

Grønne afgifter: skal provenuet øremærkes til bestemte formål?

Kandidatstipendiat Lars Gårn Hansen, AKF

1. Indledning

I den miljøpolitiske debat er det ofte blevet påpeget, at afgifter, når de bruges rigtigt, kan give en mere omkostningseffektiv miljøregulering end andre former for styringsmidler. I dag er miljøreguleringen i Danmark stadig domineret af regel- og normstyring (navnlig på erhvervsområdet), men i de seneste år er der gennemført eller aftalt såkaldt grønne afgifter på en række områder (affaldsafgiften, CO₂-afgiften, vandafgiften, afgiften på landbrugets sprøjtemidler mv.).

Et centralt tema for diskussionen om afgiftsreguleringen er spørgsmålet om afgiftsprovenuets anvendelse. Grønne afgifter kan give en ekstra velfærdsgevinst (den såkaldte double dividend) – hvis provenuet bruges til at aflaste andre finansieringskilder, som har forvridende økonomiske virkninger. Provenuet fra grønne afgifter kan også afhjælpe den politiske del af velfærdsstatens finansieringskrise ved at erstatte nogle af de skatter, som det arbejdende Danmark finder urimeligt høje, med miljøafgifter, som de fleste finder er retfærdige (den statslige vandafgift i den seneste skattereform er vel et eksempel herpå). Mere øremærket anvendelse af provenuet bliver imidlertid ofte foreslået og har også i enkelte tilfælde været anvendt. Tilbageføringsordninger foreslås ofte i forbindelse

med afgiftsregulering af konkurrenceudsatte erhverv (således som det fx er aftalt i forbindelse med forhøjelsen af afgiften på landbrugets sprøjtemidler hvor jordskatter ned sættes tilsvarende). I andre sammenhænge ønskes provenuet øremærket til bestemte miljøudgifter (fx var den gamle lave afgift på landbrugets sprøjtemidler øremærket til miljøundersøgelse af pesticider).

I denne artikel spørger vi, om en af ovennævnte former for øremærkning af provenuet i almindelighed kan siges at være en fordel. Er det sådan, at man i almindelighed bør øremærke grønne afgifter til miljøet, eller bør grønne afgifter øremærkes til tilbageføring til forurenere, eller er det tværtimod sådan, at afgiftsprovenuet netop ikke bør øremærkes, men frit fordeles og måske senere omfordeles af regering og Folketing. Her forsøger vi en intuitiv præsentation af nogle resultater fra SØM projektet¹ »komplekse styringsproblemer« (se Hansen, 1995), som nok ikke giver et endegyldigt svar, men dog belyser spørgsmålet.

2. Økonomisk teori og den politiske beslutningsproces

Traditionelt har økonomisk reguleringsteori koncentreret sig om, hvordan forskellige styringsmidler virker og antaget at den politi-

ske beslutningsproces og de regulerende myndigheder, der implementerer styringsmidlerne i rimelig grad, følger den brede befolkningens prioriteringer. Hvis dette faktisk er tilfældet, er der ingen grund til at øremærke afgiftsprovenuet. Tværtimod vil øremærkning blot begrænse de offentlige myndigheders muligheder for at opfylde de skiftende samfundsmæssige mål som jo antages at afspejle befolkningens prioriteringer.

At overordnede samfundsmæssige hensyn (befolkningens prioriteringer) ikke altid slipper helskindet gennem den offentlige beslutnings- og implementeringsproces er imidlertid velkendt fra mange politologiske undersøgelser (fx Fivelsdal, Jørgensen og Jensen 1979, Andersen og Hansen 1991, Flyvbjerg 1991). Disse undersøgelser dokumenterer, at snævre velorganiserede interessegrupper ofte får en afgørende indflydelse.

I de senere år er denne viden blevet inddraget systematisk i stringente økonomiske analyser, og økonomisk teoris værktøjsskabe er blevet raffineret til formålet. Ved eksplicit at modellere de stærke interessegrupper og centrale karakteristika ved den politiske beslutningsproces, kan ovennævnte problemstilling analyseres inden for rammerne af økonomisk teori – og mere vigtigt, i sammenhæng med analysen af forskellige styringsmidlers egenskaber. I det følgende skitseres en sådan analysemodel og de centrale forudsætninger. Endelig diskuteres, hvad resultaterne kan sige om fordele og ulemper ved forskellige former for øremærkning af provenuet fra grønne afgifter (se Hansen 1995 for en detaljeret gennemgang).

3. Beslutningsprocessen omkring miljøregulering: beslutningsinteressenter og befolkningen

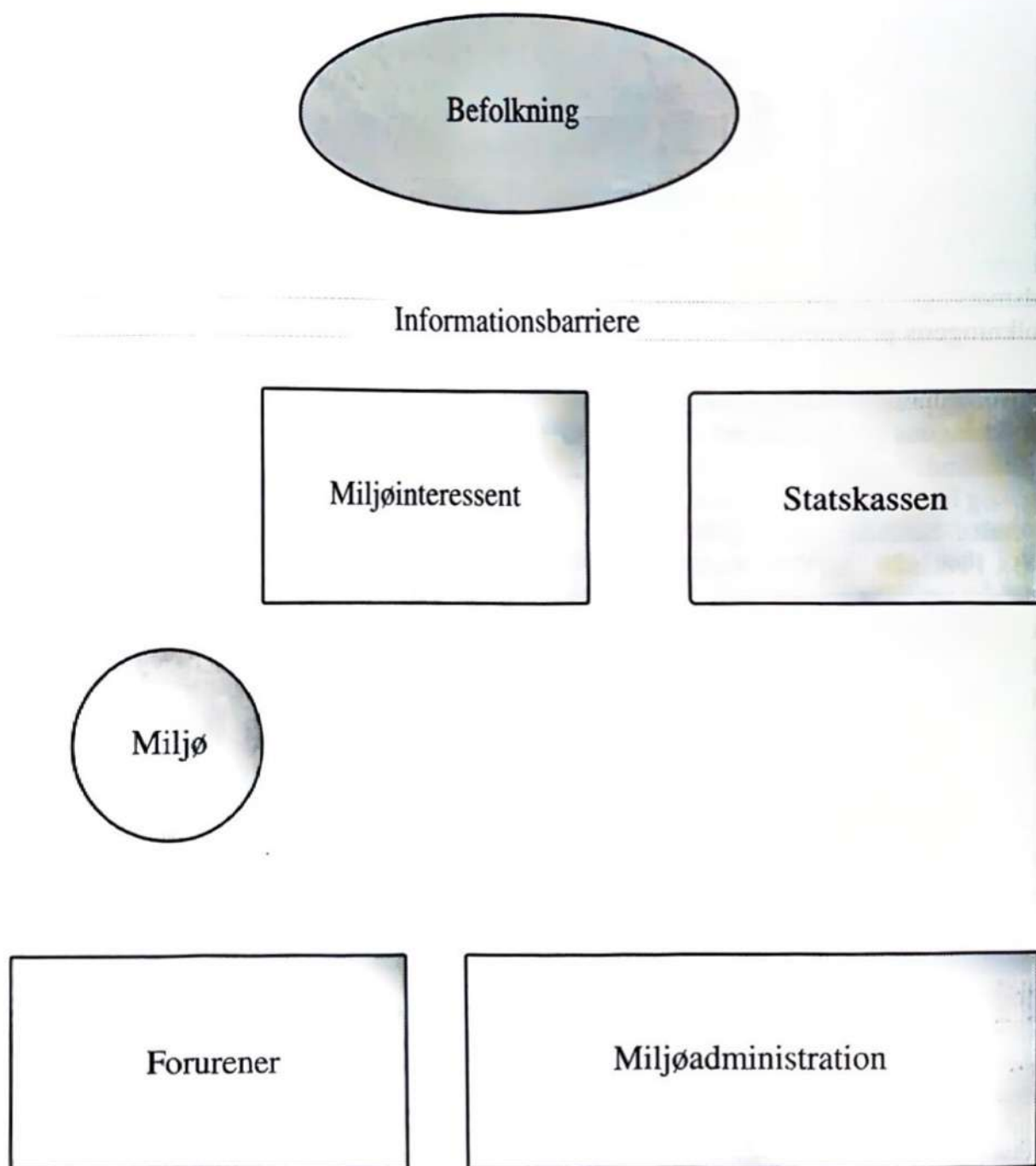
I forhold til næsten ethvert miljøproblem, hvor afgiftsregulering kan komme på tale,

finder vi følgende centrale interessenter (aktører med umiddelbare interesser i resultatet):

- repræsentanter for forurenerne
- repræsentanter for miljøet
- repræsentanter for »statskassen«

Det varierer, hvem der i den konkrete situation besætter ovennævnte roller. I nogle sammenhænge kan forurenerne være repræsenteret ved en stærk erhvervsorganisation (fx landbruget), men i andre ved en dårligt organiseret forbrugergruppe (fx private vandforbrugere). Miljøet kan i nogle sammenhænge have stærke advokater, hvis Danmarks Naturfredningsforening eller Greenpeace vælger at tage en sagen op, men har i andre situationer betydeligt svagere repræsentanter (fx en lokal miljøgruppe eller enkeltpersoner). Endelig har ministerier, regering og Folketing altid en interesse i at øge de offentlige indtægter på en »populær« måde for så at kunne bruge pengene på andre problemer, som trænger sig på (det være sig de høje marginalsatser eller lange ventelister på sygehusene).

Selv om besætningen skifter fra miljøproblem til miljøproblem, er rollerne basalt set ens. Forurenerne ønsker at slippe billigst muligt. Miljøinteressenterne ønsker, at miljøet skånes mest muligt, og »statskassen« ønsker at kradse flest mulig penge ind. Bagved det hele står den brede befolkning, som må antages grundlæggende at ønske en »rimelig« balance mellem de tre interesser i enhver konkret sag, men som hverken orker eller evner at sætte sig grundigt ind alle de mange miljørager, der dukker op. Befolkningen må i det store og hele forlade sig på, at regering og miljøadministration formår at sikre denne balance. Situationen er illustreret i figur 1.



Figur 1. Interessenter i forhold til beslutningsprocessen om miljøregulering

Problemet opstår, hvis en af de tre interessenter i en given sag er uforholdsmæssig stærk, og miljøadministrationen ikke formår at modstå presset. Så vil afvejningen af de tre hensyn blive trukket skævt i forbindelse med beslutningen om miljøregulering i den konkrete sag. Og dette vel at mærke uden, at befolkningen kan gennemskue det (fordi be-

folkningen som sagt ikke kan sætte sig grundigt ind i detaljerne). Med andre ord kan miljøadministrationen og den stærke interessent »foregøgle« befolkningen, at der er foretaget en rimelig afvejning – selv om der faktisk er taget mere hensyn til en af parterne end befolkningens prioritering ville tilsige. At de to andre interesserepræsentanter råber op

og skælder ud hjælper ikke på gennemskueligheden – det vil de jo gøre under alle omstændigheder. Befolkningen kan ikke rigtig stille noget op – eller kan den?

4. Interessenternes fordele og ulemper ved forskellige former for miljøregulering

Miljøadministrationen skal for det første vælge, hvilket styringsmiddel der skal bruges. Der kan vælges mellem tre typer af styringsmidler: traditionel regelstyring, miljøafgifter der giver samme effekt med færre renseomkostninger (men til gengæld belaster forureneren med afgiftsbetalingen) og en provenuskat, der giver offentlige indtægter, men uden den store miljøeffekt. Endvidere skal miljøadministrationen afgøre, hvor intensivt det valgte styringsmiddel skal bruges. Idet vi forudsætter, at befolkningen hverken kan gennemskue, hvilket styringsmiddel der er bedst, eller hvor intensiv reguleringen skal være ved en rimelig balance mellem interesserne kan miljømyndighederne eventuelt sammen med en stærk interessent så at sige »vælge frit«. Dog skal der opnås en vis minimumseffekt på miljøproblemet (der skal altså ske »noget« i forhold til sagen).

I figur 2 er indtegnet de påvirkninger, som de forskellige styringsmidler, med deraf følgende pengestrømme, giver anledning til. Hver af de tre styringsmidler har sin egen farve pile, og der er skelnet mellem pengestrømme (illustreret ved stiplede pile) og miljøeffekter/rekseomkostninger (fuldt optrukne pile). Se i øvrigt figurens signatur.

Ved kun at koncentrere sig om pile med en bestemt farve (sort, grå eller hvid) giver figuren et billede af, hvordan det pågældende styringsmiddel påvirker de tre interessenter. Nogle af styringsmidlerne har en miljøeffekt, der samtidig påfører forureneren rexeomkostninger. Nogle af styringsmidlerne kan også medføre en pengestrøm fra forureneren til miljømyndigheden (når der betales afgifter), som

så kan føres tilbage til forureneren, anvendes til miljøudgifter (med andre ord tilgå miljøinteressenten) eller anvendes til andre formål (med andre ord tilgå statskassen). Den pengestrøm som afgiftsbetalingen fra forureneren giver anledning til, fordeles altså mellem de tre interessenter.

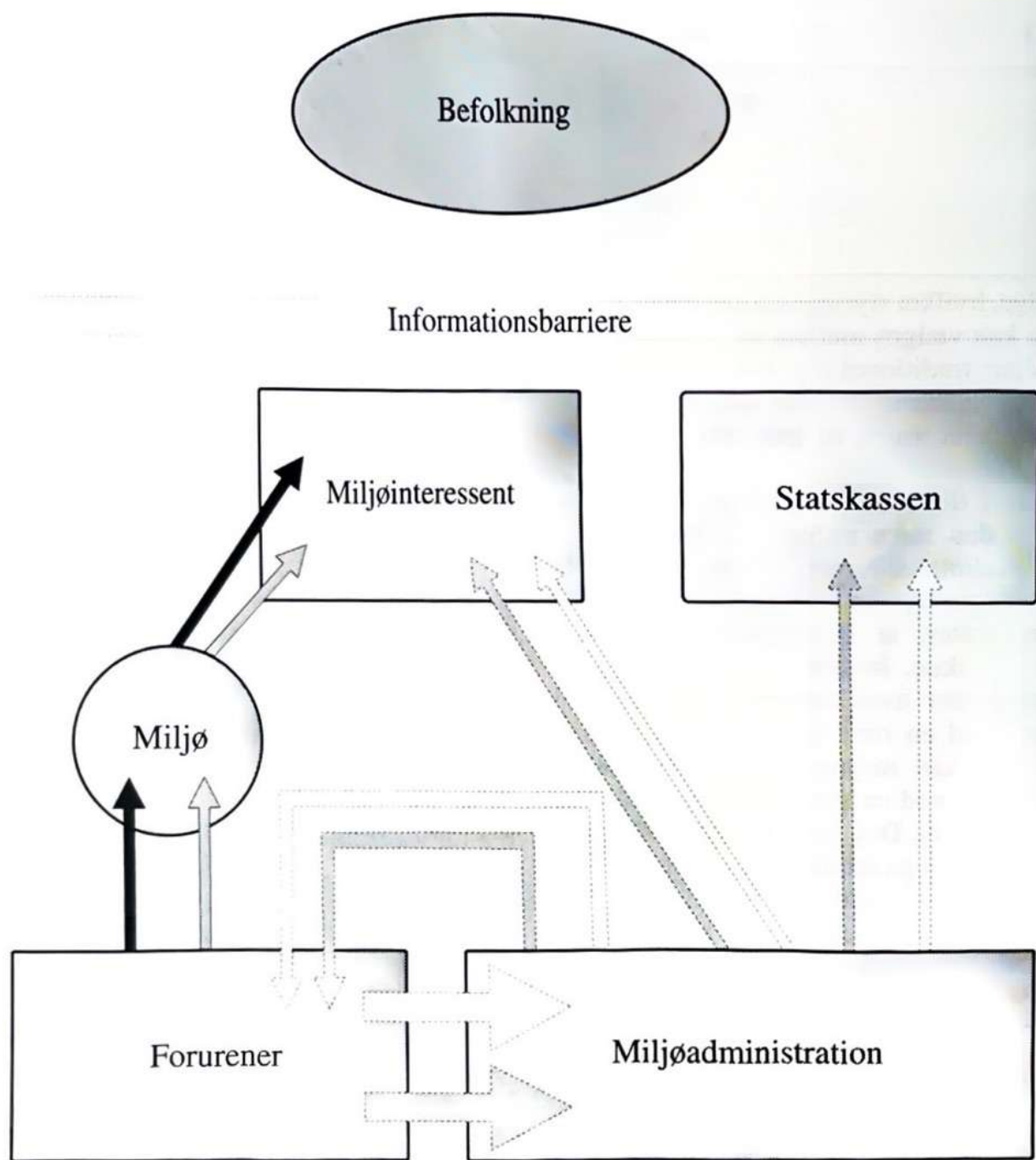
Ved så at sammenholde pile med forskellig farve illustreres forskelle i, hvordan styringsmidlerne påvirker interessenterne. De centrale forskelle er:

- at miljøafgiften i modsætning til provenuafgiften har en miljøeffekt og påfører forureneren rexeomkostninger. Begge afgifter giver derimod anledning til en pengestrøm fra forureneren over den regulerende myndighed til fordeling mellem de tre interessenter.
- at miljøafgiften i modsætning til regelstyring giver anledning til en pengestrøm fra forureneren over miljømyndigheden, mens begge styringsmidler giver en miljøeffekt og påfører forureneren rexeomkostninger.

Det centrale i den efterfølgende analyse fremgår allerede nu af figuren – nemlig at de forskellige interessenters fordele og ulemper ved de to afgiftsstyringsmidler påvirkes af, hvordan provenuet fordeles.

5. Hvad betyder øremærkning

Vi stiller nu spørgsmålet: hvad betyder øremærkning for de tre interessenters relative vurdering af de tre styringsmidler? Vi antager, at uden øremærkning fordeles provenuet »som sædvanligt« dvs. noget går til miljøudgifter og noget til andre formål (statskassen). Hvis provenuet øremærkes til miljøet, går hele pengestrømmen hertil, og intet går i »statskassen«. Hvis provenuet øremærkes til tilbageføring, får hverken miljøinteresser eller statskassen gavn af afgiftsbetalingen,



Signatur :

	Regelstyring	Miljøafgift	Provenuafgift
Miljøeffekt / Renseomkostninger	→	→	
Pengestrøm		→	→

Figur 2. Forskellige styringsmidlers påvirkning af interessenterne

		Forurenere	Statskasse	Miljø interesseret
Ingen øremærkning	Regelstyring	---		+++
	Miljøstyring	----	+	++++
	Provenuafgift	-----	++	++
Øremærkning til miljøudgifter	Regelstyring	---		+++
	Miljøafgift	----		+++++
	Provenuafgift	-----		++++
Øremærkning til tilbageføring til forurenere	Regelstyring	---		+++
	Miljøafgift	--		+++
	Provenuafgift	-		

Figur 3. Virkningerne af øremærkningsregler

men til gengæld slipper forurenere alt i alt for en nettoafgiftsbelastning.

I figur 3 er nettofordele for de tre interessenter ved hver af de tre styringsmidler, opgjort (hvor »ingen øremærkning« er taget med som den første regel). Ved første øjekast virker figuren uoverskuelig, men lad os løbe den igennem. Først er det værd at bemærke, at uanset øremærkning og det anvendte styringsmiddel, taber forurenere – det er alene et spørgsmål om, hvor meget han taber. Omvendt kan miljøet og statskassen kun vinde ved reguleringen (eller eventuelt være upåvirket). Lad os se på forurenere tab uden øremærkning (øverste tredjedel af figur 3). Under regelstyring i den øverste linje oplever forurenere renseomkostninger på tre (angivet ved tre minus), og der er en miljøforbedring på 3 (angivet ved tre pluser) under miljøinteressenten. Der er ingen pengestrømme. Ved miljøafgiften i næste linje falder renseomkostningerne til 2, men samtidig skal der betales 2 i afgift, så forurenere tab er nu 4. Miljøeffekten er fortsat 3, men herudover anvendes 1 af det samlede provenu på 2 til miljøudgifter, så miljøinteressenten oplever en samlet gevinst på 4. Resten af provenuet går til andre formål, så statskassen oplever en gevinst på 1. Endelig i tredje linje har vi provenuafgiften. Den påfører forurenere om-

kostninger på 1 på grund af forsøg på at nedbringe det afgiftsbelagte indkøb. Herudover betales 4 i afgift, som igen fordeles mellem miljøudgifter og andre udgifter med halvdelen til hver. Da der nu ikke er nogen effekt på miljøproblemer, bliver miljøinteressentens samlede gevinst mindre end ved en egentlig miljøafgift, mens statskassens gevinst bliver større (fordi afgiftsprovenuet er større).

Som figuren er lavet, er det klart, at vi bør foretrække miljøafgiften, der giver den største samlede gevinst for samfundet. Men virksomheden vil foretrække regelstyring og statskassen provenuafgiften. Hvis en af disse interessenter har stor magt, vil det »forkerte« styringsmiddel blive valgt. Reguleringsintensiteten vil også blive forvredet (statskassen vil presse afgiften så højt op som muligt, og virksomheden vil søge miljøreglerne gjort så lempelige som muligt). Hvis miljøinteressenten har magt, vil de foretrække miljøafgiften, men søge den brugt så intensivt som muligt.

Hvis en af interessenterne har stor indflydelse på beslutningsprocessen, kan vi ikke undgå, at der sker en vis forvridding. Spørgsmålet er, om vi gennem øremærkning kan reducere denne forvridding ved at gøre det mindre tillokkende for den stærke interessent at bruge sine ressourcer på at påvirke beslutningsprocessen.

De næste to tredjedele af figuren illustrerer effekterne for interessenterne, hvis afgiftsprovenuet øremærkes til miljøet hhv. tilbageføres til forureneren. Forskellen i fordelingen af plusser og minusser ned til sektionen med øremærkning til miljøet kommer altså frem ved, at det provenu de to afgifter giver, nu går ubeskåret til miljøinteressenten frem for at blive delt mellem miljø og statskassen. Med andre ord er alle de plusser, der før stod under statskassen er nu flyttet over til miljøinteressenten. Vi ser, at fordelingen af plusser og minusser ved regelstyring er uændret, da der jo her ikke er noget provenu at omfordele.

Forskellen ned til øremærkning til tilbageføring til forureneren kommer ved, at hele provenuet nu returneres til forureneren igen. Med andre ord er alle plusser under statskassen og miljøinteressenten, der før skyldtes pengestrømme fra forureneren, nu flyttet over til forureneren (hvor de reducerer antallet af minusser). De eneste tilbageværende plusser hos miljøinteressenten skyldes altså den egentlige miljøeffekt, som miljøafgiften giver anledning til. Vi ser igen, at fordelingen af plusser og minusser ved regelstyring er uændret.

Vi kan nu se, om øremærkning gør det mindre tillokkende for en stærk interessent at bruge sine ressourcer på at påvirke beslutningsprocessen.

Vi ser at »statskassens« interesse i at forvride beslutningsprocessen under øremærkning til miljøet er fjernet (da statskassens andel af provenuet nu er nul). Med andre ord vil øremærkning til miljøet betyde at man får en »rigtigere« miljøreguleringsbeslutning i de miljøsager, hvor statskassen er den stærke interessent. Øremærkning til miljøet ændrer derimod ikke på forurenerens gevinst/tabprofil. Forureneren vil derfor fortsat foretrække den samfundsmæssigt mindre optimale regel-

styring, så i sager, hvor forureneren er stærk, vil øremærkning til miljøet ikke forbedre situationen. Endelig vil øremærkning til miljøet øge miljøinteressentens fordele ved at presse miljøafgiften op. Ikke nok med, at miljøeffekten stiger, nu får miljøet også hele afgiftsprovenuet. Alt afhængig af, hvem der er den stærke interessent, vil øremærkning til miljøet kunne forbedre eller forværre situationen. Da øremærkningsreglen vil gælde for forskellige miljøreguleringssituationer med varierende interessentstyrkeforhold, er det ikke sandsynligt, at øremærkning til miljøudgifter giver en velfærdsfordel.

Øremærkning til tilbageføring til forureneren giver et andet resultat. Nu ændres forurenerens tabsprofil. Hvis der skal opnås en miljøeffekt, vil forureneren nu foretrække afgiftsreguleringen (med de lavere renseomkostninger), fordi han nu får afgiftsprovenuet retur. Vi ser, at »statskassens« interesse i at forvride beslutningsprocessen, ligesom ved øremærkning til miljøet, fjernes (da statskassens andel af provenuet stadig er nul). Endelig reduceres også miljøinteressentens fordele ved at presse miljøafgiften op, da hans andel af afgiftsprovenuet nu er reduceret til nul. Med andre ord vil øremærkning til tilbageføring til forureneren betyde, at man får en »rigtigere« miljøreguleringsbeslutning, uanset hvilken af de tre agenter der er den stærke.

6. Resultatet og et forbehold

Ideelt set bør provenuet fra miljøafgifter bruges til påtrængende samfundsopgaver og løbende omprioriteres, når nye behov opstår. Det er ikke gratis at øremærke til miljøet eller tilbageføre afgiftsprovenuet – så hvis man i almindelighed har tillid til beslutningsprocessen omkring miljøregulering (har tillid til, at stærke interessenter ikke får lov at påvirke resultatet), bør man ikke øremærke provenuet.

Hvis man derimod tror, at stærke interessegrupper ofte får en stor indflydelse på be-

slutningsprocessen, øges velfærdsgevinsten ved at reducere interessegruppernes tilskyndelse til at forvride miljøreguleringen. Da øremærkning til tilbageføring til forurenere reducerer tilskyndelsen til forvridding uanset hvilken interesserent der er stærk, kan det tænkes, at fordelene ved denne øremærkningsregel kan opveje tabet ved ikke at kunne bruge afgiftsprovenu optimalt. Den bagvedliggende analyse (Hansen, 1995) viser at øremærkning til tilbageføring til forurenere vil give en forventet netto-velfærdsgevinst – selv om styrkeforholdet mellem interesserne varierer i de miljø-sager, hvor reglen vil blive anvendt – blot mistilliden til beslutningsprocessens upåvirkelighed er stor nok.

Vores model har tre centrale interesseroller med, og den tager højde for, at deres relative styrke kan variere fra sag til sag. Resultatet gælder generelt for rollebesætninger, der har de nævnte interesser, og gælder også, selv om to af interesserne skulle finde på at rotte sig sammen mod den tredje og må således siges at være relativt robust.

Den centrale forudsætning er, at der ikke i virkeligheden optræder andre end netop disse tre roller i forhold til beslutningsprocessen omkring miljøregulering. Hvis en fjerde rolle med interesser, som ikke ligner en af de tre andres, ofte træder frem som den stærke i forbindelse med miljøreguleringsbeslutninger, bryder resultatet sammen (så giver modellen ikke længere en brugbar beskrivelse af virkeligheden). Dette sker givetvis af og til, men det er nok undtagelsen, der bekræfter reglen. Imidlertid har vi ikke undersøgt forudsættningens holdbarhed systematisk, og den udgør derfor et vigtigt forbehold.

7. Nogle Implikationer

Resultatet implicerer at det kan »betale sig« at lave en generel regel om, at provenu fra miljøafgifter skal føres tilbage til forurenere, hvis vores mistillid til upåvirkeligheden af

beslutningsprocessen omkring miljøregulering er stor. Og at det vel at mærke kan »betale sig«, uanset at styrkeforholdet mellem de særinteresser der formår at trække beslutningsprocessen skæv, ændres fra sag til sag.

Vi ved fra en række politologiske undersøgelser, at interessegrupper ofte har betydelig indflydelse på beslutningsprocessen, så en vis mistillid er derfor velbegrundet. Men om »problemet« er så stort, at det berettiger til et generelt krav om tilbageføring af miljøafgifter er et andet spørgsmål.

Resultatet implicerer med andre ord at en generel regel om, at provenu fra miljøafgifter skal føres tilbage til forurenere *kan* være en god idé, mens øremærkning af afgiftsprovenu til miljøudgifter i almindelighed *ikke* er nogen god idé.

Noter

1. Samfund, Økonomi og Miljø (SØM) er et forskningscenter under det strategiske miljøforskningsprogram.

Referencer

- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991): »Vandmiljøplanen: fra forhandling til symbol«, Forlaget Niche.
- Flyvbjerg, Bent (1991): »Rationalitet og magt«, Akademisk Forlag.
- Fivelsdal, Egil, Torben Beck Jørgensen og Poul-Erik Dagaard Jensen (1979): »Interesseorganisationer og centraladministrationen«, Inst. for Organisation og Arbejdssociologi.
- Hansen, Lars Gårn (1995): »Revenue Rules when Environmental Regulation Agencies Collude – Complex Regulation problems«, AKF Forlaget.