



Biuro Studiów i Ekspertyz

KONFERENCJE I SEMINARIA

2(58)05

Ekologiczna reforma fiskalna

BIULETYN



Konferencje i Seminaria 2(58)05

Ekologiczna reforma fiskalna
jako instrument integracji polityk
sektorowych z polityką ekologiczną

Biuletyn
Biura Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Materiały z seminarium dla posłów Sejmu IV kadencji zorganizowanego 30 listopada 2004 r. przez sejmową Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i Instytut na rzecz Ekorozwoju przy współudziale Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Redaktorzy: **Mirosław Gwiazdowicz, Mirosław Sobolewski**

Redaktor techniczny: **Andrzej Chodyra**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2005

Niniejsza publikacja, przygotowana na potrzeby Sejmu i jego organów, nie ma charakteru komercyjnego i jest udostępniana bezpłatnie

ISSN 1506-3275

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, luty 2005

Spis treści

Wstęp	5
REFERATY	
Ekologiczna reforma fiskalna w krajach Unii Europejskiej Jerzy Śleszyński	9
Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument realizacji Strategii Lizbońskiej Wojciech Stodulski	31
Ekologiczna reforma fiskalna Tomasz Podgajniak	49
Teoretyczne i praktyczne problemy związane z wdrażaniem ekologicznej reformy fiskalnej Stanisław Czaja	59
Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną Andrzej Kassenberg	74
DYSKUSJA	95

Wstęp

Przed współczesną polityką ekologiczną stoi wiele trudnych zadań: zapewnienie dobrej jakości powietrza i wody, przeciwdziałanie globalnym zmianom klimatu, ochrona ginących ekosystemów i zachowanie różnorodności biologicznej. Osiągnięcie tych celów wymaga stosowania odpowiednich regulacji prawnych i ekonomicznych. W debacie na temat praktycznych aspektów wdrażania zrównoważonego rozwoju zwraca się uwagę, że do najlepszych sposobów osiągania celów ekologicznych należą ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska. Instrumenty te, takie jak np. podatki, opłaty bądź subsydia wysyłają bezpośrednie sygnały do uczestników rynku i przy umiejętnym stosowaniu mogą znacząco wpłynąć na upowszechnianie się bardziej przyjaznych dla środowiska produktów, materiałów czy rozwiązań technologicznych. Jedną z nowatorskich prób kompleksowego zastosowania ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska w skali całej gospodarki jest koncepcja ekologicznej reformy podatkowej. W największym uproszczeniu polega ona na zwiększaniu opodatkowania tych dóbr, których użytkowanie jest uciążliwe dla środowiska (np. paliwa), przy jednoczesnym obniżaniu obciążeń podatkowych pracy (np. przez zmniejszenie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne). Celem tego zabiegu jest uzyskanie tzw. podwójnej dywidendy: z jednej strony obniżenie kosztów pracy przyczynia się do zmniejszenia bezrobocia; z drugiej, podatki ekologiczne prowadzą do redukcji zanieczyszczeń, racjonalnego wykorzystania surowców naturalnych oraz zwiększenia efektywności gospodarki.

Elementy ekologicznej reformy podatkowej stosowane są w wielu krajach Unii Europejskiej. Od kilku lat postulaty podjęcia działań tego typu zgłaszane są także w Polsce. W listopadzie 2004 r. Komisja OŚZNiL przy współudziale Biura Studiów i Ekspertyz oraz Instytutu na rzecz Ekorozwoju zorganizowała seminarium, którego celem było rozpoczęcie na forum Sejmu debaty na temat celowości wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej w naszym kraju. W trakcie posiedzenia przedstawiono pięć referatów programowych oraz przeprowadzono dyskusję. Ich teksty zgromadzone w niniejszym tomie wraz z zapisem dyskusji oddajemy teraz do rąk czytelników. Mamy nadzieję, że opracowanie to okaże się pomocne zarówno parlamentarzystom, jak i wszystkim osobom zainteresowanym instrumentami wdrażania polityki ekologicznej.

Luty 2005 r.

*Dr Jacek Głowacki
Wicedyrektor*

REFERATY

Prof. dr hab. Jerzy Śleszyński

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Ekonomicznych

Warszawski Ośrodek Ekonomii Ekologicznej

Ekologiczna reforma fiskalna w krajach Unii Europejskiej¹

1. Ekologiczne instrumenty podatkowe w krajach UE

W krajach UE stosowanie instrumentów ekonomicznych w polityce ochrony środowiska sięga początku lat siedemdziesiątych, a więc już ponad 30 lat. Na przestrzeni tego okresu można zaobserwować istotne zmiany. Wiele z nich było pobudzanych inicjatywami organizacji OECD, która w różnorodny sposób starała się przyczyniać do rozwiązywania problemów ochrony środowiska z zastosowaniem rozwiązań rynkowych. Główny akcent polityki ochrony środowiska został przeniesiony z opłat emisyjnych i użytkownika na podatki związane z użytkowaniem dóbr i zasobów środowiska przyrodniczego. Nigdy nie preferowano zdecydowanie specjalnego przeznaczania dochodów z opłat na cele związane z ochroną środowiska (*earmarked charges*).

Stosowane określenia – „zielone podatki”, podatki ekologiczne, alternatywnie: podatki ekologiczne – mają podkreślać, że nałożone zostały na te formy działalności gospodarczej, co do których istnieje pewność lub zgoda, jeżeli chodzi o ich niekorzystny wpływ na środowisko. Najmniej oczywiste jest może opodatkowanie energii, kiedy

¹ Opracowanie powstało w oparciu o studium: Marek Giergiczny, Jerzy Śleszyński, „Zielone podatki” jako instrument polityki ochrony środowiska w krajach Unii Europejskiej. Zostało ono opublikowane w: Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem – terażniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok, 2003, (125-148).

nie mamy pewności z jakiego źródła i jak pozyskiwana była dana energia. Większość podatków ekologicznych wprowadzano *ad hoc*, a więc nie są one składnikami procesu reformowania systemu podatkowego.

Dekada lat osiemdziesiątych to okres, w którym nowe podatki – nazywano często „zielonymi” (*green*), „środowiskowymi” (*environmental*) lub „ekologicznymi” (*ecological*) – zaczęły mieć coraz większe znaczenie, przy czym, przynajmniej w zamierzeniu, miały pierwotnie pełnić jedynie funkcje fiskalne. Cechą charakterystyczną dekady lat dziewięćdziesiątych, szczególnie w europejskiej polityce ochrony środowiska, jest pojawienie się ekologicznej reformy podatkowej (ERP). Do 2001 roku, w różnych formach i w różnej skali, pakiety ERP zostały wprowadzone w przynajmniej ośmiu krajach UE.

Dużym problemem polityki ochrony środowiska na poziomie UE jest obowiązująca zasada jednomyślności podczas głosowania zmian podatkowych. Pomimo faktu, że „Piąty Program” (*5th Environmental Action Programme*) Unii Europejskiej już w 1992 roku rekomendował powszechne użycie ekonomicznych instrumentów w ochronie środowiska, to jak na razie żaden jednorodny instrument nie został wprowadzony na poziomie UE. Takie działania miały jednak miejsce w poszczególnych krajach członkowskich, które opodatkowały wybrane formy działalności oraz produkty mające negatywny wpływ na środowisko.

2. Kierunek reform podatkowych w krajach UE

W krajach UE i w innych krajach OECD przychody z podatków ekologicznych w przeważającej części tworzone są w wyniku opodatkowania paliw oraz transportu. Tabela 1 pokazuje jakie są podstawowe elementy „bazy” podatków ekologicznych w krajach UE.

Z zestawienia wynika, że ekologicznymi podatkami występującymi we wszystkich krajach UE są akcyza na paliwa oraz różne formy opodatkowania transportu (najczęściej jest to akcyza przy kupnie samochodu) oraz podatek rejestracyjny. Obecność tych dwóch instrumentów jest także charakterystyczna dla krajów OECD.

Tabela 1. Podstawa podatków ekologicznych w krajach UE

	A	B	DK	FI	FR	GE	GR	IRL	IT	L	NL	P	SP	SW	UK
Energia ¹	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Siarka w paliwie			+											+	
Transport ²	+	+	+	+	+	+ ³	+	+	+	+	+	+	+	+	+
CO ₂ ⁴			+	+	+	+			+		+			+	+
			1992	1990	2001	1999			1999		1992			1991	2001
NO _x					+				+					+	
SO ₂					+				+						
Ścieki	+	+	+	+	+	+		+	+		+			+	
Odpady	+		+	+	+		+		+		+			+	+
Odpady niebezpieczne				+		+									

¹ Przedmiotem opodatkowania są nośniki energii, głównie benzyna, olej napędowy (diesel), oleje opałowe, a także energia elektryczna.

² Przedmiotem opodatkowania jest kupno samochodu (podatek akcyzowy) oraz podatki związane z użytkowaniem samochodu (np.: podatek rejestracyjny).

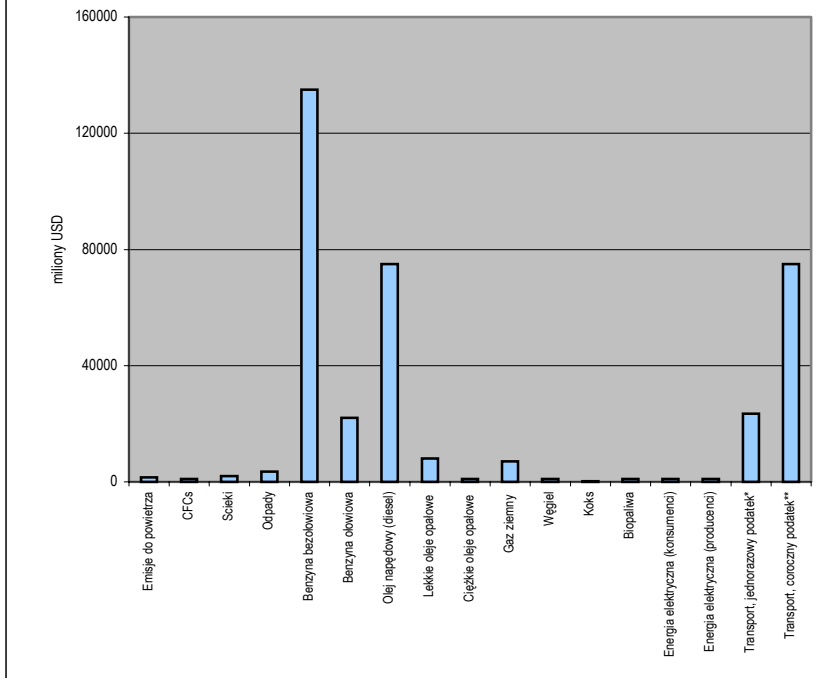
³ W Niemczech ponadto podatek emisyjny, czyli coroczna opłata zróżnicowana w zależności od jakości spalin emitowanych przez pojazd.

⁴ Podatek węglowy wraz z rokiem wprowadzenia.

Źródło: *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union*, 2000

Rysunek 1 przedstawia przychody z podatków ekologicznych w zależności od zastosowanej „bazy” opodatkowania. Wykres ten został sporządzony dla krajów OECD. Około 95% wpływów do budżetu z podatków ekologicznych pochodzi z tytułu opodatkowania paliw oraz transportu.

Rysunek 1. Przychody z podatków środowiskowych dla krajów OECD według podstawy opodatkowania



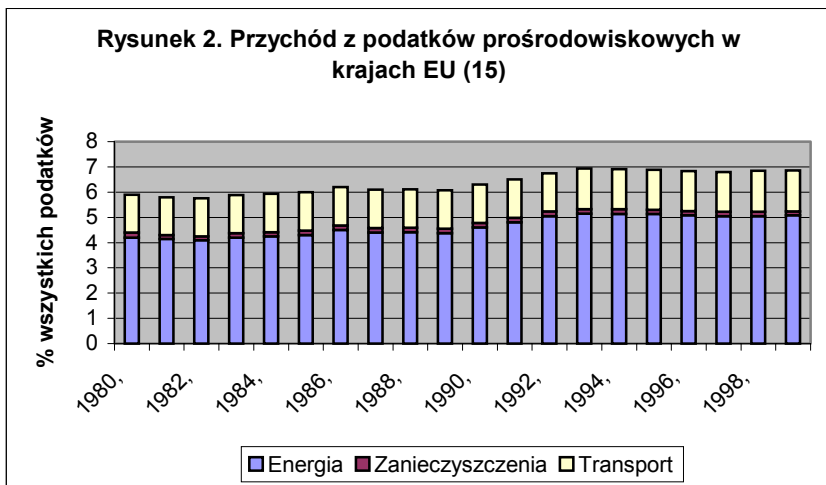
* Akcyza przy zakupie samochodu, opłata rejestracyjna

** Coroczny podatek płacony przez właściciela samochodu, np. drogowy

Źródło: *Environmentally related taxes in OECD countries, issues and strategies*, 2001

Jeśli chodzi o dynamikę wzrostu udziału podatków ekologicznych w całkowitych podatkowych dochodach budżetu, to można zauważyć, że okres od końca lat osiemdziesiątych do połowy lat dziewięćdziesiątych jest okresem dynamicznego wzrostu przychodów z podatków ekologicznych.

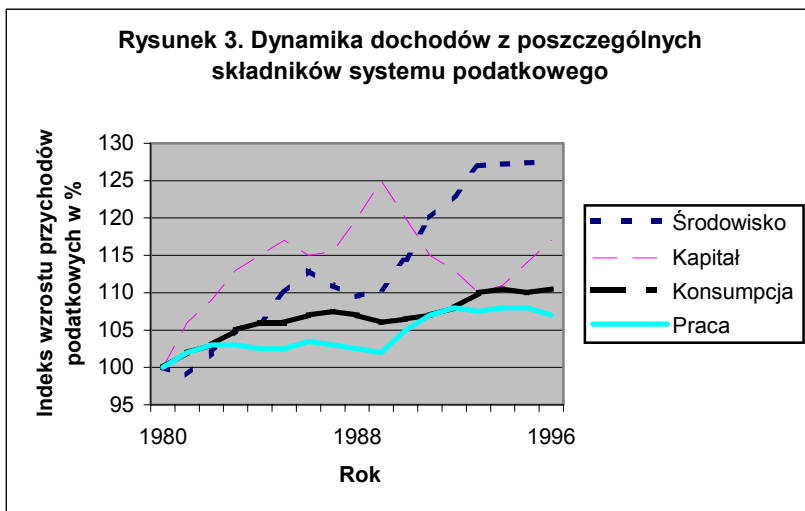
W roku 1993 osiągnęły one najwyższy poziom równy w przybliżeniu 7% całkowitych dochodów podatkowych. Następnie ustabilizowały się powyżej 6%, a więc nadal stanowią stosunkowo wysoką część całkowitych przychodów z podatków (Rysunek 2). Obecnie dla wszystkich krajów UE odsetek ten wynosi średnio 6,84%. W całym okresie dominują przychody z opodatkowania energii, a następnie z opodatkowania transportu. W porównaniu z tymi kategoriami opodatkowanie zanieczyszczeń jest znikome.



Źródło: *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union*, 2000.

Interesujące jest porównanie dynamiki wzrostu dochodów z podatków ekologicznych z innymi, tradycyjnymi podstawami opodatkowania (praca, kapitał, konsumpcja). Rysunek 3 pokazuje, że dynamika wzrostu podatków ekologicznych była najwyższa w latach 1980-1996, a opodatkowania pracy najniższa. Wskazuje to na występowanie w krajach UE ukształtowanej tendencji, która polega na dokonywaniu pewnych przesunięć w podstawie opodatkowania - z opodatkowania pracy na opodatkowanie działalności gospodarczej wywierającej niekorzystny wpływ na środowisko. O ile opodatkowanie kon-

sumpcji wydaje się nie ulegać istotnym zmianom, to znaczne są wzrosty i spadki przychodów podatkowych z opodatkowania kapitału. Obserwowana obecnie dynamika ich wzrostu jest jednak niższa od dynamiki z końca lat osiemdziesiątych.

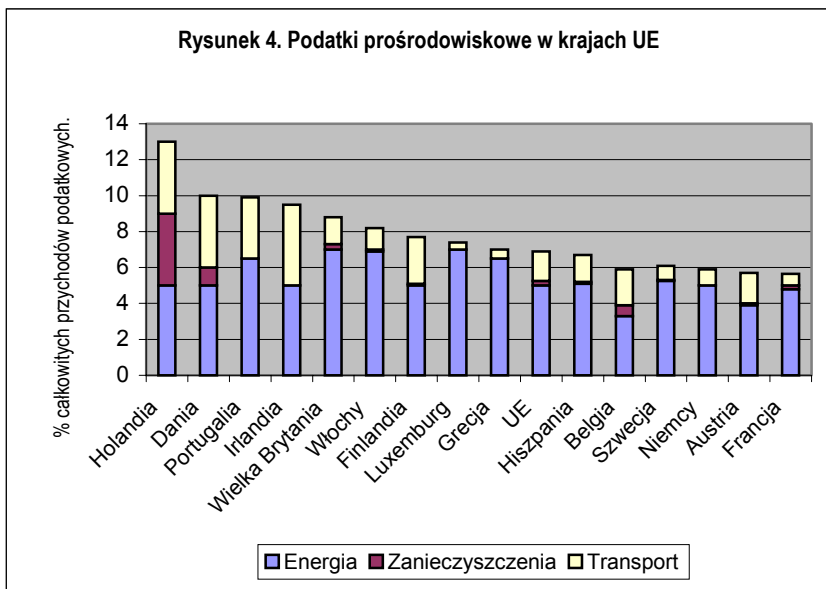


Źródło: *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union, 2000*

Analiza sytuacji w poszczególnych krajach UE prowadzi do wniosku, że występują między nimi bardzo znaczące różnice. Udział podatków ekologicznych w całkowitych przychodach podatkowych różni się znacznie w poszczególnych krajach członkowskich UE, skalę różnic prezentuje następujący rysunek. Pozwala on również zauważyć, że wyróżnione podstawy opodatkowania w poszczególnych krajach nie odgrywają takiej samej roli w gromadzeniu dochodów podatkowych.

Cztery kraje – Holandia, Dania, Portugalia i Irlandia – generują ponad 9% całkowitych dochodów budżetowych z podatków ekologicznych. W odróżnieniu od pozostałych krajów członkowskich, dochody z podatków ekologicznych nie są w ich przypadku wyraźnie

zdominowane przez podatki energetyczne. W krajach tych jest bardzo wysoki udział z tytułu opodatkowania transportu. Tylko w Holandii udział podatków nakładanych bezpośrednio na zanieczyszczenia jest wyższy od przychodów podatkowych z transportu. Oprócz Holandii jedynymi krajami o istotnym udziale podatków od zanieczyszczeń są Dania i Belgia. Udział podatków ekologicznych w całkowitych przychodach podatkowych jest niższy od średniego poziomu wyznaczonego dla UE (6,84%) w takich krajach jak Hiszpania, Belgia, Szwecja, Niemcy, Austria i Francja.



Źródło: *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union, 2000*

W tym miejscu należy wspomnieć, że dane o udziale podatków ekologicznych w systemie podatkowym należy traktować z dużą ostrożnością. Nie można na tej podstawie stwierdzić, że jeżeli kraj ma wyższe dochody z podatków ekologicznych to jego system podatkowy

jest z pewnością bardziej restrykcyjny i tym samym przyjazny dla środowiska. Utrzymywanie się przez długi czas dochodów z podatków „ekologicznych” wskazuje raczej na ich fiskalne znaczenie. Gdyby ich stawki były rzeczywiście odpowiednio wysokie, to w stosunkowo krótkim czasie doprowadziłyby do zmiany zachowania podatników znacząco zmniejszając ich wpływ na środowisko, a tym samym ograniczenia podstawy opodatkowania i w końcu samych dochodów.

3. Kraje przodujące we wprowadzaniu ekologicznej reformy podatkowej

Terminem ekologiczna reforma podatkowa (ERP) zazwyczaj określa się zmiany w krajowym systemie podatkowym, w wyniku których przychody z tytułu nowych, ekologicznych podatków są wykorzystane do obniżenia podatków nakładanych na pracę lub kapitał. Rozwiązanie takie ma zatem charakter kompleksowy i wymaga szczegółowego scenariusza zmian, a przede wszystkim uprzednich, modelowych analiz ekonomicznych.

Przegląd rozwiązań zastosowanych w poszczególnych krajach dokonany został przede wszystkim w oparciu o dwie pozycje: (Bosquet, 2000) oraz (Bosquet, 2001). Przegląd poprzedzi zestawienie najbardziej powszechnych cech wprowadzanych w życie pakietów ERP.

1. Cechą charakterystyczną reform podatkowych przeprowadzanych w ostatniej dekadzie jest jawne przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy lub kapitału na zanieczyszczenia (bezpośrednio identyfikowane lub, znacznie częściej, na potencjalne źródła zanieczyszczeń). Wprawdzie już w latach osiemdziesiątych w wielu krajach OECD istniały podatkowe instrumenty ekologiczne, jednak w odróżnieniu od pakietów ERP ich główną rolą było gromadzenie dodatkowych środków w budżecie państwa.

2. Kraje skandynawskie, podobnie jak w innych dziedzinach ochrony środowiska, były pionierami we wprowadzaniu tego instrumentu. Wkrótce jednak znalazły naśladowców wśród krajów Europy Zachodniej.

3. Pakiety ERP wprowadzone w krajach UE koncentrują się na obniżaniu pozapłacowych kosztów pracy głównie w formie redukcji wysokości stawek ubezpieczenia społecznego płaconych przez pracodawcę.

4. Pakiety ERP koncentrują się głównie na sektorze energetycznym jako najważniejszym miejscu dla nowych, „zielonych podatków”. Jest to w znacznej mierze wynik rosnącego niepokoju globalnym ociepleniem, które powodowane jest przede wszystkim przez nadmierne emisje gazów cieplarnianych powstających z kolei w wyniku spalania paliw kopalnych.

5. Finansowe znaczenie ERP jest silnie zróżnicowane – od skromnego we Włoszech i Wielkiej Brytanii do znaczącego w Danii (Bosquet, 2000). Znaczenie i skalę ERP w poszczególnych krajach wyjaśnia Tabela 2.

Tabela 2. Zastosowane pakiety zmian w systemach podatkowych zgodnie z zasadami „ekologicznej reformy podatkowej”

Kraj	UZYSKANY DOCHÓD PODATKOWY
Szwecja [1990]	2,4% całkowitych dochodów podatkowych
Dania [1994]	6% całkowitych dochodów podatkowych, 3% PKB w roku 2002
Holandia [1996]	0,5% całkowitych dochodów podatkowych, 0,3% PKB (1996)
Wielka Brytania [1996]	0,1% całkowitych dochodów podatkowych (1999)
Finlandia [1997]	0,5% całkowitych dochodów podatkowych, 0,3% PKB (1999)
Norwegia [1999]	0,2% całkowitych dochodów podatkowych (1999)
Niemcy [1999]	1% całkowitych dochodów podatkowych (1999)
Włochy [1999]	0,1% całkowitych dochodów podatkowych (1999)

Źródło: na podstawie Bosquet, 2000.

W tym miejscu należy podkreślić, że omawiając wyłącznie ERP nie wspomina się o wielu podatkach ekologicznych występujących w krajach UE. W krajach UE jak i OECD występuje dużo podatkowych instrumentów związanych z gospodarowaniem środowiskiem, jednak tylko niewielka ich część może być traktowana jako element zaplanowanej i precyzyjnie skonstruowanej ERP. Dalej zostaną przedstawione dwa przykłady: Danii – jako kraju wiodącego we wdrażaniu na dużą skalę całych pakietów zmian w systemie podatkowym, Niemiec – jako kraju, którego doświadczenia z ERP będą zapewne dla Polski najbliższe i możliwe do zaadaptowania.

Dania

W Danii opodatkowanie nośników energii ma długą tradycję. Już w końcu lat osiemdziesiątych wykorzystywano instrumenty podatkowe w celu zwiększenia efektywności wykorzystania energii, jednak motywem przewodnim wprowadzania tych instrumentów było w tamtym czasie po prostu zwiększanie dochodów budżetu państwa. Reformą, w której po raz pierwszy pojawiło się przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na działalność szkodliwą dla środowiska była reforma podatkowa z 1993 roku, której wprowadzanie odbywało się w okresie 1994-98 (Bosquet, 2000).

W pierwszym etapie ERP reforma objęła głównie gospodarstwa domowe. Jej podstawowym celem była redukcja stawek podatku dochodowego od osób prywatnych (*Personal Income Tax* – PIT) finansowana przez zwiększenie wpływów z podatków ekologicznych już istniejących lub nowo wprowadzonych. W wyniku tej reformy znacznemu podwyższeniu uległy stawki podatków na niektóre paliwa kopalne (benzyna, olej napędowy, węgiel) oraz na elektryczność i odpady. W tym samym roku wprowadzono nowe podatki na pobór wody, ścieki. Działania te pozwoliły na redukcję stawek podatku dochodowego (PIT), przy czym wprowadzono także szereg rozwiązań kompensacyjnych z myślą o osobach o niskich dochodach, którym redukcja stawek PIT nie zrekompensowałaby w pełni kosztów związanych z wprowadzeniem nowego systemu podatków ekologicznych.

Z analiz przeprowadzonych *ex post* okazało się, że te gospodarstwa domowe, które potencjalnie mogły ponieść najwyższe koszty reformy (emeryci, renciści, matki samotnie wychowujące dzieci), w rzeczywistości na reformie skorzystały, gdyż ich rozporządzalne dochody uległy podwyższeniu.

Reforma była projektowana jako neutralna dla budżetu. Zgodnie z przyjętym założeniem nie miała ani zwiększać, ani zmniejszać dochodów budżetowych. Jednak na skutek pogorszenia sytuacji gospodarczej, w pierwszych latach po wprowadzeniu ERP, całkowite wpływy do budżetu uległy zmniejszeniu. W roku 1998 zmniejszone wpływy z tytułu PIT zostały w pełni zrekompensowane.

Obniżanie stawek podatku dochodowego umożliwiło wyeliminowanie szeregu dyskusyjnych ulg, a tym samym przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości i efektywności systemu podatkowego. W wyniku I etapu ERP (1994-1998) opodatkowanie pracy zostało zmniejszone o 2,2% PKB, a krańcowe stawki podatku dochodowego zostały obniżone nawet o 10%.

W drugiej fazie reformy, obejmującej okres 1996-2000, wiodącą rolę odegrał nałożony na przemysł podatek węglowy (Bosquet, 2001). Głównym motywem takiego postępowania był fakt, że wcześniejsze rozwiązania systemowe ciężar odpowiedzialności za redukcję emisji przerzucały na gospodarstwa domowe.

Celem II etapu ERP było zmniejszenie dysproporcji w wysokości obciążeń konsumentów i producentów.

Oczywistym argumentem przywoływanym przez zwolenników takiego rozwiązania była jego efektywność kosztowa (w Danii przemysł stwarzał większe możliwości taniej redukcji emisji zanieczyszczeń niż gospodarstwa domowe). W 1996 r udział przedsiębiorstw w redukcji emisji CO₂ zaczął się zwiększać. Było to niezbędne, aby Dania mogła sprostać swym zobowiązaniom dotyczącym redukcji CO₂ i zmniejszyć do 2005 roku emisję o 20% w stosunku do roku 1998.

W roku 1996 oprócz podatku węglowego wprowadzono także podatek siarkowy nakładany na zawartość siarki w paliwie kopalnym (produkty ropopochodne, węgiel, gaz ziemny) zawierającym więcej

niż 0,05% siarki, a także na zawartość siarki w odpadach i innych paliwach, spalanych w elektrowniach o mocy większej niż 1 megawat (wysokość wprowadzonych stawek prezentuje Tabela 3).

Tabela 3. Podatek węglowy i siarkowy wprowadzony dla duńskiego przemysłu

Podatek od emisji CO ₂ (DKK/1000kg CO ₂)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ogrzewanie	50	200	400	600	600	600
Niskoenergetyczne procesy ^{1, 1a} , bez porozumienia	50	50	60	70	80	90
Niskoenergetyczne procesy, porozumienie	0-2	50	50	50	58	68
Wysokoenergetyczne procesy ² , bez porozumienia	0-2	5	10	15	20	25
Wysokoenergetyczne procesy, porozumienie	0-2	3	3	3	3	3
Podatek siarkowy (DKK/kg SO ₂)	-	10	10	10	10	10
Energia elektryczna (Öre/kWh) ³	-	0,9	0,9	0,9	1,3	1,3

¹ Niskoenergetyczne procesy – oświetlenie, maszyny biurowe,

^{1a} Porozumienie dobrowolne (*voluntary agreement*),

² Wysokoenergetyczne procesy – przemysłowe procesy,

³ DKK 1= 100 Öre,

Źródło: Bosquet, 2001.

Przychody z tytułu opodatkowania węgla i siarki w drugiej fazie ERP były częściowo zwracane przemysłowi i gospodarstwu domowemu celem ułatwienia w przystosowaniu się do nowych rozwiązań podatkowych; skalę oraz strukturę tych refundacji prezentuje Tabela 4.

Środki finansowe były zwracane na trzy sposoby (Holger J., Hansen H., 1999):

- przedsiębiorstwo mogło uzyskać subwencję w celu zwiększenia efektywności wykorzystania energii;

- utworzono fundusz w celu wspierania mniejszych firm, a także gospodarstw rolnych;
- środki te pozwoliły również na redukcję stawki ubezpieczenia społecznego (*Social Security Contributions – SSC*); na przestrzeni czterech lat (1997-2000) SSC zostały obniżone o 0,53% sumy całkowitych wynagrodzeń.

Tabela 4. **Recykulacja przychodów z podatków środowiskowych**

	1996	1997	1998	1999	2000
2 Przychody podatkowe (w mln DKK):	Faza I			FazaII	
3 <i>Przemysł i handel</i>	710	1230	1730	1900	2075
- ogrzewanie	420	750	1050	955	910
- podatek CO ₂	65	245	425	585	775
- subwencje inwestycyjne Podatek SO ₂	225	235	255	360	390
4 <i>Gospodarsatwa domowe</i>	205	210	225	320	375
5 Całkowite przychody podatkowe	915	1440	1955	2220	2450
Przychody zwrócone (mln DKK):					
6 <i>Do handlu i przemysłu</i>	710	1230	1730	1900	2075
- subwencje inwestycyjne	300	500	500	500	0
- sektor usług	180	210	255	255	295
- redukcja stawek SSC	200	490	945	1115	1750
- koszty administracyjne	30	30	30	30	30
Platności kompensacyjne dla użytkowników ogrzewania elektrycznego	60	60	60	60	60
7 <i>Do gospodarstw domowych</i>	165	160	165	250	295
8 Całkowite przychody zwrócone	885	1390	1895	2150	2370

Źródło: Holger J., Hansen H., 1999.

Trzeci etap ERP rozpoczął się w 1999 roku i miał trwać do końca 2002 roku. W odróżnieniu od poprzednich dwóch etapów, w których obciążenia podatkowe były nakładane bezpośrednio lub pośrednio na zanieczyszczenia, w trzecim etapie zmniejszenie obciążeń podatko-

wych pracy jest finansowane przede wszystkim przez podniesienie podatków od dochodów z kapitału. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest utrzymująca się rozbieżność między opodatkowaniem pracy i kapitału. Ponadto podniesione zostały stawki podatku na elektryczność i benzynę. W trzecim etapie ERP przesunięcie w bazie podatkowej oszacowano na około 0,6% PKB.

Tabela 5. **III etap ERP w Danii – prognoza na lata 1999-2002 (mld DKK)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Podatki osobiste	0	1,0	-0,1	-2,9	-6,2
Podatki ekologiczne	0,6	3,1	3,9	4,8	5,6
Przychody z opodatkowania oszczędności emerytalnych	0	-1,1	-3,7	-3,7	-3,8
Podatek od osób prawnych	0,8	1,9	2,0	2,0	1,9
Suma	1,4	4,9	2,1	0,2	-2,5

Źródło: *Energy Taxes: The Danish Model*, 1998.

W badaniach modelowych przeprowadzonych przez rząd Danii w ramach przygotowań do wprowadzenia pakietu ERP przyjęto stawkę podatku 122 USD za Mg węgla, w związku z tym baryłka ropy została obciążona podatkiem 19 USD, co stanowiło prawie dwukrotność stawki sugerowanej przez Komisję Europejską.

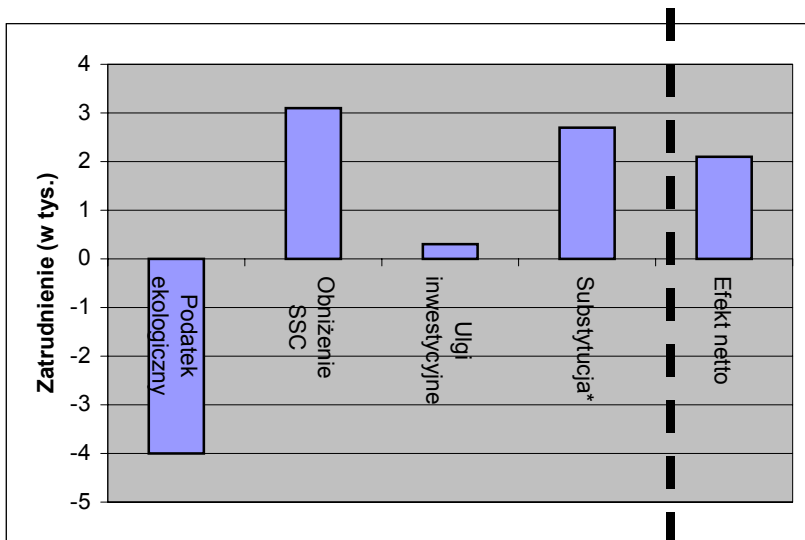
Tabela 6. **Przewidywane efekty dla duńskiej gospodarki wprowadzenia ERP (rok bazowy 1996, efekty w roku 2005)**

	SSC	PIT
Emisja CO ₂ (%)	-5	-5
Zatrudnienie	3000	-1000
Konsumpcja (%)	0,3	0,3

Źródło: *Grønne afgifter og erhvervene*, 1994

Tabela 6 pokazuje wyniki modelowania w makroekonomicznym modelu ADAMS dwóch scenariuszy: w pierwszym dochody z podatku służą redukcji składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawcę (SSC), w drugim przypadku obniżeniu ulegają składki podatku PIT. Scenariuszem preferowanym w sensie generowania nowych miejsc pracy była opcja ze zmniejszeniem SSC. Rząd duński oszacował, że makroekonomiczny efekt przesunięcia podatku ekologicznego byłby bardzo skromny. Oszacowano że samo wprowadzenie podatku ekologicznego (w wysokości 122 USD za Mg C) przyczyniłoby się do zwiększenia bezrobocia o 4 tys. Poniższy rysunek pokazuje jaki wpływ na zwiększenie zatrudnienia miałyby wykorzystanie przychodów z podatku ekologicznego do obniżenia stawek SSC i wprowadzenia ulg inwestycyjnych.

Rysunek 5. Wpływ przesunięcia w bazie podatkowej na wielkość zatrudnienia



* Substytucja kapitału pracą (na skutek przesunięcia praca staje się względnie tańsza). Źródło: *Energy Tax on Industry in Denmark, 1995*.

Za pomocą makroekonomicznego modelu ADAMS oszacowano, że na skutek wprowadzenia podatku węglowego wielkość emisji CO₂ spadłaby o 2,3 mln ton w okresie 1995-2005, co stanowiłoby 3,8% duńskiej emisji z 1995 roku. Analiza ekonometryczna wykazała, że 2% spadek emisji pochodziłby z sektora handlu i usług, ulgi inwestycyjne przyczyniłyby się do 1,2% ograniczenia emisji, a pozostała część (ok. 0,6%) byłaby efektem dobrowolnych porozumień pomiędzy rządem a przemysłem.

Niemcy

Przez wiele lat niemiecka Partia Zielonych domagała się wprowadzenia ERP, jednak dopiero jej koalicja z SPD i wspólne utworzenie rządu pozwoliło na wcielenie w życie idei ERP. Niemiecka reforma w swym założeniu ma w niewielkim stopniu zmniejszać całościowe dochody budżetu, a całkowite jej wprowadzenie ma się odbyć w pięciu etapach.

Na pierwszym etapie, składki pracowników i pracodawców do funduszu pracy zostały obniżone o 0,8 punktu procentowego. Cięcia te zostały sfinansowane przez wyższe podatki na benzynę, oleje opałowe, gaz oraz przez wprowadzenie nowego podatku od elektryczności.

Tabela 7. Stawki podatku energetycznego w Niemczech (stan na kwiecień 1999)

	Jednostka	DEM/jed.	DEM/t CO ₂	% wzrostu cen
Lekki olej opałowy	Litr	0,04	12,7	8
Gaz ziemny	kWh	0,0032	15,9	8
Benzyna	Litr	0,06	25,7	4
Olej napędowy	Litr	0,06	22,7	4
Elektryczność	kWh	0,02	35,7	7

Źródło: Bosquet., 2001

Należy podkreślić, że w pierwotnym planie energochłonny przemysł miał być całkowicie zwolniony z płacenia powyższych podatków. Ostatecznie niemiecka ERP zawiera kilka rozwiązań chroniących energochłonne branże:

- przemysł, leśnictwo, rolnictwo płacą tylko 20% powyższych stawek, z wyłączeniem paliw silnikowych, gdzie płacą pełną stawkę;
- obciążenia podatkowe przekraczające redukcję SSC o więcej niż 20% są zwracane do tego poziomu;
- elektrociepłownie w zakresie do 70% swoich możliwości produkcyjnych są całkowicie zwolnione z podatku od ropopochodnych paliw, a ponadto elektrociepłownie ze wskaźnikiem wydajności większym niż 57,5% są zwolnione z podatku od ropopochodnych paliw przez okres 10 lat;
- ciężkie oleje opałowe nie są w ogóle opodatkowane.

Drugi etap niemieckiej ERP został zaplanowany na lata 2000-03. Składki pracowników i pracodawców do funduszu pracy zostały obniżone o 1 punkt procentowy, a cięcia te sfinansowała coroczna podwyżka podatku od paliw silnikowych o 0,03 EUR/litr oraz podatku od elektryczności o 0,025 EUR/kWh. Elektrownie opalane gazem lub olejem są wyłączone z płacenia tego podatku.

4. Perspektywy ekologicznej reformy podatkowej w Europie

Dotychczasowe doświadczenia z wprowadzaniem ekologicznych podatków skłaniają do wniosku, że kraje europejskie w bardzo zróżnicowany sposób zaangażowały się we wprowadzanie nowego mechanizmu ekonomicznego, jakim jest ekologiczna reforma podatkowa. Wskazują one co prawda na pewne prawidłowości, ale przede wszystkim podkreślają bardzo duże różnice w sposobach i zasięgu realizowanych, nowych rozwiązań podatkowych. Przedstawiony poniżej komentarz ma na celu zwrócenie uwagi na zalety i wady poszczególnych rozwiązań. Może również służyć do stworzenia typologii metod wprowadzania ekologicznej reformy podatkowej, a więc pomocnego narzędzia w rodzaju przewodnika po meandrach realizacji reformy.

1. W celu zredukowania obciążenia podatkowego „dóbr”, jakimi są praca i kapitał, należy zgromadzić środki finansowe, które pozwolą wypełnić lukę powstałą, przykładowo, na skutek zmniejszonych wpływów z podatku PIT. W przypadku ERP lukę tę można wypełnić na dwa sposoby: poprzez wprowadzenie nowego ekologicznego podatku lub poprzez eliminację lub ograniczenie szkodliwych subwencji dla środowiska. Niestety jak pokazuje praktyka, konsekwentna eliminacja subwencji szkodliwych dla środowiska nie wystąpiła w zasadzie w żadnym kraju europejskim jako element ERP. Przyczyną takiego stanu rzeczy są względy natury politycznej – decydom bardzo trudno jest się wycofać z raz przyznanego preferencyjnego traktowania pewnych form działalności czy grup społecznych, mimo że na gruncie teorii ekonomii może to być działanie całkowicie nieracjonalne. Należy jednak podkreślić, że o ile w przypadku wprowadzania nowych podatków ekologicznych możliwość wystąpienia podwójnej dywidendy jest dyskusyjna, o tyle w przypadku eliminacji subwencji szkodliwych dla środowiska jej wystąpienie jest prawie pewne.

2. Przedmiotem opodatkowania mogą być wyemitowane zanieczyszczenia (ścieki, gazy, pyły itp.), czyli te substancje, które są ubocznym produktem procesów technologicznych lub eksploatacja zasobów naturalnych. W praktyce dominuje opodatkowanie zanieczyszczeń, wyjątkiem jest Dania, w której częścią ERP było opodatkowanie poboru wody. W pewnych szczególnych przypadkach jest właściwie bez znaczenia czy opodatkuje się emisję zanieczyszczeń, czy też eksploatację zasobu naturalnego, na przykład węgla, przy spalaniu którego nie ma technologii „końca rury” pozwalających na ograniczenie emisji CO₂.

3. Głównym celem ERP może być internalizacja negatywnych efektów zewnętrznych poprzez wykorzystanie regulacji zbliżonej do podatku Pigou lub ograniczenie wysokości renty powstałej przy przetwarzaniu zasobów naturalnych. W krajach, które wprowadziły ERP zdecydowanie dominuje pierwszy motyw.

4. ERP może zostać zaprojektowana tak, że przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy i kapitału na emisję zanieczyszczeń lub eksploatację zasobów naturalnych jest wyraźnym ruchem rządu i od-

bywa się w sposób bezpośredni. Wtedy mamy do czynienia z bezpośrednim wprowadzeniem ERP (ang. *explicit ETR*). W sytuacji, gdy przesunięcie w bazie podatkowej nie odbywa się w sposób bezpośredni, to zwiększonym dochodom budżetu z tytułu wpływów z podatków ekologicznych nie towarzyszy redukcja pozostałych obciążeń podatkowych. W tym przypadku mamy do czynienia z pośrednim wprowadzeniem ERP (*implicit ETR*).

5. ERP może być pozytywna, negatywna lub neutralna ze względu na dochody budżetowe. To kryterium jest związane ściśle z powyższymi rozważaniami. W sytuacji gdy ERP jest wprowadzana bezpośrednio, recyrkulacja dochodów z podatków ekologicznych pozwala na redukcję innych obciążeń podatkowych. W sytuacji gdy zmniejszone obciążenia podatkowe są dokładnie równe dodatkowym wpływom do budżetu, reforma ta jest neutralna dla dochodów budżetu (tzn. dochody nie ulegają zmianie). Oczywiście przesunięcie w bazie podatkowej może odbyć się w taki sposób, że dochody ulegną zwiększeniu lub zmniejszeniu – co oznacza odpowiednio pozytywny lub negatywny efekt dla budżetu. Reforma wprowadzana pośrednio w praktyce oznacza, że wpływy do budżetu będą zwiększone, czyli że reforma będzie pozytywna z uwagi na dochody. Bardzo rzadko zdarza się, żeby rząd wprowadzając ERP zaprojektował ją jako reformę, która w całkowitym rozrachunku zwiększa obciążenia fiskalne. O wiele łatwiej jest „sprzedawać” społeczeństwu ideę ERP jako neutralną lub negatywną dla budżetu.

6. Dochody generowane przez podatki ekologiczne, które są wprowadzane w ramach ERP są najczęściej przedmiotem recyrkulacji i służą redukcji kosztów pracy. Jednak bardzo często część tych środków jest wykorzystywana celowo (*earmarked*) i służy ściśle określonym działaniom w dziedzinie ochrony środowiska. Działanie takie jest często krytykowane przez ekonomistów jako nieefektywne, ponieważ pieniądze powinny trafiać do budżetu i dopiero stąd do miejsc gdzie użyteczność wynikająca z ich zastosowania jest najwyższa. Jakikolwiek sztywne ograniczenia, w tym tworzenie funduszy celowych, powoduje zmniejszenie efektywności funkcjonowania systemu ekonomicznego. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że środowisko

ma charakter dobra publicznego i wielkość usług przez nie świadczonych jest często niedoszacowana. W związku z tym można przypuszczać, że specjalne przeznaczanie środków finansowych na cele związane z ochroną środowiska nie przyczynia się do utraty przez społeczeństwo dobrobytu (poprzez nadmierną podaż dóbr środowiskowych).

7. W ramach ERP środki zgromadzone dzięki podatkom ekologicznym służą głównie do redukcji kosztów pracy poprzez redukcję stawek SSC lub PIT lub do redukcji stawek podatku CIT, bądź kombinacji wymienionych elementów opodatkowania.

8. Wprowadzaniu pakietów ERP zwykle towarzyszą działania, które mają na celu złagodzenie skutków wprowadzonych obciążeń. Bardzo często zdarza się, że branże szczególnie wrażliwe są zwolnione z płacenia podatku lub płacą obniżone stawki. Niestety często bywa tak, że zwolnione branże to właśnie te, których wpływ na stan środowiska jest najbardziej znaczący. Najczęstszym uzasadnieniem dla tego typu działań jest obniżenie konkurencyjności krajowych produktów w stosunku do innych krajów, gdzie nie ma podobnych regulacji.

W UE nie wprowadzono dotychczas uzgodnionych, jednolitych podatków ekologicznych. Jedynym wspólnym rozwiązaniem są minimalne stawki podatku akcyzowego na oleje mineralne obowiązujące od 1993 roku. Od początku lat dziewięćdziesiątych podejmowane są próby wprowadzenia jednolitego podatku węglowo-energetycznego. Jak wspomniano wcześniej przeszkodą w przyjęciu takich rozwiązań jest obowiązująca zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji podatkowych.

Praktyka pokazuje, że osiągnięcie jednomyślności jest bardzo trudne. Z tego powodu przyszłość podatków ekologicznych w krajach UE jest uzależniona od reformy procesu podejmowania decyzji. Brak rozwiązań na szczeblu unijnym jest równocześnie hamulcem dla państw najbardziej aktywnych na tym polu i powstrzymuje je przed podejmowaniem odważniejszych działań. Jednostronne wprowadzanie tego typu rozwiązań jeszcze bardziej osłabiłoby konkurencyjność

producentów krajowych w warunkach jednolitego rynku europejskiego.

W lipcu 1998 roku Europejski Parlament zaakceptował „raport Olsena” dając tym samym jasno do zrozumienia, że chce wprowadzenia podatku energetycznego na poziomie UE. Komisja zaproponowała minimalne stawki podatku, a także sposób ich podwyższania. Za stawki podstawowe w założeniu uznano te z 2000 roku i miałyby być one podwyższane corocznie o wielkość inflacji plus 2% stawki podstawowej. Jednak wejście w życie tych rozwiązań zostało zablokowane przez veto Hiszpanii.

Pomimo niepowodzeń we wprowadzeniu wspólnych rozwiązań na poziomie UE, coraz więcej podatków ekologicznych jest wprowadzanych indywidualnie przez kraje członkowskie. Komisja Europejska od wielu lat zachęca do wprowadzania „zielonych” podatków stwierdzając, że jest to bardzo ważny instrument polityki trwałego rozwoju. Z punktu widzenia możliwości osiągnięcia ogólnoeuropejskiego porozumienia, przyszłość podatków ekologicznych wydaje się zależeć od postępu w kwestii metody podejmowania wspólnych decyzji. Korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu głosowania większościowego. Najbliższe lata pokażą czy ekologiczna reforma podatkowa w Europie stanie się powszechną praktyką, czy też może obserwować będziemy tylko drobne zmiany polegające na stopniowym poszerzaniu przez poszczególne kraje instrumentarium polityki ochrony środowiska o nowe, „zielone”, czyli ekologiczne podatki.

Literatura

Bosquet B., 2001. *Environmental tax reform: The European experience*. Center for a Sustainable Economy. Washington, DC.

Bosquet B., 2000. *Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence*. Ecological Economics, Vol. 34. No. 1, (19-32).

Brännlund R., Gren I., 1999. *Green Taxes*. Edward Elgar, Northampton.

Energy Tax on Industry in Denmark, 1995. Danish Ministry of Finance, Copenhagen.

Energy Taxes: The Danish Model, 1998. Danish Ministry of Taxation, Copenhagen.

Environmentally related taxes in OECD countries, issues and strategies, 2001. OECD, Paris.

Grønne afgifter og erhvervene, 1994. Danish Ministry of Finance, Copenhagen.

Harrison G. W., Kriström B., 1997. *Carbon Taxes in Sweden*, University of Umeå, Umeå.

Holger J., Hansen H., 1999. *Green Tax Reform in Denmark*. W: Schlegelmilch K. (ed.), *Green Budget Reform in Europe: Countries at the Forefront*.

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

Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union, 2000. European Environment Agency, Copenhagen.

Summary of the tax adjustments, 1998. Danish Ministry of Finance, Copenhagen.

Śleszyński J., 2001. *Koncepcja ekologicznej reformy podatkowej*. W: Stodulski W. (red.), *Ekologiczna Reforma Podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*. Raport Nr 2/2001. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, 2002, (14-29).

Wojciech Stodulski

Instytut na rzecz Ekorozwoju

Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument realizacji Strategii Lizbońskiej

Polska po wejściu do Unii Europejskiej jest zobowiązana do podjęcia działań określonych Strategią Lizbońską, programem społeczno-ekonomicznym, przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. i rozszerzonym o zagadnienia trwałości rozwoju (w tym cele ekologiczne) na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. Na tych spotkaniach określono strategiczny cel rozwoju Unii Europejskiej do końca 2010 r. Celem tym jest stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną.

Jako dokument programowy Strategia Lizbońska nie formułowała spójnego programu działań, raczej była zestawieniem nośnych politycznie i medialnie priorytetów, celów i zadań cząstkowych, których koordynację i faktyczne wdrażanie pozostawiono poszczególnym krajom członkowskim do ich uznania. Dokument ten charakteryzowała otwartość i brak zbilansowania efektów i kosztów realizacji. Warto zwrócić uwagę na brak harmonizacji priorytetów i celów krajowych z priorytetami i celami unijnymi Strategii Lizbońskiej. Strategia Lizbońska miała charakter dokumentu kierunkowego. Spowodowało to, że poszczególne kraje uzyskały znaczą dozę swobody we wdrażaniu wyznaczonych zadań. Trudno więc było je rozliczać i mia-

rodajnie ocenić postępy w realizacji celów. Nic więc dziwnego, że po czterech latach wdrażania bilans osiągnięć wypadł raczej mizernie².

Strategia Lizbońska od chwili powstania w 2000 r. straciła swój ofensywny charakter. Po czterech latach wdrażania Strategii znaleźliśmy się właściwie w podobnej sytuacji jak kiedyś w pierwszej połowie lat 90. podczas wdrażania w życie AGENDY 21 – dokumentu końcowego Konferencji „Szczyt Ziemi” (Rio de Janeiro, czerwiec 1992 r.) stanowiącego zestaw kilkuset celów i zadań ujętych w 40 grupach tematycznych, które realizowano żywiłowo i bez odpowiedniego zaplecza finansowego i koordynacji. Efektem tego było znaczne zróżnicowanie w zakresie i zaawansowaniu wdrożeń głównych priorytetów i celów AGENDY 21 w poszczególnych krajach; zależało to dużej mierze od ich potencjału ekonomicznego i poziomu rozwoju gospodarczego.

Odnosnie realizacji Strategii Lizbońskiej w rozszerzonej Unii Europejskiej, pojawiły się podobne dylematy: większość krajów nie było przygotowanych do wdrażania takiego kierunkowego i otwartego pod względem finansowania dokumentu. Ogólnikowość w sformułowaniu celów zmuszała do odpowiedzi na pytania: jakie priorytety i cele wdrażać w pierwszej kolejności, jaki poziom integrowania celów przyjąć, aby uzyskać maksymalny efekt, oraz czy i jak harmonizować cele krajowe z celami Unii Europejskiej jako całości. Nie wszystkie kraje były do tego przygotowane.

Ekologiczną reformę fiskalną (ERF) możemy wiązać z realizacją niektórych celów Strategii Lizbońskiej, zwłaszcza w kontekście osiągnięcia celów środowiskowych i rynku pracy. Spośród pięciu pakietów działań systemowo-regulacyjnych Strategii Lizbońskiej tj.

- szybkiego przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy, w tym rozwoju społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji;
- liberalizacji i integracji rynków i sektorów, w tym zwłaszcza energetyki, transportu i usług finansowych;

² *Facing the Challenge. Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the high level group chaired by Wim Kok, November 2004.* http://europa.eu.int./comm/lisbon_strategy/index_en.html

- rozwoju przedsiębiorczości, opartego na ograniczeniu barier administracyjno-prawnych, łatwiejszym dostępie do kapitału i technologii oraz tworzeniu równych warunków dla konkurencji;

- wzrostu zatrudnienia i zmiany modelu społecznego przez wzrost aktywności zawodowej, poprawę edukacji, uelastycznienie rynku pracy, modernizację systemu zabezpieczenia społecznego;

- dbałości o trwałe podstawy rozwoju i środowisko naturalne przez ograniczanie procesów prowadzących do zmian klimatycznych i dewastacji zasobów naturalnych i przyrody;

– przynajmniej dwa ostatnie z wymienionych pakietów mają dość wyraźny i bezpośredni związek z ekologiczną reformą fiskalną. W tych przypadkach ERF działa jako mechanizm bezpośrednio wspomagający realizację tych celów.

ERF może pozytywnie wpływać na poziom realizacji celu pierwszego, choćby w dziedzinie innowacji ekologicznych, nowych technologii, urządzeń i produktów, premiując producentów i użytkowników wyrobów energo-, wodo- i zasobooszczędnych. Równie pozytywna lecz mniej widoczna może być rola ERF w rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju rynku na produkty, usługi i technologie ekologiczne. Liberalizacja i integracja rynków, o ile te procesy zostaną w Europie rzeczywiście zaawansowane na poziomie gwarantującym rzeczywiste obniżki opłat i cen, może z kolei wspomóc wdrażanie ERF, gdyż przyczyni się do redukcji całkowitej lub częściowej skali tego wzrostu wynikającego z wdrażania ERF. Harmonizacja wzrostu opłat i cen ekologicznych przy jednoczesnej redukcji kosztów w wyniku procesów liberalizacyjnych, zwłaszcza w energetyce i transporcie, byłaby niewątpliwie ważnym czynnikiem ułatwiającym politykom podjęcie decyzji o wdrożeniu ERF.

Ostatnim z ważnych dla wdrożenia ERF pakietów działań systemowo-regulacyjnych jest utrzymanie warunków równej konkurencji. Warto zaznaczyć, że przedsiębiorstwa, które mają być ponadproporcjonalnie obciążone kosztami podwyższonych opłat i cen ekologicznych, co może wynikać np. z przynależności do sektorów i branż z natury materiało- i zasobochłonnych, zjadadnie protestują przeciw

wdrożeniu ERF. Koronnym argumentem właścicieli tych przedsiębiorstw, ich kierownictw, pracowników oraz związków zawodowych jest potencjalna możliwość utraty konkurencyjności i pogorszenie sytuacji ekonomicznej. W większości przypadków negatywny wpływ podwyższonych opłat i cen ekologicznych na koszty przedsiębiorstw jest przesadnie zawyżany (dla podniesienia skuteczności lobbingu). W rzeczywistości istnieje wiele czynników i mechanizmów łagodzących wpływ podwyżek na koszty, uwidaczniających się zwłaszcza w okresie około 4-6 lat. Podobnie czynią przedsiębiorstwa z sektorów i branż objętych subwencjami z budżetu państwa lub inną pomocą ze środków publicznych wynikającą z obowiązujących rozwiązań systemowych. Obrona przywilejów sektorowych, w tym zwłaszcza w energetyce i transporcie, stanowi dość częsty przypadek zniekształcenia równych warunków konkurencji rynkowej. Przedstawiciele obu opcji tworzą grupy interesów przeciwnych wdrożeniu ERF. Jaki jest i jaki będzie ich wpływ na realizację priorytetów i celów Strategii Lizbońskiej jest kwestią otwartą, a w każdym razie wartą zastanowienia.

Biorąc pod uwagę, że cele ekologicznej reformy fiskalnej, głównie proekologiczne i prozatrudnieniowe, dość dobrze wpasowują się w cele Strategii Lizbońskiej można by sugerować rządowi przeprowadzenie testów i badań różnych możliwych wariantów ERF jako mechanizmu wspierającego przynajmniej niektóre priorytety i cele Strategii. Z powyższych rozważań wynika bowiem wniosek, że państwo jednak powinno bardziej zdecydowanie ingerować w stosunki ekonomiczno-społeczne i kontynuować przemyślaną politykę dalszej efektywnościowej i prooszczędnościowej restrukturyzacji. W świetle tego, co już napisano i powiedziano w Unii Europejskiej i w Polsce o Strategii Lizbońskiej jest ona w Polsce potrzebna dla utrzymania osiągniętego w latach 2003-2004 tempa wzrostu ekonomicznego. Należy wątpić, aby można było utrzymać to tempo w kolejnych latach bez radykalnej ingerencji państwa w procesy prorozwojowe, w tym zwłaszcza we wspieranie innowacyjności, rozwoju nauki i technologii, w zwiększanie przedsiębiorczości, ograniczanie subwencji w sektorach i branżach marnotrawiących zasoby naturalne itp. W tym

celu konieczne jest wykorzystanie możliwości, jakie daje wpływ na system fiskalny i regulacyjny państwa.

Ważne z tego punktu widzenia jest optymalne w danych warunkach społeczno-ekonomicznych zaprojektowanie ERF. Należy tu rozwiązać przynajmniej dwie kwestie warunkujące uzyskanie aprobaty politycznej i społecznej dla wdrożenia, a chociażby kontynuacji dalszych badań w tej dziedzinie: po pierwsze, wspomniane już utrzymanie konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym i na rynkach zagranicznych, (co sprowadza się do umiarkowanego podnoszenia opłat i cen ekologicznych i wprowadzenia w ramach ERF systemu kompensacji lub stosowania ulg i wyłączeń niektórych sektorów lub branż spod jednolitego poziomu stawek opłat i cen) oraz zachowania sprawiedliwego podziału obciążeń grup społecznych, w tym zwłaszcza o niskich dochodach, kosztami podwyżek opłat i cen ekologicznych, (co sprowadza się do rozważnego zaprojektowania systemu kompensacji lub stosowania obniżonych stawek opłat dla tych grup).

Wdrożenie właściwie każdego wariantu ERF wymaga podniesienia stawek opłat i cen za emisje lub użytkowanie komponentów środowiska naturalnego. Dla niektórych przedsiębiorstw może to oznaczać, zwłaszcza w krótkim okresie, wzrost kosztów i cen wytwarzanych produktów lub świadczonych usług, a zatem straty w eksporcie, większą konkurencję ze strony importu oraz pogorszenie się sytuacji ekonomicznej, prowadzącej do utraty miejsc pracy i do utraty części rynku na rzecz gałęzi, sektorów i przedsiębiorstw w innych krajach niestosujących podwyższonych stawek opłat i podatków ekologicznych. Te negatywne efekty podnoszenia opłat i podatków ekologicznych dla konkurencyjności mogą być znacznie złagodzone, jeśli kwestię konkurencyjności odniesiemy do całej gospodarki, zwłaszcza jeśli część lub całość dodatkowych dochodów, skierowana zostanie do tych samych lub innych gałęzi i sektorów gospodarki na cele wzmocnienia innowacyjności i rozwijania nowych technologii, przedsiębiorczości lub stworzenia zachęt dla zwiększenia zatrudnienia poprzez obniżenie podatków dochodowych lub składek na ubezpieczenia społeczne. Potencjalne krótkookresowe straty w jednych dziedzinach produkcji

i rynku mogą być skompensowane szybszym i jakościowo lepszym rozwojem innych dziedzin.

W większości krajów Unii Europejskiej sytuacja w zakresie zagrożenia konkurencyjności jest silnie uzależniona od energo- i transportochłonności produkcji i usług, gdyż zdecydowana większość opłat i podatków ekologicznych skoncentrowana jest na nośnikach energii i na usługach i środkach transportu. W Polsce udział opłat i podatków ekologicznych jest jeszcze bardziej skoncentrowany na branżach, gałęziach i sektorach energochłonnych, co wynika z historycznie ukształtowanej struktury gospodarki, produkcji i konsumpcji. Jednocześnie jest to korzystne z punktu widzenia wysokiej efektywności działań na rzecz oszczędnego i racjonalnego wykorzystywania energii. Szczególnie korzystne jest wykorzystanie modelu ERF opartego na recyklingu dodatkowych dochodów z opłat i podatków energetycznych do branż i sektorów energochłonnych na przedsięwzięcia energooszczędne, oraz na rozwój alternatywnych źródeł energii (energii odnawialne). W przypadku Polski substytucja stałych paliw kopalnych przez alternatywne źródła energii powinna zaliczać się do priorytetów polityki ekologicznej i polityki energetycznej państwa. ERF może pomóc w osiągnięciu tego celu.

Należy podkreślić, że dla większości krajów „starej” UE problem utraty konkurencyjności z tytułu wzrostu opłat i podatków ekologicznych od nośników energii jest w zasadzie niewielki. Wynika to z ostrożnej polityki tych krajów względem energochłonnych branż, gałęzi i sektorów gospodarki. Kraje te powszechnie stosują wyłączenia i ulgi dla przemysłów energochłonnych, co jest wyraźnym naruszeniem zasady „zanieczyszczający płaci”, oraz zmniejsza efektywność stosowania instrumentów fiskalnych i ogranicza zachęty dla rozwijania i wdrażania nowych technologii. Większość opłat i podatków ekologicznych jest pobierana od transportu i sektora gospodarstw domowych. Można zatem przypuszczać, że finansowanie działań dostosowawczych w zakresie substytucji paliw kopalnych przez alternatywne źródła energii oraz oszczędności i racjonalnego użytkowania energii (programy wspierania innowacyjności i rozwoju nowych technologii w tych dziedzinach) tylko w niewielkim stopniu oparte jest na

funduszach gromadzonych od sektora energii i innych gałęzi energochłonnych. Ekologiczna reforma fiskalna mogłaby się przyczynić do stopniowej zmiany tej sytuacji.

Krytykom stosowania opłat i podatków ekologicznych jako instrumentów zagrażających konkurencyjności można przeciwstawić przynajmniej trzy argumenty: po pierwsze, tradycyjne instrumenty polityki ekologicznej, takie jak nakazy i zakazy, standardy, kary, dobrowolne porozumienia, również przyczyniają się do wzrostu kosztów w przedsiębiorstwach; po drugie, opłaty i podatki ekologiczne są tylko jednym z czynników ograniczających konkurencyjność przedsiębiorstw i sektorów, po trzecie, jednym z celów wdrażania opłat i podatków ekologicznych jest właśnie pogorszenie konkurencyjności przedsiębiorstw i sektorów stwarzających zagrożenia dla środowiska oraz stopniowe ograniczenie ich produkcji. Ekologiczna reforma fiskalna stwarza korzystne warunki dla złagodzenia czynników ograniczających konkurencyjność, zwłaszcza w skali sektorów i gospodarki, np. przez recykling dochodów z opłat i podatków ekologicznych w formie finansowania programów restrukturyzacji technologicznej (obniżenie kosztów kapitałowych), ekologicznej (osiągnięcie celów ekologicznych) i społecznej (przekwalifikowanie zbędnych pracowników).

Potencjalnie możliwy niekorzystny wpływ wzrostu opłat i podatków ekologicznych na konkurencyjność gospodarki krajowej może być znacznie złagodzony np. przez:

- Zintegrowanie nowych opłat i podatków ekologicznych z restrukturyzacją systemu podatkowego i szerszą reformą finansów publicznych,
- Aktywną politykę informacyjną skierowaną do podmiotów gospodarczych w celu ułatwienia im adaptacji do nowego systemu podatkowego i fiskalnego,
- Ścisłejsze powiązanie korzyści beneficjentów wyłączeń i ulg z osiągnięciem przez nich ostrzejszych celów ekologicznych,
- Korzystanie z dwupoziomowego systemu stawek podatkowych, niższych dla sektorów bardziej narażonych na konkurencję

międzynarodową, wyższych dla sektorów nastawionych na zaopatrywanie rynku krajowego.

Warto zaznaczyć, że mając do wyboru szereg instrumentów polityki fiskalnej, ekologicznej, przemysłowej i innych, poszczególne kraje mogą w znaczącej mierze ograniczyć negatywny wpływ podwyższonych opłat i podatków ekologicznych na koszty i konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i gospodarki. Dotyczy to zwłaszcza możliwości łączenia podwyżek stawek jednych opłat i cen z obniżkami innych opłat i podatków, również z wprowadzaniem nowych lub rozszerzaniem zakresu istniejących opłat i podatków, w ramach recyklingu dochodów z jednych do innych sfer systemu fiskalnego. Szczególnie obiecujące jest stosowanie zasady neutralności dochodowej z tytułu pobieranych i zwracanych podatnikom kwot. Ekologiczna reforma fiskalna oparta na pełnej zwrotności pobranych od podatników opłat i podatków ekologicznych jest z punktu widzenia osiąganego efektu ekologicznego bardziej skuteczna od stosowania mechanizmu wyłączeń i ulg dla podmiotów szczególnie uciążliwych dla środowiska, zwłaszcza, jeśli zwrot dochodów podatkowych oparty jest na kryteriach tylko w niewielkim stopniu zależnych od wielkości szkód ekologicznych. Sygnały cenowe nie mają w praktyce wpływu na postępowanie tych podmiotów, co zmusza władze odpowiedzialne za stan środowiska do nadmiernego podnoszenia stawek opłat i podatków ekologicznych.

Efekt wdrożenia ERF w danym kraju w dużym stopniu zależy od stopnia harmonizacji polityk fiskalnych innych krajów, zwłaszcza takich z którymi odbywa się intensywna wymiana handlowa. Harmonizacja systemów fiskalnych przyczynia się do ograniczenia wpływu opłat i podatków ekologicznych na konkurencyjność międzynarodową przedsiębiorstw, sektorów i krajów.

Efekt dystrybucyjny ekologicznej reformy fiskalnej wiąże się przede wszystkim z rozkładem obciążeń fiskalnych bardziej i mniej zamożnych gospodarstw domowych. Efekt dystrybucyjny obejmuje także problematykę wtórnego podziału dochodów i obciążeń wynikających z wszelkich płatności kompensacyjnych, redukcji stawek po-

datkowych oraz przepływów pieniężnych wynikających z generowanych przez ERF zmian w zatrudnieniu.

Administracja może stosować różne metody łagodzenia obciążeń i kompensowania gospodarstwom domowym skutki wzrostu opłat i podatków ekologicznych. W praktyce stosuje się dwa rodzaje przedsięwzięć łagodzących obciążenia gospodarstw domowych z tytułu wzrostu opłat i podatków ekologicznych:

- Ustanowienie progów, poniżej których zużycie energii nie jest opodatkowane,
- Stosowanie dwupoziomowej stawki opodatkowania, z obniżoną lub zerową stawką dla gospodarstw o najniższych dochodach.

Podejście oparte na łagodzeniu obciążeń obniża ekologiczną skuteczność opłat i podatków, np. ustanowienie progu zużycia energii, poniżej którego jest ono zwolnione od opodatkowania ogranicza bodźce dla użytkowników energii do jej oszczędzania oraz do zmian wzorców konsumpcji. Dotyczy to zarówno metody wyznaczania progów, jak i mechanizmu dwupoziomowych stawek podatkowych. Opcja progowa daje również korzyści gospodarstwom zamożniejszym, co nieco ogranicza jej skuteczność.

Druga opcja oparta jest na oszacowaniu dochodów uprawniających do korzystania ze zredukowanych stawek opłat i podatków ekologicznych. Wymaga zatem szczególnego monitorowania poziomu i struktury tych dochodów, a stawki podatkowe muszą co jakiś czas być poddawane weryfikacji pod kątem zachowania relacji w stosunku do uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe dochodów. Ustalanie dochodów gospodarstw domowych dla celów określania ulg w podatkach ekologicznych jest procesem kosztownym i pracochłonnym, co ogranicza efektywność ekonomiczną stosowania tej opcji. Jest to szczególnie trudne, o ile w ogóle możliwe, dla wielu gospodarstw, które znalazły się poza systemem podatkowym. Warto też wspomnieć o tym, że efektem stosowania zredukowanych stawek opłat i podatków ekologicznych jest rosnąca luka między kosztami pracy dla pracodawców oraz dochodami z pracy netto pracobiorców, co oznacza, że świadczenie pracy staje się mniej opłacalne.

Kompensacja jako metoda ograniczania negatywnego wpływu wzrostu opłat i podatków ekologicznych na poziom dochodów gospodarstw domowych, zwłaszcza tych mniej zamożnych pod pewnymi względami jest bardziej skuteczna i efektywna. Po pierwsze, kompensacja zachowuje bodźce do oszczędzania energii przez wszystkie gospodarstwa domowe niezależnie od poziomu jej zużycia. Po drugie, ogranicza ona lub eliminuje wpływ opłat i podatków ekologicznych na dochody przeciętnego gospodarstwa domowego (przy odpowiedniej relacji poziomu kompensacji do przeciętnego dochodu gospodarstwa domowego). Po trzecie, opiera się na przejrzystym systemie transferowania kwot ryczałtu poprzez system podatkowy i świadczeń społecznych.

W praktyce można wykorzystywać co najmniej trzy strategie kompensacji wzrostu opłat i podatków ekologicznych:

- Kompensacja ryczałtowa – ryczałt należny z tytułu wzrostu opłat i podatków ekologicznych jest skalkulowany na podstawie przeciętnego poziomu płatności podatków ekologicznych przypadających na gospodarstwo domowe i wypłacany w formie przekazu pieniężnego lub potrącany z należnego podatku od dochodów osobistych; stosowane są przy tym dwa warianty potrąceń z należnych podatków dochodowych: niepełne potrącenie do wysokości należnego podatku dochodowego, w przypadku kiedy kwota ryczałtu jest wyższa od należnego podatku dochodowego oraz pełne potrącenie, niezależnie od należnego podatku dochodowego. Ten drugi wariant jest bardziej korzystny dla gospodarstw domowych, zwłaszcza zaliczanych do mniej zamożnych.

- Kompensacja w relacji do osiąganych dochodów, może być realizowana w dwóch wariantach: po pierwsze, kwota kompensacji może być wyliczona na podstawie podatku ekologicznego należnego od przeciętnego użytkownika energii w relacji do dochodu osiąganego przez gospodarstwo domowe; po drugie, kwota kompensacji może być skalkulowana na podstawie relacji faktycznego podatku ekologicznego płaconego przez gospodarstwo domowe do dochodu tego gospodarstwa. Ten drugi wariant jest niezbędny dla objęcia efektywnym systemem kompensacji gospodarstw domowych o niskich do-

chodach zapewniając im w ten sposób fundusze niezbędne dla podjęcia przedsięwzięć dostosowawczych w zakresie energooszczędnego i racjonalnego użytkowania energii.

- Kompensacja poprzez redukcję innych obciążeń fiskalnych, może być realizowana w różnych wariantach, sprowadza się do przesunięć obciążeń podatkowych z pracy (podatków dochodowych, składek na ubezpieczenia społeczne) na zużywane zasoby naturalne, głównie energię i paliwa. Ten wariant kompensacji obejmuje mechanizm ekologicznej reformy podatkowej.

Warto zaznaczyć, że żadne systemy łagodzące lub kompensujące obciążenia z tytułu wzrostu opłat i podatków ekologicznych nie są w pełni skuteczne i efektywne z punktu widzenia osiągnięcia celów energooszczędności w gospodarstwach domowych, nawet jeśli są nakierowane na gospodarstwa domowe o niskich dochodach oraz uwzględniają zasadę sprawiedliwości społecznej. Muszą one być uzupełnione, zwłaszcza w przypadku występowania innych czynników warunkujących skłonność gospodarstw domowych do podejmowania przedsięwzięć modernizacyjnych i energooszczędnościowych, (np. zamieszkiwanie w wynajmowanych lokalach, brak kapitału itp.) o bezpośrednią regulację i mechanizm subsydiowania takich przedsięwzięć.

Po zarysowaniu tych kluczowych, moim zadaniem, warunków społecznej i politycznej akceptacji wdrożenia ERF należy je odnieść do sytuacji w Polsce i próbować odpowiedzieć na pytanie czy ta reforma może być użyteczna do rozwiązywania naszych aktualnych dylematów rozwoju społeczno-gospodarczego i do wywiązania się ze zobowiązań ekologicznych. Właściwie nie mamy podstaw do odpowiedzi na to pytanie, gdyż w Polsce, tak jak i w innych nowych krajach członkowskich UE nie wdrożono ERF do praktyki i ograniczono się do nielicznych badań i analiz o charakterze symulacji przebiegu i efektów tej reformy na specjalnych modelach matematycznych. W związku z tym możemy tu tylko przytoczyć wyniki jednego z takich badań przeprowadzonych w Polsce na modelu równowagi

ogólnej³ CGE (Computable General Equilibrium model) dokonanych w latach 2000 – 2001 przez zespół ekonomistów z Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu „Ekologiczna Reforma Podatkowa jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce początku XXI wieku”⁴.

Wyniki obliczeń ekonomicznych, społecznych i ekologicznych korzyści i kosztów ERF dla Polski wykonane na modelu równowagi ogólnej w ramach wspomnianego badania były zachęcające. Cały model przedstawia gospodarkę otwartą składającą się z 17 sektorów, 7 rodzajów czynników produkcji, 2 typów gospodarstw domowych, w której rząd narzuca reguły gry. Obliczenia zostały dokonane w perspektywie 10-letniej. Model był rozwiązywany dla 2005 r. z uwzględnieniem 1995 r. jako roku bazowego. W celu dokonania porównania sytuacji gospodarczej przed i po reformie, model rozwiązywano dla sześciu scenariuszy⁵.

1) scenariusz podstawowy⁶ + stawki podatków na poziomie roku 1995;

³ Modele równowagi ogólnej pozwalają na badanie wzajemnego oddziaływania popytu i podaży na wielu rynkach jednocześnie. Wielorakość sprzężeń zwrotnych występujących między gospodarką i środowiskiem, jak również wewnątrz samej gospodarki, sprawia, że wyjątkowo trudno jest właściwie uchwycić wszystkie oddziaływania inną metodą badawczą. Obliczeniowe modele równowagi ogólnej uwzględniają powiązania funkcjonalne pomiędzy wszystkimi rynkami jednocześnie i w ten sposób pozwalają na numeryczny wgląd w skomplikowane związki przyczynowo-skutkowe.

⁴ Por. Ekologiczna Reforma Podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Raport 2/2001. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, listopad 2001 r.

⁵ Kiuiła O.; Wykorzystanie modelu równowagi ogólnej do oszacowania efektów wdrażania ekologicznej reformy podatkowej; W: Ekologiczna Reforma Podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Raport 2/2001. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, listopad 2001 r.

⁶ Podstawowy scenariusz zakłada 5% wzrost realnych cen na rynkach światowych w ciągu 10 lat (czyli do roku 2005), stabilność złotówki (czyli nie-

2) scenariusz podstawowy + nowe stawki podatków (opłaty za emisję: $\text{SO}_2 = 0,29 \text{ zł/kg}$ oraz $\text{CO}_2 = 0,0004 \text{ zł/kg}$;⁷ narzuty na paliwa: węgiel - 7%, gaz - 4%, paliwa ciekłe - 5%, energia elektryczna i ciepła - 0,5%; reszta podatków pozostaje niezmienną) + przychody podatkowe zasilają budżet państwa;

3) scenariusz podstawowy + nowe stawki podatków (patrz sytuację 2) + przychody z podatków zostają rozdzielone na dwie części: (a) przychody wynikające z dotychczasowych stawek podatkowych zasilają budżet państwa, (b) przychody wynikające ze zwiększonych stawek podatkowych są zwracane przedsiębiorstwom w postaci dotacji na urządzenia ochronne (czyli zwiększają wyposażenie gospodarki w kapitał) bilansując w ten sposób zwiększone zapotrzebowanie na te urządzenia (a więc zakładamy, że te zostaną bezpośrednio skierowane na finansowanie inwestycji ekologicznych);

4) to samo co w 3, oprócz (b) przychody wynikające ze zwiększonych stawek podatkowych są zwracane przedsiębiorstwom w formie obniżonych składek ubezpieczenia społecznego zatrudnionych pracowników (w ten sposób siła robocza staje się tańsza);

5) to samo co w 3, oprócz (b) przychody wynikające ze zwiększonych stawek podatkowych są zwracane przedsiębiorstwom przez subwencjonowanie kosztów kapitałowych (w ten sposób kapitał staje się tańszy);

zmieniony realny kurs walutowy), wzrost salda bilansu handlowego o 1,5% rocznie. Wzrost cenowej elastyczności popytu na eksport o 25% oznacza bardziej konkurencyjny handel zagraniczny w przyszłości. Jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego w modelu jest zmiana dostępu do czynników produkcji: roczny wzrost kapitału wynosi 0,5%. Scenariusz zakłada wzrost aktywnie zawodowej ludności (dla pracowników na stanowiskach nierobotniczych – o 0,9% rocznie, dla pracowników na stanowiskach robotniczych – o 0,7% rocznie). W ten sposób w scenariuszu wprowadzono założenie, że inwestycje w kapitał ludzki będą stymulować produktywność pracy i wpłyną na zwiększenie zasobu początkowego siły roboczej na stanowiskach nierobotniczych.

⁷ W cenach z roku 1995.

6) to samo co w 3, oprócz (b) przychody wynikające ze zwiększonych stawek podatkowych są zwracane gospodarstwom domowym w postaci dopłat do dochodów prywatnych.

Symulacja wpływu ekologicznej reformy podatkowej na gospodarkę polską i na dystrybucję dochodów pozwoliła ustalić, że w wyniku wprowadzenia podwyższonych stawek opłat i podatków ekologicznych w gospodarce nastąpią następujące zmiany:

- zmieni się struktura technologiczna produkcji – przedsiębiorstwa będą stopniowo rezygnować z czynników produkcji, których wykorzystanie wiąże się z dużymi emisjami zanieczyszczeń, i zaczną inwestować w lepsze technologie,
- nastąpi niewielki wzrost kosztów i cen produkcji energii elektrycznej i ciepłej, ale nie na tyle istotny, aby zagrozić konkurencyjności energochłonnych gałęzi przemysłu,
- w przypadku zastosowania scenariuszy 2, 4 i 6 reformy do takich sektorów nieenergetycznych jak przemysł spożywczy, rolnictwo i usługi niekomercyjne nastąpią korzystne zmiany w poziomie kosztów i cen oraz produkcji, lecz będą one raczej niekorzystne w sektorze usług komercyjnych; w przypadku zastosowania scenariusza 3 najbardziej obciążony dodatkowymi kosztami będzie przemysł spożywczy, a scenariusz 5 będzie najkorzystniejszy dla ogółu sektorów nieenergetycznych,
- ceny realne większości towarów nie zmienią się, a w przypadku usług komercyjnych należy spodziewać się nawet spadku cen realnych,
- sytuacja ekonomiczna gałęzi przemysłu objętych podwyżkami opłat i podatków ekologicznych (metalowego, mineralnego, transportowego, usług komunalnych, węglowego, rafineryjnego oraz energii elektrycznej) nie ulegnie znaczącemu pogorszeniu,
- zwiększy się, ale w umiarkowanym zakresie obciążenie najmniej zasobniejszych grup społeczeństwa kosztami podwyższonych opłat i podatków ekologicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe wyniki obliczeń można przyjąć, że starannie przygotowana i skalkulowana ERF jest w Polsce możliwa, i że nie musi ona zagrażać konkurencyjności większości sektorów gospodarczych, a także generować niekorzystnych efektów dystrybucyjnych dla głównych grup gospodarstw domowych. Te potencjalnie możliwe niekorzystne efekty w sektorach przedsiębiorstw i gospodarstw domowych mogą być złagodzone lub wyeliminowane w oparciu o metody omówione wcześniej w niniejszym opracowaniu.

Warto ponadto zwrócić uwagę na pozytywne w sensie osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju wartości mierników makroekonomicznych⁸. Okazuje się, że najkorzystniejsze z punktu widzenia maksymalizacji produkcji globalnej, wartości dodanej brutto, podaży, Produktu Krajowego Brutto i minimalizacji bezrobocia są scenariusze 4 i 6 reformy, co jednoznacznie wskazuje na konieczność uwzględnienia w projekcie ekologicznej reformy fiskalnej redukcji kosztów pracy oraz objęcia systemem kompensacji gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Pomimo pozytywnych wyników zastosowania niektórych z przedstawionych scenariuszy ERF do polskiej gospodarki, należy zaznaczyć, że zanim przystąpi się do opracowywania wdrożeniowego projektu reformy należy przeprowadzić serię analiz i badań uwzględniających bieżące uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i skorelowanie podstawowych jej komponentów z priorytetami i aktualnymi celami polityki gospodarczej i zatrudnieniowej. Należałoby m.in.:

- oszacować zakres i skalę korzyści „podwójnej dywidendy” w przekroju sektorowym,
- oszacować i zbilansować przepływy pieniężne między budżetem państwa i budżetami samorządów oraz między sektorami gospodarki, wynikające z różnych scenariuszy ERF,

⁸ Por. Ekologiczna Reforma Podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Raport 2/2001. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, listopad 2001 r.

- oszacować zakres i skalę niezbędnej kompensacji głównych grup ludności w związku z wdrożeniem ERF i dodatkowego opodatkowania energii,
- oszacować zakres i skalę koniecznych wyłączeń i ulg podatkowych dla niektórych przemysłów energochłonnych,
- zaprojektować ramowe zasady rekompensowania grupom ludności o niskich dochodach wzrostu kosztów utrzymania wynikającego ze wzrostu opłat i podatków ekologicznych,
- przygotować ramy prawne dla wdrożenia systemu subwencjonowania przedsięwzięć dostosowawczych w gospodarstwach domowych oraz w sektorze średnich i małych przedsiębiorstw,
- oszacować stawki opłat i podatków ekologicznych na różne rodzaje energii i paliw o zróżnicowanej wzajemnej substytucyjności i komplementarności oraz o zróżnicowanej elastyczności cenowej popytu,
- przeprowadzić badania służące ustaleniu najwłaściwszych, z punktu widzenia efektywności podatkowej, miejsc opodatkowania energii: u wytwórców, u dystrybutorów, u użytkowników,
- określić sposób wdrożenia ERF: jednorazowo czy etapowo, w ramach stopniowych podwyżek cen energii i opłat emisyjnych obliczonych na wiele lat,
- określić najbardziej efektywne i skuteczne sposoby opodatkowania (rodzaje podatków i stawki).

Wnioski

1. Ekologiczna reforma fiskalna wpisuje się dobrze w priorytety i cele Strategii Lizbońskiej, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego, zwiększenia zatrudnienia oraz redukcji szkodliwych emisji do środowiska.

2. ERF stanowi efektywny i skuteczny mechanizm integrowania i wdrażania celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych oparty na ilościowo określonych celach, bilansujących się środkach oraz wymiernych efektach, co jak się wydaje jest potrzebne dla efektywnego i skutecznego wdrażania celów Strategii Lizbońskiej.

3. Mechanizm ERF jest spójny z programem wdrażania Strategii Lizbońskiej, zwłaszcza w zakresie scenariuszy 4 i 6 reformy, w których założono skierowanie przychodów z podwyższonych opłat i podatków ekologicznych do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, tak by zachęcić je do podejmowania działań dostosowawczych.

4. ERF stwarza dodatkowe bodźce zanieczyszczającym i użytkującym środowisko naturalne i jego zasoby do oszczędności i racjonalnego korzystania z tych zasobów oraz stwarza zachęty do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych, kreując rynek ekologiczny, rozwijając nowe technologie i innowacyjność w różnych dziedzinach zgodnie z celami Strategii Lizbońskiej.

5. ERF tworzy warunki do zachowania konkurencyjności przez podmioty gospodarcze oraz sprawiedliwego rozkładu obciążeń fiskalnych między grupy społeczne co przyczynia się do akceptacji i realizacji celów Strategii Lizbońskiej.

Literatura

1. Biała Księga 2003 cz. 1 Polska wobec Strategii Lizbońskiej. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk-Warszawa 2003.
2. Jan Szomburg. Polska wobec wyzwań rozwojowych i integracyjnych. Gdańsk 2003.
3. Facing the Challenge . Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the high level group chaired by Wim Kok, November 2004
http://europa.eu.int./comm/lisbon_strategy/index_en.html
4. Ekologiczna Reforma Podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Raport 2/2001. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, listopad 2001 r.
5. Green budget reform in Europe, ed. Schlegelmilch K., Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 1999
6. Greening tax mix in OECD: a preliminary assessment, OECD Paris, October 2000.
7. Environmental taxes: recent developments in tools for integration, EEA, Copenhagen, November 2000.
8. Peszko G. Lemain P., Encouraging environmentally sustainable growth in Poland, OECD, Paris, June 2001.

9. Joumard I., Tax system in European Union countries, OECD Paris, June 2001.
10. Environmentally related taxes in OECD countries. Issues and Strategies, OECD, Paris 2001.
11. Implementation Strategies fo Environmental Taxes. OECD, Paris 1996.

Tomasz Podgajniak

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Środowiska

Ekologiczna reforma fiskalna

Koncepcja ekologicznej reformy fiskalnej (ERF) sprowadza się do wdrożenia takich zmian systemu podatkowego, **które – zgodnie z wymaganiami ekorozwoju – spowodują przesunięcie obciążeń podatkowych z zasobów pracy na zużywane zasoby naturalne.** Podstawowym problemem jest takie jej zaprojektowanie, aby osiągnąć z jednej strony – efekt podwójnej dywidendy tj. efekt ekologiczny wyrażający się w zmniejszeniu oddziaływania na środowisko oraz jednocześnie efekt społeczny (w wyniku redukcji opodatkowania pracy lub zmniejszenia socjalnych kosztów pracy), z drugiej zaś – nie doprowadzić do wzrostu obciążeń podatkowych netto podmiotów gospodarczych i zachować neutralność dochodową budżetu państwa i budżetów samorządowych.

Elementy zbliżone lub tożsame z ERF zostały wprowadzone w krajach skandynawskich (w Danii, Szwecji, Finlandii i Norwegii), a następnie w Holandii, Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Włoszech. Elementy reformy wprowadzane były stopniowo. W kilku przypadkach działania rozpoczęto od wprowadzenia nowych lub podniesienia stawek istniejących „zielonych podatków”, a dopiero potem wdrażano rozwiązania redukujące podatki nałożone na pracę lub kapitał. Szybko pojawiały się natomiast różnego rodzaju ulgi i zwolnienia czy inne działania osłonowe dla osób i podmiotów najsilniej odczuwających skutki dodatkowego opodatkowania.

Wprowadzanie zmian podatkowych jest zalecane jako jeden z instrumentów związanych z realizacją celów określonych w VI Progra-

mie Działań Wspólnoty na rzecz Środowiska (decyzja Nr 1600/2002/WE art. 3 ust. 4). W Decyzji tej zachęca się do podejmowania działań w tym zakresie na poziomie wspólnotowym i krajów członkowskich. W szczególności nowe rozwiązania podatkowe będą miały znaczenie dla wdrażania Zintegrowanej Polityki Produktowej. Stanowi ona element szerszego procesu wspólnotowego polegającego na tworzeniu w ramach Strategii Lizbońskiej najbardziej konkurencyjnej w świecie gospodarki opartej na wiedzy, stwarzającej nowe miejsca pracy i nie prowadzącej w swym rozwoju do dalszej degradacji środowiska. Instrumenty podatkowe zalecane do stosowania w związku ze Zintegrowaną Polityką Produktową nie mają charakteru rozwiązań systemowych w takim zakresie jak to przewiduje ERF, ale są adresowane selektywnie do tych grup produktów, których oddziaływanie na środowisko jest największe. Rozwiązania na poziomie wspólnotowym dotyczą tutaj głównie produktów energetycznych. W związku z realizacją Zintegrowanej Polityki Produktowej Komisja Europejska początkowo rozważała wprowadzenie obniżonych stawek podatku VAT od produktów opatrzonych etykietą ekologiczną Unii Europejskiej, jednak wskutek krytycznych opinii państw członkowskich UE rozwiązanie to nie zostało wprowadzone. W formie eksperymentu są jedynie analizowane skutki stosowania obniżonych stawek VAT od usług o intensywnym nakładzie pracy.

Badania i dotychczasowe doświadczenia wskazują, że uruchomiony mechanizm ERF może przynosić długotrwały efekt ekologiczny i społeczny. Ale ekologiczna reforma podatkowa wiąże się z podjęciem wielu trudnych i powiązanych ze sobą decyzji, w tym m.in. likwidacji, a przynajmniej znacznego ograniczenia subwencji dotyczących surowców energetycznych, nośników energii i paliw. Wydaje się, że na obecnym etapie prac nad ERF wiele kwestii nie jest dostatecznie wyjaśnionych i niezbędne jest podjęcie pogłębionych studiów koncepcyjnych oraz badań symulacyjnych.

Podstawowym uzasadnieniem dla wprowadzenia ERF w Polsce jest teza, że obecne obciążenia fiskalne i socjalne powodują nadmierne wzrost kosztów pracy, czego efektem jest spadek zatrudnienia, a jednocześnie nie generują bodźców ekonomicznych sprzyjających

ograniczaniu oddziaływań na środowisko. Chodzi zatem o uzyskanie efektu ekologicznego w powiązaniu z efektem społecznym, jakim jest zachęcenie przedsiębiorców do rozwijania działalności gospodarczej i tym samym do zwiększania zatrudnienia w swoich firmach.

Z tak zdefiniowanymi postulatami trudno się generalnie nie zgodzić, ale ich głębsza analiza nasuwa szereg wątpliwości realizacyjnych, które należy koniecznie rozstrzygnąć przed rozpoczęciem niezbędnych prac legislacyjnych. Rozważenia wymaga szereg następujących kwestii szczegółowych:

1) Co jest podstawowym celem systemu podatkowego – gromadzenie środków na funkcjonowanie państwa (zasilanie budżetu), czy stymulowanie zachowań podatników?

Wydaje się, że funkcja budżetowa jest oczywista i dominująca. Oczywiście idealnie byłoby, gdyby bodźce fiskalne wywoływały jednocześnie pożądane skutki społeczne (np. w sferze modelowania konsumpcji), czy gospodarcze (np. wzrost efektywności surowcowej lub energetycznej). Jednak gdy stymulacyjna presja fiskalna jest skuteczna, to państwo traci dochody z nią związane i musi ich poszukiwać w innych dziedzinach, aby móc pokryć swoje zobowiązania. Jeżeli wpływy z podatków „ekologicznych” nie maleją, to stymulacyjna funkcja tego instrumentu jest zapewne nieskuteczna, albo też państwo nie dotrzymuje „umowy jaką zawarło z podatnikami”, oczekując od nich określonych działań, nie dając jednak „nagrody” jaką wcześniej obiecało. Taki system trudno nazwać stabilnym i mamy wówczas do czynienia raczej ze swoistymi „kampaniami podatkowymi”, które obejmują coraz to nowe obszary życia społeczno-gospodarczego. Obawiam się przy tym, że niepewność podatkowa jest czynnikiem znacznie silniej zwiększającym niechęć przedsiębiorców do inwestowania w nowe miejsca pracy, niż nawet wysokie, ale stabilne i przewidywalne w czasie koszty obciążające płace.

Doświadczenia, jakie Polska zebrała w okresie 15-letniego już funkcjonowania systemu funduszy ochrony środowiska są w tej kwestii bardzo pouczające. Opłaty za korzystanie ze środowiska od po-

czątku pomyślane były jako instrument stymulujący działania przedsiębiorców, a jednocześnie służący gromadzeniu środków na inwestycje ekologiczne. W skumulowanym efekcie, również dzięki zastosowaniu innych instrumentów reglamentacyjnych (standardy emisyjne i jakości środowiska, pozwolenia na emisje) nastąpił istotny wzrost wydatków inwestycyjnych na cele ochrony środowiska (do około 1,6% PKB), a w konsekwencji spadek oddziaływań (zwłaszcza w przemyśle – głównym źródle zasilania funduszy), powodując tym samym spadek wielkości corocznych opłat. Można już dziś stwierdzić, że funduszowa rola opłat zaczyna wygasać, a ich funkcja stymulacyjna ma coraz bardziej charakter prewencyjny (wysokość ewentualnych opłat decyduje w wielu wypadkach o wyborze wariantu technologicznego, preferując rozwiązania mniej uciążliwe dla środowiska).

Ze względu na zasady funkcjonowania budżetu państwa, który musi zapewniać bezpieczeństwo dla realizacji zadań gospodarczych i społecznych, wydaje się oczywiste, że nowe podatki „ekologiczne” muszą być tak zaprojektowane, aby nie powodować wygasania wpływów do budżetu w dłuższym okresie czasu.

2) W jaki sposób ERF wiąże się z założeniami reformy systemu ubezpieczeń społecznych przyjętej w 1998 r.?

Obecne wysokie obciążenia kosztów pracy w Polsce wynikają po części z konieczności – w okresie przejściowym reformy systemu ubezpieczeń – pokrywania przez obecnie zatrudnionych zarówno kosztów składek na swoje przyszłe emerytury, jak i kosztów realizacji zobowiązań emerytalnych i rentowych zaciągniętych przez Państwo w przeszłości. O ile w pierwszym przypadku odejście od zasady, że każdy odpowiada za swój fundusz emerytalny wydaje się niepożądane, to oczywiście możliwe jest przesunięcie obciążeń z tytułu utrzymywania obecnego systemu emerytalnego na inne źródła podatkowe. Wymaga to tylko przekonania polityków wszystkich opcji, w tym zwłaszcza wykazania im, że funkcjonowanie systemu socjalnego jest należycie zabezpieczone finansowo. Zadanie to może jednak okazać się bardzo trudne do przeprowadzenia w praktyce.

Warto jednak zwrócić uwagę na relacje poszczególnych grup dochodów i wydatków państwa, które mogą być brane pod uwagę. Analiza struktury budżetu z 2003 roku wskazuje, że przychody z tytułu podatku VAT i akcyzowego łącznie wynosiły około 110 mld zł, w tym podatek akcyzowy od paliw blisko 15 mld zł. Tymczasem wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kształtowały się na poziomie 99 mld zł, a dotacja budżetowa do funkcjonowania tylko tego Funduszu wynosiła 27 mld zł. Gdyby więc założyć, że podstawowy postulat ERF, jakim jest obniżenie kosztów pracy poprzez obciążenie zużycia zasobów naturalnych (czyli de facto nośników energii), miałby być zrealizowany w zauważalnym dla procodawców i pracobiorców stopniu (np. obniżka wysokości składki na ZUS rzędu 5 punktów procentowych) konieczne byłoby zwiększenie podatku akcyzowego od paliw o około 30%. Jednocześnie dotacja budżetowa do FUS musiałaby wzrosnąć o około 20% w stosunku do stanu obecnego.

3) Czy wysokie koszty pracy są jedynym źródłem utrzymującego się wysokiego bezrobocia i braku reakcji rynku pracy na wzrost PKB?

Ekonomiści potrafią wskazać szereg czynników – zewnętrznych i wewnętrznych – które stymulują, warunkują - ograniczają lub przyspieszają wzrost gospodarczy w poszczególnych krajach, czy nawet regionach świata. W dużym uproszczeniu można założyć, że podstawowe uwarunkowania wzrostu w sferze produkcji i usług sprowadzają się do następujących czynników: *mamy więcej ludzi, mamy więcej maszyn, mamy lepszych (czytaj: wydajniejszych) ludzi, mamy lepsze (wydajniejsze) maszyny*. Wydaje się, że po okresie transformacji gospodarczej i występującej w ostatnich latach recesji, które wymusiły na polskich przedsiębiorstwach daleko idące zmiany organizacyjne, techniczne oraz efektywnościowe, to właśnie dwa ostatnie czynniki determinują dynamiczny wzrost PKB w polskiej gospodarce, jaki obserwujemy od kilkunastu miesięcy. Nie bez znaczenia jest to, że *nasi ludzie więcej pracują*. Zapewne jest to również jeden z powodów tak dynamicznych zmian PKB, jednak wszystkie one dają się sprowadzić do następującej tezy, że czynników wzrostu PKB bez wzrostu

zatrudnienia należy poszukiwać w coraz lepszym wykorzystywaniu rezerw wydajności pracy. Jest to zagadnienie zbyt skomplikowane, aby je omówić szczegółowo w tak krótkim wystąpieniu, ale ubocznym efektem wprowadzanych zmian systemu podatkowego nie może być zmniejszenie zainteresowania przedsiębiorców wzrostem wydajności. Obniżanie kosztów pracy mogłoby bowiem powodować, że możliwość „taniego” zatrudniania niewykwalifikowanych robotników będzie osłabiać dążenie pracodawców do dalszego zwiększania innowacyjności gospodarki, co jest z kolei warunkiem niezbędnym dla dalszego ograniczania jej presji na środowisko. Jak rozumiem generowanie takich zjawisk nie leży w intencjach autorów koncepcji ERF, ale takie ryzyko trzeba widzieć i zawczasu mu przeciwdziałać, przez wprowadzanie odpowiednich zabezpieczeń.

Ma to szczególne znaczenie w związku z udziałem naszego kraju w realizacji Strategii Lizbońskiej, która zakłada przyśpieszenie przekształcania gospodarek krajów unijnych w model *gospodarki opartej na wiedzy*. Realizacja tej koncepcji oznacza, że praca niewykwalifikowana będzie coraz mniej cenna, niezależnie od skali obciążeń podatkowo-socjalnych nałożonych na płace. Wydaje się, że właśnie niskie kwalifikacje istotnej części potencjalnych pracowników są podstawowym źródłem bezrobocia w Polsce, które w wielu regionach – słabiej rozwiniętych cywilizacyjnie – ma wręcz charakter strukturalny, niemożliwy do przezwyciężenia bez ekstremalnego wysiłku w zakresie edukacji i przełamywania barier mentalnych.

4) Czy rzeczywiście powszechny jest pogląd, że politycy i społeczeństwa krajów członkowskich UE są skłonne zaakceptować wdrożenie podatków i opłat ekologicznych, gdyby przychody z tych źródeł były wykorzystywane do sfinansowania redukcji opodatkowania pracy, tak aby *per saldo* przychody i wydatki budżetu z tego tytułu zostały w danym okresie czasu zneutralizowane?

Teza ta ma kapitalne znaczenie dla przebiegu dyskusji na forum rządu i parlamentu, która zadecyduje o losach ekologicznej reformy

fiskalnej w Polsce. W szczególności chcę się odnieść do kilku związanych z tym stwierdzeń:

- Skala i zakres zniekształceń systemu podatkowego wynikających z różnorodnych funkcji (nadmierny fiskalizm, cele i kryteria socjalne, upolitycznienie), jakie spełnia w gospodarce podlegającej ogromnym napięciom w związku z transformacją systemową i ekonomiczną podważa jego efektywność i skuteczność jako narzędzia polityki zrównoważonego rozwoju.

W świetle skali obciążeń podatkowych np. niemieckich przedsiębiorców, polskie rozwiązania w tym zakresie wydają się być nie tylko nie nadmierne, ale relatywnie – umiarkowane. Wydaje się, że wprowadzenie ERF nawet przy pełnym zachowaniu zasady *neutralności podatkowej* spowoduje właśnie wzrost fiskalizmu. Podatkami tymi zostaną objęte nowe dziedziny, lub w istotny sposób podniesione mogą być stawki podatków i opłat już obowiązujących, bądź to ze względu na stopień skomplikowania systemu, czy też ze względu na proponowane funkcje bodźcowe nowych instrumentów.

Natomiast istotnie prawdziwe jest to, że polski system podatkowy nie stanowi efektywnego narzędzia polityki zrównoważonego rozwoju. Abstrahując od kwestii, czy taka spójna polityka jest realizowana - w naszym czy w innych krajach - należy ponownie postawić sformułowane już wcześniej zasadnicze pytanie: do jakiego stopnia takie stymulacyjne funkcje powinny być przypisywane systemowi podatkowemu, a w szczególności, jakie konkretne cele zrównoważonego rozwoju miałyby być dzięki temu narzędziu osiągnięte?

Reasumując tę kwestię – uproszczone opinie, mające często charakter subiektywnej oceny o tak wrażliwym obszarze jak polityka podatkowa państwa, mogą wbrew intencjom autorów kierować dyskusję o potencjalnych zmianach w kierunku wymiany opinii, zarzutów i kontr-zarzutów oraz mniej lub bardziej ryzykownych propozycji zmian.

- **Polski system finansowania potrzeb inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska oparty na funduszach ekologicznych, jest nieadekwatny do tendencji zachodzących w krajach UE.**

Trzeba zauważyć, że polski system funduszy ekologicznych spełniał w okresie swojego istnienia ważną rolę redystrybutora środków finansowych pochodzących głównie z opłat wnoszonych przez zakłady przemysłowe, do samorządów lokalnych, które dzięki temu mogły zrealizować szereg ambitnych zamierzeń inwestycyjnych. Rola i zadania funduszy będą się w najbliższym czasie istotnie zmieniać – między innymi ich doświadczone struktury będzie można wykorzystać w procesie absorpcji środków z unijnych funduszy strukturalnych i spójności – niemniej jednak ich znaczenie dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych nie tylko nie wzrośnie, ale wręcz ulegnie zmniejszeniu. Pomoc publiczna z systemu funduszy udzielana podmiotom gospodarczym zostanie znacznie ograniczona, w związku z wejściem w życie nowych reguł w tym zakresie wynikających z przepisów Unii Europejskiej.

Nie wyobrażam sobie obecnie realizacji np. Krajowego Programu Budowy Oczyszczalni Ścieków Komunalnych zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej, bez wsparcia finansowego przedsięwzięć ze strony funduszy ekologicznych. Ale już w przypadku inwestycji proekologicznych w przedsiębiorstwach coraz większą rolę powinny zacząć odgrywać klasyczne formy finansowania poprzez banki i inne instytucje finansowe, zgodnie z podstawową zasadą „zanieczyszczający płaci” (*ppp*).

• W obecnym kształcie system funduszy ekologicznych nie generuje wystarczających środków dla sfinansowania bieżących i przyszłych celów polityki ekologicznej, w tym wynikających z wymagań UE.

Wystarczających środków na te cele system funduszy nie generował, nie generuje i nie będzie generował. Zresztą nie takie było jego założenie. System ten miał wspierać różnorodne inicjatywy lokalne i gospodarcze służące ochronie środowiska, i jak się wydaje z zadania tego wywiązywał się jak dotąd dość skutecznie. Natomiast zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” **koszty niezbędnych zmian, w tym dostosowania się do wymogów unijnych w tym zakresie, muszą ponieść użytkownicy środowiska.** Czas najwyższy również upowszechnić tę prawdę, dla niektórych dość gorzką i niewygodną, że

głównym źródłem zanieczyszczenia środowiska w Polsce przestaje być przemysł, a w coraz większym stopniu o stanie środowiska decyduje sektor bytowo-komunalny i transport. Tak więc klucz do osiągnięcia celów polityki ekologicznej państwa nie leży w systemie funduszy ochrony środowiska, ale w skuteczniejszym egzekwowaniu wymagań od wszystkich użytkowników środowiska, włączając w to każdego z obywateli i reprezentujące ich samorządy lokalne.

Kwestia ta daje mi jednocześnie okazję do odniesienia się do innej tezy często podnoszonej przez zwolenników ERF. **Chodzi tu o kilkadziesiąt, czy nawet kilkaset tysięcy nowych miejsc pracy, jakie może wygenerować rozwój wymagań ochrony środowiska, a w konsekwencji systemu wytwórstwa i usług służących ich realizacji.** Dla zweryfikowania prawdziwości tej tezy konieczne jest rzetelna odpowiedź na pytanie: jakie będą źródła finansowania tej nowej gałęzi gospodarki? Czy zakładamy, że koszty wywozu i efektywnego wykorzystywania odpadów, bezpiecznego unieszkodliwiania ścieków, ograniczania strat energii, wody, czy innych zasobów, zaczną wreszcie w pełni finansować wszyscy użytkownicy środowiska, zgodnie z wskazaną już zasadą *ppp*, czy też źródłem ich pokrycia mają być i do jakiego stopnia budżety centralny i lokalne.

Pełne zastosowanie zasady *ppp* oznacza istotny wzrost kosztów utrzymania dla większości obywateli, a nawet częściowe finansowanie tego systemu z środków budżetowych oznacza wzrost podatków (czytaj: inkryminowanego wcześniej fiskalizmu państwa), a więc pośrednio także wzrost kosztów życia. Bez jednoznacznego określenia źródła i zasad finansowania działalności systemu usług ochrony środowiska nie może być mowy nie tylko o jego efektywnym funkcjonowaniu, ale także o jego powstaniu, czy wręcz przetrwaniu poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Odpowiedź na postawione tak pytania ma również, moim zdaniem, kluczowe znaczenie dla określenia roli i funkcji ekologicznej reformy podatkowej. Chciałbym przy tym wyjaśnić, iż (z pewnymi zastrzeżeniami) jestem zwolennikiem tezy, że bezpośrednie obciążanie użytkowników środowiska kosztami jego ochrony (poprzez ponoszenie kosztów odpowiednich usług) jest z reguły tańsze i bardziej

efektywne, niż finansowanie tego typu usług pośrednio, poprzez system podatkowy (do ceny usługi należy wówczas doliczyć koszty zbierania i redystrybucji podatków).

• **Zbyt wąski jest zakres stosowania rynkowych narzędzi ekonomicznych w ramach polityki ekologicznej państwa.**

Gama możliwych do zastosowania instrumentów ekonomicznych jest w Polsce bardzo szeroka, może nawet zbyt szeroka. Inną kwestią jest natomiast możliwość i efektywność ich wykorzystywania. Możliwości kadrowe i egzekucyjne administracji w tym zakresie są bardzo ograniczone, a niejasność kryteriów stosowania niektórych instrumentów (np. ulg, czy umorzeń podatkowych) może łamać zasadę równości podmiotów wobec prawa, względnie sprzyjać korupcji. Obecnie trwają prace w Ministerstwie Środowiska nad zweryfikowaniem instrumentarium w tym zakresie.

Podsumowując, nie chciałbym, aby Państwo odnieśli wrażenie, że Ministerstwo Środowiska jest przeciwne idei ekologicznej reformy podatkowej, ale wydaje się, że na obecnym etapie jest wiele, nierozpoznanych, szczegółowych zagadnień wymagających dyskusji i dalszych badań. Jest to ważne, gdyż ERF może okazać się jedną z najistotniejszych reform ostatnich lat. Przy obecnym stanie rozpoznania tej koncepcji może ona napotkać na krytyczne opinie kręgów gospodarczych, jak i polityków. Warto przy tym podkreślić, że ci potencjalni oponenti niekoniecznie muszą być przeciwnikami działań na rzecz ochrony środowiska. Można się jednak spodziewać, że będzie ich inspirować potrzeba uproszczenia i redukcji obciążeń fiskalnych, ograniczanie barier dla swobody działalności gospodarczej, czy eliminowanie pól uznaniowości w działaniach administracji, a tym samym redukcja groźby powstawania zjawisk korupcyjnych.

Dlatego też będę wdzięczny za potraktowanie mojego wystąpienia jako swoistej prowokacji, która ma na celu zweryfikowanie koncepcji ERF w celu zidentyfikowania ewentualnych słabości, niejasności, czy wręcz sprzeczności podczas prezentowania jej szczegółowych założeń.

Prof. dr hab. Stanisław Czaja

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Katedra Ekonomii Ekologicznej

Teoretyczne i praktyczne problemy związane z wdrażaniem ekologicznej reformy fiskalnej

Wstęp

Przygotowanie i wdrożenie ekologicznej reformy podatkowej jest zadaniem złożonym, zarówno z teoretycznego, jak i implementacyjnego punktu widzenia. Już sama dyskusja wokół pojęcia podatku czy opłaty ekologicznej nie daje jednoznacznego rozstrzygnięcia. Spory wywołują również potencjalne korzyści, które oczekuje się od takiej reformy, jak również jej koszty.

Schemat 1. Teoretyczne i implementacyjne problemy ekologicznej reformy fiskalnej

Problemy teoretyczne	Problemy implementacyjne
1. identyfikacja pojęcia i zakresu ekologicznej reformy podatkowej	A. niezbędne warunki wdrożeniowe
2. podwójna dywidenda	B. problem wykorzystania środków z podatków ekologicznych
3. redukcja kosztów zewnętrznych	C. efekty redystrybucyjne dla podmiotów i budżetu
4. skutki ekologiczne wdrożenia reformy fiskalnej	D. koszty wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej
5. wpływ na konkurencyjność podmiotów i gospodarki	E. problemy informacyjne ekologicznej reformy podatkowej

W literaturze eksponuje się wiele różnych wymiarów problemu, jakim jest ekologiczna reforma podatkowa. Można je klasyfikować (porządkować) na kilka sposobów, wykorzystując kryteria: (1) potencjalnych i rzeczywistych korzyści i kosztów przedsięwzięcia, (2) wymiaru teoretycznego i implementacyjnego, (3) ekonomicznych, ekologicznych i społecznych skutków reformy itp.

Problemy teoretyczne ekologicznej reformy podatkowej

1. Identyfikacja pojęcia i zakresu ekologicznej reformy podatkowej

Ekologiczna reforma podatkowa rozumiana jest często jako zmiany polegające na stopniowym obniżaniu obciążenia podatkowego w stosunku do tradycyjnych czynników (pracy i kapitału) i wzroście takiego obciążenia w stosunku do zasobów naturalnych. Samo pojęcie oznacza, że reforma taka obejmować musi cały system podatkowy i być skierowana na działania prośrodowiskowe (przynajmniej w zakresie zakładanych efektów).

Nie należy kojarzyć ekologicznej reformy podatkowej z pojawieniem się nowych instrumentów typu opłatowego. Pełnią one oczywiście określone funkcje i mogą przynieść pewne ekologiczne korzyści:

- skłonienie podmiotów do skorygowania mikroekonomicznego rachunku i usunięcia rozbieżności między kosztami indywidualnymi a społecznymi,

- zmiana struktury popytu poprzez redukcję zapotrzebowania na produkty obciążone opłatami (droższe),

- przesunięcie alokacji czynników produkcji na dobra (produkty) nie powodujące nadmiernego skażenia środowiska przyrodniczego,

- wprowadzanie proekologicznych innowacji technicznych i technologicznych.

Opłaty nie posiadają jednak cech podatków. Podatki traktuje się w literaturze jako pieniądze, przymusowe, ogólne, nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie na rzecz państwa lub innych związków publiczno-prawnych. Opłaty natomiast to pieniądze, bezzwrotne świadczenia przymusowe, mające cechy odpłatności w postaci czynności urzęd-

wych czy specyficznych usług świadczonych przez organy publiczne na rzecz jednostek wnoszących opłaty. Nie oznacza to jednak, że łatwo można rozróżnić podatki i opłaty, zwłaszcza gdy wysokość opłaty nie jest kompatybilna z kosztami świadczonej usługi.

Niektórzy analitycy (np. B. Fiedor) eksponują jeszcze inną różnicę pisząc, „*że podstawowa różnica między opłatami i podatkami ekologicznymi dotyczy sposobu wykorzystania dochodów osiągniętych z tytułu ich ściągania. Teoretycznie, dochody z tytułu opłat powinny być zwrotnie przeznaczone na finansowanie szeroko rozumianych przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska... Z kolei podatki ekologiczne – nakładane dla realizacji celów formułowanych w polityce ekologicznej – są ogólnym dochodem budżetowym (...) i jako takie nie muszą, choć oczywiście mogą, być wykorzystywane do finansowania inwestycji i innych przedsięwzięć ekologicznych*”.⁹

Identyfikacja pojęcia i zakresu ekologicznej reformy podatkowej łączy się również z funkcjami podatków ekologicznych. Są to przede wszystkim – funkcja bodźcowa (stymulacyjna, motywacyjna) oraz funkcja dochodotwórcza. Funkcja bodźcowa powinna stymulować podmioty do racjonalnego korzystania z zasobów i pojemności asymilacyjnej środowiska przyrodniczego oraz wykorzystywania właściwych (proekologicznych) form postępu naukowo-technicznego. Podstawowym warunkiem skuteczności tej funkcji jest właściwa relacja między podatkiem a kosztami prowadzenia działalności ochronnej. Istotne jest również, aby podatek taki był powszechny (brak wykluczenia jakiegokolwiek podmiotu korzystającego z danego środowiskowego zasobu) oraz charakteryzował się odpowiednim poziomem egzekucji. W przypadku funkcji dochodotwórczej oznacza pojawienie się nowego źródła, kwestie ich wykorzystania oraz skutki dystrybucyjne. Rozważając relacje między obiema funkcjami należy pamiętać, że w długiej perspektywie nie mogą się one wzmacniać. Im silniejsza jest funkcja bodźcowa, tym poważniejsza jest redukcja podstawy naliczania podatku, czyli osłabienie funkcji dochodotwórczej. Funkcja

⁹ S.Czaja, B.Fiedor i inni, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 299.

dochodotwórcza jest stabilniejsza, jeżeli słabsza jest funkcja bodźcowa. Zbyt silne obciążenie fiskalne może mieć także inne skutki, np. przenoszenie obciążonej działalności do szarej strefy.

2. Istnienie podwójnej dywidendy

Jednym z ważniejszych teoretycznych problemów ekologicznej reformy podatkowej jest weryfikacja hipotezy podwójnej dywidendy. Zgodnie z nią dochody z podatków ekologicznych pozwalają zarówno na internalizację środowiskowych efektów zewnętrznych, jak i dostarczają innych korzyści ekonomicznych (np. pożądane efekty dystrybucyjne, wzrost zatrudnienia czy wpływ na produkt narodowy brutto).

W literaturze znaleźć można „słabą” i „silną” wersję podwójnej dywidendy. „Silna” wersja oznacza korzyści netto nawet bez poprawy stanu środowiska przyrodniczego, co łączy się z redukcją negatywnego wpływu podatków na funkcjonowanie mechanizmu rynkowego (redukcje niedoskonałości rynku). Inaczej mówiąc, ekologiczna reforma podatkowa jest korzystna dla gospodarki nawet bez dodatkowych skutków prośrodowiskowych. „Słaba” wersja hipotezy podwójnej dywidendy akcentuje fakt, że podatki ekologiczne mogą skuteczniej przybliżyć gospodarkę do stanu równowagi, wytrącaną przez inne podatki, niż pojedyncze transfery finansowe.

Analizy teoretyczne nie potwierdzają wszystkich konsekwencji „słabej” wersji hipotezy podwójnej dywidendy, a niektóre uproszczone modele równowagi ogólnej kwestionują wręcz „silną” wersję tej hipotezy. Pojawiają się także nieoczekiwane skutki dystrybucyjne związane z podwójną dywidendą (dodatkowe korzyści dla najniższej uposażonych grup pobierających zasiłki socjalne).

Najważniejszą korzyścią ekonomiczną ekologicznej reformy podatkowej jest, zdaniem zwolenników hipotezy dywidendy, wzrost zatrudnienia. Ochronie środowiska przyrodniczego towarzyszy zatem ochrona poziomu zatrudnienia, co oznacza ograniczenie dwóch bardzo istotnych wyzwań wysoko rozwiniętych gospodarek i społeczeństw – degradacji środowiska przyrodniczego i wysokiego bezrobocia.

Rozmiary efektów w zakresie zatrudnienia zależne są od sposobu wykorzystania środków z podatków ekologicznych. Wzrost zatrudnienia wystąpi, gdy obniżą się koszty pracy poprzez zmniejszanie składek na ubezpieczenia społeczne, a nie stawek podatków dochodowych oraz zahamowany zostanie wzrost płac po szoku cenowym wywołanym podatkami ekologicznymi. Podatki ekologiczne generują dodatkowo nowe, „zielone” miejsca pracy związane z prośrodowiskowymi inwestycjami. Możliwy jest również efekt obniżenia pierwszej ekologicznej dywidendy, jeżeli zwiększone zatrudnienie wywołała wzrost konsumpcji uciążliwych dla środowiska przyrodniczego dóbr.

Badania modelowe pokazują, jak złożone są związki między wprowadzeniem podatków ekologicznych a poziomem produktu krajowego brutto. Obserwacje empiryczne nie potwierdzają prawdziwości któregoś kierunku wpływu.

W literaturze znaleźć można kilka interesujących wniosków z faktu istnienia hipotezy podwójnej dywidendy. **Po pierwsze**, przesunięcie podatków z czynnika względnie obfitego – pracy – na rzadki (zasoby środowiskowe) prowadzi do pozytywnych efektów w postaci wzrostu zatrudnienia i negatywnych konsekwencji obniżania dynamiki wzrostu PKB. **Po drugie**, wzrost zatrudnienia związany jest z wykorzystaniem środków z podatków ekologicznych na obniżanie podatków na pracę (ubezpieczeń społecznych). Wykorzystanie tych dochodów na jednorazowe płatności na rzecz gospodarstw domowych czy obniżanie podatku VAT daje znacznie mniejsze efekty w zatrudnieniu. **Po trzecie**, ekologiczna reforma podatkowa nie może zasadniczo zmieniać poziomu cen. Redukuje to bowiem efekty zatrudnienia i wzrostu PKB. **Po czwarte**, efekty wzrostu zatrudnienia są tym większe, im większe jest bezrobocie wywołane sztywnością płac. **Po piąte**, negatywne oddziaływanie na konkurencyjność na rynkach międzynarodowych może być skutecznie kontrolowane przy pomocy metod kompensujących.

3. Możliwości redukcji kosztów zewnętrznych

Wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej powinno przyczynić się do redukcji kosztów zewnętrznych. Zgodnie z aktualnym

stanem wiedzy internalizacja (czy redukcja) tych kosztów lub szerzej efektów zewnętrznych może być realizowana na kilka sposobów:

- drogą negocjacyjnego określenia warunków korzystania z praw własności (teoremat Coase'a),
- przez wprowadzenie nakazu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do ustalonego administracyjnie poziomu (instrument nakazowo-administracyjny),
- poprzez nałożenie podatku równego kosztom zewnętrznym (podatek Pigou),
- przez udzielenie subwencji remitentowi za każdą jednostkę redukcji zanieczyszczeń aż do poziomu optymalnego (subwencja kompensacyjna),
- metodą rynku zbywalnych uprawnień emisyjnych (handel pozwoleniami na emisję).

Każdy z powyższych sposobów ma przyczynić się do znalezienia optymalnego poziomu zanieczyszczenia, co pozwoli określić w efekcie maksymalny poziom dobrobytu społecznego. Teoretycznie poprawny podatek Pigou wymaga wyznaczenia zindywidualizowanych poziomów opłat i znajomości przebiegu indywidualnych funkcji szkód powodowanych przez emisję. Poznanie przebiegu tych funkcji wymaga nie tylko bardzo precyzyjnego monitoringu, ale również modeli rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń oraz pieniężnej wyceny szkód ponoszonych przez odbiorców. Znacznie łatwiej jest wprowadzić jednolitą stawkę podatku od jednostki zanieczyszczeń. Takie rozwiązanie spełnia kryterium efektywności ekonomicznej. Przyjęta apriorycznie jakość środowiska przyrodniczego (wyrażona akceptowalnym poziomem emisji lub wymaganym poziomem redukcji) realizowana jest najmniejszym kosztem redukcji. Minimalizacja społecznych kosztów redukcji emisji jest najważniejszą zaletą jednolitego podatku emisyjnego. Minimalizacja ta występuje przy takich poziomach działalności ochronnej w poszczególnych podmiotach, przy których zrównują się krańcowe koszty redukcji zanieczyszczeń.

Wdrożenie podatku Pigou nie jest proste. Przykładem może być iteracyjny model Baumola-Oatesa. Wychodzi on od określenia standardu akceptowanej jakości środowiska przyrodniczego i dopuszczal-

nego poziomu emisji danego polutanta. W kolejnym kroku odpowiedni organ administracji ustala wysokość podatku, który zapewni dopuszczalny poziom emisji. Następnie sprawdza się, czy cel został osiągnięty. Jeżeli wybrany poziom podatku jest za niski, zostaje podniesiony. Procedura dopasowań trwa do momentu (poziomu podatku), w którym osiągnięty zostaje społecznie akceptowany standard jakości środowiska przyrodniczego. Jest to zatem długookresowa metoda prób i błędów.

Model iteracyjny opiera się na mniej wymagających założeniach niż model podatku Pigou. Jediną niezbędną informacją jest łączna, bieżąca wielkość emisji. Otrzymywane przy jego zastosowaniu rozwiązanie opiera się na najmniejszym koszcie społecznym, ale nie musi być rozwiązaniem optymalnym w sensie teorii efektów zewnętrznych i optimum Pareto.

4. Konsekwencje ekologiczne wdrożenia reformy fiskalnej

Wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej ma wywołać przede wszystkim określone skutki ekologiczne. Dotyczą one:

- redukcji kosztów zewnętrznych, co jednak, jak zauważa B. Fiedor, nie musi być jednoznacznie powiązane z ich internalizacją (taka sytuacja nie jest jednak wykluczona); podatek Pigou nie oznacza z definicji eliminacji, ale jedynie internalizację negatywnych środowiskowo efektów zewnętrznych. Bezpośrednio może oznaczać jedynie zmniejszenie skali występowania tych efektów.

- wprowadzania pożądanych zmian technicznych i technologicznych, co uważa się za ważny wymiar funkcjonowania ekologicznego systemu podatkowego; analiza założeń i skutków podatku Pigou pozwala zauważyć, że powinien on stymulować poszukiwanie i wdrażanie technologii przyjaznych dla środowiska czy technicznych metod redukcji zanieczyszczenia.

- ograniczania zużycia obciążonego ekologicznym podatkiem zasobu, co łączy się z istnieniem funkcji bodźcowej podatków ekologicznych. Racjonalizacja tego zużycia oznacza określone efekty ekologiczne. Efekty takie występują również jako konsekwencja podatku Pigou. Optymalny poziom zanieczyszczenia osiąga się poprzez nowe

rozwiązania technologiczne lub ograniczenie poziomu produkcji dobra będącego źródłem zanieczyszczenia.

Na ile efekty te zostaną osiągnięte, zależy od poziomu obciążenia fiskalnego oraz elastyczności podatkowej poszczególnych podmiotów. Zagadnienia te wymagają bliższego zbadania w oparciu o analizy teoretyczno-modelowe i studia empiryczne. Możemy oczywiście wyobrazić sobie sytuację, że wprowadzona ekologiczna reforma podatkowa nie wywoła żadnych lub wywoła niedostatecznie pozytywne efekty ekologiczne. Podmioty, które wykorzystują zasób obciążony takim podatkiem, musiałyby charakteryzować się bardzo niską elastycznością podatkową lub, zgodnie z modelem krzywej Laffera, przenosić działalność do „szarej strefy gospodarczej”.

5. Wpływ na konkurencyjność podmiotów i gospodarki

Wdrożenie ekologicznej reformy podatkowej łączy się z możliwościami pogorszenia się konkurencyjności przemysłu, na poziomie firmy, gałęzi czy kraju. Opór lobby przemysłowego nie musi być jednak racjonalnie uzasadniony. Dochody z podatków ekologicznych wpływają na zmniejszenie innych podatków, zwłaszcza związanych z pracą. Jeżeli reforma ta jest neutralna fiskalnie, nie zwiększa się łączne obciążenie podatkowe. Przesuwa się jedynie podstawa opodatkowania. Korzystają na tym podmioty o wysokim poziomie pracochłonności produkcji, tracą podmioty zużywające znaczne ilości tego zasobu środowiskowego, który jest obciążony podatkiem ekologicznym. Taką krótkookresową utratę konkurencyjności podmiotu może zrekomensować sektorowa redystrybucja dochodów i zwolnienia podatkowe. Powinno to być połączone z inwestycjami prośrodowiskowymi firm, obniżającymi zużycie obciążonego wyższym podatkiem czynnika i zmniejszającymi koszty długookresowe.

Ważne jest, aby dany sektor nie był zbyt mocno obciążony podatkiem. Może to bowiem wpłynąć na jego likwidację lub delokalizację zagraniczną. Temu ostatniemu procesowi można przeciwdziałać poprzez współpracę międzynarodową. Możliwość uzyskania podwójnej dywidendy jest większa, jeżeli konkurujące kraje będą modyfikować swoje systemy podatkowe w podobny sposób.

Stawki podatku ekologicznego muszą być zmieniane i wprowadzane stopniowo, aby podmioty miały czas na dostosowanie się do nich.

Stojąc przed problemem utraty konkurencyjności kraje mogą przyjmować dwie strategie. Pierwsza polega na czekaniu, aż inne kraje podejmą się takich zmian w systemie fiskalnym. Ta strategia może jednak nie przynosić żadnych postępów we wprowadzaniu ekopodatków, nawet jeśli wszystkie zainteresowane kraje są przekonane o tym, że to najlepszy sposób rozwiązania palących problemów ekologicznych. Druga strategia polega na wprowadzaniu zielonych podatków, czemu towarzyszą środki chroniące sektory podatne na międzynarodową konkurencję. Wszystkie kraje OECD, które wprowadziły ekologiczne reformy podatkowe zastosowały przynajmniej jedno z następujących narzędzi osłabiających wpływ nowych obciążeń podatkowych na sektory najbardziej narażone utratą konkurencyjności: (1) kierowanie części lub całości dochodów z podatków ekologicznych z powrotem do zagrożonych utratą konkurencyjności sektorów (np. na inwestycje pozwalające oszczędzać energię, obniżające zanieczyszczenie), (2) zwolnienia podatkowe dla pewnych rodzajów działalności, sektorów przemysłowych czy produktów, (3) obniżone lub zerowe stawki podatkowe dla pewnych sektorów, produktów, czy nakładów produkcyjnych, (4) cła lub podatki importowe.

Problemy implementacyjne ekologicznej reformy podatkowej

A. Niezbędne warunki wdrożeniowe

Wdrożenie ekologicznej reformy podatkowej wymaga spełnienia kilku zasadniczych warunków. **Po pierwsze**, muszą być zweryfikowane teoretyczne podstawy takich rozwiązań – zwłaszcza wpływ podatków ekologicznych na koszty zewnętrzne, istnienie podwójnej dywidendy, zasięg skutków ekologicznych reformy oraz wpływ na konkurencyjność podmiotów i gospodarki. **Po drugie**, musi istnieć wola polityczna głównych decydentów i sił politycznych, co do potrzeby wprowadzenia ekologicznej reformy podatkowej wraz ze stworzeniem odpowiedniego lobbyingu społecznego. **Po trzecie**, należy

przygotować, po analizach, odpowiedni projekt ekologicznej reformy podatkowej, a przyjęte rozwiązania muszą zostać sprawdzone z punktu widzenia głównych kryteriów oceny – efektywności ekonomicznej (w tym kosztów i oczekiwanych korzyści), skuteczności ekologicznej, akceptowalności społecznej, sprawiedliwości dystrybucyjnej, możliwości wdrażania rozwiązania oraz możliwości zgromadzenia odpowiednich informacji. Projekt powinien zawierać analizy scenariuszowe różnych wariantów stawek podatków ekologicznych z uwzględnieniem ich funkcji bodźcowej i dochodotwórczej. Projekt ekologicznej reformy podatkowej powinien zostać bardzo precyzyjnie przygotowany, z uwzględnieniem doświadczeń międzynarodowych i specyfiki sytuacji Polski. **Po czwarte**, przygotowaniu projektu ekologicznej reformy podatkowej powinien towarzyszyć proces szerokich konsultacji społecznych, gromadzenie opinii oraz prezentacja idei i praktycznych rozwiązań (projektu).

B. Problemy wykorzystania środków z podatków ekologicznych

Istnieją trzy podstawowe warianty wykorzystania dochodów uzyskanych z podatków ekologicznych:

- ścisłe przyporządkowanie tych środków określonym celom ekologicznym,
- funkcjonowanie celowych funduszy ekologicznych wspierających inwestycje ochronne,
- gromadzenie środków w budżecie państwa bez specjalnego apriorycznego przeznaczenia.

Wszystkie powyższe warianty powinny zostać przeanalizowane ze względu na możliwe do osiągnięcia dodatkowe korzyści oraz możliwe do wystąpienia konsekwencje, w tym również wspomniane niżej skutki dystrybucyjne. Już pobieżna analiza wariantów pozwala dostrzec określone problemy (wady i zalety) związane z ich implementacją. Pierwszy wariant jest interesujący z punktu widzenia programu wykonawczego polityki ekologicznej państwa oraz skuteczności realizacji wybranych celów ekologicznych. Oznacza jednak rozbudowę administracyjnego aparatu realizacyjnego i kontrolnego, co pociąga z reguły za sobą dodatkowe koszty transakcyjne. Drugi wariant daje

większą elastyczność realizacji celów i przedsięwzięć ekologicznych. Zakłóca jednak funkcjonowanie czystych zasad konkurencji rynkowej, zwłaszcza fundamentalnej zasady równego traktowania podmiotów gospodarczych, poprzez rozbudowany system subwencji i dotacji. Trzeci wariant o czystym fiskalnym charakterze niesie niebezpieczeństwo zdominowania celów i zadań ekologicznych przez inne – społeczne, ekonomiczne czy polityczne. Wybór wariantu czy ich mieszanej wersji możliwy będzie po rozbudowanej analizie skutków ich funkcjonowania.

C. Efekty dystrybucyjne dla podmiotów i budżetu

Wykorzystanie wpływów z podatków ekologicznych i ich rozkład w poszczególnych grupach podmiotów jest ważnym zagadnieniem dla akceptacji reformy podatkowej. Dotyczy to kwestii, które podatki powinny być obniżone oraz jakie zastosować kompensaty, aby osiągnąć pożądane efekty bez negatywnych skutków redystrybucyjnych. Uwzględnić trzeba również regresywność niektórych podatków ekologicznych, aby nie zwiększać nadmiernie obciążenia grup społecznych z niskimi dochodami.

Odmienne sposoby wykorzystania przychodów z podatków ekologicznych mogą mieć zróżnicowane skutki dla poszczególnych grup dochodowych. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach odniosą największe korzyści, jeśli dochody z podatku ekologicznego wykorzystywane są do: (1) zwrotu w postaci jednorazowych transferów pieniężnych oraz (2) zwiększenia zasiłków socjalnych (jeżeli są one skierowane do niżej uposażonych gospodarstw domowych). Całkowite oddziaływanie będzie korzystniejsze dla osób zamożnych w przypadku, (1) gdy nie ma zwrotu (nic nie kompensuje regresywności podatku ekologicznego), (2) obniżki w podatku od dochodów osobistych (podatek ten jest progresywny, na jego obniżce skorzystają więc głównie bogaci; biedniejsi, którzy nie płacą tego podatku nic na tym nie skorzystają) oraz (3) obniżki w podatku dochodowym dla przedsiębiorstw lub zwrot pieniędzy przedsiębiorstwom (przynosi to korzyści udziałowcom, którzy są zazwyczaj osobami zamożniejszymi). Trudno natomiast określić kierunki oddziaływań redystrybucyjnych, jeżeli na-

stąpi obniżka podatku VAT oraz obniżka składek na ubezpieczenia społeczne. Należy jednak zauważyć, że osoby nie płacące tych składek (studenci, emeryci) nie dostaną w ten sposób żadnego zwrotu. Te osoby powinny jednak również skorzystać na ekologicznym przesunięciu podatkowym, tak żeby miały one motywację do oszczędzania energii. Jeżeli obniży się składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawców i pracowników, korzyści odniosą obie strony – poprzez niższe koszty pracy i rekompensatę wysokich wydatków na energię. Takie rozwiązania sprzyjają społecznej akceptacji dla proekologicznych reform podatkowych. Obniżki składek na ubezpieczenia społeczne będą szczególnie efektywne, jeżeli będą dotyczyły pracowników zarabiających mniej.

Z punktu widzenia budżetu ekologiczna reforma podatkowa może oznaczać:

- brak zmian w wielkości gromadzonych dochodów budżetowych (wariant neutralny reformy jako najczęściej przyjmowana opcja projektowa);

- wzrost rozmiaru środków budżetowych ze źródeł fiskalnych (fiskalizacja gospodarki, pod warunkiem nie osiągnięcia optymalnej w sensie Laffera stopy opodatkowania),

- spadek wielkości fiskalnych środków budżetowych (defiskalizacja lub nadmierna fiskalizacja wywołująca rozrost szarej strefy gospodarowania).

D. Koszty wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej

Poziom kosztów wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej może być ważnym argumentem przemawiającym za lub przeciw takiej reformie. Ich szacunkowe określenie będzie możliwe dopiero na etapie studiów projektowych. W chwili obecnej można korzystać z doświadczeń zagranicznych w tym zakresie.

E. Problemy informacyjne ekologicznej reformy podatkowej

Przygotowanie ekologicznej reformy podatkowej wymaga znacznych zbiorów informacji, w tym informacji ekologicznej. Informacje takie, o charakterze empirycznym oraz modelowo-scenariuszowym dotyczą:

- identyfikacji zakresu ekologicznej reformy podatkowej,
- potencjalnych skutków podwójnej dywidendy,
- przebiegu krzywych kosztów indywidualnych i społecznych,
- identyfikacji ekologicznych skutków wdrażania reformy podatkowej,
- wpływu zmian podatkowych na konkurencyjność podmiotów i gospodarki,
- sposobów wykorzystania środków finansowych z podatków ekologicznych,
- skutków redystrybucyjnych dla podmiotów i budżetu,
- kosztów wdrażania takiej reformy.

Podsumowanie

Ekologiczne reformy podatkowe niosą poważne konsekwencje finansowe i dystrybucyjne. Mogą wpływać na stan środowiska przyrodniczego i wysoką stopę bezrobocia. Doświadczenia państw, które realizują takie reformy podatkowe nie dostarczają jednoznacznych wyników, zwłaszcza w zakresie osiągnięcia podwójnej dywidendy. Również na poziom zatrudnienia wpływa szereg różnorodnych czynników. Pojawiają się także skutki w zakresie utraty konkurencyjności sektorów przemysłowych i roli zwolnień podatkowych.

Proekologiczne modyfikowanie systemu podatkowego wymaga pokonania wielu barier natury społecznej. Wśród najważniejszych przeszkód w ich wprowadzaniu wymienia się obawę o utratę konkurencyjności, negatywne skutki dystrybucyjne czy problem trwałości dochodów z tych podatków. W procesie wprowadzania ekologicznej reformy podatkowej duże znaczenie ma budowanie akceptacji społecznej dla tego typu zmian w polityce fiskalnej państwa. Bardzo ważne jest również stopniowe, planowe wprowadzanie stawek podatkowych. Widoczne powinny być określone efekty takiej reformy:

- redukcja zagrożeń ekologicznych
- zmiany w zakresie zatrudnienia, w tym „zielone” miejsca pracy,
- inne pożądane procesy i zjawiska gospodarcze.

Nie można jednak zakładać, że reforma taka radykalnie zmniejszy nieefektywność tradycyjnego systemu fiskalnego i błędy w alokacji zasobów ekonomicznych.

Dodatkowe szanse takiej reformy będą wówczas, gdy wdrażana ona będzie we współpracy międzynarodowej (na przykład w ramach Unii Europejskiej).

LITERATURA

1. Barde J.-P., Braathen N.A., *Environmentally related levies*, 2002.
2. de Kam F., *Discussion Paper*, Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin 2002.
3. Czaja S., Fiedor B. i inni, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002.
4. Dresner S., Gilbert N., Jackson T., *British Responses to Environmental Tax Reform*, Policies for Ecological Tax Reform: Assessment of Social Responses, 1999.
5. Dyck-Madsen S., *Global Environmental Problems Can be Solved Using Economic Instruments*, The Danish Ecological Council, Provisional Edition, Copenhagen 2003.
6. *Ekologiczna reforma podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, red. W.Stodulski, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
7. *Energy tax shift will create jobs*, Cambridge Econometrics Press Release, 1999.
8. *Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration*, European Environment Agency, Copenhagen 2000.
9. Field A., *Comments on the Discussion Paper*, Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin 2002.
10. Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
11. Grądalski F., *Teoretyczne podstawy proekologicznego systemu podatkowego (w) „Gospodarka Narodowa”*, nr 10, 2002
12. *Greening Tax Mixes in OECD Countries: A Preliminary Assessment*, OECD, Paris, 2000.

13. Hamilton C., Schlegelmilch K., Hoerner A., Milne J., *Environmental Tax Reform. Using the tax system to protect the environment and promote employment*, Australian Conservation Foundation Inc., 2000.
14. Hoerner A., Bosquet B., *Environmental Tax Reform: The European Experience*, Center For A Sustainable Economy, Washington, DC, 2001.
15. Hontelez J., *Comments*, European Environment Bureau, Conference on Environmental Fiscal Reforms, Berlin 2002.
16. Hontelez J., *Environmental Fiscal Reform. Making prices work for the environment*, European Environment Bureau, 2002.
17. Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska, "Biblioteka Ekonomia I Środowisko", nr 29/2002, Jugowice-Wrocław.
18. Majocchi A., *Greening tax mixes in OECD countries: a preliminary assessment*, OECD, Paris 2000.
19. Smulders S., *Environmental taxation in open economies: trade policy distortions and the double dividend*, 1999.
20. Speck S., Etkins P., *Recent trends in the application of economic instruments in EU member states plus Norway and Switzerland and the overview of economic instruments in Central and Eastern Europe*, Report to DG Environment, London 2000.
21. Wallart N., *The political economy of environmental taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
22. Żylicz T., *Podatki ekologiczne w świetle aktualnych badań światowych*, "Ekonomia i Środowisko", nr 2/1994.

Andrzej Kassenberg

Instytut na rzecz Ekorozwoju

Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną

Wprowadzenie

Ewolucja polityki ekologicznej na świecie prowadzi do poszukiwania rozwiązań, które na jak najwcześniejszym etapie prowadziłyby do zmniejszania zużycia zasobów naturalnych i do zmniejszania ilości odprowadzanych zanieczyszczeń czy powodowania zakłóceń w środowisku przyrodniczym. Nie wystarczające okazują się działania wpływające na zmianę zachowań podmiotów gospodarczych czy indywidualnych obywateli. Na poziomie tych wyborów/zachowań pole podejmowanych działań jest dość wąskie zarówno ze względów ekonomicznych czy świadomościowych. Może to oczywiście prowadzić do zmniejszenia jednostkowego zużycia zasobów i odprowadzania zanieczyszczeń, ale w swej masie powodować uszczuplenie zasobów czy też prowadzić do znacznej degradacji środowiska. Przykładem takiej sytuacji może być rozwój masowej motoryzacji.

Mimo przewidywanej w perspektywie 10-15 lat poprawy efektywności wykorzystania paliwa i zmniejszenia jednostkowych zanieczyszczeń z pojazdów, także rozwoju dróg, który ma się przyczynić do poprawy tej efektywności, w Krajowym Planie Rozdziału Uprawnień do Handlu Emisjami CO₂ prognozuje się wzrost emisji tego gazu ze źródeł mobilnych o 80% w latach 2001-2015. Ten przykład pokazuje wyraźnie, że poprawa jednostkowych wskaźników bez zmiany

wyborów/zachowań podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli przy gwałtownie rosnącej liczbie samochodów i wykonywanych nimi podróży nie zmniejszy, a wręcz zwiększy presję na zasoby oraz na środowisko.

Unia Europejska

Widząc tę barierę skuteczności oddziaływania polityki ekologicznej w latach 90. podjęto próbę lansowania nowego uzupełniającego ją narzędzia. Polega ono na tym, że już na etapie tworzonego przez UE, państwo, region, powiat czy gminę dokumentu strategicznego (polityka, strategia, plan, program itp.) dotyczącego tak ważnych dla środowiska dziedzin jak: transport, energetyka, rolnictwo czy turystyka określa się stopień integracji tego dokumentu z odpowiednią polityką ekologiczną. Identyfikacja braku takiej integracji czy też sprzeczności występujących pomiędzy tymi dokumentami służyć może do modyfikacji czy nawet zasadniczych zmian w dokumentach strategicznych. Wynika to z faktu, że pojedynczo polityka ekologiczna nie jest w stanie przeciwdziałać presji różnych agresywnych w stosunku do środowiska sektorów, a także rozwiązywać problemów zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W tym kierunku podąża UE w nawiązaniu do podjętych zobowiązań na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w roku 1992 wprowadziła tę problematykę do V Programu ochrony środowiska (1993-2000). Także w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską znalazł się przepis w art. 6 mówiący, że wymagania ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, w szczególności w celu promowania zrównoważonego rozwoju. W 1998 r. w trakcie szczytu UE w Cardiff zobowiązano różne agendy UE do stosowania zasady integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną. Jak do tej pory dziewięć dziedzin podjęło próbę takiej integracji: rolnictwo, transport, energetyka, przemysł, rybołówstwo, rozwój i rynek wewnętrzny, zagadnienia gospodarcze i finansowe oraz sprawy zagraniczne i handel.

Dzięki procesowi z Cardiff zagadnienie integracji polityk jest przedmiotem dyskusji na wysokim szczeblu politycznym, jakim np. jest wiosenny szczyt Rady Europejskiej. Takie umocowanie integracji polityk wymaga zainteresowania zarówno ze strony instytucji UE jak i poszczególnych krajów członkowskich. Znaczenie integracji polityk zostało także podkreślone w VI Programie ochrony środowiska UE, gdzie stwierdza się potrzebę pogłębienia integracji polityk w stosunku do podejmowanych już działań, gdyż prowadzi to do lepszego wdrażania idei zrównoważonego rozwoju.

W tym samym kierunku poszła Strategia zrównoważonego rozwoju UE przyjęta na szczycie w Göteborgu w 2001 r. zwana Strategią z Göteborga. W dokumencie tym zaleca się Komisji Europejskiej, aby rozwijała i poszerzała proces integracji polityk sektorowych z ekologiczną i to tak szybko jak to jest możliwe. W celu wdrażania strategii Komisja zaleciła objąć rozszerzoną ocenę oddziaływania (*extended impact assessment*) wszystkie ważniejsze dokumenty dotyczące różnych polityk. Ma to na celu ukazanie współzależności i możliwości równoważenia pomiędzy trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju tzn. ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym. Chodzi o to by ujawnić wszystkie potencjalne koszty i korzyści środowiskowe proponowanych polityk, a także koszty i korzyści niezbędnych działań ograniczających ich negatywny wpływ na środowisko.

W wyniku spotkania w Cardiff przyjęty został Raport stwierdzający potrzebę dorocznej oceny stanu integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną. Taką ocenę opublikowano w czerwcu 2004 r.¹ Odnosi się ona do dziewięciu wcześniej wymienionych dziedzin:

1. Rolnictwo

UE sformułowała następujące cele do osiągnięcia w integracji polityk w tym sektorze:

– ograniczenie negatywnego oddziaływania rolnictwa na zdrowie ludzkie i środowisko;

¹ *Integrating environmental considerations into other policy areas - a stock-taking of the Cardiff process*. Commission working document. COM(2004) 394 final. Brussels, 01.06.2004

- bardziej efektywną ochronę przyrody, krajobrazu i różnorodności biologicznej;
- ograniczanie emisji gazów cieplarnianych;
- bardziej efektywne użytkowanie zasobów naturalnych, a w szczególności zasobów wodnych;
- wypracowanie zestawu wskaźników rolnośrodowiskowych do oceny zmian;

W podsumowaniu stwierdza się, że reforma Wspólnej Polityki Rolnej bierze pod uwagę problematykę środowiska oraz że osiągnięto w tym zakresie istotny postęp. W szczególności podkreśla się zmiany jakie mają zajść w nowym okresie programowania 2007-2013, promocję sieci obszarów chronionych NATURA 2000 oraz podejmowanie działań w ramach strategii tematycznej VI Programu zrównoważone stosowanie pestycydów i użytkowanie gleb oraz promowanie rolnictwa ekologicznego.

2. Transport

Integracja polityk w tym sektorze ma oznaczać co następuje:

- przesunięcie transportu drogowego na kolejowy i wodny;
- uczciwe i efektywne koszty użytkowania infrastruktury transportowej;
- ilościowe cele i wskaźniki;
- ograniczanie emisji gazów cieplarnianych;
- ograniczanie emisji spalin;
- ograniczanie emisji hałasu;
- bezpieczny i mniej zanieczyszczający transport morski;
- rozłączność pomiędzy wzrostem gospodarczym, a zapotrzebowaniem na usługi transportowe.

W podsumowaniu widzi się konieczność zwrócenia uwagi na tę dziedzinę ze względu na jej znaczący udział w emisji (i to rosnącej) gazów szklarniowych, a także potrzebę opodatkowania użytkowania samochodów celem internalizacji kosztów.

3. Energetyka

UE widzi konieczność integracji tej dziedziny z polityką ekologiczną poprzez:

- promocję efektywnego produkowania i użytkowania energii;
- rozwój efektywnego energetycznego rynku wewnętrznego;
- rozwój konkurencyjności i dostępu dla odnawialnych źródeł energii;
- uwzględnianie kosztów zewnętrznych;
- wspieranie badań naukowych i rozwoju technologii wraz z projektami demonstracyjnymi;
- uczestniczenie w działaniach na rzecz osiągnięcia celów zapisanych w Protokole z Kioto.

W podsumowaniu w szczególności należy podkreślić zamiar osiągnięcia 12% udziału energetyki odnawialnej w ogólnej produkcji energii, 22% w produkcji energii elektrycznej w roku 2010 oraz wprowadzenie od 2005 roku handlu pozwoleniami na emisję CO₂.

4. Przemysł

Integracja tej dziedziny z polityką ekologiczną ma przede wszystkim polegać na:

- zmniejszeniu oddziaływaniu substancji chemicznych na zdrowie ludzi i środowisko;
- wprowadzeniu aspektów środowiskowych do standardów produkcyjnych, aby zrealizować cele polityki ekologicznej i wspierać zrównoważony rozwój;
- promowaniu zrównoważonej produkcji i konsumpcji;
- udziale w wypełnianiu zobowiązań z Protokołu z Kioto;
- promowaniu technologii przyjaznych środowisku.

Za ważne uznać należy w szczególności wprowadzanie nowej polityki w stosunku do substancji chemicznych, podejmowanie działań w ramach strategii tematycznej dotyczącej przeciwdziałaniu powstawania odpadów i ich recyklingu wraz ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów oraz przygotowanie Planu działań wspierających technologie przyjazne środowisku.

5. Rynek wewnętrzny

UE w ramach integracji polityk w tym zakresie zamierza:

- wprowadzić obowiązek ekologicznych kryteriów przy zamówieniach publicznych;

- lepiej powiązać swobodny przepływ towarów i usług z problematyką ekologiczną;
- wprowadzić ustawodawstwo ekologiczne do problematyki rynku wewnętrznego.

W podsumowaniu, w szczególności ważną rolę przypisuje się projektowaniu przyjaznemu środowisku, wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego do wprowadzenia eko-innowacji i dokonaniu reformy podatkowej służącej bardziej efektywnemu użytkowaniu samochodu.

6. Współpraca gospodarcza

W tym zakresie dostrzega się przede wszystkim:

- większą potrzebę synergii pomiędzy rozwojem a problematyką ekologiczną;
- konieczność uzgodnienia i wprowadzenia wraz z nowym mechanizmem finansowym Wielostronnych Porozumień w sprawie Ochrony Środowiska (*Multilateral Environmental Agreements*).

W szczególności w polu zainteresowania UE są ustalenia dotyczące: wzmocnienia aspektów środowiskowych w porozumieniach z Cancun, promowania Inicjatywy Wodnej UE, podjęcia działań prawnych na rzecz gospodarowania i handlu drewnem, wprowadzenia oceny oddziaływania poszczególnych działań i planów oraz podjęcia działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej w ramach współpracy gospodarczej.

7. Rybołówstwo

UE przywiązuje znaczną wagę do integracji Wspólnej Polityki Rybołówstwa z polityką ekologiczną i stawia sobie za cel:

- włączenie aspektów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych na takim samym poziomie ważności w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Dotyczy to zarówno polityki wewnętrznej jak i współpracy na tym polu z krajami rozwijającymi się;
- redukcję do 2015 r. presji na zwiększanie połowów do poziomu uznanego za zrównoważony;
- uwzględnienie w polityce kwestii wydolności ekosystemów. Udoskonalenie metod połowów, a zwłaszcza: utrzymywanie się w

wyznaczonych kwotach, eliminowanie połowów zbędnych gatunków i zmniejszenie negatywnego oddziaływania na ekosystemy;

– wycofanie wsparcia publicznego dla odnowy floty rybackiej z wyjątkiem poprawy bezpieczeństwa i jakości połowów, ale nie zwiększających zdolności połowowych.

– poprawę zarządzania w tym zakresie z uwzględnieniem szerokiego udziału różnych grup społecznych.

Wszystko to prowadzi do zasadniczej reformy Wspólnej Polityki Rybołówstwa zmierzającej do zmniejszenia połowów, rozwoju regionalnych porozumień i integracji aspektów środowiskowych.

8. Zagadnienia ekonomiczne i finansowe

W tej materii za priorytetowe cele uznano:

– uzyskanie rozłączności pomiędzy użytkowaniem zasobów i presją na środowisko a wzrostem gospodarczym;

– wykorzystanie zasady zanieczyszczający płaci do zwiększenia wykorzystania mechanizmów rynkowych, a w szczególności instrumentów rynkowych w ochronie środowiska;

– formułowanie dokumentów strategicznych, bazując na analizie kosztów i zysków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

W podsumowaniu zwrócić należy uwagę na podjętą próbę opodatkowania energii, a w dalszej kolejności zamierza się przyspieszyć wprowadzanie elastycznych rynkowych instrumentów do promowania ochrony środowiska.

9. Handel i polityka zagraniczna

Za szczególnie ważne w procesie integrowania uznano:

– promowanie wprowadzenia zagadnień ochrony środowiska do wyników negocjacji w sprawach handlu w ramach rundy z Doha jak i do międzynarodowych oraz bilateralnych porozumień handlowych. Przede wszystkim ma to dotyczyć polityki ekologicznej i rozszerzenia rynku na produkty i usługi ekologiczne.

– wprowadzania w ramach dobrowolnych międzynarodowych kodeksów dobrych praktyk społecznej odpowiedzialności biznesu;

– prace nad wprowadzeniem do kredytów eksportowych silnego aspektu ekologicznego;

- wprowadzenie celów środowiskowych do polityki zagranicznej UE;
- uwzględnienie zagadnień środowiskowych w relacjach UE z krajami i regionami trzeciego świata.

Zwraca uwagę podkreślenie znaczenia ochrony środowiska w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, szczególnie zagadnień ochrony klimatu oraz konkurencji w dostępie do zasobów przyrodniczych, zwłaszcza wody pitnej.

W podsumowaniu oceny integracji polityk sektorowych z ekologiczną stwierdza się:

- ♦ generalny brak rzeczywistej integracji i zwartości w podchodzeniu do problematyki ekologicznej;
- ♦ niewystarczające polityczne zainteresowanie wzmocnieniem integracji;
- ♦ potrzebę poprawy w zakresie formułowania ustaleń, ich wdrażania i oceny;
- ♦ potrzebę bardziej przejrzystych priorytetów i koncentracji na wybranych zagadnieniach;
- ♦ konieczność bardziej strategicznego podejścia, co powinno przynieść wymierne korzyści ekonomiczne z integracji polityk.

Aby w szerszym stopniu wykorzystać integrację polityk nie tylko jako narzędzie wdrażania polityki ekologicznej, ale przede wszystkim zrównoważonego rozwoju uznano za celowe:

- ♦ odnowienie procesu z Cardiff, z jasno określoną instytucją odpowiedzialną za jego wdrażanie oraz rozszerzenie procesu integracji polityk na takie obszary jak: turystyka, badania naukowe, spójność i edukacja;
- ♦ wykorzystanie procesu z Cardiff do bardziej praktycznego działania obejmującego zwłaszcza:
 - korzyści płynące z integracji – promocja obopólnych korzyści;
 - demonstrowanie możliwości wdrażania takiej integracji, co prowadzi do zmniejszenia kosztów ekonomicznych i społecznych, internalizacji kosztów ekologicznych oraz promocji instrumentów rynkowych w ochronie środowiska;

- dokumentowanie potrzeby integracji polityk – informacje i dane o stanie środowiska przetworzone na wskaźniki;
- upowszechnianie dobrych przykładów integracji na poziomie kraju, regionu czy gminy.

Polska

W Polsce, potrzeba integracji polityk sektorowych z ekologiczną wynika już z samej Konstytucji (art. 5), która zobowiązuje państwo do rozwiązywania problemów ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, co z kolei pociąga za sobą integrację problematyki gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Rozwinięciem tego postanowienia jest sformułowana w II Polityce ekologicznej państwa (przyjętej przez Rząd w czerwcu 2000 r., a przez Sejm RP w sierpniu 2001 r.) zasada integracji polityk sektorowych z ekologiczną. Na tej podstawie w listopadzie 2002 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych”, który powinien być podstawą podczas przygotowywania dokumentów strategicznych w takich dziedzinach jak: energetyka, przemysł, transport, gospodarka komunalna i budownictwo, rolnictwo oraz leśnictwo. Wytyczne odnoszą się do integracji w dłuższej perspektywie oraz średniookresowej. Do najważniejszych postanowień w poszczególnych dziedzinach zaliczyć należy:

1. Energetyka

◆ *perspektywiczna integracja*

- zmniejszenie energochłonności gospodarki tak aby w 2025 r. zużycie energii nie przekraczało 120% zużycia z 2002 r.
- zmniejszenie do 60% udziału węgla kamiennego i brunatnego w pokrywaniu krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną;
- zwiększenie do co najmniej 7,5% udziału energii odnawialnej;
- promowanie produkcji ciepła w skojarzeniu z wytwarzaniem energii elektrycznej.

◆ *działania średniookresowe*

- dwukrotne zmniejszenie energochłonności wytwarzania dochodu narodowego;

- poprawa jakości paliw służących wytwarzaniu energii;
- zwiększenie sprawności przemiany energii i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń;
- zastępowanie węgla jako paliwa paliwami gazowymi i płynnymi, a także energią odnawialną i odpadową,
- wprowadzenie opłat produktowych od zużywanych paliw, zależnie od stopnia ich szkodliwości dla środowiska;
- rozszerzenie zakresu wspierania inwestycji termomodernizacyjnych.

2. Przemysł

♦ *perspektywiczna integracja*

- wdrożenie wzorców i modelu produkcji przemysłowej, zapewniających minimalizację negatywnego oddziaływania procesów przemysłowych na środowisko i zdrowie ludzi,
- osiągnięcie w perspektywie roku 2025 wskaźników energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności produkcji przemysłowej w Polsce nie odbiegających od tych, jakie w tym samym czasie będą uzyskiwane w innych krajach Unii Europejskiej i OECD;
- wdrożenie mechanizmów reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska pojawiające się w wyniku stosowania nowych technik i technologii,

♦ *działania średniookresowe*

- zmniejszenie materiałochłonności, wodochłonności i odpadowości produkcji o 50% w stosunku do roku 1990 i uzyskanie w tym zakresie wskaźników występujących w 2002 r. w wysoko rozwiniętych krajach Unii Europejskiej i OECD;
- modernizacja instalacji przemysłowych, z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technik;
- podniesienie ekologicznej jakości wyrobów;
- wdrożenie systemu zagospodarowania masowych strumieni przemysłowych odpadów pokonsumpcyjnych;
- spełnienie przez zakłady przemysłowe wszystkich wymagań w zakresie korzystania ze środowiska oraz w zakresie ekologicznych parametrów produkowanych wyrobów obowiązujących w Unii Europejskiej;

- szerokie podjęcie przez przemysł działań dobrowolnych na rzecz środowiska, w tym działań prowadzonych pod kątem tzw. marketingu ekologicznego i poprawy rynkowej konkurencyjności firm;
- stopniowego uwzględniania kosztów zewnętrznych prowadzonej działalności.

3. Transport

♦ *perspektywiczna integracja*

- utrzymanie do 2025 r. wielkości pracy przewozowej transportu na poziomie nie przekraczającym 150% poziomu występującego w 2002 r.;
- zwiększenie do co najmniej 30% udziału w ogólnej pracy przewozowej środków transportu innych niż transport samochodowy;
- zwiększenie do co najmniej 40% udziału środków transportu zbiorowego w przewozie osób;
- ograniczenie natężenia ruchu indywidualnych pojazdów osobowych, szczególnie w centrach dużych miast, atrakcyjnych miejscowościach wypoczynkowych, wprowadzenie specjalnych systemów kontroli tego ruchu (rogatki, opłaty za wjazd, opłaty za parkowanie);
- zastąpienie transportu samochodowego transportem kombinowanym, do co najmniej 10% przewozów na dystansach powyżej 500 km.

♦ *działania średniookresowe*

- przeprowadzenie modernizacji szlaków kolejowych łączących główne ośrodki miejskie i przemysłowe kraju oraz obsługujących tranzytowy ruch międzynarodowy;
- dwukrotne zwiększenie, w stosunku do stanu w 1990 r., tonażu towarów przewożonych transportem kombinowanym, poprzez podniesienie jego atrakcyjności cenowej;
- wdrożenie przez samorzady miast liczących więcej niż 50 tys. mieszkańców rozwiązań zwiększających zakres przewozu osób środkami miejskiego transportu zbiorowego;
- wdrożenie we wszystkich miastach powyżej 300 tys. mieszkańców programów promocji transportu szynowego;
- ograniczanie lub eliminacja transportu samochodowego we wszystkich miastach, miejscowościach uzdrowiskowych i wypoczyn-

kowych oraz w parkach narodowych oraz rozwój transportu zbiorowego, rowerowego, konnego, pojazdami napędzanymi silnikami elektrycznymi itp.;

– poprawa jakości ekologicznej środków transportu i stosowanych paliw, w tym rozwój produkcji i wykorzystania paliw alternatywnych.

4. Gospodarka komunalna i budownictwo

♦ *perspektywiczna integracja*

– stworzenie ładu przestrzennego w jednostkach osadniczych, obejmującego zachowanie właściwych relacji pomiędzy terenami zabudowanymi i terenami otwartymi; zaplanowany, zharmonizowany z krajobrazem, kształt urbanistyczno-architektoniczny pojedynczych budynków i ich zespołów oraz dbałość o czystość i porządek;

– uzyskanie w pełni odpowiadających standardom europejskim wskaźników dotyczących sprawności zbiorowych i indywidualnych urządzeń grzewczych, jakości materiałów budowlanych i elementów wyposażenia oraz jakości wykonawstwa budynków;

– szerokie wdrożenie dobrych praktyk w zakresie realizacji prac budowlanych;

♦ *działania średniookresowe*

– dostosowanie cen usług komunalnych do ich realnej wartości; uwzględnienie kosztów działań służących ochronie środowiska;

– pełne opomiarowanie zużycia wody i ciepła dostarczanego przez przedsiębiorstwa komunalne oraz wprowadzenie energooszczędnych i wodoszczędnych urządzeń w systemach rozprowadzających;

– powszechne wprowadzenie, zarówno w mieście jak i na wsi, systemów selekcji odpadów komunalnych, pozwalających oddzielnie gromadzić odpady organiczne, odpady nadające się do odzysku (makułatura, szkło, metale, tworzywa sztuczne) oraz odpady nadające się do spalania w celach energetycznych (drewno, opakowania jednorazowe i in.).

5. Rolnictwo

♦ *perspektywiczna integracja*

– utrzymanie istniejącego zróżnicowania sposobów i kierunków produkcji;

– optymalne wykorzystanie potencjału biologicznego gleb, poprzez dostosowanie rodzaju produkcji do jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej;

– powszechne wdrożenie dobrych praktyk rolniczych;

– dalsze zwiększanie liczby gospodarstw ekologicznych i innych gospodarstw prowadzących produkcję rolną metodami przyjaznymi dla środowiska.

♦ ***działania średniokresowe***

– włączenie kodeksu dobrych praktyk rolniczych do programów działań edukacyjnych;

– wdrożenie systemu atestowania żywności;

– przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód azotanami pochodzenia rolniczego,

– rozwój rolnictwa ekologicznego i innych gospodarstw rolnych prowadzących produkcję metodami przyjaznymi dla środowiska;

– ograniczanie zużycia środków chemicznych oraz zwiększenie nawożenia organicznego;

– różnicowanie struktury zasiewów, stosowanie właściwego płodozmianu i odłogowania oraz ograniczanie pozostawiania gleby w stanie nie pokrytym roślinnością;

– utrzymywanie miedz oraz stosowania ich biologicznej zabudowy (zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne, żywopłaty);

– korzystanie w sposób przyjazny środowisku ze zmechanizowanego sprzętu.

6. Leśnictwo

♦ ***perspektywiczna integracja***

– zwiększenie powierzchni obszarów leśnych do 30% terytorium kraju w 2020 r. z perspektywą osiągnięcia lesistości na poziomie 33% w 2050 r.;

– utrwalenie wielofunkcyjności lasów, poprzez istotne zwiększenie powierzchni leśnej objętej różnymi formami ochrony i spełniającej funkcje środowiskotwórcze;

– zwiększenie różnorodności biologicznej obszarów leśnych;

– upowszechnienie w całej gospodarce leśnej proekologicznych zasad i metod gospodarowania;

- utrzymanie umiarkowanej intensywności pozyskania drewna w lasach;

- renaturalizację wybranych obszarów leśnych.

- ♦ ***działania średniookresowe***

- zwiększenie lesistości oraz ochrona zasobów genowych i hodowla selekcyjna drzew leśnych;

- ochrona i odtwarzanie stosunków wodnych w lasach oraz ochrona i odtwarzanie leśnych ekosystemów wodnych i terenów podmokłych;

- wzbogacanie gatunkowej, wiekowej i przestrzennej struktury drzewostanów oraz poprawę ich biologicznej odporności

- preferowanie naturalnych metod ochrony;

- opracowanie dla wszystkich nadleśnictw programów ochrony przyrody;

- włączenie wytycznych w sprawie doskonalenia gospodarki leśnej na podstawach ekologicznych do programów nauczania.

7. Turystyka i rekreacja

- ♦ ***perspektywiczna integracja***

- dostosowanie rozwoju infrastruktury turystycznej do pojemności turystycznej środowiska;

- wykorzystanie potencjalnych, przyrodniczych możliwości rozwoju turystyki;

- zapewnienie harmonijnego rozwoju różnych form turystyki;

- szerokie wprowadzenie przyjaznych dla środowiska technologii i materiałów do sektora usług turystycznych;

- zmniejszenie presji ruchu turystycznego na obszarach szczególnie wrażliwych podlegających ochronie przyrody.

- ♦ ***działania średniookresowe***

- wspieranie i promocja turystycznych i uzdrowiskowych inwestycji przyjaznych środowisku;

- dokonanie analizy z praktycznymi wnioskami chłonności turystycznej wrażliwych na degradację obszarów o znacznym natężeniu ruchu turystycznego;

- wdrażanie w skali ogólnokrajowej, regionalnej i lokalnej programów rozwoju wybranych, zrównoważonych form turystyki wiejskiej, przyrodniczej i aktywnej;
- wspieranie współpracy pomiędzy instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody i rozwojem turystyki.

Ekologiczna reforma fiskalna a integracja polityk

Ekologiczna reforma fiskalna (ERF) polega przede wszystkim na włączeniu w reformę systemu finansów publicznych aspektów ekologicznych jako instrumentu stabilizującego i katalizatora zmian w zakresie dochodów ze sprzedaży paliw, energii i zasobów naturalnych oraz opłat i podatków ekologicznych, a także wydatków na cele proekologiczne, proinnowacyjne i prozatrudnieniowe². Ze względu na swój charakter odnosi się ona do całej problematyki rozwoju gospodarczego i społecznego i w tym sensie sprzyja integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną już na najwcześniejszym etapie formułowania strategii rozwoju państwa. W tym kontekście w szczególności podkreślić należy różnorodne działania, które w ramach tej reformy można prowadzić. Mogą to być działania szerokie polegające na wdrażaniu ekologicznej reformy podatkowej jak i działania w węższym zakresie, choć silnie z nią powiązane, tzn. internalizacja kosztów w wybranych dziedzinach czy też eliminowanie szkodliwych dla środowiska subsydiów.

Przykład wdrażania ekologicznej reformy podatkowej w Niemczech wyraźnie pokazuje te związki. W kraju tym od 1999 r. taka reforma jest wprowadzana: obniża się obciążenia związane z zatrudnieniem a zwiększa obciążenia związane z użytkowaniem zasobów nieodnawialnych, łącząc to ze wspieraniem wykorzystywania zasobów odnawialnych. W efekcie uzyskano pozytywne efekty w transporcie, a także dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej wraz

² *Ekologiczna reforma fiskalna – uwarunkowania i możliwości wdrażania w Polsce*. Pod red. W. Stodulskiego. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 2004.

ze wzrostem liczby osób zatrudnionych, który szacuje się na 250.000. Poniższe zestawie pokazuje pozytywne efekty w transporcie.

Efekty wdrażania w dziale transport ekologicznej reformy podatkowej w Niemczech

	2000	2001	2002	2003
Spadek sprzedaży paliwa w transporcie (w%%%)	2,8	1,0	2,3	3,5
Wzrost dzielenia się samochodem (car pooling) (w %%)	25	22	8	15
Wzrost liczby pasażerów w transporcie publicznym (w %%)	0,8	0,8	0,5	1,5

Źródło: K. Schlegelmilch „Green Budget Reform in Germany – Results and Perspective”.

Aspektem łączącym integrację polityk z ERF jest uwzględnianie kosztów zewnętrznych w cenie produktu czy usługi. W wykonanym opracowaniu na zlecenie OECD³ szacuje się, że w Polsce w roku 1995 r. koszty zewnętrzne w transporcie, bez kosztów zatłoczenia, stanowiły blisko 13 mld euro tj. 10% dochodu narodowego rocznie. Ponad 90% tych kosztów przypada na transport samochodowy, a 10-krotnie mniej na kolejowy. Nie dokonano obliczeń kosztów zatłoczenia, ale szacuje się, że w UE-15 wynoszą one 0,5% dochodu narodowego, a jeżeli nie nastąpi poprawa to do 2010 r. wzrosną do 1%⁴. Wspomniane studium OECD proponuje wprowadzenie dodatkowych opłat drogowych, które powinny odzwierciedlać wszelkie koszty związane z użytkowaniem infrastruktury transportowej. Zaproponowano dla transportu drogowego następujące wysokość takich opłat, bez uwzględnienia kosztów zatłoczenia:

³ External costs of transport in Eastern Europe. CEI Subgroup on Environment and Transport, OECD. Zurich/Vienna 6 May 2002. Herry/Infras.

⁴ European transport policy for 2010: time to decide. White Paper. Commission of the European Communities. Brussels, 2001

- ♦ 15 groszy za pasażera i jeden kilometr (podróż z Warszawy do Gdańska to dla 4 osób przy 360 km dodatkowy koszt 216 zł);
- ♦ 20 groszy za tonę ładunku i jeden kilometr (przewóz na takiej samej trasie 4 ton ładunku przy 360 km to dodatkowy koszt 288 zł).

Biorąc pod uwagę koszty zewnętrzne jak i potrzebę usprawnienia ruchu, w Londynie wprowadzono dodatkowo, poza opłatą parkingową, opłatę za wjazd do centrum, która wynosi 5 funtów, czyli ok. 40 zł. W efekcie nastąpił spadek ruchu o ok. 13%. Bardzo pozytywne efekty tego rozwiązania zaczynają skłaniać W. Brytanię do rozszerzenia tego instrumentu na cały kraj do miejsc o szczególnie dużym natężeniu ruchu.

W dokumentach strategicznych UE jak i w dokumentach strategicznych polskich proponuje się eliminowanie antyekologicznych subsydiów, co w istotny sposób mogłoby przyczynić się do integracji polityk. Skala tych subsydiów jest bardzo znaczna, gdyż szacuje się, że na całym świecie stanowią one ok. 1 biliona dolarów rocznie (ok. 4% światowego PKB). Do najbardziej subsydiowanych sektorów należą: rolnictwo, energetyka, transport czy przemysł, które są także najistotniejsze z punktu widzenia integracji polityk, gdyż należą do dziedzin o szczególnie silnym wpływie na środowisko. Różnorodność form, w których subsydia docierają do adresata, utrudnia ich identyfikację i ocenę. Rodzaje wsparcia nierzadko wykraczają poza tradycyjne płatności bezpośrednie, umorzenia długów, lub preferencyjne pożyczki, lecz obejmują również obniżone stawki podatkowe, regulacje cen, bariery administracyjne, czy subsydia ukryte.

Zgodnie z ocenami NIK-u, pod koniec lat 90. państwo udzielało przedsiębiorcom wsparcia w wysokości 9 mld złotych rocznie, z czego ponad 80% w formie dotacji i subsydiów podatkowych. W ciągu całej dekady kopalnie węgla kamiennego skorzystały z 15 mld złotych dotacji i umorzeń zobowiązań. Roczna wartość pomocy państwa dla producentów rolnych wynosi ok. 13 mld złotych (wg OECD). W UE-15 szacuje się, że roczne subsydia do sektora energetycznego wynoszą ok. 30 mld euro, z tego 84% przypada na energetykę opartą na pali-

wach kopalnych. Jednocześnie subsydia do transportu w europejskich krajach OECD szacuje się na ok. 40 mld USD rocznie⁵.

Podsumowanie

Istnieją silne związki między celami ekologicznej reformy fiskalnej a celami i zadaniami związanymi z integracją polityk sektorowych. Szerokie wprowadzanie ERF pozwoliłoby na uzyskanie wielu celów zamierzonych w ramach integracji polityk. W szczególności dotyczy to:

Rozwój gospodarczy

- uzyskania rozłączności pomiędzy użytkowaniem zasobów naturalnych i presją na środowisko, a rozwojem gospodarczym;
- promowania zmiany modelu produkcji i konsumpcji;
- formułowania dokumentów strategicznych, bazując na analizie kosztów i zysków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych;
- zmniejszenia oddziaływania substancji chemicznych na zdrowie ludzi i środowisko;

Energetyka

- bardziej efektywnego przetwarzania i użytkowania energii;
- promowania rozwoju energetyki odnawialnej;
- promowania produkcji ciepła w skojarzeniu z wytwarzaniem energii elektrycznej;

Transport

- zmniejszenia zapotrzebowania na usługi transportowe;
- uzyskania rozłączności pomiędzy rozwojem gospodarczym, a zapotrzebowaniem na usługi transportowe;
- promowania transportu zbiorowego, zwłaszcza kolei oraz innych form transportu przyjaznego środowisku;
- promowania transportu kombinowanego;

Rolnictwo

⁵ Wg informacji przygotowanej na konferencję prasową poświęconą „Ekologicznej reformie fiskalnej” zorganizowaną przez Instytut na rzecz Ekorozwoju w dniu 18.02.2004 r.

- zmniejszania zużycia produktów chemicznych w rolnictwie, a w konsekwencji pozytywny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko;
- promocji rolnictwa ekologicznego;

Rybołówstwo

- dotrzymania poziomu kwot połowowych do możliwości odnowieniowych ekosystemów wodnych;

Turystyka

- stosowania rozwiązań przyjaznych środowisku w budowie i użytkowaniu infrastruktury turystycznej;

Leśnictwo

- promowania biologicznej ochrony lasów;

Gospodarka przestrzenna

- zmniejszenia się rozlewania miast.

DYSKUSJA

Posel Jan Chojnacki /SLD/: Otwieram dyskusję.

Przedstawiciel Partii "Zieloni 2004" Dariusz Szwed: Partia Zielonych popiera ideę ekologicznej reformy fiskalnej w Polsce. To, o czym mówił pan Andrzej Kassenberg na temat pozytywnych trendów w gospodarce niemieckiej związanych z ekologiczną reformą fiskalną, jest właśnie wynikiem współpracy koalicjanta – Niemieckiej Partii Zielonych – który od 6 lat skutecznie próbuje wdrażać zrównoważony rozwój na poziomie politycznym. Ważne jest to, że Polska ma szansę stać się "zielonym tygrysem Europy". Mamy szansę rozwijać się gospodarczo, z utrzymaniem jednocześnie wysokich standardów ekologicznych i społecznych. Żeby jednak to osiągnąć, kluczową sprawą jest poważne potraktowanie gospodarczej, jaką jest ekologiczna reforma fiskalna. Kraje skandynawskie – Szwecja, Dania, Finlandia – czyli kraje o najwyższym poziomie konkurencyjności gospodarek na świecie, skutecznie realizują postulaty ekologicznej reformy podatkowej, czyli całościowej reformy fiskalnej. Chciałbym tu podnieść kwestię rozwarstwienia społecznego. Otóż wydaje się niezwykle ważne, by zbudować bazę poparcia społecznego dla ekologicznej reformy podatkowej. Niezwykle ważne jest zintegrowanie z ekologiczną reformą fiskalną kwestii ograniczenia rozwarstwienia społecznego.

W ostatnich latach w Polsce współczynnik mówiący o rozwarstwieniu społecznym powiększył się z poziomu 0,28 proc. do 0,33 proc. Oznacza to, że obecny model rozwoju gospodarczego jest rozwojem niesprawiedliwym, tzn. przynosi korzyści bogatszym, natomiast biedniejsi tych korzyści odnoszą mniej. Stąd właśnie niezwykle ważne jest zintegrowanie ekologicznej reformy fiskalnej z ograniczeniem rozwarstwienia społecznego. Ze wszech miar słuszny wydaje się postulat wskazujący na konieczność poparcia rządowego dla ekologicznej reformy fiskalnej. Ekologiczna reforma fiskalna wymaga mocnego umocowania w rządzie. Obecny status Rady do Spraw

Zrównoważonego Rozwoju, która została powołana przy ministrze środowiska, wydaje się zbyt słaby do promowania tego typu systemowych rozwiązań. W związku z tym – tu zwracam się do Komisji – warto rozważyć propozycję przeniesienia tejże Rady na poziom Prezesa Rady Ministrów, tak aby przewodniczącym Rady do Spraw Zrównoważonego Rozwoju stał się sam Prezes Rady Ministrów. Ważne, by dyskusje w tym zakresie odbywały się na poziomie rządowym, z uwzględnieniem Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury, czy ministerstw zajmujących się kwestiami społecznymi i zdrowotnymi.

Posel Stanisław Dulias /niez./: Pierwsza rzecz, jaka mi się nasuwa po wysłuchaniu tych referatów, to pytanie: czy to jest pobożne życzenie, czy też chodzi o to, by wykazać się przed prasą? Następne pytanie, które się z tym wiąże to – czy jesteśmy gotowi do przeprowadzenia tego typu reformy, zarówno organizacyjnie jak i finansowo? Nie mogę się zgodzić z przytoczonymi tu danymi. Chodzi o 15 mld zł związane z górnictwem. Otóż połowa tej kwoty to są odsetki. A ile podatków dla państwa to górnictwo przyniosło? O tym jakoś się nie mówi. Z kolei, jeśli chodzi o przykłady z Niemiec czy Londynu, nie zapominajmy, że tam są pewne tradycje, inne drogi i inne odległości przy dojazdach do pracy.

Warto też zastanowić się nad tym, że skoro przez 14 lat rząd nie podejmuje tego tematu, to widocznie jest ku temu jakaś przyczyna. Ja czuję pewnego rodzaju trwogę przed kolejną akcją czy przedsięwzięciem, które mielibyśmy podjąć bez przygotowania. Każda tego typu reforma musi być zrozumiała dla społeczeństwa, musi mieć prawidłowy cel, a przede wszystkim musi być możliwa do realizacji.

W pełni popieram stanowisko prof. Stanisława Czai, który zwrócił uwagę na istotne problemy związane z możliwością przeprowadzenia ekologicznej reformy fiskalnej. Co tu mówić o ekologicznej reformie fiskalnej, kiedy od wielu lat nie możemy przeprowadzić zwykłej reformy finansów publicznych.

Przedstawiciel Polskiego Klubu Ekologicznego Bogdan Szymański: Chciałbym podkreślić ogromne znaczenie dzisiejszego spotkania i pewnej praktyki, która kiedyś była standardem pracy Komisji Ochrony Środowiska – wtedy, gdy przygotowywano prawo ochrony środowiska, naszą zasadniczą ustawę. Kiedy staraliśmy się ocenić, jakie mechanizmy prawne funkcjonują w Unii Europejskiej, bo właśnie szykowaliśmy się do akcesji. Odbywało się wówczas szereg seminariów i każde z nich ogromnie wzbogacało punkt widzenia zarówno parlamentarzystów, którzy musieli ostatecznie podejmować decyzje, jak i środowisk opiniotwórczych.

Niestety, teraz nam tego brakuje. Wiemy, że parlament jest pracowany, ale kiedy czytałem opinię, wyrażoną przez wybitnego specjalistę dla senackiej Komisji Ochrony Środowiska, po ostatniej zmianie prawa ochrony środowiska, to właśnie tam największym zarzutem było to, iż jest to już dwunasta czy trzynasta zmiana prawa, które miało być względnie stabilne. Myślę, że dzisiaj, kiedy dokonujemy bardzo istotnych zmian w prawie ochrony środowiska przydałoby się takie seminarium, które wyjaśniłoby przynajmniej kilka rzeczy, jak chociażby rolę i strukturę Funduszu Ochrony Środowiska.

Sądzę, że w wielu punktach poszerzenie pracy Sejmu o taką konfrontację poglądów – nawet, kiedy te poglądy są zupełnie różne – ogromnie ułatwia podejmowanie decyzji i wyjście poza pewne mity. Tu chciałbym zwrócić uwagę na mity, które bardzo przeszkadzają w pracy. Takim mitem jest chociażby kwestia wolności rynkowej. Niedawno mieliśmy do czynienia z ogromną presją na zwiększenie wyřębu polskich lasów. Była to presja wielkiego przemysłu drzewnego, który doprowadził już do zniszczenia wielkich połaci lasów na kuli ziemskiej. To właśnie oni, korzystając z zasad wolnego rynku, wygrywają w każdym przetargu i niszczą małe firmy, które mogą przystosować się do tego, że raz jest większa, raz mniejsza podaż drewna. Tak rolnictwo, jak i leśnictwo są tą dziedziną, która jest zależna od przyrody. Dlatego wszystkie prawa rynkowe muszą przede wszystkim to uwzględniać. Dalsza sprawa, to kwestia mieszkań i gospodarstw rolnych.

W 2000 r. odbyło się seminarium i jest już opublikowana książka przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na temat rodzinnych gospodarstw rolnych. Niestety ustawa o ustroju rolnym tego tematu nie obejmuje. Nie potrafimy sobie poradzić z gangiem Amerykanów, którzy tworzą olbrzymie świńskie fermy. Ani Urząd Nadzoru Budowlanego, ani żaden inny nie jest w stanie nic tu zrobić. W tej sali słyszeliśmy w sprawozdaniu Inspekcji Ochrony Środowiska, że nie wszczęto żadnej sprawy karnej z tytułu przestępstw czy wykroczeń przeciwko środowisku. Musimy powszechnie się zmobilizować, żeby nadać środowisku wartość zrozumiałą dla każdego. To, o czym mówią przedstawiciele Instytutu na rzecz Ekorozwoju, nie jest utopią. To jest możliwe, tylko należy to inteligentnie wprowadzić. Następna rzecz. W ogóle nie doceniamy tego, co jest najcenniejsze: przestrzeni. Dlaczego jest taki problem z zaśmiecaniem okolic dużych miast, a zwłaszcza obszarów, które są chronione? Proszę przejechać się między Łomiankami a Modlinem, zobaczyć, co się dzieje między Puszczą Kampinoską a szosą, gdzie jest obszar chronionego krajobrazu.

Wszędzie są ogromne magazyny, składy. Dlaczego? Bo teren chroniony jest najtańszy. My nie cenimy przestrzeni. Dzisiaj lobby inwestorskie chce, żeby było jak najmniej ograniczeń w działalności lokalizacyjnej. Nie bierze się pod uwagę, że narastanie sprzeczności spowoduje, że za 5 lat polska przestrzeń będzie niezwykle droga dla inwestycji. Pojawi się tyle sprzecznych oddziaływań, tyle niespójności, że na pewno taniej byłoby dzisiaj sporządzić porządny plan wojewódzki, którego niestety nie można zrobić, bo każda gmina może mieć swoje kryteria rozwoju. Jeżeli my tego nie wycenimy i nie wprowadzimy ogólnych zasad, to nadal będziemy dreptać w miejscu.

Wiceprezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową Maciej Grabowski: Nie zgadzam się z panem Andrzejem Kasenbergiem w jednej kwestii. Chodzi o to, że na terenie Unii Europejskiej pewne działania też są podejmowane wspólnie – mam tu na myśli zintegrowaną ocenę regulacji, która uwzględnia zasadę zrównoważonego rozwoju. Jest to dobra metoda, żeby próbować godzić interesy gospodarcze, socjalne i środowiskowe. Natomiast, co do samej meto-

dy czy możliwości wprowadzania podatków ekologicznych, to chciałbym zwrócić uwagę, że kiedy powstał problem, czy Wielka Brytania ma wprowadzić euro, to rząd zlecił wykonanie oceny wprowadzenia euro i wpływu na gospodarkę brytyjską. Opracowanie liczyło 8 tomów i prawie 2 tys. stron. Ocena była pozytywna, ale rząd na to się nie zdecydował. Chodzi o to, że nawet mając tak doskonałe dane, decyzja może być inna. Nie jesteśmy w stanie znać wszystkich czynników, krzywych popytu, elastyczności itd., natomiast są pewne ogólnie obowiązujące reguły ekonomiczne, które mówią, że jeżeli towar jest tańszy, to się go po prostu więcej kupuje. W związku z tym, jeśli podatek będzie naniesiony, to sądzę, że będzie odwrotna reakcja. Są tu dwa najbardziej istotne problemy. Jeden związany z konkurencyjnością, o której była mowa. Generalnie trzeba powiedzieć, że konkurencyjność zależy od alokacji zasobów.

Ta alokacja może być różna, tzn. jeżeli jeden sektor jest mniej konkurencyjny, to przy swobodnym wykorzystaniu tych zasobów gdzie indziej, gospodarka utrzyma swoją konkurencyjność – oczywiście w jakimś okresie. Tak więc nie ma tu czegoś takiego, że konkurencyjność będzie zawsze jasna, ograniczona, jeżeli będą zmienione reguły gry. Po drugie, przykład podatku na energię elektryczną pokazuje, że również w przypadku eksporterów towarów energochłonnych jest możliwość ograniczenia wpływu przez wzrost podatku. Jest rozporządzenie ministra finansów, które reguluje tę sprawę. Zatem są metody, które są możliwe do zastosowania na dłuższą czy krótszą metę. Tak samo jak i dla tych gospodarstw domowych, które prawdopodobnie byłyby najbardziej narażone przy wprowadzaniu reformy – mówię głównie o kosztach energii. Tutaj też nie jest tak, że pewnych narzędzi nie można wprowadzić.

Przedstawiciel Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Mirosław Sobolewski: Przemówiła do mnie prezentacja pana prof. Czai, który pokazał zakres niezbędnych badań oraz dylematów stojących przed wszystkimi, którzy będą chcieli wdrażać ekologiczną reformę fiskalną. Niewątpliwie takie prace studialne powinny być podjęte. Natomiast wydaje mi się, iż w międzyczasie należałoby unikać

rozwiązań politycznych, które stoją w ewidentnej sprzeczności z głównymi zasadami ekologicznej reformy fiskalnej, czyli idą w odwrotną stronę niż to postulowane przesuwanie obciążeń finansowych z zasobów naturalnych na pracę. Różne publikacje prasowe – i nie tylko – wskazują, że dzisiaj w polityce państwa ta zasada nie jest respektowana. Nie dalej niż w zeszłym tygodniu ukazała się notatka, z której wynika, że Ministerstwo Gospodarki i Pracy przygotowuje się do zniesienia lub znacznego ograniczenia podatku akcyzowego na energię elektryczną. Postulowane zmiany w ubezpieczeniu społecznym również nie wychodzą naprzeciw postulatam ekologicznej reformy fiskalnej.

W związku z tym, zwracam się z pytaniem do pana ministra. Jak, deklarując poparcie dla idei ekologicznej reformy fiskalnej, Ministerstwo Środowiska ocenia kierunek realnych zmian zachodzących w sferze polskiej polityki gospodarczej?

Przedstawiciel Akademii Ekonomicznej w Krakowie Piotr Małecki: Chciałbym podzielić się kilkoma uwagami do wystąpień, których wysłuchaliśmy. W jednym z nich pojawiły się wątpliwości, co do definicji opłat i podatków ekologicznych. Otóż zgodnie z tym, co twierdzi OECD i Europejska Agencja Ochrony Środowiska, każde obciążenie typu podatek czy opłata, jeśli ma jakikolwiek związek ze środowiskiem, jeśli podstawa opodatkowania wpływa negatywnie na środowisko, to bez względu na intencję, jaką im nadano, taki podatek możemy uznać za podatek ekologiczny, a właściwie proekologiczny.

W moim przekonaniu, w Polsce podatki proekologiczne funkcjonują, bowiem akcyza na paliwa czy akcyza na energię jest właśnie podatkiem proekologicznym. Chciałbym zwrócić uwagę na dwie rzeczy związane z podwójną dywidendą, o której dużo się mówi i co do której jest wiele wątpliwości. Oczywiście wpływ na środowisko jest tu bezdyskusyjny. Natomiast bardzo zainteresowała mnie wspomniana przez pana prof. Czaję możliwość ucieczki w szarą strefę. Studiowałem na ten temat materiały i nigdzie nie znalazłem odniesienia do ewentualnego zagrożenia, że w przypadku wprowadzenia proekologicznej reformy fiskalnej ucieczka w szarą strefę miałaby miejsce.

Druga rzecz. Na pozytywne efekty, jak np. wpływ na gospodarkę, niewątpliwie trzeba będzie poczekać. Trzeci aspekt, na który chciałbym zwrócić uwagę, to likwidacja antyekologicznych subsydiów. Jest to niezwykle ważne, bowiem wprowadzanie nowych podatków proekologicznych, a z drugiej strony tolerowanie antyekologicznych subsydiów, to po prostu nic innego jak przekładanie pieniędzy z jednej kieszeni do drugiej. Reasumując, chciałbym podkreślić, że uważam, iż jest konieczność wprowadzenia takiej reformy w Polsce.

Koronnym argumentem – oczywiście przy różnych uwarunkowaniach – jest to, iż przy wprowadzeniu reformy fiskalnej o proekologicznym charakterze następuje wyraźne zmniejszenie opodatkowania pracy i na pewno nastąpi efekt w postaci wzrostu zatrudnienia. Dodam jeszcze, że w Niemczech przed wprowadzeniem ekologicznej reformy fiskalnej sporządzono około 150 różnych ekspertyz i opracowań. Tak poważna jest skala problemu, który rzeczywiście wymaga przemyślenia, przeanalizowania, a przede wszystkim przedstawiania politykom dowodów na opłacalność takiego rozwiązania.

Przedstawiciel Centrum Prawa Ekologicznego Zbigniew Bukowski: Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden element podatków ekologicznych, biorąc pod uwagę opłaty, z którymi w Polsce mamy do czynienia. Jeśli porównamy te dwa systemy, to łatwo zauważyć, że system opłatowy przy ewentualnym przekształcaniu w podatki ekologiczne jest o wiele prostszy od wyjątkowo skomplikowanego w Polsce systemu podatkowego.

Wydaje się, że podatki ekologiczne mogą docelowo – oczywiście po osiągnięciu pewnego poziomu, po przejściu ewolucji – być o wiele prostsze i łatwiejsze do zastosowania, jak również możliwe, że potencjalnie tańsze od obecnego systemu podatkowego.

Posel Jan Chojnacki /SLD/: Czy pan minister mógłby się odnieść do pytań i uwag podniesionych w dyskusji?

Podsekretarz stanu w MŚ Tomasz Podgajniak: Wszystkie decyzje tego typu konsultowane są w ramach rządu. W rozmowach międzyresortowych nie podnoszono jeszcze sprawy zniesienia akcyzy od energii elektrycznej. Jeżeli taka propozycja wypłynęłaby od ministra gospodarki i pracy, to zapewne z dobrym uzasadnieniem, które pokazywałoby, dlaczego i po co właśnie w tę stronę zmierzamy. Oczywiście akcyza nie jest najważniejszym elementem naszej polityki ekologicznej. Jeżeli chodzi o wpływ na sektor energii, będziemy mieli do czynienia z dużo poważniejszymi wyzwaniami natury czysto administracyjnej i to one mogą spowodować istotny wzrost cen energii – choćby związany z koniecznością inwestowania w przedsięwzięcia dotyczące ograniczania emisji.

Przypomnę, że traktat akcesyjny zobowiązuje nas do ograniczenia emisji z 800 tys. ton dwutlenku siarki, jaką w tej chwili mamy, do 450 tys. ton już za dwa lata, a więc praktycznie rzecz biorąc, czeka nas ogromna skala inwestycji, szacowana przez nas na około 11 mld złotych. Tak więc w tym momencie odejście od podatku akcyzowego wcale nie jest złym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę konieczność wygenerowania środków na te inwestycje.

Trzeba widzieć w całości wszystkie te kwestie. Instrumenty podatkowe, jak powiedziałem wcześniej, są z punktu widzenia Ministerstwa Środowiska bardzo istotnym narzędziem, ponieważ wpływają na liberalizację gospodarki, obejmują wszystkie podmioty i dzięki temu mogą skutecznie stymulować zachowania tych, którzy korzystają ze środowiska. Z tego punktu widzenia staramy się rozpracowywać tematy jak najgłębiej. Podjęliśmy bardzo intensywne prace i myślę, że na początku przyszłego roku będziemy mieli wypracowany, wspólnie z ministrem gospodarki i pracy, pewien pogląd na temat działania w zakresie polityki produktowej.

Wszystkie dzisiejsze prezentacje pokazują, że zakres tego instrumentu jest na poziomie kilku procent całego strumienia podatkowego, z jakim mamy do czynienia. Pewnie właśnie z tego powodu, że wszyscy obawiają się różnych skutków ubocznych, które trudno jest na dzień dzisiejszy przewidzieć. Biorąc pod uwagę cele, jakie sobie w tej chwili stawiamy w Polsce – przede wszystkim spadek bezrobocia,

albo inaczej mówiąc wzrost produktywności społeczeństwa, czyli przekroczenie bariery 60 proc. – musielibyśmy stymulować wszystkie mechanizmy finansowe, żeby rzeczywiście koszty pracy się obniżyły, ale też żeby opłacało się ludzi zatrudniać.

Tak więc musimy szukać takich instrumentów finansowych, które będą promowały zatrudnienie. Być może ta koncepcja, którą Komisja Europejska w Zintegrowanej Polityce Produktowej ostatnio lansuje, żeby obniżyć podatek VAT od tych usług i produkcji, które wymagają dużego nakładu pracy, to jest właśnie myślenie w dobrym kierunku, jednocześnie przyczyniające się do wzrostu dochodów państwa także poprzez zmniejszenie obciążeń natury socjalnej. Zagadnienie to jest w ogóle bardzo skomplikowane. Pan prof. Stanisław Czaja przyjął na siebie dość niewdzięczną rolę "advokata diabła", pokazując problemy, z jakimi będziemy się stykać.

Rząd, politycy muszą sobie zdawać sprawę także z możliwych zagrożeń, z konieczności bilansowania budżetu i dlatego mówimy tak ostrożnie, bez hurraoptymizmu. Oczywiście dobrze byłoby powiedzieć: tak, dzisiaj wdrażamy ekologiczną reformę fiskalną, ale przede wszystkim musimy przekonać do tego i polityków i społeczeństwo, że mamy do czynienia z użytecznym narzędziem, które ten efekt podwójnej dywidendy istotnie przynosi, a nie jest to tylko hipoteza badawcza.

Prezes InE Andrzej Kassenberg: Zaczę od odpowiedzi posłowi Stanisławowi Duliasowi. Otóż trudno nazwać pobożnym życzeniem to, co w Szwecji działa już od 1990 r., w Danii od 1994 r., w Holandii i w Wielkiej Brytanii od 1996 r., w Finlandii od 1997 r., a w Niemczech, Norwegii i we Włoszech od 1999 r. Tam wykonano pewną pracę, odpowiednio się przygotowano i wydaje się, że także tę pracę powinniśmy my wykonać. Nam nie chodzi o to, żeby od jutra wdrażać ekologiczną reformę fiskalną, ale żeby potraktować ją poważnie. Ocenić, jak może funkcjonować w Polsce, zwłaszcza w kontekście zatrudnienia, o czym mówił pan minister. Sądzę, że to jest właśnie ten powód, dla którego tak usilnie ku temu dążymy. Oczywiście wcale nie chodzi o to, żeby wszystkie te prace wykonywał Instytut na rzecz

Ekorozwoju, bo nie jest to nasza rola. Myśmy tylko wywołali problem i staramy się go pokazać.

Proszę zauważyć, że aby wypełnić unijne dyrektywy ekologiczne, musimy wydać 35-40 mld euro. W związku z tym, każde obniżenie emisji zanieczyszczeń, które zmniejsza ilość wydatków na rozwiązania typu „końca rury” jest dla nas korzystne. O tym też trzeba pamiętać. Kwestią zasadniczą jest to, o czym mówi czołowy ekonomista Porter: czy ostre przepisy ekologiczne przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw? Jest wiele dowodów, że tak się właśnie dzieje. Trzeba zatem zastanowić się, czy tego typu reforma nie mogłaby pomóc naszym przedsiębiorstwom stać się bardziej konkurencyjnymi. Ja nie mówię, że tak na pewno będzie. Ale jeśli tego nie zbadamy, to nie będziemy o tym wiedzieć.

Chciałbym też kilka rzeczy sprostować. Otóż, jeśli chodzi o 15 mld zł, to NIK ocenił, że górnictwo węgla kamiennego tyle właśnie dostało w formie dotacji czy ulg, łącznie z tą z 1 stycznia 2003 r., kiedy wszystkie niezapłacone opłaty ekologiczne zostały umorzone. Nawiasem mówiąc, ciekawy jestem, czy dzisiaj, kiedy górnictwo jest w dobrej sytuacji, zostanie to zwrócone do budżetu. Następna sprawa – nie mówiłem, że lansujemy tę ideę od 14 lat, tylko od 8 lat. 14 lat odnosiło się do Szwecji. Głównie chodzi o to, żeby Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Gospodarki i Pracy spróbowało wspólnie wysupłać trochę grosza i poprzez KBN zamówić odpowiednie opracowania, powołać zespół, który powiedziałby nam, jak mechanizm ekologicznej reformy fiskalnej mógłby zostać wykorzystany w naszych polskich warunkach. Jeśli chodzi o kwestie ucieczki w szarą strefę, to wydaje mi się, że sprawa jest mocno przesadzona, skoro mówimy o neutralności budżetowej i o tym, że skala tego zjawiska nie jest duża.

Posel Jan Chojnacki /SLD/: Temat rzeczywiście jest niezwykle ważny i drażliwy społecznie, bowiem mówimy o zrównoważonym rozwoju, co oznacza pogodzenie interesów gospodarki, interesów ekologii i podstawowego interesu: interesu człowieka. Dlatego mówiąc o tych wszystkich mechanizmach, trzeba zdawać sobie sprawę,

na ile możemy obciążyć społeczeństwo w danym momencie. Wszyscy zdajemy sobie sprawę, że należy dążyć, aby środowisko było jak najmniej zanieczyszczone, żeby była produkcja i żeby ludzie byli zadowoleni. Każdy z nas tego chce. Nie wiem, czy znajdzie się jakiś polityk, który chciałby mieć wokół siebie zdewastowane środowisko, byle tylko kominy dobrze dymiły.

Pamiętajmy jednak, że są pewne realia, których jeszcze dzisiaj nie możemy pokonać. Chodzi o realia ekonomiczne, ale również o realia informacyjne, żeby móc pokazać społeczeństwu, że jeśli pójdziemy w tym kierunku, to odniesiemy taki to, a taki sukces. Mówiono tu np. o energii. Jest energia geotermalna, ale jakoś nie potrafimy się z tym przebić. Przy transporcie podawano przykłady transportu samochodowego. A co z kolejami regionalnymi, o których zupełnie zapomnieliśmy i do których dziś trzeba dopłacać?

Słusznie poruszono problem lasów. Ale kto te lasy wycina? Czy przypadkiem nie firmy z krajów wysoko rozwiniętych, gdzie mówi się, że dbają o ekologię. Często jest tak, że co innego się mówi, a inaczej się realizuje. Jak pogodzić np. kwestie zagospodarowania przestrzennego z samodzielnością gmin? Takich problemów jest wiele. Uważam, że zbyt mało jest informacji na ten temat, iż warto poczekać 5-10 lat, aby przekonać się, że to wszystko obróci się na naszą korzyść.

Dziękuję wszystkim za udział w posiedzeniu, za ciekawą dyskusję. Mam nadzieję, że w najbliższym czasie podjęte będą prace zmierzające do pogłębionej analizy przedstawianych tu dzisiaj nowych rozwiązań. Zamykam posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.