom se poglavlju uspoređuje široka skupina ekonomskih instrumenata sa skupinom naredbodavno-nadzornih instrumenata. Naknadno se unutar skupine ekonomskih instrumenata uspoređuju porezi i subvencije, te porezi i utržive dozvole. Konačno, autor iznosi argumente koji pokazuju da se ekonomski instrumenti i naredbodavno-nadzorni instrumenti nadopunjuju, a ne isključuju.

U drugom dijelu knjige opisuju se različite vrste ekoloških poreza.

Treće poglavlje razmatra udžbenički Pigouov porez, koji omogućuje internalizaciju eksternih troškova okoliša. U sljedećem poglavlju autor pokazuje da su Pigouovi porezi, koji su optimalni s ekonomskoga gledišta, neprimjenjivi u stvarnim situacijama (brojne tehničke teškoće, ograničenost metoda monetarnog vrednovanja) i da se zamjenjuju naknadama ili standardima kvalitete okoliša. Naknade i standardi praktični su i troškovno učinkoviti instrumenti za postizanje ciljeva zaštite okoliša i približavanje Pigouovu optimumu. Njima se jednostavnije postiže cilj koji je prihvatljiv za društvo u cjelini, kao što je npr. održivi razvitak. Poglavlje 5 prikazuje cijeli niz različitih vrsta poreznih oblika, koji su većinom učinkoviti. To su različiti porezi na proizvode i usluge što onečišćuju okoliš, korisničke naknade, kombinacije poreza i subvencija, kao i porezi kojima je osnovna namjena skupljanje javnih prihoda.

Treći dio knjige posvećen je analizi političke prihvatljivost ekoloških poreza. U tom se dijelu želi dokazati da problem prihvatljivost proizlazi iz dva razloga: s jedne strane to je tržišna neučinkovitosti u rješavanju problema okoliša, a drugi je činjenica da politika zaštite okoliša neravnomjerno pogađa različite skupine društva, čime se stvaraju gubitnici koji pružaju velike otpore uvođenju novih ekoloških poreza (poglavlje 6). U sedmom poglavlju razmatra se funkcioniranje izravne i predstavničke demokracije te problem glasovanja za ekološke poreze. Kako je industrijski sektor jedan od glavnih protivnika uvođenja ekoloških poreza, industrija se posebno analizira u osmom poglavlju. Također se iscrpno razmatraju uvjeti koji utječu na prihvatljivost određenog poreza.

U četvrtom se dijelu knjige analiziraju mogući načini korištenja prihoda prikupljenih ekološkim porezima.

U devetom poglavlju autor sa stajališta javnih financija razmatra moguće načine upotrebe tako prikupljenih prihoda te njihove implikacije na ekonomsku učinkovitost. U desetom poglavlju analiziraju se distribucijski aspekti kao jedan od odlučujućih čimbenika pri izboru. Kako oni uvelike određuju prihvatljivost određenog instrumenta, vlada je često u iskušenju da modificira određeni instrument smanjenjem stopa, povećanjem ili proširenjem olakšica i sl. I dok se negativni distribucijski učinci određenog instrumenta smanjuju, vrlo je vjerojatno da se smanjuje i njegova učinkovitost. U većini slučajeva pogodnim se skupinama može transferi-

rati dio prihoda bez ugrožavanja učinkovitosti samog instrumenta. Autor stoga ističe da je prihvatljivije kompenzirati određene skupine, nego modificirati sam porez. Ekološki porezi mogu prouzročiti promjene u raspodjeli dohotka između bogatih i siromašnih; između pojedinih faktora proizvodnje; između onečišćivača i onih koji to nisu; između proizvođača, potrošača i države; između različitih generacija. U posljednjemu, jedanaestom poglavlju autor uspoređuje moguće upotrebe poreznih prihoda pokazujući kako one utječu na veličinu države, administracijske troškove, međunarodnu trgovinu i cjelokupnu ekonomsku aktivnost. Pitanjima namjenskog korištenja poreznih prihoda nije posvećena iscrpnija analiza.

Ova je knjiga zanimljiva zbog više razloga i plodan je dijalog između stručnjaka u državnoj upravi i “akademije”. Ona postavlja niz pitanja, a na mnoga daje i odgovore. Usto autor iznosi tuđa pozitivna iskustva, ali i sam predlaže nova rješenja. Osnovni cilj knjige je bio, a autor je u tome i uspio, predstaviti uvođenje novoga ekološkog poreza iz praktične i provedbene perspektive. Autor iscrpno opisuje različite instrumente, jasno prikazuje ciljeve koji se njima žele postići te analizira potencijalne distribucijske učinke i posljedice različitog korištenja poreznih prihoda. U tom smislu knjiga daje smjernice za vođenje politike zaštite okoliša državnoj upravi, političarima, kao i svima koji rade na poslovima zaštite okoliša. Istodobno, ona je korisna istraživačima i studentima koji će na jednome mjestu pronaći osnovne elemente ekonomske teorije važne za pitanja ekoloških poreza, ali i uvide iz drugih disciplina, jer autor u potpunosti zagovara interdisciplinarni pristup rješavanju problema okoliša.

*Željka Kordej-De Villa*