

Podatki i opłaty jako ekonomiczne instrumenty zrównoważonego rozwoju

Adam Wyszkowski

Wstęp

Współczesna cywilizacja doprowadziła do znacznej degradacji zarówno środowiska ożywionego, jak i nieożywionego. Mechanizm przyspieszonego wzrostu gospodarczego i konsumpcji materialnej prowadził tylko do powiększania produkcji materialnej i posiadanych dóbr. Decyzje gospodarcze oparte były i są na chęci osiągnięcia najwyższych dochodów (lub najniższych kosztów) w wyniku ignorowania środowiska przyrodniczego oraz krótkowzrocznym i ograniczonym rozumieniem korzyści. Obecny kryzys środowiskowy stanowi ostrzeżenie, że zbyt długo już zwleka się ze zmianą sposobu myślenia i postępowania w sferze działalności gospodarczej. Należy pamiętać, że przyroda nie istnieje jedynie dla ludzi.

Zwrócenie większej uwagi na ochronę środowiska przyrodniczego jest tym ważniejsze, że odgrywa ono bardzo ważną rolę w życiu człowieka, spełniając co najmniej trzy podstawowe funkcje:

- stwarza warunki do przebiegu procesów życiowych i je wspiera;
- dostarcza surowców i energii czerpanych z zasobów odnawialnych, które są bazą realizowanych przez człowieka procesów konsumpcji i produkcji;
- pochłania skutki uboczne działalności, w tym odpady i inne zanieczyszczenia.

Dotychczasowy pogląd na środowisko w teorii ekonomii opierał się na tym, iż to człowiek jest jego głównym elementem, że to on ma prawo do nieograniczonego wykorzystywania środowiska i jego zasobów. Teorię tę cechowały [1, s. 10–16]:

- antropocentryzm – oznaczający podporządkowanie wszelkich procesów i zjawisk przyrodniczych człowiekowi, który jest środkiem i celem wszystkich procesów w przyrodzie;
- utylitaryzm, w myśl którego biosfera stanowi jedynie źródło użyteczności dla człowieka;
- woluntaryzm, uzasadniający nieograniczone prawa działania człowieka w przyrodzie, w myśl których może być ona bezkarnie eksploatowana.

Na takich założeniach opierały się także koncepcje wzrostu gospodarczego. Wzrost ten z jednej strony miał na celu maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych różnych społeczeństw, z drugiej zaś dostarczenie maksymalnych dochodów posiadaczom środków produkcji. Miarą wzrostu gospodarczego był jedynie wzrost produkcji utożsamiany ze wzrostem dobrobytu ekonomicznego [7, s. 140]. Taki model wzrostu nie prowadził do stosowania technik energooszczędnych, ponieważ uważano, że zasoby środowiska są dobrami nieograniczonymi, wolnymi, w związku z tym nie posiadającymi swojej ceny. Nie stosowano także technik przyjaznych środowisku, czyli takich, które nie wywierały negatywnych skutków w otoczeniu zewnętrznym (chodzi o emisję zanieczyszczeń). To z kolei wynikało z założenia, że przyroda jest w stanie wchłonać wszystkie negatywne efekty działalności gospodarczej człowieka.

Nieco odmienne stanowisko dotyczące problemów eksploatacji i wyczerpywania zasobów naturalnych przyjęli neoklasycy. Uważali oni, że coraz rzadsze występowanie poszczególnych zasobów naturalnych będzie powodowało wzrost ich ceny, a to z kolei doprowadzi do pojawienia się i rozwoju substytutów. Nie powinny zatem powstawać bariery wzrostu z powodu całkowitego wyczerpania się zasobów podstawowych surowców naturalnych i nośników energii. Taki pogląd został jednak skrytykowany przez ekonomię keynesowską [5, s. 35–36].

Powyższe podejście w stosunku do przyrody powodowało stopniową jej degradację. Następowo kurczenie się uważanych za wolne złóż surowcowych, nadmierne korzystanie z zasobów odnawialnych (takich jak: lasy, łowiska, woda) bez ich odtwarzania spowodowało, że stały się one dobrami rzadkimi. Możliwości asymilacji i neutralizacji zanieczyszczeń środowiska osiągnęły swoją maksymalną granicę. Nastąpiło wiele nieodwracalnych zmian w biosferze. Tak więc działalność gospodarza podejmowana w przeszłości w celu podwyższenia dobrobytu doprowadziła obecnie do jego utraty, a tym bardziej będzie dochodziło do tego w przyszłości. Wielu ekonomistów poczyniło „ciche założenie”, że z punktu widzenia środowiska naturalnego wzrost jest zawsze możliwy. Jednak problem zaczął pojawiać się wtedy, gdy dana gospodarka zbliżyła się do granic możliwości otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim otoczenia przyrodniczego). Granice te polegały na tym, iż dodatkowe korzyści powodujące wzrost dobrobytu nie były w stanie zrekomensować negatywnych efektów zewnętrznych, jakie dany proces wzrostu wywoływał w postaci nieodwracalnych zmian w ekosystemach, np. wymieranie gatunków zwierząt i roślin, powstawanie efektu cieplarnianego, kurczenie się światowych zasobów wody pitnej.

Systematyczne zainteresowanie teorii ekonomii problematyką wyczerpywania się zasobów naturalnych, zanieczyszczenia i ochrony środowiska ma miejsce dopiero od przełomu lat 60. i 70., łączy się z zaostreniem oraz internacjonalizacją współczesnego kryzysu ekologicznego. Zwrócono uwagę, że niezbędne jest podjęcie określonych działań, które w sensie ekonomicznym powinny doprowadzić nie tyle do zerowego poziomu zanieczyszczeń, lecz do optymalnego, czyli takiego, przy którym społeczne koszty usunięcia dodatkowej jednostki zanieczyszcze-

nia są równe społecznym kosztom szkód powodowanych przez tę jednostkę. Takie podejście wynika z nieco odmiennego rozumienia negatywnego efektu zewnętrznego w ekonomii, aniżeli w społeczeństwie. Dla ekonomisty dane zanieczyszczenie jest ważne, jeżeli jego fizycznym efektem jest obniżenie poziomu dobrobytu.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego

Reakcją na konieczność uwzględnienia w teorii wzrostu gospodarczego zagadnień środowiskowych jest koncepcja tzw. rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*). Łączyć ma on w sobie trzy w przeszłości rozpatrywane odrębnie elementy, a mianowicie: społeczeństwo, gospodarkę i środowisko. Jedną z definicji uwzględniająca te trzy elementy określa, że ekorozwój (*ecodevelopment*) jest to rozwój skierowany na harmonizowanie celów społecznych i ekonomicznych z ekologicznie rozsądnym gospodarowaniem [2, s. 37]¹. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r. w art. 3.3a stwierdza, że: „... rozwój zrównoważony, to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”. Natomiast Raport Brundland „Nasza Wspólna Przyszłość, 1991”, a także „Agenda 21” [6, s. 21–25] definiują ten rodzaj rozwoju jako prawo do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnej generacji bez ograniczenia praw przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb rozwojowych. W definicji tej należy zwrócić uwagę na fakt, że rozwój nie może odbywać się kosztem przyszłych pokoleń². Decyzje gospodarcze podejmowane przez decydentów muszą uwzględniać wszelkie ewentualne nieodwracalne ich skutki w przyszłości, a także wpływ na możliwości rozwojowe przyszłych pokoleń.

Oprócz wielu koncepcji rozwoju gospodarczego powstawały także nowe metody pomiaru. Zaproponowany został nowy wskaźnik dotyczący rozwoju ludności HDI – *Human Development Indeks*, zawierający trzy składniki [7, s. 140]:

- długość oczekiwanego życia w momencie narodzin;
- wiedza, wykształcenie, dostęp do oświaty;
- dochód wyrażany wielkością produktu krajowego brutto na mieszkańca.

¹ W literaturze polskiej często kwestionowane jest zamienne stosowanie terminów ekorozwój i rozwój zrównoważony. Może to wynikać przede wszystkim z tego, że w literaturze anglojęzycznej funkcjonują dwa odmiennie pojęcia, a mianowicie *sustainable development* i *ecodevelopment* – rozumiany jako rozwój cywilizacyjny nastawiony jeszcze głębiej na koewolucję cywilizacji i biosfery oraz uwzględnienie nieużytecznych wartości przyrody.

² W literaturze można spotkać określenie tego zagadnienia jako problem międzypokoleniowy, który oznacza konieczność [7, s. 139]: 1) zachowania odpowiedniej jakości środowiska, w tym jego zasobów i użytków pozaekonomicznych, dla przyszłych pokoleń; 2) zapewnienia zasobów podstawowych surowców, w tym zwłaszcza nośników energii, na potrzeby wzrostu gospodarczego w przyszłości.

Oprócz tego wskaźnika opracowano także wiele innych, m.in. [7, s. 140–143]:

- wskaźniki środowiskowe wg OECD/UNEP;
- wskaźniki środowiskowe wg Banku Światowego.

Każda działalność człowieka, nie tylko gospodarcza, wiąże się z określonymi korzyściami i stratami w otoczeniu zewnętrznym (tzw. efekty zewnętrzne – czyli efekty uzyskiwane z tytułu korzystania ze środowiska, a nieuwzględniane w rachunku kosztów przedsiębiorstwa). Zagadnienie to nie jest nowe w teorii ekonomii. Było stosowane już przez wielu ekonomistów (m.in. przez Marshalla w *Zasadach ekonomiki*), jednak dopiero A.C. Pigou i T. Scitovsky nadali mu znaczenie stosowane we współczesnej teorii [5, s. 31]. Efekty te powstają wówczas, gdy decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze powodują takie zmiany w przyrodzie, które bezpośrednio oddziałują na decyzje podejmowane przez inne podmioty. Bardzo często ich występowanie przypisywane jest niedoskonałości rynków (np. na skutek braku rynków na niektóre dobra lub usługi wpływające na poziom dobrobytu określonych podmiotów) i wynikającej z tego złej alokacji zasobów. Prowadzi to do nieoptymalnego wykorzystania zasobów, do ich nadmiernej eksploatacji i do degradacji lub niewłaściwej eksploatacji zasobów naturalnych. Dlatego w zakresie ochrony środowiska niezbędna jest interwencja rządu lub też określonego organu publicznego, którego głównym celem nie jest maksymalizacja zysku w imię poprawy efektywności alokacyjnej. Można wyróżnić dwa podstawowe typy regulacji mechanizmu rynkowego:

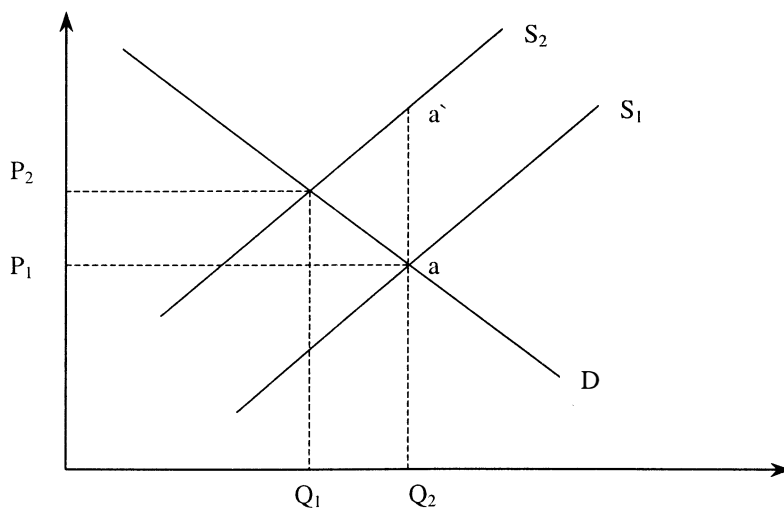
- 1) administracyjno-prawny (nakazowo-zakazowy) – polegający na bezpośrednim nakazaniu lub też zakazaniu określonego działania;
- 2) ekonomiczny – polegający na podwyższaniu lub też obniżaniu cen na poszczególne dobra (m.in. dzięki narzutom na ceny).

Jak wcześniej wspomniano, efektami zewnętrznymi określane są zarówno straty i korzyści danej działalności, jakie wywiera ona na otoczenie przyrodnicze. W literaturze funkcjonują definicje straty ekologicznej określanej jako zmniejszone (poniesione szkody) lub nie osiągnięte (utracone możliwości) korzyści społeczne z tytułu użytkowania zasobów i walorów środowiska, co wyrazić można zwłaszcza obniżeniem bieżącego oraz przyszłego dobrobytu społecznego. Natomiast za korzyści ekologiczne uważane są wszelkie pozytywne skutki powstające w wyniku zaniechania działań, przedsięwzięć zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska lub przedsięwzięć likwidujących źródła zanieczyszczeń. Efektem tego typu działań może być wyeliminowanie szkód w środowisku, pozyskanie surowców wtórnych, zwiększenie jakości produkcji lub też poprawa warunków pracy i wypoczynku [1, s. 14–15].

Zdefiniowanie efektów zewnętrznych stwarza kolejne problemy, a mianowicie problem pomiaru i wartościowania korzyści i strat ekologicznych. Elementem, który pozwala porównywać ze sobą produkty o różnych rozmiarach, właściwościach i cechach fizycznych jest cena. Chcąc dowiedzieć się, ile dany podmiot ma zapłacić za degradację środowiska, należy określić, jaka jest wartość wyrządzonej szkody. W ostatnim czasie powstało wiele koncepcji wyceny

strat ekologicznych spowodowanych przez określone podmioty gospodarcze. Opierają się one przede wszystkim na założeniu, że ceną tych zanieczyszczeń jest koszt przywrócenia środowiska do jego pierwotnego stanu. Jednak żadna z tych teorii nie jest w stanie określić skutków, które pojawią się w przyszłości, ani przedstawić ich wartościowego ujęcia.

Niedoskonałość rynku prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego. Mechanizm gospodarczy oparty na maksymalizacji zysku prowadzi do zaburzeń środowiska, do nieoptymalnej alokacji zasobów (przez optymalne wykorzystanie rozumie się tu takie, które minimalizuje społeczne koszty procesów produkcji). Ma temu zapobiec między innymi internalizacja kosztów zewnętrznych, czyli uwzględnienie w rachunku ekonomicznym kosztów związanych z ochroną środowiska. Internalizacja kosztów zewnętrznych doprowadzi do wzrostu kosztów produkcji, co nie pozostanie bez wpływu na kształtowanie poziomu popytu na dane dobra. Powyższe zjawisko można zilustrować w sposób zaprezentowany na rys. 1:



Rys. 1. Graficzne ujęcie kosztu zewnętrznego zanieczyszczenia środowiska

Źródło: [1, s. 34].

Na rys. 1 krzywa D reprezentuje popyt na dobro, którego konsumpcja wpływa na zanieczyszczenie środowiska (np. benzyna), natomiast krzywa S_1 – koszty produkcji danego produktu. Ich punkt przecięcia (na rysunku – punkt a) stanowi punkt równowagi na rynku w modelu konkurencji doskonałej przy cenie równowagi P_1 i ilości dobra Q_2 . Natomiast jeżeli koszty zewnętrzne zostaną zinternalizowane w postaci opłaty produktowej lub podatku ekologicznego od wytwarzanego produktu, to koszty produkcji wzrosłyby do poziomu krzywej S_2 . Wówczas zgodnie z prawem popytu ukształtowałaby się nowa cena równowagi P_2 przy produkcji Q_1 . Podaż danego dobra zostałaby ograniczona i dzięki temu wzrosłaby cena na dane dobro. Natomiast odcinek a – a' reprezentuje wielkość kosztu zewnętrznego.

Koszt zewnętrzny ulegnie w pełni internalizacji, jeżeli w ostatecznym rozrachunku obciąży swego sprawcę.

Analizując dane statystyczne (tab. 1) można przyjąć, że:

- 1) działalność przedsiębiorstw oparta jest na stosowaniu technik proekologicznych, które nie wpływają negatywnie na stan środowiska przyrodniczego, ponieważ udział kosztów ochrony środowiska w kosztach produkcji przedsiębiorstw waha się w granicach 0,4–3,8%, lub
- 2) stosowane obecnie instrumenty polityki ekologicznej nie spełniają swoich funkcji, czyli nie gwarantują wymuszenia odpowiednich zachowań ze strony zanieczyszczających przedsiębiorstw (ich wysokość jest na tyle niska, że zanieczyszczającemu bardziej opłaca się ponieść koszty określonych kar i opłat, aniżeli dążyć do wyeliminowania źródeł zanieczyszczeń).

Tabela 1. Udział kar i opłat w rachunku ekonomicznym przedsiębiorstw w Polsce w latach 1995–1996

Lata	Koszty własne	Udział kosztów ochrony środow. w k. własnych	Udział opłat ekologicznych w k. własnych	Wynik finansowy netto	Udział kar ekologicznych w wyniku finans. netto
1995	8 693 295	0,6	1,4	807 401	0,0032
1996	1 835 910	3,8	8,5	1 554 833	0,0045
1997	19 303 263	0,4	1,0	2 125 577	0,0058
1998	19 196 034	0,5	1,2	1 980 563	0,0004

Źródło: [9].

Pierwszy wniosek jest nierealny ze względu na utrzymywanie się terenów charakteryzujących się zachwianiem równowagi ekologicznej oraz stosunkowo wysoka emisja zanieczyszczeń, której źródłem są gospodarujące podmioty. Należy zatem przychylić się do drugiego wniosku, a co za tym idzie wskazać na niską efektywność zastosowanych instrumentów. Niezbędne wydają się więc działania zmierzające w kierunku skuteczniejszego ich wykorzystania, a wręcz zmiany całego systemu stosowanych instrumentów.

Instrumenty polityki ekologicznej

Internalizacji kosztów zewnętrznych do kosztów produkcji i usług powinny służyć m.in. instrumenty polityki ekologicznej. Istnieje wiele podziałów tego rodzaju instrumentów. Najbardziej popularny jest chyba ten, który dzieli je na instrumenty prawno-administracyjne oraz ekonomiczne (niekiedy jest też wyodrębniana grupa instrumentów perswazyjnych – opierających się na założeniu, że podmioty działają na podstawie pozyskiwania i przetwarzania informacji z otoczenia zewnętrznego).

Grupę prawno-administracyjną określa się też jako nakazowo-zakazową. W tym przypadku mamy do czynienia z założeniem, polegającym na tym, iż

podmioty gospodarcze i społeczeństwo działają w ramach określonych norm prawnych, które wyznaczają granice zachowań dozwolonych i niedozwolonych. Określają także kary, jakie dany podmiot poniesie, gdy złamie przepisy prawa. Do egzekwowania tego prawa konieczne jest istnienie rozbudowanego aparatu kontroli, zatrudniającego rzeszę wykwalifikowanych urzędników. Ponadto z ustaleniem norm wiąże się konieczność ich egzekwowania, co nie zawsze jest na tyle skuteczne, aby instrumenty te uznać za efektywne.

Ustalenie norm prawnych dotyczących wielkości emisji zanieczyszczeń wiąże się także z koniecznością otrzymywania informacji od podmiotów, których te ograniczenia będą dotyczyły (informacji dotyczących kosztów redukcji emisji zanieczyszczeń, rodzajów technologii, które można uznać za optymalne itp.). Przedsiębiorstwa z kolei będą udostępniać tylko te informacje, które z ich punktu widzenia będą korzystne, co może spowodować ustalenie norm dotyczących ekologii na stosunkowo niskim poziomie.

Inną wadą tej grupy instrumentów jest fakt, że wyznaczają one pewne granice zanieczyszczeń, po przekroczeniu których (zgodnie z zasadą: „zanieczyszczający płaci”) dany podmiot ponosi kary. Kto natomiast pokryje straty ekologiczne związane z emisją zanieczyszczeń do granicy wyznaczonej przez prawo? W pewnym sensie instrumenty te zezwalają na zanieczyszczanie środowiska bez ponoszenia jakichkolwiek kar czy opłat.

Wady tej pozbawione są instrumenty ekonomiczne (są one stosowane na ogół powszechnie, dotyczą wszystkich określonych podmiotów), których działanie oparte jest na założeniu, iż podmioty prowadzą swą działalność kierując się rachunkiem zysków i strat z poszczególnych zachowań. Ta grupa instrumentów dotyka bezpośrednio finansów samego przedsiębiorstwa (także konsumenta, jeśli do niego skierowany jest określony instrument ekonomiczny), co powinno spowodować, że uwzględni ono wspomniane już koszty i korzyści ekologiczne z określonej działalności. Instrumenty te nie narzucają żadnych zachowań (w przeciwieństwie do poprzedniej grupy). To przedsiębiorstwo, kierując się rachunkiem ekonomicznym, decyduje jaką technologię ma zastosować, jak ma neutralizować odpady, jak pozyskiwać surowce. Dzięki temu może ono samo dążyć do minimalizacji kosztów (w tym także ekologicznych).

Grupę instrumentów ekonomicznych można podzielić na [3, s. 115–123]:

1. Opłaty:

- opłaty za emisję lub ścieki;
- opłaty nakładane na produkty (opłaty produktowe);
- opłaty za korzystanie z infrastruktury ochrony środowiska (np. za przejmowanie ziemi na cele nieleśne i nierolnicze, składowanie odpadów, wycinanie drzew i krzewów);
- opłaty koncesyjne;
- opłaty administracyjne (np. za wydawanie pozwoleń wodno-prawnych i innych).

2. Systemy depozytowe i kaucje.

3. Tworzenie rynku:
 - handel uprawnieniami do emisji (pozwolenia zbywalne);
 - interwencje w mechanizmy rynkowe;
 - definiowanie odpowiedzialności finansowej (tworzenie rynku ubezpieczeń od ryzyka ekologicznego).
4. Bodźce wspomagające egzekucję prawa:
 - kary za przekroczenia norm;
 - wadium zabezpieczające spełnienie norm;
 - narzuty podatkowe.
5. Subwencje:
 - dotacje;
 - ulgi podatkowe;
 - preferencyjne pożyczki i kredyty.

Powyższe instrumenty polityki ekologicznej mają służyć internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych (kosztów ochrony środowiska) w rachunki ekonomiczne podmiotów zanieczyszczających środowisko (dotyczy to także konsumentów).

„Winy” – producent czy konsument

Jednym z występujących w teorii instrumentów ekonomicznych jest koncepcja optymalnego podatku Pigou, opartego na zasadzie, że płaci sprawca zanieczyszczenia [5, s. 33]. Posiada on pewne cechy asymetryczności. Podatek ten powoduje, iż cena rynkowa (ze swej natury symetryczna – tzn. że producent otrzymuje za swój towar dokładnie taką cenę, jaką konsument płaci za dany towar na rynku) staje się asymetryczna. Osiągnięcie optimum Pareto wymaga, aby producent powodujący powstanie określonego kosztu zewnętrznego był obciążony za jego wytworzenie, natomiast konsumpcja powinna być zwolniona z tego obciążenia. Takie podejście wynika z założenia, że ofiary nie mają wpływu na wielkość zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska przez sprawców kosztu zewnętrznego.

Sprawą otwartą pozostaje fakt, czy tylko producent powinien ponosić koszty związane z negatywnym oddziaływaniem danego produktu na środowisko. Rola producenta kończy się wraz z dostarczeniem danego produktu na rynek. Dalszą odpowiedzialność powinien ponosić już konkretny konsument, który zakupił dany produkt i go używa. Powinien więc być obciążony kosztem utylizacji odpadów pochodzących z tych produktów. Im koszt jest większy, tym cena danego produktu powinna być wyższa. Musi ona być na tyle wysoka, aby zawierała w sobie obok kosztów zewnętrznych związanych z procesem produkcyjnym (które w części ponosi producent, ponieważ dzięki wolnemu rynkowi nie jest on w stanie przerzucić całej jego wysokości na ostatecznego klienta) także wszystkie koszty związane z unieszkodliwieniem odpadu powstałego z tego produktu w momencie jego wycofania z rynku.

Jednostkowy konsument ma bardzo mały wpływ na wielkość ładunku zanieczyszczeń emitowanych do środowiska, może mieć jednak wpływ na wartość szkód, które ten ładunek powoduje. Przykładem takiego stanu rzeczy jest fakt wprowadzenia się dodatkowej liczby ludzi na teren obszaru z zanieczyszczonym powietrzem. Wówczas mimo niezmięionej wielkości zanieczyszczeń wzrośnie wartość kosztu zewnętrznego. W tym sensie ofiary stają się niejako „współtwórcami” kosztów zewnętrznych. Stąd propozycje, aby podatkiem od zanieczyszczeń obciążyć także ofiary. Służyć mają temu m.in. opłaty depozytowe i produktowe.

Opłaty depozytowe i produktowe

Depozyty powinny być stosowane szczególnie do dóbr, które jako odpady w dużym stopniu są szkodliwe (np. baterie, akumulatory), a także do opakowań zwrotnych, które mogą być stosowane na znacznie szerszą skalę. Bez wątpienia z ich wykorzystaniem łączy się znaczny wzrost kosztów związanych z obrotem użytymi opakowaniami, z ich skupem, transportem, przygotowaniem do powtórnego użytku. Niechęć producentów do zastosowania tego rozwiązania wynika z dużo mniejszych nakładów, jakie trzeba ponieść, aby wytworzyć nowe opakowanie, niezależnie czy jest ono wytwarzane ze szkła, czy też z tworzywa sztucznego. Ponadto producenci nie chcą ponosić wspomnianych kosztów związanych z przygotowaniem do powtórnego ich wykorzystania, z drugiej zaś strony nie mogą ich przenieść na konsumentów, gdyż spowoduje to znaczny wzrost ceny towarów (jeśli np. inni producenci nie będą ponosili takich kosztów) i niepotrzebny spadek popytu. Problem ten można bardzo łatwo rozwiązać. Na przykład zastosowanie kaucji sięgającej 70–90% ceny towaru powinno spowodować znaczny wzrost zainteresowania zwrotem opakowań nie tylko przeznaczonych do wtórnego użycia. Jeżeli opłatą tą obciążone byłyby wszystkie opakowania, to konsumenci dążyliby do ich zwrotu. Do tego potrzebna będzie odpowiednio rozwinięta sieć skupu tego rodzaju przedmiotów, która powinna leżeć w gestii przede wszystkim producentów. Należy tu zauważyć, że to właśnie wszelkiego rodzaju zużyte opakowania stanowią największą część odpadów jakie „wytwarza” nasza cywilizacja. Ponadto używane do ich wytworzenia sztuczne materiały (plastik, folia, pianki, styropian) są bardzo trudno „przyswajalne” przez środowisko, np. czas rozkładu plastiku liczony jest na 400 lat.

Innym rodzajem instrumentu ekonomicznego polityki ekologicznej obciążającym bezpośrednio konsumentów jest opłata produktowa. Jej istotą jest obciążenie finansowe szkodliwych substancji zawartych w określonych wyrobach. Opłaty te są powszechnie stosowane w krajach OECD i obciąża się nimi głównie paliwa. Warunkiem koniecznym do prawidłowego funkcjonowania tego instrumentu jest łatwość identyfikacji zarówno produktu obciążonego taką opłatą, jak i substancji szkodliwej, która spowodowała obciążenie.

Przykładem opłaty produktowej może być obciążenie fiskalne siarki zawartej w paliwach. W warunkach polskich istnieją plany jej wprowadzenia, zastępując

w ten sposób opłatę za emisję dwutlenku siarki. Rozwiązanie takie jest znacznie bardziej adekwatne do postulatu „zanieczyszczający płaci”. Opłata za emisję obciążała przede wszystkim energetykę zawodową i przemysłową. Płacona jest generalnie przez producentów w źródłach punktowych i stacjonarnych. Dużą wadą tego instrumentu jest to, iż poza jego oddziaływaniem znajduje się wielu sprawców niewielkich źródeł bardzo uciążliwej niskiej emisji, stwarzającej duże zagrożenie dla zdrowia w bardzo zanieczyszczonych obszarach miejskich. Natomiast proponowana opłata produktowa byłaby powszechna i dotyczyłaby także podmiotów, które obecnie są wolne od obciążeń za wywoływanie kosztów zewnętrznych (chodzi przede wszystkim o małe nie rejestrowane źródła emisji, pojazdy samochodowe, niektóre państwowe i gminne jednostki budżetowe).

Inne instrumenty ekonomiczne

Oprócz podatków i opłat duże znaczenie mają także inne instrumenty ekonomiczne. Warto tu wspomnieć m.in. o rynku praw emisji. Istotą tego instrumentu jest to, iż prawa emisji mogą być przenoszone na osoby trzecie, a więc mogą być przedmiotem obrotu towarowego na rynku. Prawa te muszą być najpierw w sposób formalny nadane każdemu podmiotowi. Prawa emisji są niczym innym jak środkiem produkcji (podobnie jak kapitał i praca). Nieposiadanie takich praw może oznaczać, że dane przedsiębiorstwo nie będzie w stanie konkurować z innymi podmiotami na rynku. Podobnie jak pozostałe środki produkcji, tak i ten posiada swoją cenę. Przedsiębiorstwo, sprzedając dane prawo musi się liczyć z tym, iż zostanie pozbawione „pozwolenia” na korzystanie ze środowiska. Musi zatem we własnym zakresie obniżyć wielkość emisji zanieczyszczeń albo przez zastosowanie nowszej technologii, albo przez zmniejszenie produkcji.

Ponadto dużą wagę przywiązuje się do systemu odpisów amortyzacyjnych. W wielu krajach istnieje możliwość podwyższenia stawki amortyzacji, jeżeli dany przedmiot, którego dotyczy podwyższona stawka amortyzacji, realizuje cele ochrony środowiska.

Podsumowanie

Istnieje pilna potrzeba sformułowania kompleksowej polityki zmierzającej do ochrony środowiska. Program realizacji celów ekologicznych nie powinien pozostawać tylko w sferze założeń teoretycznych. Konieczne jest także stworzenie całego systemu wykonawczego, wykorzystującego nie tylko instrumenty ekonomiczne, ale również prawne. Należy jednak zwrócić większą uwagę na instrumenty finansowe, które mają większy wpływ na zachowania się podmiotów (wpływają one w sposób bezpośredni na ich finanse) niż instrumenty nakazowo-zakazowe. Powinno służyć temu m.in. „ekologiczna reforma podatkowa”, polegająca na zwiększeniu opodatkowania elementów środowiska i produktów z nich powstających, równocze-

śnie ograniczająca opodatkowanie pracy. Ponadto wprowadzenie systemu opłat produktowych czy depozytowych powinno wpłynąć na zmianę wzorców konsumpcji w społeczeństwie. Instrumenty polityki ekologicznej będą oddziaływały na sprawniejszą realizację podstawowych zasad ekorozwoju, jakimi są [8, s. 127–128]:

- zasada główna ekorozwoju;
- zasada uwzględniania wymogów środowiska w działalności planistycznej;
- zasada praworządności;
- zasada odpowiedzialności sprawcy;
- zasada likwidacji zanieczyszczeń u źródła;
- zasada ekonomizacji;
- zasada regionalizmu;
- zasada uspołecznienia;
- zasada wspólnego rozwiązywania europejskich i globalnych problemów ochrony środowiska.

Podkreślenia wymaga jednak to, że wprawdzie „ekologia” stała się modnym tematem na arenie międzynarodowej, to prośrodowiskowe działania nie przyniosły jednak efektów współmiernych do zaangażowania instytucji działających w tym zakresie. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że obecne pokolenia nie odczuwają jeszcze barier stawianych przez środowisko naturalne, a dominującym motywem działania jest maksymalizacja zysku kosztem środowiska naturalnego. Przykładem takiego działania mogą być Stany Zjednoczone Ameryki i ostatnia decyzja tego kraju o niepodpisaniu umowy o dalszej redukcji emisji zanieczyszczeń (należy tu przypomnieć, że USA są największym trucicielem środowiska na świecie). Kraj ten jest dobitnym przykładem wyższości celów ekonomicznych nad ekologicznymi.

Literatura

1. Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999.
2. Dobrzański G., *Ekologiczne uwarunkowania lokalizacji inwestycji przemysłowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1995.
3. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, wyd. II, PWE, Warszawa 1995.
4. Wilczyński P., *Rynek a ochrona środowiska*, [w:] *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego*, Wrocław 1988.
5. Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993.
6. Kozłowski S., *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998.
7. Kozłowski S., *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
8. Kozłowski S., *Ekorozwój*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
9. *Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.