

*Ivan Telega**

SZANSE ORAZ ZAGROŻENIA STOSOWANIA PODATKÓW EKOLOGICZNYCH W PRAKTYCE GOSPODARCZEJ

OPPORTUNITIES AND RISKS OF ENVIRONMENTAL TAXES APPLICATION

Summary

Practical application of environmental taxes is very complicated because apart from achievement of environmental goals, they may have a significant impact on the economy. There is a risk that the introduction of ill-designed tax not only fails to reach the intended environmental goals, but also cause different costs for the society. Distributional effects of environmental taxes could be an important threat, causing the welfare loss for people with the lowest incomes. One possible solution is to implement a comprehensive ecological tax reform providing double dividend – reaching environmental goals and stimulating the economy. Conclusions of polish researchers on the possibility of implementing the principles of ecological tax reform are moderate positive. The reform can provide a greater opportunity to integrate environmental objectives in the state tax system, thereby creating a basis for sustainable development.

1. Uwagi wstępne

Świadomość presji gospodarczej działalności człowieka na środowisko naturalne spowodowała wzrost zainteresowania wśród ekonomistów metodami internalizacji niekorzystnych środowiskowych efektów zewnętrznych. Jedną z możliwości jest stosowanie ekonomicznych instrumentów w postaci podatków i opłat. Argumentem przemawiającym za ich stosowaniem jest wyższa efektywność kosztowa w porównaniu z instrumentami regulacji bezpośredniej.

* mgr, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Praktyczne stosowanie podatków ekologicznych jest bardzo skomplikowane z tego względu, że oprócz realizacji celów środowiskowych mogą one w sposób istotny wpływać na wiele aspektów funkcjonowania gospodarki. Bardzo problematyczne jest również właściwe skonstruowanie podatku.

Teza opracowania zakłada, że zrozumienie skomplikowanych interakcji gospodarczych wywołanych wprowadzeniem ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, w tym szans oraz zagrożeń związanych ze stosowaniem podatków ekologicznych, pozwoli realizować cele polityki ekologicznej w sposób skuteczny oraz ekonomicznie efektywny. Autor jest świadom, że problem realizacji polityki ekologicznej znacznie wykracza poza obszar podatków i opłat ekologicznych. Ze względu na kluczową rolę tego typu instrumentów oraz możliwość przedstawienia problemu w sposób uproszczony, zasadne jest pewne zawężenie problematyki.

Podatki i opłaty ekologiczne mogą być rozpatrywane w różnych aspektach:

- ekonomicznym, związanym z wyceną oraz internalizacją efektów zewnętrznych;
- ekologicznym, jako motywacja do zachowań przeciwdziałających powstawaniu zanieczyszczeń;
- fiskalnym, jako źródło dochodów państwa.

Celem opracowania jest identyfikacja głównych szans oraz zagrożeń związanych z praktycznym stosowaniem podatków ekologicznych, służących realizacji założeń polityki ekologicznej.

2. Teoretyczne podstawy stosowania podatków ekologicznych

Uzasadnieniem stosowania podatków ekologicznych jest fakt występowania na dużą skalę zanieczyszczeń, jako ubocznych skutków prowadzenia działalności gospodarczej. W teorii ekonomii wiąże się to z pojęciem tzw. efektów zewnętrznych, jako jednej z przyczyn zawodności mechanizmu rynkowego. Efekty zewnętrzne powstają wtedy, gdy określona osoba lub przedsiębiorstwo podejmuje działania, które wywierają wpływ na sytuacje innych osób lub przedsiębiorstw, a nie są rekompensowane odpowiednio płatnością. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w warunkach wolnego rynku dokonują decyzji dotyczących wielkości produkcji w oparciu o rachunek prywatnych kosztów i korzyści. W sytuacji gdy produkcja wiąże się z emisją zanieczyszczeń (negatywne efekty zewnętrzne, tzw. *externalities*), powstają dodatkowe koszty społeczne (np. koszty oczyszczania). Produkcja dóbr powodujących efekty zewnętrzne jest nadmierna w stosunku do społecznie efektywnej wielkości produkcji [Stiglitz 2004, s. 255]. Istnieje zatem potrzeba opracowania mechanizmu internalizacji efektów zewnętrznych, tzn. objęcia ich rachunkiem ekonomicznym w celu osiągnięcia optymalnej wielkości produkcji.

Ze względu na fakt, że większość środowiskowych efektów zewnętrznych wiąże się z dostępnością dóbr publicznych (np. czyste powietrze, woda), zastosowanie rozwiązań prywatnych opartych na twierdzeniu Coase'a^[1] jest praktycznie niemożliwe^[2]. Dlatego potrzebna jest publiczna interwencja państwa, która może przyjąć formę regulacji bezpośredniej (np. wyznaczenie limitów emisji zanieczyszczeń) albo stworzenie bodźców opartych na mechanizmie rynkowym w celu zapewnienia efektywnych społecznie zachowań podmiotów gospodarczych. Przykładem takich instrumentów ekonomicznych są opłaty i podatki, często określane podatkami Pigou^[3], wprowadzane w celu zrównania prywatnych kosztów krańcowych ze społecznym kosztem krańcowym (wyższym o koszty zanieczyszczeń). Podatek Pigou powinien być zatem równy krańcowemu kosztowi zanieczyszczeń [Stiglitz 2004, s. 266]. W praktyce ustalenie podatku na poziomie równym krańcowym kosztom zanieczyszczeń jest niezwykle trudne, przede wszystkim z powodu trudności w wycenie szkód powodowanych przez zanieczyszczenia. Pomimo tego, tzw. opłaty oraz podatki ekologiczne są szeroko stosowane w krajach Unii Europejskiej, także w Polsce. Jednak - jak zauważa T. Żylicz - wysokość stawek opłat ekologicznych w Polsce jest znacznie niższa niż w hipotetycznych podatkach Pigou [Żylicz 2009, s. 22].

Rozróżnienie podatków od opłat jest trudne oraz rodzi wiele wątpliwości. Eurostat definiuje podatki ekologiczne jako świadczenie pieniężne, którego podstawą jest jednostka naturalna (bądź jej odpowiednik) pewnego zjawiska (działania), które wywiera udowodniony i szczególnie negatywny wpływ na środowisko. Uznaje się, że wszystkie podatki od energii i środków transportu zawierają się w powyższej definicji, zatem uważa się je za podatki o charakterze ekologicznym [Małecki 2005, s. 80].

Na gruncie teorii ekonomii uważa się, że stosowanie ekonomicznych instrumentów zapewnia wyższą efektywność w porównaniu z instrumentami regulacji bezpośredniej. Zastosowanie typowych instrumentów regulacji bezpośredniej wprowadza zunifikowane standardy dla wszystkich podmiotów emitujących zanieczyszczenia. Jest to podejście krytykowane przez ekonomistów. Każdy z tych podmiotów charakteryzuje się różnym poziomem krańcowych kosztów redukcji emitowanych zanieczyszczeń ze względu na rodzaj oraz skalę prowadzonej działalności, różnice w stosowanych technologiach itp. Natomiast ekonomiczną efektywność kontroli zanieczyszczeń można osiągnąć wtedy i tylko wtedy, gdy krańcowe koszty redukcji emisji zanieczyszczeń są równe dla każdego emitującego źródła [Goodstein 2002, s. 300]. Zasadę tę można

1 Teoremat Coase'a: jeżeli są możliwe niekosztujące negocjacje, prawa własności są dobrze zdefiniowane, a redystrybucja dochodów nie ma wpływu na wartości marginalne, to alokacja zasobów będzie efektywna w sensie Pareto [Czaja, Fiedor, Graczyk, Jakubczyk 2002, s. 91].

2 Dobra publiczne charakteryzują się tym, że nie jest możliwe wyłączenie kogokolwiek z ich użytkowania.

3 Od nazwiska A.C.Pigou – wybitnego ekonomisty angielskiego, który uzasadnił stosowanie takich podatków w swojej książce *The Economics of Welfare (Ekonomia dobrobytu)*.

określić jako regułę efektywności kosztowej (*cost-effectiveness rule*). Można ją również zinterpretować w ten sposób, że redukcja emisji zanieczyszczeń powinna być dokonana w pierwszej kolejności tam, gdzie wiąże się to z poniesieniem najniższych kosztów, aż do momentu, kiedy krańcowe koszty redukcji będą równe u wszystkich podmiotów. Osiągnięcie tego jest możliwe poprzez stosowanie ekonomicznych instrumentów: podatków i opłat ekologicznych lub rynku pozwoleń zbywalnych.

Stosowanie ekonomicznych instrumentów jest szczególnie utrudnione ze względu na brak pełnej informacji o kosztach redukcji emisji zanieczyszczeń oraz wielkości szkód środowiskowych, jednak to znajomość kształtu krzywej krańcowych kosztów redukcji jest decydująca dla wyboru odpowiedniego instrumentu [Kudełko 2002, s. 222]. Gdy rzeczywiste koszty krańcowe redukcji zanieczyszczeń są wyższe niż te, na podstawie których wyznaczono wysokość podatku⁴, zastosowanie instrumentu cenowego (jak podatek ekologiczny) może prowadzić do stosunkowo większej utraty dobrobytu, niż w przypadku wyznaczenia limitu na drodze regulacji bezpośredniej. Dzieje się tak wtedy, gdy krańcowy koszt redukcji emisji zanieczyszczeń rośnie wolniej (niska elastyczność) niż krańcowe straty ekologiczne (wysoka elastyczność). Można zatem stwierdzić, że wybór właściwego rodzaju instrumentu zależy od wzajemnej relacji elastyczności krzywych kosztów i strat marginalnych [Kudełko 2002, s. 225]. Zasada ta znajduje potwierdzenie w praktyce. W przypadku wysokotoksycznych zanieczyszczeń zazwyczaj stosuje się instrumenty regulacji bezpośredniej.

3. Zagrożenia związane ze stosowaniem podatków ekologicznych

Stosowanie instrumentów ekonomicznych, w tym podatków ekologicznych, pozwala osiągnąć cele zakładane w ramach polityki ekologicznej niższym kosztem w porównaniu z instrumentami regulacji bezpośredniej. Jednak w ramach tak uproszczonej analizy pomija się kilka istotnych elementów, które mogą w znaczący sposób wpływać na łączny poziom kosztów. To powoduje, że w niektórych przypadkach ekonomicznie uzasadnione będzie stosowanie narzędzi regulacji bezpośredniej. W analizach teoretycznych często pomijane są tzw. koszty transakcyjne, w szczególności koszty administracyjne: pomiaru ilości zanieczyszczeń, monitoringu, jak również koszty egzekucji (*enforce-*

⁴ Społecznie optymalny poziom redukcji emisji zanieczyszczeń jest wyznaczany przez punkt zrównania się krańcowych kosztów redukcji zanieczyszczeń z krańcowymi korzyściami społecznymi wynikającymi z czystszej środowiska. Krańcowe korzyści społeczne można inaczej przedstawić jako funkcje strat ekologicznych, które by powstały w przypadku braku działalności ochronnej. W celu osiągnięcia społecznie optymalnego poziomu redukcji zanieczyszczeń należy wprowadzić podatek równy krańcowemu kosztowi zewnętrznemu (tzw. podatek Pigou), a więc i krańcowemu kosztowi redukcji zanieczyszczeń. Więcej: [Czajka, Fiedor, Graczyk, Jakubczyk 2002, s. 80-84].

ment costs) [Cole, Grossman 2001, s. 2]. W niektórych przypadkach przewaga instrumentów ekonomicznych w zakresie ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów oczyszczania (*abatement costs*) może być kompensowana wysokimi kosztami administracyjnymi. Jest to szczególnie prawdopodobne w krajach rozwijających się, gdzie brakuje silnych instytucji demokratycznych. W literaturze zaleca się wprowadzenie kategorii kosztów społecznych (*social costs*), na które składają się rzeczywiste koszty redukcji zanieczyszczeń (*abatement costs*), koszty administracyjne (*administrative costs*) oraz koszty strat wynikających z braku kontroli zanieczyszczeń [Cole, Grossman 2001, s. 5].

W literaturze przedmiotu wskazuje się również inne wady instrumentów ekonomicznych. Przede wszystkim należy wymienić [Fullerton 2008, s. 5]:

- Geograficzne zróżnicowanie zanieczyszczeń – stosowanie podatków i opłat ekologicznych przyczynia się do nierównomiernej redukcji emisji z poszczególnych źródeł. W praktyce wymaga to stosowania standardów (np. jakości powietrza, wód, gleby).
- Niezgodność z procesem podejmowania decyzji przez przedsiębiorstwa – w wielu dużych przedsiębiorstwach procesy podejmowania różnych decyzji biznesowych są zdecentralizowane oraz rozdzielone. Decyzje dotyczące podatków oraz stosowanych technologii mogą być podejmowane przez różne ośrodki decyzyjne. Warunkiem skuteczności oddziaływania podatków ekologicznych jest koordynacja podejmowania decyzji w zakresie stosowanych technologii oraz płatności podatkowych. Podjęcie decyzji odnośnie wdrożenia technologii oczyszczających może być uzależnione od relacji marginalnych kosztów oczyszczania do możliwych do osiągnięcia oszczędności podatkowych. Przedsiębiorstwo może zrezygnować z kosztownej reorganizacji procesu decyzyjnego, szczególnie jeżeli podatek jest niski.
- Stosowanie instrumentów cenowych jako zachęta do działalności szkodliwej, np. niesankcjonowanego składowania lub spalania odpadów.
- Efekty dystrybucyjne.
- Obawy o utratę konkurencyjności podmiotów gospodarczych zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym⁵.

Wprowadzenie podatku zawsze wiąże się z ryzykiem wystąpienia znaczących efektów dystrybucyjnych – wpływa na zmianę wysokości realnych dochodów podmiotów rynkowych (przedsiębiorstw oraz konsumentów). Ciężar podatkowy jest prawdziwym ekonomicznym miernikiem podatku. Stanowi on różnicę między realnym dochodem jednostki przed opodatkowaniem a dochodem po nałożeniu podatku; przy obliczaniu tej różnicy uwzględnia się pełne skutki dostosowań

⁵ Kwestia wpływu regulacji środowiskowej na konkurencyjność podmiotów gospodarczych jest przedmiotem wielu opracowań. Według M. Portera wprowadzenie podatków ekologicznych może być stymulatorem innowacyjności oraz wzrostu konkurencyjności (tzw. Porter Hypothesis).

płac i cen [Stiglitz 2004, s. 584]. Stosowaniu podatków ekologicznych powinna zatem towarzyszyć analiza skutków w postaci efektów dystrybucyjnych.

Podstawa do analizy efektów dystrybucyjnych podatków (rozkładu podatków – *tax incidence*) została opracowana w ramach teorii ekonomii sektora publicznego. Czynnikiem decydującym jest model funkcjonowania rynku (konkurencja doskonała, oligopol, monopol) oraz przede wszystkim kształt krzywych popytu i podaży. Na rynku doskonale konkurencyjnym im bardziej elastyczna jest krzywa popytu i im mniej elastyczna jest krzywa podaży, tym większą część podatku płacą producenci. Natomiast im mniej elastyczna jest krzywa popytu i im bardziej elastyczna jest krzywa podaży, w tym większym stopniu podatek obciąża konsumentów [Stiglitz 2004, s. 595]. Zjawisko przerzucania (w skali większej niż 100%) podatku na konsumentów z większym prawdopodobieństwem może zaistnieć na rynkach konkurencji niedoskonałej lub zmonopolizowanych. Analiza rynku działającego w warunkach oligopolu jest stosunkowo najtrudniejsza. W zależności od różnych założeń co do zachowania się przedsiębiorstw, rozkład obciążeń podatkowych może być inny.

Poważne zmiany w podatkowej dystrybucji, szczególnie w długim okresie, mogą zachodzić pomiędzy [Głuchowski 2002, s. 163]:

- gospodarstwami domowymi o różnych dochodach,
- typami gospodarstw domowych ocenianymi szczególnie pod względem wieku i struktury,
- gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami,
- poszczególnymi grupami przedsiębiorstw,
- przedsiębiorstwami i gałęziami przemysłu,
- regionami.

Przykładowo, na skutek dostosowań cen oraz czynników produkcji ciężar podatku od emisji zanieczyszczeń, nałożonego na przedsiębiorstwo, może być w rzeczywistości ponoszony przez konsumentów (wzrost cen), udziałowców (jeżeli nałożenie podatku spowoduje redukcję zysku lub dywidendy) oraz pracowników firmy (w przypadku obniżki płac). Trudno jednak stwierdzić jednoznacznie, czy wymienione zdarzenia dojdą do skutku. Wymaga do dokonania skomplikowanej analizy zachodzących procesów z uwzględnieniem wiedzy dotyczącej cen, elastyczności popytu i podaży, możliwości substytucji oraz struktury rynku.

Stosunkowo największe obawy wywołują skutki dystrybucyjne wprowadzenia podatków od węgla oraz innych nośników energii. Duże obawy są związane z regresywnym oddziaływaniem tego typu podatków, niezależnie od tego, czy obciążałyby dochód czy konsumpcję. Oznacza to, że podatek w rzeczywistości najbardziej obciąży grupę społeczną o najniższych dochodach. Wg badań amerykańskich, w grupie rodzin najbiedniejszych obciąże-

nie wynosiłoby 10%, w grupie średniej – 5%, zaś w grupie najbogatszych – 1,5%^[6]. Wyniki badań OECD nie potwierdzają tych danych.

Wprowadzenie podatków ekologicznych może powodować wzrost cen energii oraz energochłonnych produktów, wydatki na które stanowią dużą część budżetów osób o niskich dochodach. Także konieczność stosowania kapitałochłonnych technologii ochronnych powoduje wzrost popytu na kapitał przy jednoczesnym spadku popytu na pracę, co doprowadzi do obniżki płac. Jest to szczególnym zagrożeniem zwłaszcza dla osób o niskich dochodach. Dodatkowo osoby o niskich dochodach przypisują niższą wartość środowisku niż osoby zamożne. Wymienione aspekty sugerują, że podatki ekologiczne mają charakter regresywne [Fullerton 2008b, s. 2].

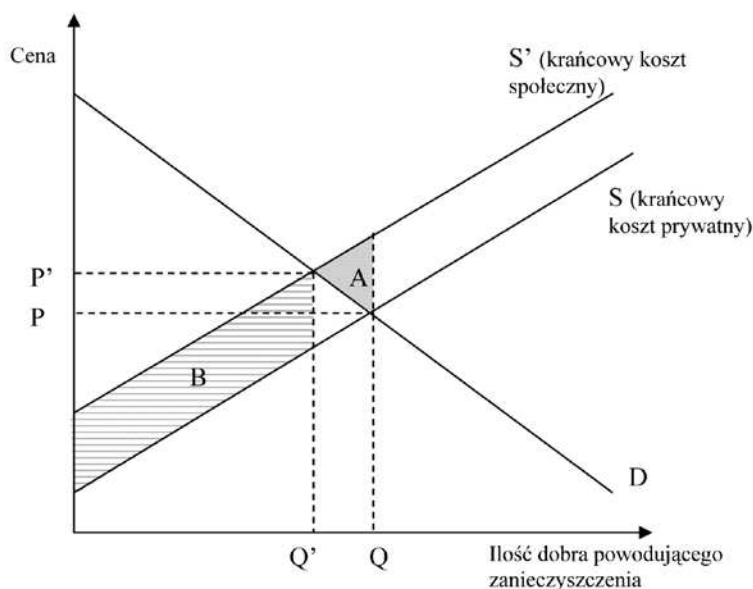
4. Koncepcja ekologicznej reformy podatkowej

Uwzględniając skomplikowaną naturę oddziaływania podatków ekologicznych na gospodarkę ekonomiści na początku lat 90. XX wieku opracowali koncepcję tzw. ekologicznej reformy podatkowej (ERP). Jest ona do dziś przedmiotem wielu opracowań naukowych. Istota idei ERP wynika z postulatu o dochodowej neutralności wprowadzanych podatków ekologicznych i polega na przesunięciu ciężaru opodatkowania z pracy i kapitału (podstawowych czynników produkcji) na zanieczyszczenia środowiska i użytkowanie zasobów naturalnych [Śleszyński 2004, s. 29]. Teoretycznie powinno to umożliwić ograniczenie presji na środowisko naturalne przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania gospodarki poprzez ograniczenie podatków zakłócających funkcjonowanie rynku (tzw. *distortionary taxes*), co spowoduje wzrost produkcji oraz zatrudnienia. Koncepcja ta jest określana mianem podwójnej dywidendy (*double-dividend*). Założenie to budzi bardzo wiele wątpliwości. Efekty wzajemnej interakcji różnych sektorów gospodarki określa jako efekty równowagi ogólnej (*general equilibrium effects*).

Uproszczone modelowe ujęcie idei ERP przedstawia Rysunek 1 oraz Rysunek 2.

6 Dane za [Głuchowski 2002, s. 165].

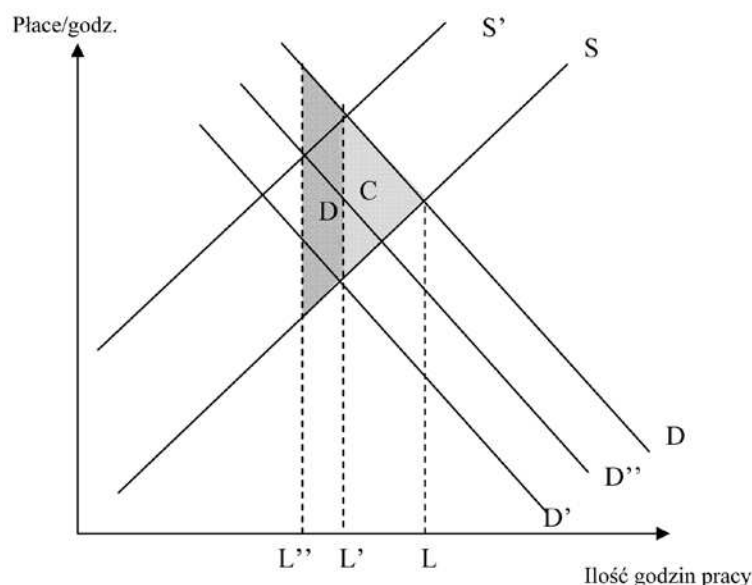
Rysunek 1. Efekt zastosowania podatku ekologicznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Goodstein 2002, s. 173].

Rysunek 1 przedstawia efekt wprowadzenia podatku ekologicznego (tzw. podatku Pigou) w celu uwzględnienia środowiskowych kosztów zewnętrznych, na skutek czego krzywa podaży przesuwana się od S do S' . Krańcowy koszt społeczny jest równy krańcowemu kosztowi prywatnemu, powiększonemu o zewnętrzny koszt środowiskowy. W efekcie ograniczona zostaje wielkość produkcji oraz wzrasta cena rynkowa dobra. Obszar A przedstawia wzrost dobrobytu wskutek ograniczenia produkcji dobra powodującego zanieczyszczenia, natomiast obszar B pokazuje przychód uzyskiwany przez państwo z podatku ekologicznego.

Rysunek 2. Efekt dostosowania się rynku pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Goodstein 2002, s. 174].

Uzyskany dodatkowy przychód może być wykorzystany w celu obniżenia opodatkowania pracy. Jest to przedstawione na Rysunku 2. Krzywa D przedstawia popyt na pracę w sytuacji bez opodatkowania, D' – popyt po opodatkowaniu, niższy ze względu na wyższe koszty pracy. Obszar C ukazuje utratę dobrobytu powstałą po opodatkowaniu pracy: przedsiębiorstwa byłyby skłonne zapłacić prawdziwe (nieopodatkowane) koszty pracy⁷. Ograniczenie opodatkowania pracy teoretycznie powoduje przesunięcie krzywej popytu od D' do D'' , czyli zapewnia mniejszą utratę dobrobytu oraz tzw. efekt podwójnej dywidendy. Jednak możliwe jest, że na skutek wzrostu ceny dobra z P do P' nastąpi obniżenie płac realnych, co spowoduje spadek podaży pracy z S do S' . Jeżeli spadek jest wystarczająco duży (jak to przedstawiono na Rysunku 2), spadek podaży przeważa wzrost popytu, co spowoduje nawet większą nieefektywność na rynku pracy oraz większą utratę dobrobytu (obszar $C+D$).

Żeby jednoznacznie stwierdzić, jakie efekty wywoła wprowadzenie podatków ekologicznych oraz czy możliwe jest osiągnięcie podwójnej dywidendy, należy uwzględnić wiele czynników. Bardzo ważne jest to, czy występujące bezrobocie ma charakter bezrobocia przymusowego oraz czy obecny system podatkowy jest przychodowo-optimalny, tzn. minimalizuje wpływ na dzia-

⁷ Utrata dobrobytu na skutek wprowadzenia podatków jest uzasadniona, jeżeli państwo w zamian zapewnia dobra publiczne, takie jak ochrona zdrowia i bezpieczeństwo, które rekompensują stratę.

łania podmiotów gospodarczych, mierzony „kosztem zaburzeń” [Śleszyński 2004, s. 43]. Wiele zależy również od sposobu ustalania się cen oraz płac w gospodarce.

W celu oceny możliwości wystąpienia podwójnej dywidendy zostało skonstruowanych wiele modeli analitycznych. Są to przede wszystkim prace Goulde-
ra, Bovenberga oraz Parry. Wnioski są różne w zależności od przyjętych parametrów, ale łączy je krytycyzm co do wystąpienia podwójnej dywidendy. Podatki ekologiczne mogą powodować zakłócenia w stopniu przewyższającym wzrost dobrobytu spowodowany mniejszą presją środowiskową. Niektórzy autorzy także sugerują, że powinny one być znacznie niższe poziomu klasycznego podatku Pigou (według Parry ok. 70% krańcowych strat środowiskowych) [Oates 1995, s. 917].

Badania dotyczące teoretycznych skutków realizacji ERP zostały przeprowadzone również przez polskich badaczy. Na podstawie symulacji modelowej wyciągnięto następujące wnioski [Śleszyński 2004, s. 146]:

- nastąpi zmiana struktury produkcji – przedsiębiorstwa będą rezygnować z czynników powodujących dużą emisję zanieczyszczeń;
- wzrost kosztów produkcji energii elektrycznej i ciepłej nie jest istotny;
- nie zmienią się realne ceny większości towarów, w przypadku usług komercyjnych można się nawet spodziewać spadku cen realnych; mogą wzrosnąć wyłącznie ceny towarów pochodzących z sektorów energii elektrycznej i ciepłej oraz produktów rafinacji ropy naftowej i koksu;
- ciężar nowej polityki spadnie na zamożniejsze grupy społeczeństwa.

Oceniając realność wprowadzenia założeń ERP w Polsce, T. Żylicz zauważa, że wpływy z tytułu opłat ekologicznych w Polsce wynoszą 1,7 mld zł rocznie, co stanowi mniej niż 1% dochodów państwa z tytułu podatków (np. wpływy z tytułu podatku VAT stanowią 96 mld zł, CIT – 25 mld zł). Wymagane byłoby zatem znaczne podniesienie stawek opłat ekologicznych, co jest mało realne [Żylicz 2009, s. 22]. T. Żylicz zwraca uwagę również na zagrożenie związane z erozją bazy podatkowej w wyniku stosowania podatków ekologicznych, co powoduje niechęć rządu do wdrażania założeń ERP.

5. Uwagi końcowe

Przeprowadzone studium pozwala stwierdzić, że praktyczne stosowanie podatków ekologicznych jest bardzo skomplikowane. Zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie efekty nie są jednoznaczne. Istnieje ryzyko, że wprowadzenie źle skonstruowanych podatków nie tylko nie osiągnie zakładanych skutków ekologicznych, ale również spowoduje zakłócenie funkcjonowania gospodarki. Wielu autorów wskazuje również na prawdopodobieństwo wystąpienia efektów dystrybucyjnych, w tym wzrostu obciążenia osób o najniższych dochodach, co może bardzo negatywnie wpłynąć na odbiór społeczny wprowadzanych zmian.

Nie oznacza to jednak, że ERP nie jest szansą na poprawę środowiska naturalnego przy jednoczesnym stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Wnioski badaczy dotyczące tzw. podwójnej dywidendy nie są jednoznaczne. Wyniki uzyskane przez badaczy polskich są raczej pozytywne: ERP nie przyczyni się do istotnego wzrostu cen oraz nie ma charakteru regresywnego. Biorąc pod uwagę, że elementy ekologicznej reformy podatkowej zostały wprowadzone w wielu krajach UE (np. Niemcy, kraje skandynawskie), Polska powinna zintensyfikować pracę w tym obszarze.

Pomimo wielu zastrzeżeń oraz wątpliwości, wynikających głównie z niedoskonałej informacji, podatki i opłaty ekologiczne są obecnie szeroko stosowane w krajach UE. W raporcie OECD z 1997 r. wskazywano na zasadnicze przeszkody w stosowaniu tego typu instrumentów, sprowadzające się do [Głuchowski 2002, s. 173]:

- niepewności co do precyzyjnego określenia następstw ekologicznych,
- niepewności co do związanych z tym obciążeń ekonomicznych i budżetowych,
- obawy przed utraceniem konkurencyjnej pozycji międzynarodowej,
- obawy przed przerzuceniem podatków w przód lub wstecz,
- braku współpracy administracji podatkowej i specjalistów z dziedziny ekologii,
- silnej opozycji ze strony określonych grup społecznych i sektorów gospodarczych.

Wnioski polskich badaczy dotyczące możliwości wdrażania założeń ekologicznej reformy podatkowej są umiarkowanie pozytywne. ERP może stanowić szansę większej integracji celów ekologicznych w system podatkowy państwa, tworząc tym samym podstawy do trwałego rozwoju kraju. Jednak, biorąc pod uwagę krytyczny stosunek wielu zagranicznych badaczy, należy zachować dużą ostrożność.

Największą przeszkodą w stosowaniu podatków ekologicznych jest niepewność co do następstw ekonomicznych oraz obawy przed brakiem ich społecznej akceptacji. Przedstawione w referacie podstawowe założenia teoretyczne stosowania podatków ekologicznych oraz ich wpływu na funkcjonowanie gospodarki powinny być przedmiotem intensywnych badań empirycznych, celem których będzie opracowanie konkretnych wskazówek co do możliwości stosowania podatków ekologicznych w warunkach gospodarki Polski.

Literatura

1. Cole D. H., Grossman P. Z., *Toward a total-cost approach to environmental instrument choice*, SSRN Papers 2001 [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.ssrn.com/>].
2. Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.
3. *Ekologiczna reforma podatkowa. Wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, red. Śleszyński J., Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
4. *Environmental Taxes – A Statistical Guide*, Eurostat, Luxembourg 2001, s. 9 [za:] Małecki P. P., *Podatki i opłaty ekologiczne w rozwiniętych gospodarczo krajach świata*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 668, Kraków 2005.
5. Fullerton D., *Distributional effects of environmental policy: an introduction*, NBER Working Paper Series 2008b [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.nber.org/papers/w14241>].
6. Fullerton D., *Environmental taxes*, NBER Working Paper Series 2008 [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.nber.org/papers/w14197>].
7. Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
8. Goodstein E. S., *Economics and the Environment*, John Wiley & Sons, Inc., 2002.
9. Kudełko M., *Wybór instrumentów ekonomicznych w warunkach braku pełnej informacji* [w:] *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, red. Czaja S., Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 29, Jugowice – Wrocław 2002.
10. Oates W. E., *Green taxes: can we protect the environment and improve the tax system at the same time?*, “Southern Economic Journal”, Vol. 61, 1995.
11. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
12. Żylicz T., *Ekologiczna reforma podatkowa*, „Aura” 2009, nr 9.