

Zbigniew Jakubczyk, Marek Janicki

EKOLOGICZNA REFORMA PODATKOWA JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW PRZEMIAN FINANSÓW PUBLICZNYCH PAŃSTWA

1. Wstęp

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w działaniu praktycznym można dostrzec różnego rodzaju koncepcje dotyczące reformy finansów publicznych. Stają się one przyczynkiem do podjęcia dyskusji na temat niektórych aspektów funkcjonowania państwa. Wydaje się, że nie budzi dziś wątpliwości konieczność przeprowadzenia kompleksowej reformy, która uwzględniałaby aktualne kierunki modyfikacji systemu finansów publicznych. W tym zakresie ważne wydaje się podniesienie kwestii reformy systemu podatkowego i uwzględnienia w tym procesie nowoczesnych trendów.

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki ekologicznej reformy podatkowej (ERP) jako elementu związanego z przemianami finansów publicznych. Dokonano prezentacji podstawowych założeń ERP oraz wstępnej oceny kosztów i korzyści związanych z implementacją tego rozwiązania w Polsce. Nasze rozważania nie dają wyczerpujących odpowiedzi na większość pytań związanych z efektywnością ERP. Należy je raczej uważać za zachętę do dyskusji i przemyśleń.

2. Podstawowe kierunki zmian instrumentów ochrony środowiska w Polsce

Jednym z elementów realizacji zrównoważonego rozwoju jest prowadzenie polityki ochrony środowiska. Podstawowe znaczenie dla wyboru określonej polityki mają: skuteczność, rozumiana jako zdolność do rozwiązywania problemów, efektywność – przewaga efektów nad kosztami – oraz sprawiedliwość oznaczająca równowagę kosztów i korzyści pomiędzy wszystkimi zainteresowanym stronami. By te wymagania zostały spełnione, konieczne są instrumenty realizacji tej polityki. W przypadku ochrony środowiska instrumenty te możemy

podzielić na administracyjne i ekonomiczne, dołączając jeszcze dodatkowo instrumenty z dziedziny zarządzania.

Polski system instrumentów ochrony środowiska ma mieszany charakter, to znaczy funkcjonują w nim instrumenty regulacji zarówno bezpośredniej, jak i ekonomicznej. W sferze ekonomicznej kluczową rolę odgrywają fundusze ekologiczne, które są drugim, po środkach własnych przedsiębiorstw, z głównych środków finansowania inwestycji ochronnych. System zasilania funduszy w latach dziewięćdziesiątych przez opłaty oraz środki pieniężne wypływające z aktywnej polityki finansowej (zwroty pożyczek, inwestycje kapitałowe itp.) pozwalały na zasilanie funduszy w stopniu wystarczającym. Powiększająca się redukcja emisji oraz ogólny kryzys finansów publicznych spowodowały, że środki te stały się niewystarczające. Uznano, że:

a) polski system finansowania potrzeb inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska jest nieadekwatny do tendencji zachodzących w Unii Europejskiej,

b) w obecnym kształcie nie generuje wystarczających środków dla sfinansowania bieżących i przyszłych celów polityki ekologicznej, w tym wynikających z wymagań UE,

c) zbyt wąski jest zakres stosowania rynkowych narzędzi ekonomicznych w ramach polityki ekologicznej państwa [11, s. 31].

Reforma polskiego systemu instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska powinna przebiegać w kilku kierunkach (więcej w [5]). W sferze opłat za emisję zanieczyszczeń do powietrza planuje się ograniczenie tempa ich wzrostu oraz ograniczenie ilości substancji objętych opłatami. To ostatnie rozwiązanie ma ograniczyć wysokość kosztów transakcyjnych¹, przychody z emisji niektórych substancji były bardzo niskie, przy wysokich kosztach monitoringu. Podobne zmniejszenie liczby substancji ma dotyczyć ścieków odprowadzanych do wód lub ziemi.

Ponieważ istnieje tendencja do większego obciążania gospodarstw domowych kosztami użytkowania i zanieczyszczania środowiska, planuje się także wprowadzenie jednolitej opłaty ryczałtowej za pobór wód podziemnych oraz za odprowadzanie ścieków z nieruchomości nie podłączonych do kanalizacji i nie korzystających z oczyszczalni przydomowych [4, s. 11]. Rozwiązanie takie może wprowadzić każde państwo będące członkiem Unii Europejskiej w ramach posiadanej autonomii. Aktualnie takie rozwiązania funkcjonują w Austrii, Belgii i Finlandii.

Szczególnie widoczne powiększenie wpływów funduszy ekologicznych ma przynieść wydłużenie listy wyrobów objętych opłatami produktowymi.

W zakresie instrumentów fiskalnych ma nastąpić wdrożenie preferencyjnego systemu naliczania stawek amortyzacyjnych dla obiektów ochrony środowiska oraz zwolnień od podatku od nieruchomości dla obiektów przeznaczonych przede wszystkim na cele ekologiczne wraz z gruntami.

¹ Chodzi tutaj o rynkowe koszty transakcyjne, obejmujące koszty badań, negocjacji i kontroli, w odróżnieniu od menedżerskich i politycznych kosztów transakcyjnych (por. [9, s. 23]).

3. Podstawowe założenia ekologicznej reformy podatkowej

Istotnym elementem zmian w sferze instrumentów fiskalnych może być ekologiczna reforma podatkowa [1; 2]. Istota tej reformy polega na:

- zwiększeniu opodatkowania emitowanych do środowiska zanieczyszczeń i zużywanych zasobów naturalnych,
- obniżeniu ciężarów podatkowych nakładanych na dochody osobiste, dochody kapitałowe oraz obniżeniu składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe.

ERP charakteryzuje się neutralnością wobec dochodów i wydatków budżetowych. Jest to możliwe dzięki przesunięciu obciążeń podatkowych z czynnika pracy na czynnik zużycia zasobów, tzn. podnoszenie podatków w jednym obszarze związane jest z obniżaniem w drugim. Podatnicy będą zmuszeni do zapłaty wyższych podatków np. od energii, za zużycie wody czy wytwarzanie odpadów, ale z kolei zapłacą mniejszy podatek dochodowy czy też niższą składkę z tytułu ubezpieczeń emerytalno-rentowych.

W wyniku podjętej ERP zakłada się wystąpienie efektu „podwójnej dywidydy”, który polega na jednoczesnym realizowaniu dwóch celów: poprawy stanu środowiska naturalnego oraz zwiększenia się liczby miejsc pracy. W wyniku większego opodatkowania energii, wody i transportu generowane są impulsy cenowe, których celem jest skłonienie użytkowników do oszczędnego i racjonalnego wykorzystywania oraz podejmowania inwestycji w nowoczesne i przyszłościowe technologie. Niższe koszty zatrudniania pracowników mogą przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy. Twórcy ERP zakładają, że może ona korzystnie oddziaływać na rozwój eksportu ze względu na preferowanie przez rynki światowe produktów energooszczędnych i przyjaznych środowisku. Umożliwi także podejmowanie przez podatników w ramach mikroekonomicznej optymalizacji samodzielnych decyzji o zakresie oddziaływania na środowisko i tym samym ponoszonych z tego tytułu kosztów.

Istotnym czynnikiem, wpływającym na podejmowanie działań zmierzających do wdrożenia ERP w Polsce jest prowadzenie przez niektóre państwa należące do Unii Europejskiej intensywnych prac zmierzających do implementacji podobnych rozwiązań. Do tej grupy zaliczyć należy m.in.: Danię, Francję, Holandię, Niemcy, Szwecję, Węgry czy Wielką Brytanię. Warto podkreślić, że w przyszłości współpraca w zakresie ERP i proces jej wdrażania może przyczynić się do wypracowania koncepcji podatku wspólnotowego, o ile proces integracji europejskiej zostanie pogłębiony i obejmie także integrację w wymiarze politycznym.

Podejmując próbę zastosowania ERP w Polsce, można i należy wykorzystać doświadczenia zdobyte przez inne państwa. Prowadzenie działań, których celem jest zreformowanie istniejącego już systemu, poza potrzebą wyeliminowania istniejących błędów, powinno także zagwarantować sprawność i skuteczność systemu w przyszłości. Wprowadzenie bowiem rozwiązań cząstkowych, wyizolowanych, nie powiązanych z pozostałymi elementami nie gwarantuje sukcesu lub może narazić na zdyskredytowanie koncepcji i utratę zaufania wśród podmiotów

biorących udział w zamierzonej lub realizowanej reformie. Reforma finansów publicznych i w jej ramach wprowadzenie ERP wymaga zintegrowanych działań ukierunkowanych na kompleksowe cele.

4. Próba oceny wybranych aspektów ERP

Każda korekta systemu finansów publicznych, a w szczególności systemów podatkowych, generuje koszty i korzyści. Wydaje się, że do grup, które mogą istotnie odczuwać ewentualne konsekwencje ERP, zaliczyć należy m.in. sektor MŚP, gospodarstwa domowe oraz instytucje, dla których podatki ukształtowane w ramach ERP stanowiąc będą źródło dochodów.

W przypadku ekologicznej reformy podatkowej niezwykle istotne byłyby zarówno rynkowe jak i polityczne koszty transakcyjne. Przede wszystkim związane są one z nowelizacją aktów prawnych. Ponieważ jakość prawodawstwa stanowionego przez Parlament bywa niekiedy bardzo niska, konieczne wydaje się przeprowadzenie dokładnych badań i symulacji przed dokonaniem zmian legislacyjnych. Dotychczasowe analizy mają głównie charakter makroekonomiczny, pomijający uwarunkowania sektorowe (np. [8]). Szczegółnej analizy wymaga grupa małych i średnich przedsiębiorstw. Podmioty te ponoszą relatywnie niskie wydatki na finansowanie prac badawczo-rozwojowych. Dotyczy to także przedsięwzięć związanych z ograniczeniem zużycia energii. W przypadku niektórych dziedzin skokowe podniesienie cen nośników energii i wody może zmienić wynik finansowy firmy.

Podobne zagrożenia widać w przypadku gospodarstw domowych. Konieczna wydaje się symulacja zmian udziału w dochodach, w szczególności w gospodarstwach najbiedniejszych. Wzrost udziału gospodarstw nie płacących bieżących rachunków spowodowałby bardzo negatywny odbiór społeczny ekologicznej reformy podatkowej, tym bardziej że trwające od początku lat dziewięćdziesiątych urealnienie cen energii spowodowało wyczerpanie tzw. prostych rezerw energetycznych w gospodarstwach domowych.

W tej sytuacji rozważenia wymaga wdrożenie „wychowawczych”, mówiąc językiem F. Lista, mechanizmów osłonowych. Musiałyby one uwzględniać średni okres dostosowawczych zmian technologicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz zakres i trwałość sfery ubóstwa dla gospodarstw domowych.

Likwidacja dopłat oraz przejście do stosowania cen realnych w istotnym stopniu likwidują presję inflacyjną. Pozwala na większą przejrzystość ustalania cen usług publicznych przez monopole naturalne, a także na wyrównywanie szans konkurencyjnych przedsiębiorstw (por. [10]).

Reforma wzbudzi także bariery instytucjonalne. Instytucje rozumiemy tutaj w ujęciu Veblenowskim, przejętym przez nową ekonomię instytucjonalną, jako zespoły nawyków, sposobów myślenia i metod działania mające najczęściej

prawne usankcjonowanie. Wydaje się, że w przypadku proekologicznej reformy podatkowej mogą wystąpić trzy typy barier:

- a) bariera wydatków stałych,
- b) bariera polityczna,
- c) bariera psychologiczna.

Pierwsza bariera dotyczy małego pola manewru, jakie mają władze w przypadku dużego udziału wydatków stałych (sztywnych) w całości wydatków budżetowych. Gdyby skala spadku wpływów na ubezpieczenia społeczne i emerytalno-rentowe była znacznie większa niż wzrost środków z nowych podatków proekologicznych, naturalną tendencją rządu stałaby się chęć „ręcznego sterowania” całym systemem. Może to doprowadzić do załamania reformy na wstępnym etapie realizacji.

Barierę polityczną należy rozpatrywać w kategoriach nowej ekonomii instytucjonalnej². Jednym z pól badawczych tej nauki jest poszukiwanie źródeł popytu i podaży w zakresie państwowej regulacji, w tym w sferze ochrony środowiska przyrodniczego. Popyt jest generowany przede wszystkim zapotrzebowaniem regulacyjnym określonej branży albo działających w niej przedsiębiorców. Podaż natomiast jest odpowiedzią na postulaty organizacji ekologicznych, stowarzyszeń naukowych i zawodowych czy też społeczności lokalnych. Na ogół producenci są skuteczniejsi, bo łatwiej mogą zorganizować wewnętrznie homogeniczne grupy nacisku.

Popyt na regulację w przypadku przedsiębiorców jest ograniczony do obniżenia kosztów pracy. Natomiast wprowadzeniu regulacji ekologicznych przeciwne jest lobby oparte przede wszystkim na szeroko rozumianym sektorze energetycznym. Lobby to w istotnym stopniu zahamowało wprowadzenie podatku ekologicznego od paliw w połowie lat dziewięćdziesiątych. Znacznie słabsze jest lobby po stronie podażowej, w szczególności ze względu na zjawisko rozproszenia korzyści.

Bariera psychologiczna związana jest z istniejącą zawsze obawą przed zmianami w systemie podatkowym. Wzmocniona jest ona dodatkowo psychologiczną niechęcią do aparatu skarbowego. Ma on generalnie nie najlepszą opinię w zakresie jakości pracy, istnieje ograniczone zaufanie podatników do należytego przestrzegania przez polski system podatkowy zasad podatkowych. Będzie się to łączyć z typową dla wszystkich krajów powszechną niechęcią podatników do płacenia podatków i do zmian w systemie podatkowym. Może zadziałać tutaj prawo W von Gerloffa głoszące wzrost oporu wobec podatków wraz z ich wzrostem. Co prawda, w przypadku podatków pośrednich ściągальność jest znacznie łatwiejsza niż w przypadku bezpośrednich, jednakże liczne doświadczenia z polskiego sektora paliwowego wskazują na daleko idącą nieszczelność systemu.

Należy też wskazać na istotne korzyści związane z implementacją ERP. Ponieważ są one omawiane w licznych publikacjach (por. np. [2]), zostanie przedstawiona tylko ich enumeratywna prezentacja. Do korzyści z ERP zaliczyć należy przede wszystkim:

² Podstawy metodologiczne tego kierunku można znaleźć w [6].

- a) uwzględnienie w cenach produktów kosztów zewnętrznych, w szczególności transportu,
- b) obniżenie opodatkowania i kosztów pracy,
- c) kreowanie konsumenckich postaw proekologicznych, nakierowanych na oszczędność energii i zasobów nieodnawialnych,
- d) potencjalny wzrost popytu inwestycyjnego,
- e) potencjalna możliwość zwiększenia eksportu.

5. Podsumowanie

Wydaje się, że na obecnym etapie prac i poziomie wiedzy trudno jednoznacznie ocenić koszty i korzyści związane z implementacją ERP. Analiza kosztów i korzyści wskazuje na potencjalne szanse i zagrożenia, nie jest w stanie dokładnie ich skwantyfikować. Dodatkowo brakuje długookresowych doświadczeń płynących z kompleksowego jej wdrożenia, gdyż dotychczasowe działania koncentrują się na fragmentarycznych korektach wybranych systemów podatkowych.

Wydaje się, że można zgodzić się ze stwierdzeniem J. Śleszyńskiego: „trzeba ostudzić nadmiernie optymistyczne oczekiwania niezależnych organizacji ekologicznych oczekujących natychmiastowych i szybkich efektów takich zmian” [11, s. 30].

Dodatkowo, ze względu na złożoność ERP, konieczne wydaje się przeprowadzenie szczegółowych badań w celu ustalenia słabych i mocnych stron reformy oraz jak najlepsze rozpoznanie ewentualnych ograniczeń, które mogą wystąpić wśród różnych grup podmiotów objętych ERP. Warto podkreślić, że zagrożenie płynące z gwałtownych zmian jednego segmentu finansów publicznych, bez holistycznego podejścia do problemu.

Po przeprowadzeniu powyższych badań zmiany systemowe należy uzupełnić o mechanizmy osłonowe w stosunku do tych podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, dla których skutki ekonomiczne ERP będą szczególnie uciążliwe.

Literatura

- [1] *Analiza bodźcowych podatków proekologicznych w wybranych krajach zachodnich i możliwość ich wprowadzenia w Polsce*, red. J. Famielec, AE, Kraków 2003.
- [2] *Ekologiczna reforma podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
- [3] Europejski Bank Centralny, *Biuletyn informacyjny*, grudzień 2004.
- [4] Fiedor B. i in., *Koncepcja modyfikacji systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska. Raport końcowy*, AE, Wrocław 2003.

-
- [5] Fiedor B. i in., *Założenia do opracowania aktów prawnych zgodnie przyjętą przez Rząd koncepcją modyfikacji instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska w Polsce wraz z oceną skutków proponowanych regulacji. Raport końcowy*, AE, Wrocław 2004.
- [6] Fiedor B., *Regulacja ekologiczna jako rodzaj regulacji publicznej w gospodarce rynkowej – ujęcie normatywne a ekonomia polityczna regulacji*, [w:] *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, AE, Wrocław 2003.
- [7] Gierczycka J., *Konkurencyjność gospodarki polskiej a ekorozwój*, [w:] *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, AE, Wrocław 2003.
- [8] Małecki P. *Propozycja wprowadzenia w Polsce proekologicznej reformy podatkowej*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, AE, Kraków 2005.
- [9] Platje J., *Institutional Change and Poland's Economic Performance since the 1970s. Incentives and Transaction Cost*, Uniwersytet Opolski, Opole 2004.
- [10] *Proekologiczna reforma budżetu – przykład węgierski*, red. A. Kossenberga, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2004.
- [11] *Zielone podatki. Ekologiczna reforma fiskalna*, [od redakcji] „Ekofinanse” 2004 nr 7-8.

ECOLOGICAL REFORM OF THE TAX SYSTEM AS AN ELEMENT OF REFORMING PUBLIC FINANCE

Summary

In the article the concept of ecological reform of tax system as an element of reforming public finance in Poland is discussed. First, the direction of change in economic instruments used for environmental protection is presented within the context of Poland's EU accession. Second, the basis of ecological reform of the system is discussed. Third, potential threats and benefits connected with the implementation of reforms are described. It is argued that ecological reform of the tax system should be implemented within the context of change in other areas of public finances. A conclusion is that the implementation of reforms should be evolutionary and should be accompanied by protective measures.

Dr inż. Zbigniew Jakubczyk jest pracownikiem Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Dr Marek Janicki jest pracownikiem Katedry Finansów i Rachunkowości Uniwersytetu Opolskiego.