

Polskie opłaty ekologiczne

Często w Polsce szcycimy się posiadaniem unikalnego w skali świata systemu opłat ekologicznych. Rzeczywiście cennik zawarty w Obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. (*Monitor Polski* Nr 94, poz. 958) liczy sobie 50 stron i ustala m.in. maksymalną stawkę za zanieczyszczenie powietrza na poziomie 356,12 zł/kg, czyli 80.000 euro za tonę (stosując kurs złotówki do euro 4,50) – więcej niż cokolwiek, gdziekolwiek na świecie. Wprawdzie ta horrendalna stawka dotyczy tylko najgorszych toksyn, takich jak azbest, czy benzoapiren, ale i tak robi wrażenie. Również wpływy osiągane z tytułu opłat przez fundusze ekologiczne są znaczne. W 2010 r. było to 3,2 mld zł, a więc 0,7 mld euro. Jednak w stosunku do wszystkich "podatków ekologicznych" (*Aura* 9/09), do których zalicza się przede wszystkim akcyza na paliwo, jest to niewielki ułamek.

Czy jest się czym szycić? Polskie opłaty są rzeczywiście unikalne. Sama lista uwzględnionych zanieczyszczeń powietrza liczy 67 pozycji. Dochodzą do tego zanieczyszczenia wody lub gleby i setki czynności, które są uciążliwe dla środowiska choć dostępna technika monitorowania nie pozwoliłaby na precyzyjne rutynowe pomiary emisji. Nawet jeśli sporadycznie w niektórych krajach zdarzają się opłaty o podobnej wysokości, to są one zazwyczaj odprowadzane do budżetu państwa i nie zasilają odrębnego funduszu wyspecjalizowanego w ochronie środowiska. Unikalność polskiego systemu bierze się więc nie tylko z obszernego cennika, ale również z mechanizmu recykulacji przychodów. Polskie fundusze ekologiczne mają obowiązek wydawać pieniądze na ochronę środowiska i tworzą w ten sposób rzadko spotykany gdzie indziej instrument wspomagający tę dziedzinę gospodarowania.

Nasuwają się na tym tle dalsze pytania. Dlaczego w innych krajach udało się poprawić stan środowiska mimo braku funduszy ekologicznych? Albo, co by było, gdyby w Polsce zabrakło funduszy ekologicznych? Czytelnicy wcześniejszych odcinków tego cyklu w *Aurze* wiedzą, że ochronę środowiska można realizować na wiele sposobów, tak za pomocą narzędzi rynkowych, jak i regulacji bezpośrednich, opartych na nakazach lub zakazach. W krajach europejskich zasadnicza poprawa dokonana się jeszcze w latach 1970. i 1980. głównie dzięki regulacjom bezpośrednim. Teoretycznie również w Polsce mogłoby być tak samo. Potrzebna do tego jest tylko wola polityczna, która w różnych krajach występuje w różnym nasileniu. Istnienie "finansowego ramienia" niewątpliwie może wspomagać tę wolę. Tak więc odpowiedź na pytanie, co by było bez polskich funduszy ekologicznych jest trudna. Być może ich nieobecność pomogłaby w procesie dojrzewania i wzmacniania woli politycznej egzekwowania przepisów chroniących środowisko. Jednak dla wielu osób lub firm możliwość dofinansowania czegoś, co i tak powinno zostać zrobione jest argumentem za tym, żeby to właśnie zrobić. A zatem polskie fundusze ekologiczne są zapewne istotnym czynnikiem poprawy.

Nurtuje również pytanie o genezę polskiego systemu opłat ekologicznych. Powstał on jeszcze w latach 1970. Próby rekonstrukcji początków kierują do pewnej narady ekspertów z krajów RWPG, która w Moskwie opracowała tabelę stawek opłat o wysokościach z grubsza proporcjonalnych do szkodliwości poszczególnych substancji. Zróżnicowanie polskich stawek po dziś dzień powieliła tę strukturę. Zmieniły się tylko ich absolutne poziomy.

Opracowane w Moskwie opłaty zostały przejęte przez wiele krajów RWPG, w tym i Polskę. Jednak w gospodarkach nierynkowych nie mogły one mieć praktycznego znaczenia, skoro przecież to nie pieniądź je regulował, tylko decyzja polityczna. Przeglądając piśmiennictwo z

tego okresu (przede wszystkim polskie, ale również z innych krajów bloku radzieckiego), odnoszę wrażenie, że autorzy, jednogłośnie sławiąc instrumenty rynkowe w ochronie środowiska, odreagowywali pewien problem, który ich musiał nurtować. Jeśli się rozumieli na efektywności ekonomicznej, to przecież wiedzieli, że jej realizacja wymaga działania rynku. Z drugiej jednak strony orientowali się, że polityczny *establishment* nie będzie tolerował takich dywagacji w odniesieniu do istotnych części gospodarki. Tymczasem ochrona środowiska jawiła się jako marginesowa część gospodarki, którą polityczny *establishment* specjalnie się nie interesował. Dzięki temu można było głosić preferencję dla instrumentów rynkowych bez ryzyka, że wzbudzi to gwałtowny sprzeciw czynników politycznych.

I rzeczywiście: polskie opłaty były skrupulatnie zbierane, a nawet podnoszone, ale degradacja środowiska postępowała w zastraszającym tempie. Zmiana przyszła dopiero w 1989 r. Płatnicy zorientowali się, że zanieczyszczenia kosztują. Jedną z pierwszych reakcji była presja na obniżenie stawek. Jednak stronnicy ochrony środowiska byli na tyle silni, że udało się tę presję odeprzeć. Co więcej, dzięki kolejnym waloryzacjom, udało się realny poziom opłat podnieść. Niewiele osób wie, że szczytowym osiągnięciem tego procesu była waloryzacja z 22 grudnia 1991 r., podpisana przez Leszka Balcerowicza, który pełniąc obowiązki premiera – po dymisji rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego – zdążył jeszcze podjąć szereg decyzji o kluczowym znaczeniu dla polskiej gospodarki.

Również po 1991 r. stawki opłat były waloryzowane, ale realnie nie odzyskały swojego szczytowego poziomu. Są one wszakże i tak dość wysokie. Np. za dwutlenek siarki – jedno z ważniejszych zanieczyszczeń powodujących kwaśne deszcze – płaci się 490 zł/t, czyli około 109 euro/t. Jest to bardzo wysoka stawka, choć i tak kilkadziesiąt razy niższa od rekordowej w tym wypadku stawki szwedzkiej. Warto jednak podkreślić, że w Szwecji opłatę siarkową wprowadzono w 1991 r., dopiero po tym jak emisja osiągnęła już bardzo niski poziom. Opłata jest ważna i działa odstraszająco, ale oporu politycznego nie wzbudza, ponieważ niewielu jest płatników (a ci, co są – jak przewoźnicy promowi – korzystają z wyłączeń).

Pomijając przykład szwedzki, polska opłata za dwutlenek siarki jest wyjątkowo wysoka. Jednak szkody z tytułu emisji są i tak wyższe. Oszacowania przyjmowane przez Komisję Europejską sugerują, że szkody są bliższe raczej opłacie szwedzkiej niż polskiej. Nawet jeśli przyjąć, że straty (w przeliczeniu na tonę dwutlenku siarki) są zapewne w Polsce cokolwiek niższe niż w bogatych krajach Europy zachodniej, to i tak polska opłata jest wielokrotnie od nich niższa. Nie można więc jej traktować jako podatku Pigou (*Aura* 6/09). Ekonomiści podkreślają, że polska opłata za dwutlenek siarki jest istotna, ale nie daje zachęty, która wystarcza, by podjąć ochronę środowiska w społecznie pożądanym zakresie.

Dwutlenek siarki jest jednym z bardzo wielu zanieczyszczeń. Polskie opłaty – jak niemal nigdzie na świecie – obciążają je całkiem znacząco. Ich proekologiczna rola jest dodatkowo wzmocniona przez mechanizm wykorzystania przychodów. Tym nie mniej nie można ich traktować jako podatków Pigou i oczekiwać, że wystarczą dla realizacji polityki ekologicznej. Polityka ta wymaga także innych instrumentów ograniczenia emisji, bo perspektywa zwiększenia stawek opłat – w sytuacji gdy nie robią tego sąsiedzi – nie jest realna.