

Grażyna Borys

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

CELE REGULACJI W OCHRONIE ŚRODOWISKA A PODATKI EKOLOGICZNE

1. Wstęp

W końcu lat siedemdziesiątych XX w. nastąpiła intensyfikacja procesu regulacji w ochronie środowiska. Równolegle, na gruncie teorii i praktyki gospodarowania, rozpoczęły się poszukiwania takich form regulacji, które najlepiej służyłyby osiągnięciu jej podstawowych celów. Formy regulacji w ochronie środowiska dzieli się ogólnie na formy regulacji bezpośredniej (*command-and-control regulations*) i formy regulacji pośredniej, w tym instrumenty ekonomiczne. W grupie form regulacji bezpośredniej ujmuje się różnego rodzaju normy techniczne i technologiczne, normy emisyjne i imisyjne, pozwolenia na emisje oraz nakazy i zakazy administracyjno-prawne. Natomiast do form pośrednich zalicza się podatki, opłaty i składki (*taxes, charge, fees*), subsydia, depozyty ekologiczne, zbywalne uprawnienia do emisji oraz dobrowolne porozumienia między rządem a emitentami zanieczyszczeń. Należy podkreślić, że dokonane pogrupowanie form regulacyjnych ma charakter bardzo ogólny i abstrahuje od toczącej się w literaturze przedmiotu dyskusji o klasyfikacji tych form oraz jej kryteriach [1, s. 32]. Jest ono jednak wystarczające w kontekście przedmiotu dalszych rozważań i analiz, dotyczących tego, w jakim stopniu podatki ekologiczne są w stanie sprostać podstawowym celom regulacji w ochronie środowiska.

2. Kiedy podatki ekologiczne są najlepszymi instrumentami regulacji w ochronie środowiska?

Zwykle projektowanie regulacji w ochronie środowiska ma wiele różnych celów. Wśród nich wymienia się:

- ich skuteczność ekologiczną,
- efektywność,
- elastyczność,
- kompatybilność z istniejącymi formami regulacyjnymi,
- wykonalność.

Pierwszym, niezwykle istotnym celem regulacji w ochronie środowiska jest ich *skuteczność ekologiczna*. Skuteczność to inaczej ogólny opis zakresu, w jakim cel został osiągnięty. Skuteczność ekologiczna mierzy zakres, w jakim zostały osiągnięte cele objęte polityką ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami.

Skuteczność ekologiczna regulacji jest zależna w dużej mierze od cech fizykochemicznych zanieczyszczeń, a zwłaszcza od sposobu ich rozprzestrzeniania się oraz uporczywości utrzymywania się w środowisku (kumulowania się). Zanieczyszczenia rozprzestrzeniają się, w zależności od ich rodzaju, bardziej lub mniej równomiernie w atmosferze, wodzie, glebie. Gdy pewien rodzaj zanieczyszczeń wykazuje, z punktu widzenia ochrony środowiska, dużą równomierność rozprzestrzeniania się, lokalizacja źródła jego emisji traci na znaczeniu. Istotna jest przede wszystkim wielkość emisji. Z natury rzeczy podatki ekologiczne (jako podatki mające charakter ogólny¹) „nie różnicują” źródeł zanieczyszczeń, a więc są skuteczne tylko w odniesieniu do zanieczyszczeń równomiernie się rozprzestrzeniających².

Ponadto zanieczyszczenia różnego rodzaju mają większą lub mniejszą zdolność kumulowania się w środowisku w różnych przedziałach czasowych. Te, których zdolność do kumulowania się jest większa, są bardziej dla tego środowiska uciążliwe. Powodują, że zakres strat środowiskowych jest wprost proporcjonalny do wielkości kumulacji, a nie do wielkości bieżącej emisji. I znów należy podkreślić, że podatek ekologiczny (jako pobranie o charakterze ogólnym) „nie różnicuje” określonych poziomów jakości środowiska w rozważanym okresie, a więc jest

¹ Podatki mają charakter ogólny, tzn. są nakładane na każdego podatnika spełniającego ustawowo określony warunek na tych samych zasadach. Podatki ekologiczne opłacają emitenci zanieczyszczeń, bez względu na źródła pochodzenia tych zanieczyszczeń (produkcyjne, transportowe, z „niskiej” czy wysokiej emisji).

² Podatki ekologiczne mogą być także skuteczne w odniesieniu do ochrony środowiska przed odpadami komunalnymi czy ściekami w obrębie aglomeracji miejskiej. Odpady są bowiem wywożone na jedno wysypisko śmieci, a ścieki wędrują do jednej oczyszczalni ścieków, a więc lokalizacja poszczególnych gospodarstw domowych nie ma znaczenia.

skuteczne tylko w odniesieniu do zanieczyszczeń wykazujących małą zdolność do kumulacji.

Ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami rozprzestrzeniającymi się nierównomiernie i kumulującymi się powinna być zatem prowadzona z wykorzystaniem form regulacyjnych innych niż podatki, zwłaszcza z wykorzystaniem norm emisyjnych i imisyjnych [4, s. 11]. Ale nawet objęcie przedmiotem podatków ekologicznych zanieczyszczeń rozprzestrzeniających się równomiernie i nie kumulujących się w środowisku nie zapewni automatycznie ich skuteczności. Istotny jest także sposób (łatwość) ustalania wielkości różnych zanieczyszczeń, czyli podstawy opodatkowania.

Wielkość emisji różnych zanieczyszczeń może być ustalana bezpośrednio bądź pośrednio. Sposób bezpośredni polega na bezpośrednim pomiarze i monitoringu emisji. Nie zawsze jednak ten sposób może być zastosowany. Na przykład nie można bezpośrednio zmierzyć i monitorować uwalniania się do środowiska metanu pochodzenia rolniczego. Należy poszukiwać substytutu do oszacowania emisji tego zanieczyszczenia. Może nim być liczba zwierząt hodowanych w gospodarstwie rolnym (świń, krów, owiec itp.). Doskonalszy substytut będzie brał pod uwagę gatunek zwierząt hodowlanych i rodzaj paszy (zwierzęta mogą paść się wolno lub mogą być karmione paszą zbożową). Substytutem umożliwiającym oszacowanie emisji zanieczyszczeń zubożających warstwę ozonową ziemi jest liczba urządzeń klimatyzacyjnych, chłodniczych i zamrażających oraz pomp ciepła zawierających substancje zubożające warstwę ozonową (CFC i HCFC) poddawanych użytkowemu składowaniu. Gdy stosowane substytuty będą bardzo ogólnikowe, źle dobrane, podatki ekologiczne mogą być nieskuteczne w osiągnięciu celów środowiskowych.

Kolejnym celem projektowania regulacji w ochronie środowiska jest ich *efektywność*. Oznacza ona, że koszty regulacji nie przewyższają efektów osiąganych dzięki tym regulacjom. Wielu autorów podkreśla, że podatki ekologiczne zapewniają tzw. efektywność statyczną lub, jak twierdzą inni, efektywność kosztową [6, s. 20]. Zrównują one bowiem krańcowe koszty ograniczania zanieczyszczeń w kręgu wszystkich podatników, a administracja publiczna ds. ochrony środowiska nie musi mieć informacji na temat opcji taki ograniczeń. Każdy podatnik ma wybór między redukowaniem zanieczyszczeń w nieco wyższym stopniu a płaceniem nieco wyższego podatku. Wykorzystuje on swoje własne informacje o kosztach redukcji zanieczyszczeń w taki sposób, aby powziąć optymalną dla siebie decyzję. Jeśli podatek jest właściwie ustalony, decyzja ta jednocześnie będzie najlepsza ze społecznego punktu widzenia. Podatki wywołują sygnały cenowe, które są przekazywane do wszystkich podmiotów mających wpływ na wielkość emisji poprzez swoje zachowania konsumpcyjne lub produkcyjne.

Nie mniej ważnym celem projektowania regulacji środowiskowych jest ich efektywność dynamiczna, inaczej długookresowa, uzależniona od zakresu prowa-

dzonych badań, wdrażania nowych technologii i technik, wielkości nakładów inwestycyjnych. Teoretycznie podatki ekologiczne, będące trwałym elementem regulacji w ochronie środowiska, tworzą zachęty do działań naukowo-badawczych i inwestowania w nowe techniki i technologie. Jeśli jednak w sprawie tych podatków toczą się ostre polemiki, gdy dochodzi do licznych zwolnień i ulg podatkowych lub gdy istnieje silna ochrona wartości intelektualnej w obrębie inżynierii środowiskowej, poziom inwestowania podatników w ochronę środowiska może się okazać tak niski, że nie osiąga się celu, którym jest utrzymywanie efektywności dynamicznej.

Trzecim wyodrębnionym celem regulacji w ochronie środowiska powinna być ich elastyczność, czyli zdolność regulacji do dostosowywania się do nowych warunków, związanych ze zmianami technologicznymi, nowymi tendencjami w wykorzystywaniu zasobów, nowymi odkryciami naukowymi itp. Elastyczność regulacji ogranicza konieczność budowy i wdrażania nowych strategii działań przez administrację publiczną ds. ochrony środowiska. Elastyczność umacnia efektywność regulacji oraz minimalizuje zakłócenia w ekonomice podmiotów gospodarczych podlegających regulacjom. Podatki ekologiczne zakładają elastyczność w sposobie reagowania na nie podmiotów gospodarczych – każdy emitent zanieczyszczeń ma wybór między redukcją zanieczyszczeń a płaceniem podatku.

Kolejnym celem projektowania regulacji w ochronie środowiska jest kompatybilność, czyli spójność nowych form regulacji z już istniejącymi. Cel ten ma związek m.in. z kosztami stałymi wynikającymi z kreowania nowych form regulacji. Najczęściej kreacja nowych form nie oznacza całkowitego demontażu form już istniejących od pewnego czasu. Te „stare” formy mogą być zaadaptowane do nowych zadań, gdy się okaże, że są one przetestowane, zaakceptowane, dobrze rozumiane i dobrze odbierane. W tym sensie podatki ekologiczne wywodzą się z utrwalonego i dobrze rozwiniętego we współczesnych gospodarkach systemu podatkowego, mającego wielowiekową tradycję. Stanowi to ich potencjalną zaletę jako formy regulacji. Z drugiej jednak strony podatki ekologiczne są nową formą podatku, a teoria podatków dostarcza wielu dowodów na to, że stare podatki są zawsze znoszone lepiej niż nowe. Jak twierdzą Gaudemet i Molinier, „podatki są jak myśliwi: najstarsi czynią najmniej szkody” [2, s. 445].

Nowe formy regulacji powinny także wchodzić w interakcje z istniejącymi formami, które mogą je uzupełniać. Na przykład, podatki ekologiczne wymagają koordynacji z różnymi formami bezpośredniej regulacji w ochronie środowiska, takimi jak pozwolenia na emisję, administracyjno-prawny nakaz pomiaru i monitorowania zanieczyszczeń przez emitentów.

Ostatnim, istotnym celem regulacji w ochronie środowiska jest ich wykonalność, polegająca na pozyskaniu dla nich wsparcia społecznego i politycznego. Inicjatorzy zmian muszą zdawać sobie sprawę, że w systemach demokratycznych i gospodarkach rynkowych bez tego poparcia regulacje, mimo ich poprawności teoretycznej, nie mogą być wprowadzone. Uzyskanie poparcia społecznego jest trudne

– ze względu na różnice w poziomie kultury różnych grup społecznych i w poziomie świadomości ekologicznej. Ludzie prezentują zróżnicowane postawy w różnych kręgach kulturowych i w odniesieniu do różnych problemów, związanych z wykorzystaniem instrumentów cenowych do osiągnięcia celów środowiskowych. Na przykład niektórzy uważają, że nie jest etyczne, iż emitenci zanieczyszczeń mogą „wykupić się” za cenę podatku, zdejmując z siebie obowiązek bezwzględnego ograniczania emisji. Jednocześnie są też osoby, które uważają, że mają prawo do dóbr środowiskowych za darmo i z zasady zdecydowanie przeciwstawiają się konieczności płacenia za nie. Również wielu ludzi, którzy nie są przyzwyczajeni do reguł gospodarki rynkowej, jest głęboko sceptycznych wobec sugestii, że zwykłe zmiany cen, bez przymusu, będą prowadziły do znacznych, trwałych zmian w zachowaniach. Dowody empiryczne sugerują, że reakcje na sygnały cenowe są istotne, ale trudno określić, czy są one wystarczająco skuteczne [3, s. 74].

Wykonalność zaprojektowanych regulacji w ochronie środowiska zależy także od uzyskania poparcia politycznego – poparcia głównych podmiotów życia politycznego. W różnych krajach grupy nacisku politycznego mogą być różne. Jedną z nich może być biurokratyzowana administracja publiczna. Zintensyfikowane w ostatnich dziesiątkach lat programy regulacyjne w ochronie środowiska stworzyły wiele miejsc pracy w administracji. Rządy z reguły preferują te formy regulacji, które są mniej destrukcyjne z administracyjnego punktu widzenia. Jeśli administracja jest silna w reprezentowaniu własnych interesów, to może poszukiwać form regulacyjnych, które będą zwiększały jej uprawnienia uznaniowe i wymagały dalszej jej rozbudowy. Biurokraci bardzo często przeciwstawiają się formom ekonomicznym, w tym podatkowym, gdyż wówczas ich rola zostaje ograniczona do funkcji monitorującej.

Podatki ekologiczne mogą być także niechętnie przyjmowane przez lobby przemysłowe, zwłaszcza przez duże przedsiębiorstwa przemysłu metalurgicznego, energetycznego, chemicznego itp., które mogą się obawiać o swoją konkurencyjność, zwłaszcza w skali międzynarodowej.

Podatki ekologiczne wprowadzają także korekty dochodów gospodarstw domowych, gdyż należą do tzw. podatków przerzucanych. Zakres tej przerzucalności zależy od elastyczności popytu na dobra i usługi, których produkcja czy świadczenie wiąże się z emisją zanieczyszczeń będących przedmiotem opodatkowania. Przy małej elastyczności popytu przedsiębiorca może przerzucić ciężar opodatkowania na ostatecznego konsumenta danego dobra czy usługi, którym jest zazwyczaj gospodarstwo domowe. Przy zwiększającej się elastyczności te możliwości się kurczą. Zatem efektem towarzyszącym podatkom ekologicznym może być spadek dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych, co zagraża celowi tej formy regulacji, czyli jej wykonalności politycznej.

Podatkom ekologicznym, jako formie regulacji pośredniej w ochronie środowiska, „udziela” politycznego wsparcia hipoteza podwójnej dywidendy. Pierwsza

dywidenda odnosi się do poprawy jakości środowiska w wyniku tego, że podatki ekologiczne prowadzą do podrożenia działań związanych z jego zanieczyszczeniem. Druga dywidenda zakłada, że wprowadzaniu podatków ekologicznych może towarzyszyć spadek obciążeń czynnika pracy (podatku od dochodu osobistego, składek na ubezpieczenia społeczne), gdyż nowe podatki będą zwiększać dochody budżetowe. Z kolei spadek obciążeń pracy powinien skutkować wzrostem zatrudnienia (spadkiem bezrobocia). Druga dywidenda z wprowadzenia podatków ekologicznych jest w literaturze przedmiotu przedstawiana jeszcze bardziej szczegółowo. Niektórzy z autorów rozróżniają w ramach tej dywidendy trzy dalsze: „czerwoną”, oznaczającą wzrost wydatków państwa na skutek wzrostu dochodów, „niebieską”, polegającą na wzroście zysków przedsiębiorstw w wyniku potaniaenia pracy, i „różową”, oznaczającą wzrost zatrudnienia [5, s. 11].

3. Wnioski

Podatki ekologiczne zapewniają, jeśli są dobrze skonstruowane, bodźce do statycznej i dynamicznej efektywności w całej gospodarce. Stanowią elastyczną formę regulacji, która z łatwością reaguje na zmiany warunków zarówno ekonomicznych, jak i technologicznych. Podatki te mogą wykorzystywać istniejące systemy monitorowania zanieczyszczeń oraz korzystać z funkcjonującej administracji podatkowej i karno-skarbowej. Towarzyszy im duża wykonalność polityczna, jeżeli wprowadzeniu towarzyszy reforma całego systemu podatkowego. Są one jednak odpowiednie wyłącznie do pewnych rodzajów zanieczyszczeń (łatwo rozprzestrzeniających się i nie kumulujących się w środowisku w dłuższych okresach) oraz wtedy, gdy te zanieczyszczenia mogą być monitorowane przy relatywnie niskich kosztach.

Literatura

- [1] Fiedor B., Graczyk A., *Funkcje i cele instrumentów ekonomicznych użytkowania i ochrony środowiska w świetle strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju gospodarki polskiej*, [w:] B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem. Teraźniejszość i przyszłość*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2003.
- [2] Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- [3] Hoerner A., Bosqet B., *Environmental tax reform: the European experience*, Center for a sustainable economy, Washington 2001.
- [4] Kerr S., *Ecological tax reform*, Report prepared for Ministra of Environment New Zealand, MOT-U, 2001.
- [5] Pahlke A., *Allokative und intergenerationale Effekte einer ökologischen Steuerreform*, Josef Eul Verlag GmbH, Lohmar-Köln 2000.
- [6] Wallart N., *The political economy of environmental taxes*, Edward Legar Publishing Inc., Massachusetts 1999.

GOALS OF REGULATIONS IN ENVIRONMENT PROTECTION VS. ECOLOGICAL TAXES

Summary

The objective of the hereby article is to provide an analysis of the problem whether ecological taxes are capable of meeting basic goals of regulations in environment protection. Among such goals there are the following: ecological effectiveness, static and dynamic efficiency, flexibility, compatibility with the existing forms of regulations and political feasibility.