

Nie należy liczyć na budżet

Bardzo często narzekamy, że wiadomo co zrobić, tylko brakuje pieniędzy. Jest to uproszczenie. "Brakowanie pieniędzy" polega na tym, że ktoś kto ma te pieniądze woli je przeznaczyć na coś innego. W szczególności winimy budżet, że nie daje tyle co trzeba. Jeśli nie istnieje alternatywa dla finansowania budżetowego, to sprawa robi się trudna. Ale często taka alternatywa istnieje, tylko z rozpędu oczekujemy, że władza da pieniądze na coś, na co nie musi.

Gospodarka wodna jest przykładem sektora, który wydaje się być krytycznie uzależniony od finansowania budżetowego, choć w istocie mógłby w większej mierze finansować się z funduszy prywatnych. Ekonomia poucza, że władza publiczna musi finansować podaż tzw. dóbr publicznych [Aura 12/2009 i 1/2010]. Natomiast podaż tzw. dóbr prywatnych może być lepiej sfinansowana ze źródeł prywatnych. Różnica pomiędzy dobrami publicznymi i prywatnymi polega na tym, że pierwsze zaspokajają jednocześnie potrzeby wielu osób lub przedsiębiorstw. Ich ewentualna sprzedaż byłaby kłopotliwa, ponieważ obowiązują "odpowiedzialność zbiorowa" i ten, kto kupi dzieli się korzyściami z innymi. Po cóż więc ma kupować, skoro mógłby skorzystać za darmo, gdyby tylko kupił ktoś inny?

Ochrona przeciwpowodziowa [Aura 7/2010] jest przykładem dobra publicznego. Jeśli już zostanie zapewniona, to z jej dobrodziejstw mogą korzystać wszyscy – niekoniecznie tylko ci, którzy na niąłożyli. Tak więc ochrona przeciwpowodziowa powinna być finansowana ze źródeł publicznych. Zainspirowani tym faktem, oczekujemy często, że i inne składniki gospodarki wodnej wymagają finansowania ze źródeł publicznych. A przecież tak być nie musi. Gospodarka wodna to nie tylko ochrona przeciwpowodziowa, ale również energetyka, żegluga, czy melioracje. O ile budżet rzeczywiście nie może zrezygnować ze wspierania ochrony przeciwpowodziowej, o tyle energetyka, żegluga i melioracje dostarczają dóbr, które da się sprzedawać.

Energetyka wodna produkuje elektryczność, na którą jest rynek. Byłoby niedobrze, gdyby elektrownie wodne otrzymywały wsparcie budżetowe, skoro produkując prąd, same powinny pokrywać wszelkie potrzebne nakłady. Podobnie żegluga. Przewozy ludzi i towarów mogą być skomercjalizowane i nie ma powodu, aby je sprzedawać po cenach nie pokrywających kosztów. Również melioracje w znacznej mierze dostarczają korzyści, które przypadają konkretnym gospodarstwom, a więc mogą być im sprzedawane.

W tym miejscu konieczne jest zastrzeżenie. Bardzo rzadko budżet jest neutralny względem produkcji dóbr, które ekonomia traktuje jako prywatne. Nawet jeśli ich nie dotuje (bo nie chce, albo mu nie wolno), to przecież je opodatkowuje, a stawki opodatkowania bywają różne. Z reguły są one wyższe na towary, które uznajemy za bardziej luksusowe, a niższe na towary uznane za artykuły pierwszej potrzeby. Owo zróżnicowanie podatkowe jest w istocie formą wsparcia budżetowego dla działań lżej opodatkowanych, bo przecież jakieś podatki władza zawsze będzie zbierać. Ekonomia tymczasem poucza, że budżet nie musi być neutralny względem produkcji dóbr, z którymi wiążą się efekty zewnętrzne [Aura 6/2009]. Te dobra, których produkcja tworzy koszty zewnętrzne mogą być obłożone specjalnym podatkiem, zwanym podatkiem Pigou. Jeśli jego wymierzenie jest politycznie trudne, to pokrewny produkt, zwany w ekonomii substytutem, którego wytwarzanie powoduje niższy koszt zewnętrzny może być opodatkowany łagodniej.

Z gospodarką wodną wiąże się produkcja pewnych towarów, które są przyjaźniejsze dla środowiska niż ich substytuty. Na przykład transport rzeczny jest zazwyczaj mniej uciążliwy od drogowego, a elektrownie wodne są mniej uciążliwe od węglowych. Uciążliwość transportu drogowego i elektryczności pochodzącej ze spalania paliw powinna być obłożona stosownym podatkiem Pigou. Skoro jednak w praktyce władza niechętnie nakłada tego typu podatki, to alternatywą jest łagodniejsze opodatkowanie substytutów. Tak więc transport rzeczny i elektryczność wodna mogą być niżej opodatkowane, przy czym różnica jest związana z ich niższą uciążliwością ekologiczną. Badania tego typu są prowadzone – również w Polsce – i dzięki nim eksperci potrafią doradzić, jakie konkretnie stawki podatku Pigou są właściwe dla różnych metod produkcji.

Tak więc transport rzeczny i hydroelektryczność mogą korzystać z pewnych przywilejów podatkowych. Nie uzasadnia to jednak zwolnienia ich użytkowników z konieczności zakupu towarów po cenach pokrywających wszystkie potrzebne nakłady. Byłoby rzeczą niewłaściwą, gdyby część tych nakładów brał na siebie budżet państwa. Przede wszystkim dawałoby to opaczny sygnał użytkownikom. Ponadto narażałoby gospodarkę na zbyt skąpe finansowanie, ponieważ nawet w bogatym kraju budżet powinien być przeznaczony w pierwszej kolejności na te cele, które nie mogą być sfinansowane przez bezpośrednich użytkowników.

Presja na budżet, by finansował nie tylko to, co bezwzględnie musi uzasadniana często jest tym, że przecież inwestycje bywają wspólne. Ponosząc nakłady na ochronę przeciwpowodziową, przy okazji można pomagać żegludze i magazynować wodę na potrzeby energetyczne lub melioracyjne. To prawda. Jednak nie wolno tego nadużywać. Komplementarność technologiczna (jak mawiają ekonomiści), polegająca na równoczesnej realizacji wielu zadań, występuje powszechnie i nie przekreśla możliwości obciążania konkretnych zadań przypadającą na nie częścią kosztów. Nie może więc stanowić wymówki, by kogokolwiek zwalniać z obowiązku rzetelnej partycypacji w kosztach. Dotyczy to również gospodarki wodnej – zbyt często przywołującej ochronę przeciwpowodziową w celu przerzucenia na budżet nadmiernej części nakładów.

Podane wyżej przykłady odwoływały się do gospodarki wodnej, ale oczekiwania wsparcia budżetowego są dość powszechne. Oczekuje go także ochrona przyrody, która oczywiście jest głównie dobrem publicznym, ale w pewnym ograniczonym zakresie może być skomercjalizowana. W zakresie, w jakim podmioty realizujące ochronę przyrody dostarczają dobra publicznego, powinny być finansowane przez odpowiednie władze. Ale dostarczają one również usług – np. turystycznych – które mogą być użytkownikom sprzedawane. Podobnie leśnikom należy się dofinansowanie budżetowe do dostarczanych społeczeństwu pewnych usług ekosystemowych, co nie oznacza, że nie powinni oni sprzedawać tego, co się da sprzedać – jak np. grubizna lub usługi turystyczne. Oczekiwanie, że potrzebne w tym celu nakłady pokryje budżet nie byłoby rozsądne.