

ROZDZIAŁ 11

NARZĘDZIA PRZEBUDOWY GOSPODARKI

W rozdziale 1 cytowałem ostrzeżenie ÿysteina Dahle'a, że ceny nie odzwierciedlające tzw. kosztów ekologicznych mogą doprowadzić do upadku kapitalizmu, tak jak ceny nieuwzględniające kosztów ekonomicznych spowodowały upadek socjalizmu. Chińczycy docenili niebezpieczeństwo związane z utrzymaniem cen nieodzwierciedlających kosztów ekologicznych, zabraniając wycinania drzew w basenie Jangcy po tym, jak w 1998 r. rejon ten nawiedziła jedna z największych powodzi. Powiedzieli sobie, że jedno stojące drzewo jest warte 3 razy tyle co 3 ścięte. Gdyby wzięli przy tym pod uwagę nie tylko rolę lasów w ograniczaniu zagrożenia powodziowego, ale także ich funkcję polegającą na przenoszeniu wilgoci w głąb ładu, wówczas wartość rosnącego drzewa mogłaby się okazać nawet 6 razy większa niż drzewa powalonego przez drwali¹.

Wykorzystywanie bardzo cennego dobra, jakim są lasy, do produkcji mniej wartych dóbr, jak drewno, obciąża kosztami całe społeczeństwo. Społeczeństwo dokłada też do ceny benzyny, która nie obejmuje kosztów zmian klimatycznych wywołanych zanieczyszczeniem produktami jej spalania. Jeżeli tego rodzaju koszty, których skala ciągle rośnie, będą się kumulowały, to wynikające stąd napięcia ekonomiczne mogą doprowadzić niektóre kraje do bankructwa.

Podstawowym warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego jest sprawienie, aby ceny odzwierciedlały prawdę ekologiczną. Pracując wspólnie, ekologowie i ekonomiści mogą wyliczyć koszty ekologiczne różnych rodzajów działalności gospodarczej. Te koszty mogą być potem doliczone do cen rynkowych produktów i usług w postaci podatku. Dodatkowe opodatkowanie dóbr i usług można skompensować obniżką stawek podatku dochodowego. Taka przebudowa systemów

podatkowych polega nie na zmianie obciążeń podatkowych, ale tylko podstawy opodatkowania.

Do restrukturyzacji gospodarki można posłużyć się różnymi instrumentami: polityką podatkową, regulacjami administracyjnymi, winietami ekologicznymi i limitami produkcyjnymi. Ale w dążeniu do likwidacji wypaczeń w strukturze gospodarki główna rola przypada przebudowie systemu podatkowego. Polityka podatkowa jest wyjątkowo skutecznym narzędziem, ponieważ ma charakter systemowy. Jeżeli podatki spowodują wzrost cen paliw kopalnych do poziomu odzwierciedlającego pełny koszt ich wydobycia, to przeniesie się to na całą gospodarkę, wpływając na wszelkie decyzje ekonomiczne uzależnione od cen energii.

Dzisiejsze systemy podatkowe, będące kombinacją subsydiów i obciążeń podatkowych, odzwierciedlają logikę z innej epoki, kiedy w interesie poszczególnych krajów leżało możliwie najszybsze i najbardziej opłacalne wykorzystanie ich zasobów. Ta epoka dobiegła końca. Teraz kapitał natury jest dobrem rzadkim. Dlatego trzeba tak przebudować system podatkowy, aby ceny odzwierciedlały nową rzeczywistość, chroniąc naturalne filary gospodarki.

Nie jest łatwo uświadomić sobie skalę i pilność koniecznej restrukturyzacji. Przywrócenie trwałej równowagi między gospodarką światową a ekosystemami wymaga restrukturyzacji gospodarki w tempie notowanym tylko w czasach wojny. Kiedy bezpieczeństwo narodowe jest zagrożone, rządy stosują nadzwyczajne środki, jak pobór zdrowych mężczyzn do wojska, przejęcie kontroli nad zasobami naturalnymi, a czasem nawet strategicznych gałęzi przemysłu. Chociaż nie jest to dla każdego oczywiste, prawdopodobnie stoimy właśnie wobec zagrożenia porównywalnego z wojną światową, wymagającego równie radykalnych kroków.

PODATKOWY STER

Polityka podatkowa jest idealnym narzędziem kierowania gospodarką, ponieważ podatki i subsydia mają powszechne zastosowanie i oddziałują poprzez rynek. Posługując się przy budowie ekogospodarki przede wszystkim tymi dwoma narzędziami, wykorzystujemy siły rynku, w szczególności jego efektywność w alokacji zasobów. Sztuka polega na tym, aby za pomocą podatków i subsydiów sprawić, by rynek dostarczał informacji nie tylko o bezpośrednich kosztach i zyskach z działalności gospodarczej, ale też o kosztach pośrednich. Jeśli posłużymy się polityką fiskalną w celu pobudzenia konstruktywnej, a ograniczenia destruktywnej dla środowiska działalności gospodarczej, to będziemy mogli oprzeć rozwój gospodarczy na trwałych podstawach.

Niektóre cele polityki ekologicznej, jak ograniczenie połowów ryb na danym łowisku albo kontrola nad właściwym składowaniem odpadów nuklearnych, mogą być osiągnięte tylko drogą ustanowienia odpowiednich przepisów administracyjnych. Edwin Clark, były pracownik Rady ds. Ochrony Środowiska Białego Domu zauważa, że niektóre ze wspomnianych wyżej narzędzi, takie jak kwoty produkcyjne, „...wymagają skomplikowanych regulacji, zdefiniowania pojęcia kwot, ustanowienia regulaminów ich przydzielania i sposobów zapobiegania prowadzeniu działalności bez licencji”. W niektórych przypadkach skuteczniejszym sposobem jest wydanie zakazu szkodliwej dla środowiska działalności niż podejmowanie prób doprowadzenia do jej zaniechania przez opodatkowanie. Mimo że kalkulacja korzyści przemawia obecnie za posługiwaniem się podatkami w celu osiągnięcia celów ekologicznych, nadal istnieje pole do stosowania środków administracyjnych².

Główną słabością rynku jest to, że choć dobra natury – drewno, ryby, zboże – podlegają podziałowi za jego pośrednictwem, wiele funkcji, jakie pełnią ekosystemy, nie podlega jego prawom. Ponieważ nie wystawia się rachunku za zapyłanie upraw, walkę z powodziami albo ochronę gruntów przed erozją, tego rodzaju usługi uważa się często za darmowe. Nie mając wyraźnie określonej ceny rynkowej, pozostają one najczęściej bez ochrony. Polityka podatkowa może być wykorzystana także do skorygowania tego braku.

Rynek, który odzwierciedla prawdę ekologiczną, musi uwzględniać wartość funkcji pełnionych przez ekosystemy. Na przykład jeżeli kupujemy drewniane meble od przedsiębiorstw zajmujących się wyrębem lasów, to płacimy za pozyskanie drewna i przetworzenie go na meble, ale nie za szkody wyrządzone przez powodzie wywołane deforestacją. Jeżeli przebudujemy strukturę podatków, podwyższając podatki za wycinanie lasów, tak żeby cena pozyskanego drewna obejmowała koszty zniszczeń powodziowych ponoszone przez społeczeństwo, to ta metoda pozyskania drewna prawdopodobnie będzie wyeliminowana.

Podatki mające na celu ujęcie kosztów ekologicznych w cenach dóbr i usług sprawią, że rynek będzie wysyłał właściwe sygnały. Będą one zniechęcały do spalania węgla, korzystania z pojemników jednorazowego użytku na napoje albo stosowania cyjankowej metody separacji złota. Natomiast subsydia można stosować w celu zachęcenia do sadzenia drzew, efektywniejszego wykorzystania wody i zagospodarowania energii wiatrów. Ekologiczne podatki i subsydia mogą być stosowane także jako środek zabezpieczenia interesów przyszłych pokoleń w sytuacjach, w których tradycyjna ekonomia żyje ich kosztem.

Zaletą wykorzystania polityki fiskalnej jako sposobu uwzględniania pośrednich kosztów ekologicznych jest to, że decyzje ekonomiczne podejmowane na

wszystkich szczeblach – przez polityków gospodarczych, planistów przedsiębiorstw i poszczególnych konsumentów – opierają się na sygnałach rynkowych. Polityka podatkowa wpływa na funkcjonowanie całej gospodarki. Jeżeli uwzględnia koszty ochrony środowiska, to inne informacje, których potrzebowaliby decydenci do podjęcia odpowiedzialnych z punktu widzenia środowiska decyzji, stają się zbędne.

PRZEBUDOWA SYSTEMÓW PODATKOWYCH

Przebudowa systemów podatkowych polega na zmianie ich struktury, a nie poziomu opodatkowania. Stawki podatku dochodowego powinny zostać obniżone, a w to miejsce wprowadzone lub podwyższone podatki obciążające działalność szkodliwą dla środowiska, jak emisja związków węgla, powstawanie trujących odpadów, wykorzystanie surowców pierwotnych, stosowanie jednorazowych pojemników na napoje, emisja rtęci, produkcja śmieci, stosowanie pestycydów i produkcja wyrobów jednorazowego użytku. Nie jest to oczywiście lista kompletna, obejmuje jednak najważniejsze rodzaje działalności, od podejmowania której powinny odstręczać podatki. Specjaliści ochrony środowiska są w zasadzie zgodni co do tego, jakie rodzaje działalności powinny być wyżej opodatkowane. Obecnie trzeba odpowiedzieć na pytanie, jak zapewnić poparcie opinii publicznej dla projektów gruntownej przebudowy systemów podatkowych.

W tej dziedzinie Europa znacznie wyprzedza Stany Zjednoczone, głównie dzięki pionierskim inicjatywom Ernsta von Weizsäckera, byłego szefa Instytutu Wuppertalskiego, a obecnie członka Bundestagu. Weizsäcker nie tylko lansował tę koncepcję, ale sprawował intelektualne przywództwo w tej dziedzinie³.

Przykładowe zmiany w systemach opodatkowania ilustruje tablica 11.1, opracowana przez Davida Malina Roodmana z Worldwatch Institute. Dotyczy ona Europy, gdzie przeprowadzono większość zmian, i pozwala zorientować się w rozmiarach redukcji stawek podatku od dochodów osobistych albo płac w zamian za wyższe opodatkowanie działalności szkodliwej dla środowiska. Szwecja była pierwszym krajem, który zapoczątkował tę operację, wprowadzając w życie program obniżek stawek podatku od dochodów osobistych i równoległych podwyżek stawek podatku od emisji związków węgla i siarki dla ograniczenia spalania paliw kopalnych, szczególnie zawierających dużo siarki. W ciągu kilku następnych lat jedynie mniejsze kraje Europy, jak Dania i Holandia, poszły w jej ślady. Ale pod koniec lat dziewięćdziesiątych przyłączyły się do nich Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania.

Tablica 11.1. Przebudowa systemów podatkowych polegająca na opodatkowaniu działalności szkodliwej dla środowiska

Kraj, rok wprowadzenia	Obniżka stawek podatku od	Podwyżka stawek podatku od	Odsetek wpływów bu- dżetowych z tytułu przebudowy systemów podatkowych (w %)*
Szwecja, 1991	dochodów osobistych	emisji węgla (pierwiastkowego) i siarki	1,9
Dania, 1994	dochodów osobistych	oleju napędowego, węgla, dostaw elektryczności i wody, spalania i składowania odpadów, kupna no- wych samochodów	2,5
Hiszpania, 1995	płac	sprzedaży benzyny	0,2
Dania, 1996	płac, własności rolnej	przemysłowej emisji węgla (pier- wiastkowego), sprzedaży pestycy- dów, rozpuszczalników chlorowa- nych, akumulatorów	0,5
Holandia, 1996	dochodów osobistych i płac	gazu i elektryczności	0,8
Wielka Brytania, 1996	płac	składowania odpadów	0,1
Finlandia, 1996	dochodów osobistych i płac	sprzedaży energii, składowania od- padów	0,5
Niemcy, 1999	płac	sprzedaży energii	2,1
Włochy, 1999	płac	sprzedaży paliw kopalnych	0,2
Holandia, 1999	dochodów osobistych	sprzedaży energii, składowania od- padów, sprzedaży wody dla gospo- darstw domowych	0,9
Francja, 2000	płac	odpadów stałych, zanieczyszcze- nia powietrza i wody	0,1

* Dotyczy wszystkich szczebli administracji państwowej.

• r ó d ł o: opracowane na podstawie: David Malin Roodman, *Environmental Tax Shifts Multiplying*, w: *Vital Signs 2000*, W.W. Norton, New York 2000, s. 138–139.

Zmiany w systemach podatkowych są w Europie popularne, ponieważ przyczyniają się do zwiększenia zatrudnienia, a jest to kontynent, na którym panuje wysokie bezrobocie. Na przykład przestawienie się z przetwórstwa surowców pierwotnych na materiały wtórne nie tylko zmniejsza szkody ekologiczne, ale przyczynia się do zwiększenia zatrudnienia, ponieważ recykling jest bardziej pracochłonny. Był to jeden z powodów, dla których Niemcy przyjęły w 1999 r. 4-letni program obniżek stawek podatku dochodowego z równoczesnymi podwyżkami stawek opodatkowania energii. Kiedy program zostanie zrealizowany, odsetek wpływów budżetowych z tytułu przebudowy systemów podatkowych wyniesie 2,1% całości dochodów podatkowych; przy założeniu, że wynoszą one blisko 1 mld dol., stanowi to 20 mld dol. rocznie. Pod względem wielkości przesunięcia ciężarów opodatkowania pierwsze miejsce zajmuje Dania; po dwukrotnym przeprowadzeniu takiej operacji w latach 1994 i 1996 przebudowa objęła 3% dochodów podatkowych. Rząd duński pobiera podatek od sprzedaży benzyny, przemysłowej emisji węgla (pierwiastkowego), sprzedaży elektryczności, składowania odpadów i sprzedaży nowych samochodów. Ten ostatni w większości przypadków przewyższa wartość samochodów⁴.

Holandia będąca krajem o wysoko rozwiniętym przemyśle skoncentrowanym na małym terytorium stosuje podatki w celu ograniczenia ilości odpadów metali ciężkich, zwłaszcza kadmu, miedzi, ołowiu, rtęci i cynku. Od 1976 r. do połowy lat dziewięćdziesiątych ilość tego rodzaju odpadów przemysłowych zmniejszyła się tam o 86–97%. Przedsiębiorstwa duńskie, które rozwinęły produkcję aparatury służącej ochronie środowiska, uzyskały dzięki temu także konkurencyjną przewagę nad firmami z innych krajów, ogromnie zwiększając eksport i wpływy z eksportu⁵.

W Europie opodatkowaniu podlegają obecnie szkodliwa dla środowiska emisja węgla (pierwiastkowego) i siarki, wydobywanie węgla, składowanie odpadów, sprzedaż energii elektrycznej i samochodów. W pozostałych krajach podatek może być pobierany od innych rodzajów działalności, stosownie do miejscowych warunków. Może to być podatek od nadmiernego zużycia wody, wykorzystania ziemi uprawnej do celów pozarolniczych, wycinki lasów, stosowania pestycydów czy cyjanków przy produkcji złota. Z upływem czasu wysokość podatków pobieranych od działalności szkodliwej dla środowiska może znacznie wzrosnąć; być może dojdzie nawet do tego, że będą one zapewniały lwią część wpływów podatkowych.

Rządy z reguły dbają o to, aby podatki ekologiczne nie pogarszały sytuacji społecznej podatników. David Malin Roodman opisuje, w jaki sposób uniknięto tego w Portugalii przy wprowadzaniu podatku od zużycia wody, na której brak cierpi ten kraj. Na przykład w Setúbalu gospodarstwa domowe otrzymują 25 m³

wody miesięcznie bez opodatkowania. Od zużycia przekraczającego tę ilość płaci się podatek według trzystopniowej skali, wzrastającej w miarę przekraczania kolejnych progów⁶.

Pomysł opodatkowania działalności szkodliwej dla środowiska zyskał silne poparcie w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 1998 r., kiedy amerykański przemysł tytoniowy zgodził się zapłacić rządowi stanowym 251 mld dol. tytułem zwrotu kosztów leczenia chorób związanych z paleniem tytoniu poniesionych przez Medicare. Oznaczało to w istocie opodatkowanie z mocą wsteczną miliardów paczek papierosów sprzedanych w Stanach Zjednoczonych w ciągu wcześniejszych dziesięcioleci. Była to oszołamiająca suma – prawie 1 tys. dol. na 1 Amerykanina. Można to uznać za podatek od zanieczyszczenia dymem papierosowym, groźniejszym dla zdrowia człowieka niż wszystkie inne substancje szkodliwe razem wzięte⁷.

Ten podatek, który przemysł płaci za dawniejsze szkody związane z paleniem, będzie finansowany poprzez podwyżki cen papierosów. Od stycznia 1998 r. do kwietnia 2001 r. średnia cena hurtowa papierosów w USA wzrosła z 1,33 dol. do 2,21 dol. za paczkę, a więc w ciągu dwóch lat zwiększyła się o 66%. Przewiduje się, że będzie ona rosła dalej, zniechęcając do palenia papierosów⁸.

Inną zaletą podatków ekologicznych jest to, że poprzez ich nakładanie są przekazywane pewne informacje. Kiedy państwo wprowadza podatek na jakiś produkt, który zanieczyszcza środowisko, komunikuje w ten sposób konsumentowi, że jest tym zaniepokojone. Zmiana systemu podatkowego ma działanie systemowe, sprawia, że codzienne decyzje konsumentów – poczynając od wyboru sposobu dojazdu do pracy po wybór menu na lunch – są ukierunkowane pod kątem potrzeb ochrony środowiska.

Zmiany w systemie podatkowym przeprowadzane z myślą o ochronie środowiska mają szerokie poparcie społeczne. Badania przeprowadzone pod koniec lat dziewięćdziesiątych zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie wykazały, że zmiany te spotykają się z powszechną aprobatą, jeżeli uzasadni się ich konieczność. Po obu stronach Atlantyku popiera je co najmniej 70% ankietowanych. Przebudowa systemów podatkowych jest także atrakcyjna z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ umożliwia osiągnięcie wielu celów ekologicznych jednocześnie. Przeprowadzona w jednej dziedzinie, może być potem wykorzystana w innych⁹.

Jeżeli świat ma zrestrukturyzować gospodarkę, zanim zniszczenia środowiska doprowadzą do jej kryzysu, to przebudowa systemów podatkowych prawie na pewno odegra w tym podstawową rolę. Żaden inny zestaw instrumentów polityki gospodarczej nie może dość szybko doprowadzić do koniecznych zmian systemowych. W jednym z artykułów zamieszczonych w tygodniku „Fortune” harwardzki

ekonomista N. Gregory Mankiw opowiadał się za 10-procentową redukcją stawek podatku dochodowego i podwyżką cen benzyny o 50 centów za galon (1,9 dol. za l). Swoje propozycje uzasadniał tak: „Obniżenie stawek podatków dochodowych i równoczesna podwyżka cen benzyny doprowadzi do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zmniejszenia zatorów komunikacyjnych, poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach i zmniejszenia zagrożenia globalnym ociepleniem, a wszystko to bez narażenia państwa na straty wpływów podatkowych w długim przedziale czasu. Może to być oferta najbardziej zbliżona do obietnicy darmowego obiadu, jaką może zgłosić ekonomia”¹⁰.

PRZESUWANIE SUBSYDIÓW

W 1997 r. Rada Ziemi (Earth Council)* opublikowała studium André de Moora i Petera Calamaiego pt. *Subsidizing Unsustainable Development*. Jego celem było ustalenie i sporządzenie listy subsydiów, które przyczyniają się do powstawania szkód w środowisku. Wskazano w nim na zdumiewająco wielką liczbę przykładów takich subsydiów na ogólną sumę co najmniej 700 mld dol. Autorzy pisali: „Wprost trudno uwierzyć, że świat wydaje setki miliardów dolarów na subsydiowanie własnej destrukcji”¹¹.

W samej rzeczy, rządy wydają 700 mld dol. z pieniędzy podatników rocznie, żeby zachęcać do zużywania wody, spalania paliw kopalnych, używania pestycydów, łowienia ryb i jeżdżenia samochodami. W raporcie udokumentowano niezliczone przypadki dotowania przez podatników zużycia wody w krajach, w których opada poziom wód gruntowych. Państwa wydają co roku miliardy dolarów dla zachęcenia do korzystania z paliw kopalnych w czasie, gdy poziom nasycenia atmosfery dwutlenkiem węgla i zaniepokojenie opinii publicznej zmianami klimatycznymi rosną. Dodatkowe miliardy wydaje się na rozbudowę flot statków rybackich, kiedy ich zdolność połowowa już teraz prawie dwukrotnie przewyższa zrównoważoną wydajność łowisk¹².

Podobnie jak podatki służą do ograniczania działalności szkodliwej dla środowiska, tak subsydia można wykorzystać do popierania działalności sprzyjającej jego ochronie, wykorzystując na ten cel środki finansujące działalność ekologicznie destrukcyjną. Gdyby suma 700 mld dol. rocznie została wykorzystana na wspieranie działalności ekologicznie konstruktywnej, jak rozwój odnawialnych źródeł energii, zakładanie plantacji drzew i edukacja młodych kobiet w krajach rozwijających się, nasza przyszłość rysowałaby się w jaśniejszych barwach¹³.

* Organizacja powołana do realizacji uchwał Szczytu Ziemi z 1992 r. [przyp. tłum.].

W pracy na temat restrukturyzacji systemów podatkowych sprzyjającej ochronie środowiska pt. *The Natural Wealth of Nations* David Malin Roodman pisze: „Mało narzędzi polityki państwa jest tak niepopularnych w teorii, a popularnych w praktyce, jak subsydia. Samo to słowo wywołuje dreszcz zgrozy u ekonomistów i złość podatników, zmienia biedaków w cyników i wywołuje wściekłość ekologów”. Mimo tak jednoznacznej reakcji niektóre z naszych największych sukcesów – poczynając od opanowania *Dust Bowl* po rozwój Internetu – zawdzięczamy subsydiom państwowym¹⁴.

Do najważniejszych subsydiowanych powszechnie na świecie dziedzin należy produkcja żywności, transport samochodowy i korzystanie z paliw kopalnych. W rolnictwie państwa subsydują dostawy wody do nawadniania, produkcję roślinną, stosowanie pestycydów i samą konsumpcję żywności. Prawie wszystkie rządy dotują nawadnianie, utrzymując ceny uzyskanych dzięki nim produktów na sztucznie zaniżonym poziomie. Pendżab będący spichlerzem Indii posunął się o krok dalej, kiedy szef stanowego rządu zapewnił farmerom darmowe dostawy energii elektrycznej w zamian za polityczne poparcie. W stanie, w którym pompy irygacyjne są napędzane elektrycznością, doprowadziło to do drastycznego spadku cen wody, zachęcającego do jej zużywania w sytuacji, kiedy nadmierne pompowanie już przyczyniało się do obniżania poziomu wód gruntowych. Przyspieszając wyczerpywanie się formacji wodonośnych, skrócono czas, w którym trzeba będzie dostosować się do nieuniknionego zmniejszenia zasobów wód gruntowych. Zwiększanie produkcji żywności kosztem nadmiernej eksploatacji źródeł wody tworzy złudzenie bezpieczeństwa żywnościowego. W przeciwieństwie do Indii ostatnia decyzja Chin w sprawie stopniowych podwyżek cen wody w nadchodzących 5 latach jest gigantycznym krokiem w kierunku likwidacji dopłat do wody¹⁵.

Niektóre kraje dopłacają do konsumpcji żywności. W Iranie dopłaty do chleba kształtują się na poziomie 4 mld dol. rocznie, czyli 63 dol. na głowę. Rząd kupuje pszenicę od rolników za około 70 centów za kg, miele ją na mąkę, którą sprzedaje piekarniom po cenie 2 centów za kg. To powszechne subsydium, które zachęca zarówno bogatych, jak i biednych do konsumpcji, oznacza równocześnie pośrednie dotowanie dostarczania wody do nawadniania gruntów, dobra, którego zasoby należą do najmniej obfitych w tym kraju¹⁶.

Innym działem światowej gospodarki żywnościowej, hojnie subsydiowanym, jest rybołówstwo dalekomorskie. Najpierw państwa przybrzeżne wspierały jego rozwój w celu wykorzystania lokalnie dostępnego źródła protein zwierzęcych. Później subsydia miały umożliwić poszczególnym krajom zapewnienie sobie możliwie największego udziału w połowach dalekomorskich. W ciągu ostatniego 20-lecia te

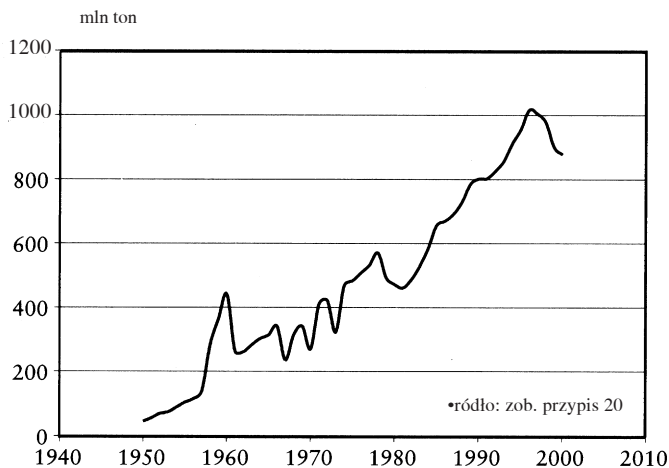
praktyki upowszechniły się, w rezultacie dzisiaj zdolność połowowa światowej floty rybackiej mniej więcej dwukrotnie przewyższa zrównoważoną wydajność łowisk oceanicznych. To prowadzi do ich przełowienia i upadku samego rybołówstwa, co jest doskonałym przykładem działania prawa niezamierzonych konsekwencji¹⁷.

Przemysł surowcowy, szczególnie górnictwo i leśnictwo, jest kolejnym wielkim beneficjentem subsydiów. Na przykład górnictwo węglowe otrzymuje w niektórych krajach ogromną pomoc, ponieważ wzrósł koszt wydobycia węgla z coraz głębszych pokładów w starych kopalniach. Ale górnictwo węglowe w wielu krajach, np. w Wielkiej Brytanii, kolebce rewolucji przemysłowej, i w Chinach zużywających najwięcej węgla, podupada. Belgia zlikwidowała tę gałąź przemysłu całkowicie¹⁸.

Jednakże Niemcy nadal subsydują wydobycie węgla. Sumy wydawane na wsparcie górnictwa dla utrzymania miejsc pracy przekraczają wszelkie wyobrażenie. Jak mówi Roodman, w latach 1983–1991 wzrosły one w przeliczeniu na 1 zatrudnionego z „hojnych 21,7 tys. dol. do lukratywnych 85,8 tys. dol.” Zauważa on, że dla Niemiec byłoby taniej zamknąć kopalnie i płacić górnikom za to, że nie pracują¹⁹.

Kontrastuje to ostro w sytuacji w Chinach, które nagle obcięły subsydia węglowe z 750 mln dol. w 1993 r. do 240 mln 1995 r. Ponadto Chiny wprowadziły podatek od wydobycia mocno zasiarczonego węgla. Największe chińskie miasta – w których występują największe w świecie zanieczyszczenia powietrza, spowodowane głównie spalaniem węgla – zakazują używania tego paliwa. Pekin, Szanghaj, Lanzhou, Xi'an i Shenyang zamierzają doprowadzić stopniowo do całkowitej rezygnacji z węgla. Połączenie śmiałych cięć subsydiów z wprowadzeniem nowego podatku od zasiarczonego węgla doprowadziło w latach 1996–2000 do zmniejszenia zużycia tego surowca o około 14% (zob. wykres 11.1). Może to być doskonałym przykładem skutecznego zastosowania polityki podatkowej do celów ochrony środowiska, zmniejszenia lokalnych zanieczyszczeń powietrza i globalnej emisji węgla. Chiny wspierają ponadto realizację ambitnego planu wykorzystania energii wiatrów do produkcji elektryczności, aby zmniejszyć zależność kraju od węgla. W praktyce oznacza to przenoszenie subsydiów z finansowania górnictwa węglowego na rozwój energetyki wiatrowej²⁰.

Z różnych powodów rządy dopłacają także do wycinki lasów. Na przykład dotacje rządu australijskiego stanu Wiktorja dla przedsiębiorstw zajmujących się wycinką lasów przewyższają o 170 mln dol. rocznie wartość pozyskanego przez nie drewna. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w Stanach Zjednoczonych, gdzie przez dziesięciolecia amerykańscy podatnicy finansowali budowę dróg prowadzą-



Wykres 11.1. Zużycie węgla w Chinach w latach 1950–2000

cych do lasów państwowych, aby ułatwić przedsiębiorstwom drzewnym ich trzebieenie. W 1999 r. zarządzająca nimi Służba Leśna Stanów Zjednoczonych ogłosiła moratorium na budowę dróg w lasach państwowych²¹.

Studium przeprowadzone w Instytucie Zasobów Światowych wykazuje, że subsydia państwowe dla użytkowników samochodów, w tym przeznaczone na finansowanie budowy i utrzymanie autostrad, patrolowanie ich i inne formy wspierania motoryzacji, przewyższają wpływy z opodatkowania paliwa samochodowego, sprzedaży samochodów i opłat za tablice rejestracyjne o 111 mld dol. w skali rocznej. Oznacza to, że jazda samochodem jest hojnie subsydiowana także przez tych, którzy w ogóle nie mają aut²².

W raporcie Rady Ziemi z 1997 r. czytamy: „Samochód wyzwolił ludzi równie pewnie, jak zniewolił społeczeństwa. Dzień za dniem duże połacie ziemi uprawnej znikają pod asfaltem, padając ofiarą budownictwa drogowego. Co miesiąc rzesze ludzi, mogące zaludnić całe miasta, padają ofiarą wypadków drogowych i zatrucia spalinami”²³.

Wymienione subsydia stanowią tylko niewielką część tych, które trzeba wyeliminować. Stoimy obecnie przed wyzwaniem polegającym na zamianie subsydiów wspierających działalność szkodliwą dla środowiska na takie, które pomogą w budowie gospodarki ekologicznej.

Stosowanie subsydiów w celu ochrony środowiska nie jest niczym nowym. Na przykład w 1934 r. Kongres USA powołał Służbę Ochrony Gruntów (Soil Conservation Service), federalną agencję utrzymującą pracowników w każdym stanie, której

zadaniem było zachowanie bazy rolnictwa dla przyszłych pokoleń. Farmerzy otrzymywali dotacje na sadzenie roślin na pasy wiatrochronne, wprowadzanie upraw wstęgowych i innych metod uprawy roli, które chronią grunty przed erozją eoliczną. Dzięki temu udało się położyć kres katastrofalnej erze *Dust Bowl*²⁴.

Jednym z późniejszych przykładów subsydiów o strategicznym znaczeniu dla ochrony środowiska są ulgi podatkowe przysługujące firmom inwestującym w rozwój energetyki wiatrowej, wprowadzone 20 lat temu. Po wybuchu kryzysu energetycznego z lat siedemdziesiątych rząd amerykański zaczął stosować zachęty podatkowe wspierające rozwój odnawialnych źródeł energii, jak energia wiatru. Rozwojowi energetyki wiatrowej służyły silne bodźce fiskalne uruchomione w tym samym czasie przez władze stanowe Kalifornii. Te posunięcia doprowadziły do ogromnego wzrostu inwestycji w tej dziedzinie i powstania nowej gałęzi przemysłu nowoczesnych urządzeń służących do przetwarzania energii wiatru w elektryczność²⁵.

Kiedy te dwie ulgi podatkowe zostały zniesione, postęp w rozwoju energetyki wiatrowej w Stanach Zjednoczonych został prawie całkowicie wstrzymany. Tymczasem krótki żywot wielkiego amerykańskiego rynku energii wiatrowej zachęcił Europejczyków do inwestowania w energetykę wiatrową i rozwój produkcji turbin wiatrowych. Duńczycy, którzy też wprowadzili subsydia dla energetyki wiatrowej, nadal rozwijali technikę i rozszerzali produkcję turbin wiatrowych. Paradoksalnie, głównym beneficjentem ulg podatkowych w stanie Kalifornia okazała się Dania, która przoduje dzisiaj w wytwarzaniu energii wiatrowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca i w produkcji turbin wiatrowych. Jest to doskonały przykład na to, jak niewielki bodziec może doprowadzić do powstania nowej gałęzi przemysłu²⁶.

W ostatnich latach nowa ulga podatkowa dla energetyki wiatrowej zachęciła do poważnego zwiększenia nakładów na zakładanie farm wiatraków w stanach Kolorado, Iowa, Kansas, Minnesota, Oregon, Pensylwania, Teksas, Waszyngton, Wyoming i innych. Silne zachęty fiskalne wzmogły też zainteresowanie firm prywatnych pracami nad rozwojem wydajniejszych turbin wiatrowych. Spowodowany tym gwałtowny spadek kosztów wytwarzania elektryczności siłą wiatrów tłumaczy 24-procentowy wzrost światowej produkcji energii wiatrowej rocznie w latach 1990–2000 i przewidywania przyrostu tej produkcji w Stanach Zjednoczonych w 2001 r. o 60%. Rozwój tej gałęzi energetyki osiągnął taki poziom, że pewnych inwestycji dokonuje się w niej teraz bez subsydiów²⁷.

Pod koniec lat siedemdziesiątych ulgi podatkowe wykorzystywano też do wspierania inwestycji polegających na oszczędzaniu energii. To także przyniosło duże korzyści, ale po tym, jak ceny ropy naftowej spadły w stosunku do szczytowego poziomu z końca lat siedemdziesiątych i początku osiemdziesiątych, stosowania

tego instrumentu zaniechano. Wzrost cen ropy w drugiej połowie 2000 r. ponownie skierował uwagę opinii publicznej na problem oszczędzania i rozwój odnawialnych źródeł energii.

Szanse budowania gospodarki dostosowanej do możliwości środowiska za pomocą subsydiów są ogromne. Za przestawieniem się z destruktywnych na konstruktywne zastosowania tego instrumentu przemawia w równej mierze zarówno ekonomiczna opłacalność, jak i nieodparta konieczność. W dzisiejszych czasach powinniśmy subsydiować nie górnictwo, lecz przemysł surowców wtórnych, nie paliwa kopalne, ale niestabilizujące klimatu źródła energii, i nie transport samochodowy, lecz dobrze rozwinięte systemy komunikacji szynowej w miastach.

EKOETYKIETY, CZYLI GŁOSOWANIE PORTFELAMI

Opatrywanie etykietami ekologicznymi produktów, które zostały wytworzone z zachowaniem wymogów ochrony środowiska, pozwala konsumentom głosować zawartością swoich portfeli. Ekoetykietowanie stosuje się teraz w wielu sektorach gospodarki, w tym także do oznaczania energooszczędnych urządzeń gospodarstwa domowego, produktów drzewnych pochodzących z lasów zarządzanych zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej, produktów z ryb odłowionych bez naruszania zrównoważonej wydajności łowisk i „zielonej” elektryczności z odnawialnych źródeł energii.

Do najnowszych rodzajów etykiet ekologicznych należy certyfikat Rady Certyfikacji Produktów Morza (Marine Stewardship Council – MSC). Rada rozpoczęła realizację programu certyfikacji tych produktów w marcu 2000 r., przyznając swój certyfikat wyrobom firmy Western Australia Rock Lobster. W tym samym czasie uzyskało go przedsiębiorstwo West Thames Herring Fishery. Inicjatywę MSC poparły największe koncerny działające w przetwórstwie i handlu detalicznym produktami morza – Unilever, Youngs-Bluecrest i Sainsbury’s²⁸.

W USA tego rodzaju certyfikat uzyskało we wrześniu 2000 r. jako pierwsze przedsiębiorstwo połowów łososia z Alaski. Dyrektor generalny MSC Brendan May powiedział o nim: „Dzięki wysokiej renomie i pozycji na rynku międzynarodowym jego produkty w pełni kwalifikują się do oznaczania naszą ekoetykietą, informującą konsumentów, że jest to najlepszy ekologiczny wybór wśród produktów morza. Jest to potrójne zwycięstwo: Alaski, środowiska morskiego i konsumentów produktów morza na całym świecie”²⁹.

Aby uzyskać ekologiczny certyfikat, przedsiębiorstwo rybne musi wykazać, że jest zarządzane według zasad zrównoważonej gospodarki. Zgodnie z normami usta-

nowionymi przez MSC: „Po pierwsze przedsiębiorstwo rybne musi być zarządzane w taki sposób, aby ilość odławianych ryb nie przekraczała zdolności łowiska do naturalnego odtwarzania jego zasobów, i nie może stosować metod połowu wyniszczających inne gatunki. Po drugie przedsiębiorstwo musi działać w sposób chroniący zdrowie i różnorodność ekosystemu morskiego, od którego zależy. Wreszcie przedsiębiorstwo musi przestrzegać przepisów lokalnych, krajowych i międzynarodowych, określających zasady odpowiedzialnego i zrównoważonego rybołówstwa”³⁰.

Odpowiednikiem MSC w leśnictwie jest Rada do spraw Certyfikacji Lasów, założona w 1993 r. przez Światowy Fundusz na rzecz Ochrony Przyrody i inne ugrupowania. Jego rolą jest dostarczanie informacji o metodach zarządzania przemysłem drzewnym i przetwórstwem produktów leśnych. Niektóre lasy na świecie są zarządzane w sposób zapewniający bezterminową zrównoważoną wydajność, podczas gdy inne są wycinane w pień albo przerzedzane w pogoni za szybkim zyskiem. Produkty leśne, niezależnie, czy to będzie tarcica sprzedawana w składzie drzewnym, czy meble w sklepie meblowym, czy papier w sklepie papierniczym, pochodzące z lasów pierwszej kategorii Rada do spraw Certyfikacji Lasów oznacza ekoetykietami³¹.

Rada do spraw Certyfikacji Lasów z centralą w meksykańskim mieście Oaxaca w praktyce akredytuje krajowe organizacje, upoważniając je do kontrolowania, czy zarządzanie lasami odpowiada zasadom zrównoważonej gospodarki. Poza kontrolą na miejscu akredytowane organizacje muszą także być w stanie śledzić drogę surowca przez różne stadia przetwórstwa do konsumenta. Rada ustala normy i przyznaje ekoetykiety, ale praktyczne czynności kontrolne wykonują organizacje krajowe³².

Rada ustanowiła 9 norm, które trzeba spełnić, żeby lasy kwalifikowały się do oznaczania jej ekoetykietą. Zarządcy lasów muszą mieć opracowany plan, wyznaczający cele i określający środki ich realizacji. Plan nie może naruszać praw ludności tubylczej, która żyje w lasach albo jest gospodarzem tych terenów. Ustanowiono ponadto wiele innych zasad gospodarki leśnej, ale zasadnicze znaczenie ma wymóg, aby lasy były zarządzane w sposób zapewniający bezterminowo ich zrównoważoną produktywność. Oznacza to konieczność wycinania od czasu do czasu starannie wybranych, dojrzałych drzew, podobnie jak selekcjonuje je natura. Mówiąc prościej, zarządcy lasów muszą utrzymać trwałą zdolność lasów do dostarczania zarówno dóbr, jak i świadczenia usług³³.

Rada do spraw Certyfikacji Lasów definiuje system certyfikacji jako sposób „...identyfikacji drewna i produktów drzewnych, które pochodzą z dobrze zarządzanych źródeł w dowolnym regionie świata, potwierdzonej etykietą, której zna-

czenie jest jasne, jednoznaczne i łatwo rozpoznawalne”. Dostarcza ona konsumentom informacji pozwalających im wspierać właściwą gospodarkę leśną poprzez kupno oznaczonych produktów leśnych. Dzięki oznakowaniu spółek przemysłu drzewnego i handlu detalicznego uczestniczących w programie certyfikacji, odpowiedzialni społecznie inwestorzy otrzymują informację niezbędną do odpowiedzialnego kupowania udziałów w nich³⁴.

W marcu 1996 r. pierwsze certyfikowane produkty pojawiły się na rynku Wielkiej Brytanii. Od tego czasu praktyka certyfikacji rozszerzyła się na całym świecie. W czerwcu 2001 r. około 24 mln hektarów lasów miało certyfikat Rady do spraw Certyfikacji Lasów. Ten obszar obejmował ponad 300 zespołów leśnych w 45 krajach³⁵.

Dla popierania programu certyfikacji utworzono zrzeszenia lasów i sieci handlowych w Austrii, Brazylii, Kanadzie, we Francji, w Niemczech, krajach nordyckich, Rosji, Hiszpanii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Te zrzeszenia, mogące do końca roku 2001 skupić do 1 tys. członków, są częścią szerokiego frontu poparcia przedsiębiorstw gotowych przestrzegać norm Rady do spraw Certyfikacji Lasów w ich polityce marketingowej. Wśród 5 największych użytkowników drewna 3 najwięksi – Home Base, Home Depot i Ikea – kupują tylko drewno certyfikowane przez Radę³⁶.

W czerwcu 2001 r. Ministerstwo Zasobów Naturalnych w Moskwie ogłosiło rozporządzenie wprowadzające krajowy system obowiązkowego certyfikowania drewna. Obejmuje on na razie niewielką część produkcji drewna, choć trudności ze sprzedażą całej reszty niecertyfikowanego drewna pozbawiają Rosję miliarda dolarów wpływów eksportowych. Ministerstwo ocenia, że jego cena jest o 20–30% niższa od ceny certyfikowanego drewna konkurencyjnych dostawców³⁷.

Innym towarem, który zaczyna być oznaczany ekoetykietami, jest elektryczność. W Stanach Zjednoczonych wiele stanowych komisji usług publicznych wymaga, aby zakłady energetyczne zapewniały użytkownikom możliwość wyboru „zielonej” energii elektrycznej. Tak określa się energię wytworzoną z odnawialnych źródeł; zalicza się do nich energię wiatrów, ogniwa słoneczne, energię termiczną Słońca, energię geotermiczną i biomasy. Zakłady energetyczne przysyłają klientom z comiesięcznym rachunkiem zwrotny kwestionariusz, w którym mogą oni zadeklarować chęć odbioru „zielonego” prądu. W ofercie podaje się, o ile droższy jest taki prąd; różnica zwykle wynosi od 3% do 15%³⁸.

Pracownicy zakładów energetycznych są często zaskoczeni liczbą klientów wybierających „zieloną” energię elektryczną. Najwidoczniej wielu ludzi jest gotowych płacić więcej za elektryczność, pragnąc przyczynić się do ustabilizowania

klimatu dla przyszłych pokoleń. Władze lokalne np. miast Santa Monica i Oakland w Kalifornii zadeklarowały, że będą korzystać wyłącznie z „zielonej” energii. Dotyczy to energii zużywanej w budynkach należących do miasta i koniecznej do zapewnienia różnego rodzaju usług, jak oświetlenie i sygnalizacja uliczna³⁹.

Podobne decyzje podejmują liczne przedsiębiorstwa. Wśród nich znalazło się północnoamerykańskie biuro marketingu Toyoty w Kalifornii zatrudniające około 7 tys. pracowników. Dziesiątki innych większych przedsiębiorstw w Kalifornii, jak Kinko's i Patagonia oraz wiele mniejszych też podpisuje się pod takimi deklaracjami. Nawet uczelnie wyższe przystępują do tego ruchu. W kwietniu 2000 r. studenci Uniwersytetu Kolorado zorganizowali w ramach Dnia Ziemi referendum, w którym zgodzili się na podwyżkę czesnego o 1 dol. za semestr w zamian za zgodę władz uniwersytetu na dostawy „zielonej” energii elektrycznej. Opowiedziało się za tym ogromna większość, bo 85% uczestników głosowania. W rejonie Zatoki San Francisco „zieloną” energię postanowiło kupować około 30 kościołów. W kościele episkopalnym stowarzyszenie Episkopalna Energia i Światło ogłosiło ogólnokrajowy apel o kupowanie „zielonej” energii elektrycznej, skierowany nie tylko do kościołów, lecz także do wiernych⁴⁰.

Efektom działania rosnących szeregów zwolenników „zielonej” energii jest narastająca fala żądań, aby dostawcy podjęli starania o zapewnienie wystarczającej ilości „zielonego” prądu. Wzrost liczby farm wiatraków w tak wielu stanach tłumaczy się tym, że jest to jeden z najszybszych sposobów zwiększenia produkcji „zielonej” elektryczności. Chociaż rynek zbytu dla tego rodzaju energii jest najbardziej rozwinięty w Stanach Zjednoczonych, będzie się on prawdopodobnie szybko rozszerzał także w innych krajach.

Innym rodzajem ekologicznej certyfikacji są etykiety oszczędnościowe, którymi opatruje się urządzenia gospodarstwa domowego spełniające określone normy zużycia energii elektrycznej albo innych jej rodzajów. Od czasu kryzysu energetycznego z końca lat siedemdziesiątych są one stosowane w wielu krajach. Także krajowe organizacje społeczne i rządy przyznają ekoetykiety. Do najbardziej znanych należy niemiecki znak *Blauer Engel*, kanadyjski *Environmental Choice* i amerykański *Energy Star* Agencji Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych⁴¹.

KWOTY I LIMITY PRODUKCYJNE

Dla osiągnięcia celów swojej polityki ekologicznej rządy mogą posługiwać się zarówno ekologicznymi podatkami, jak i limitami produkcyjnymi. Zasadnicza różnica między nimi polega na tym, że, wyznaczając kwoty, rządy określają dopusz-

czalny zakres określonego rodzaju działalności, jak np. ilość ryb do odłowienia na poszczególnych łowiskach, a po przyznaniu kwot na przetargu ich rzeczywista wartość jest ustalana w wolnej grze rynkowej. W przeciwieństwie do tego podatek ekologiczny służy do kształtowania kosztów (i za ich pośrednictwem cen) szkodliwej dla środowiska działalności, a rynek określa, jaki będzie zakres tej działalności przy danym poziomie cen. Oba te instrumenty mogą być użyte w celu zniechęcania do nieodpowiedzialnych ekologicznie zachowań⁴².

Kryteria decydujące o zastosowaniu bądź podatków, bądź limitów, nie zawsze dają się jasno określić. Kiedy chcemy utrzymać destrukcyjne działania w określonych granicach, oddziaływanie limitów jest precyzyjniejsze niż podatków. Po ustaleniu wielkości limitu jego wartość jest określana przez rynek. Kiedy zostanie określona wysokość podatku, rynek decyduje o sposobach najskuteczniejszego zminimalizowania jego kosztów poprzez ograniczenie działalności szkodliwej dla środowiska. Rządy mają więcej doświadczenia w stosowaniu podatków ekologicznych. Jest także jasne, że podatki ekologiczne mają szerszy zakres oddziaływania. Mimo to limity dały się z powodzeniem zastosować w dwóch całkowicie odmiennych sytuacjach: przy ograniczaniu połowów na łowiskach australijskich i emisji siarki w Stanach Zjednoczonych.

Rząd australijski, zaniepokojony nadmiernymi odłowami homara, określił zrównoważoną wydajność jego łowisk, a potem zaoferował kwoty na odłowienie takiej samej ilości tego skorupiaka. Przedsiębiorstwa połowowe mogły następnie ubiegać się o przyznanie takich kwot. W praktyce oznaczało to, że rząd zdecydował, ile homara można było złowić w poszczególnych latach, a rynek – ile te połowy są warte. Po wprowadzeniu systemu sprzedaży kwot w 1986 r. wydajność łowisk ustabilizowała się na trwałych, jak się wydaje, podstawach⁴³.

Chyba najambitniejszym z dotychczasowych projektów zastosowania sprzedaży kwot był amerykański program zmniejszenia emisji siarki w latach 1990–2000. Wyznaczał on limity wydzielania dwutlenku siarki dla 263 elektrowni, zarządzanych przez 61 zakładów energetycznych. Były to przeważnie elektrownie opalane węglem z okręgów położonych na wschód od rzeki Missisipi, emitujące najwięcej dwutlenku siarki. Dzięki temu jego emisja zmniejszyła się o połowę do 1995 r., o wiele wcześniej niż planowano. Chociaż ten sposób działania nie jest bez wad, plan zmniejszenia emisji siarki uważa się na ogół za skuteczny tryb realizacji celów ekologicznych minimalnym kosztem⁴⁴.

Rząd Stanów Zjednoczonych zaproponował też sprzedaż kwot jako sposób ograniczenia emisji związków węgla zgodnie z zapisami Protokołu z Kioto. Są one przydatne wtedy, kiedy chodzi o osiągnięcie konkretnego celu, jeśli jednak celem

tym jest stymulowanie długofalowych zmian, wtedy lepszym sposobem jest stosowanie przez pewien czas zróżnicowanych stawek podatkowych. Jeśli więc celem jest ograniczenie emisji węgla (pierwiastkowego) na całym świecie, przy czym kraje uprzemysłowione, spalające nieproporcjonalnie wielkie ilości paliw kopalnych, miałyby większe zadania, to rządy mogą wyznaczyć różne stawki podatkowe, których wysokość byłaby dostosowana do sytuacji w ich krajach⁴⁵.

ZJEDNYWANIE POPARCIA DLA RESTRUKTURYZACJI PODATKÓW

Ekologiczne podatki i subsydia nie są jeszcze szeroko stosowane. Jak stwierdzono wcześniej, pewne przesunięcia w obciążeniach podatkowych nastąpiły w Europie, ale zmiany te znajdują się ciągle w początkowym stadium i w żadnym kraju nie obejmują więcej niż 3% wpływów podatkowych. Rządy posługiwały się podatkami ekologicznymi w celu albo zmniejszenia ilości trafiających do środowiska odpadów metali ciężkich (rząd Holandii), albo ograniczenia zużycia benzyny ołowowej (rządy Malezji, Tajlandii i Turcji). Nie użyto ich jeszcze skutecznie w odniesieniu do kosztowniejszych przedsięwzięć. Na przykład żadne państwo nie zastanawiało się poważnie nad wprowadzeniem podatku węglowego, który doprowadziłby do stopniowej rezygnacji z paliw kopalnych.

Jak wspomniano, i w Europie, i w Ameryce Północnej 70% respondentów uważa to za dobry pomysł. Trudność polega na przekształceniu tej aprobaty w aktywne poparcie. W dążeniu do realizacji tego celu dotychczas brakowało politycznego przywództwa, szczególnie ze strony Stanów Zjednoczonych, od których świat go oczekuje w różnych sprawach. W USA uwaga skupia się prawie wyłącznie na kwestii, czy podatki są podnoszone, czy obniżane, a nie na zmianach w strukturze systemu podatkowego⁴⁶.

Co do subsydiów, to opinia publiczna słabo orientuje się w skali ich stosowania. Wiele z nich jest ukrytych, niektóre są starannie zakamuflowane, aby nie rzucały się w oczy społeczeństwu. Jak stwierdza raport Rady Ziemi, wiele rządów krajów uprzemysłowionych nie jest w stanie zorientować się, ile wydają, bezpośrednio lub pośrednio, na subsydiowanie zużycia paliw kopalnych. Na przykład dotacja z tytułu wyczerpania złóż ropy naftowej wypłacana w Stanach Zjednoczonych, chociaż mało widoczna dla opinii publicznej i niebędąca przedmiotem regularnych debat w Kongresie, jest potężną zachętą do używania ropy⁴⁷.

David Malin Roodman w *The Natural Wealth of Nations* stwierdza, że środowiska obrońców przyrody udzielają idei przebudowy podatków mało zorganizowanego wsparcia. Żadna z głównych organizacji ekologicznych w Stanach Zjednoczo-

nych nie ma etatowego pracownika odpowiedzialnego za te sprawy. W USA istnieją dwie małe grupy robocze zajmujące się zagadnieniami przebudowy systemów podatkowych. Pierwszą jest stowarzyszenie założone w 1995 r. pod nazwą Podatnicy na rzecz Zdrowego Rozsądku (Taxpayers for Common Sense – TCS), skupiające 1 tys. członków. Drugą są Zielone Nożyce (Green Scissors), grupa walcząca o eliminację szkodliwych dla środowiska subsydiów wypłacanych z budżetu federalnego⁴⁸.

Restrukturyzacja systemów podatkowych cieszy się silnym poparciem wśród ekonomistów. Świadczy o tym fakt opowiedzenia się w 1997 r. 2,5 tys. czołowych ekonomistów, w tym laureatów Nagrody Nobla, za ideą wprowadzenia podatku węglowego. Działalność tej grupy jasno dowiodła, że problemem nie jest brak wiedzy, jak należy przebudować systemy podatkowe, ale to, czy jesteśmy w stanie przezwyciężyć polityczną inercję i inne trudności, jakie stwarzają grupy interesów zainteresowane w utrzymaniu *status quo*⁴⁹.

Paul Krugman z MIT (Massachusetts Institute of Technology) pisze na łamach „New York Timesa” o zniekształceniach występujących w gospodarce, wynikających z faktu, że ceny rynkowe nie odzwierciedlają pełnych kosztów wielu produktów i usług. Stwierdza, że „...nie trzeba być członkiem elity, aby zauważyć, że kraj dokonuje w ostatnim okresie złych wyborów dotyczących zużycia energii i bardziej ogólnie – stylu życia. Dlaczego? Ponieważ w podejmowanych przez nas decyzjach nie uwzględniamy rzeczywistych kosztów naszych działań”. Wychodząc od kosztów zatorów drogowych w Atlancie, ocenianych w 1999 r. na 2,6 mld dol., Krugman oblicza, że mieszkaniec tego miasta, decydując się jeździć do pracy samochodem, obciąża innych dodatkowymi kosztami wynikającymi z powiększenia zatorów drogowych w wysokości 3,5 tys. dol. rocznie albo 14 dol. na 1 dzień roboczy. Taki jest udział każdego automobilisty w pośrednich, społecznych kosztach zatłoczenia ulic w Atlancie. Podjęcie tych problemów przez Krugmana i innych wybitnych ekonomistów pomoże w uświadomieniu społeczeństwu konieczności włączenia kosztów pośrednich do cen rynkowych, którymi kierujemy się, podejmując decyzje⁵⁰.

Niektóre czołowe organizacje zaczynają popierać tę ideę. W raporcie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oceniającym stan i perspektywy ochrony środowiska w 30 krajach członkowskich zalecono przeprowadzenie szeroko zakrojonej reformy podatkowej, mającej dopomóc w zapobieżeniu zagrożeniom ekologicznym. Ponieważ OECD skupia niemal wszystkie główne kraje uprzemysłowione, jej rekomendacje na pewno nie ujdą uwadze opinii społecznej⁵¹.

W 2001 r. tygodnik „The Economist” – zwykle niepoświęcający zbyt wiele miejsca ochronie środowiska – stał się zdecydowanym rzecznikiem reformy podatkowej. Redaktorzy tego pisma przekonywali, że państwa – zamiast kreować „zwy-

ciężców” w wyścigu nowych technologii energetycznych „...zrobiłyby lepiej, wyrównując warunki gry poprzez zniesienie ogromnych, zwykle ukrytych subsydiów do paliw kopalnych i wprowadzając nowe instrumenty, takie jak podatek węglowy, który uwzględniałby koszty skażenia środowiska i szkód wyrządzonych ludzkiemu zdrowiu”⁵².

Potencjalne korzyści restrukturyzacji systemów podatkowych są oczywiste. Zmiana polityki fiskalnej, a w tych ramach przesunięcia w obciążeniach podatkowych i subsydiach, jest podstawowym warunkiem powodzenia w budowie gospodarki ekologicznej ze względu na jej systemowe oddziaływanie. Na przykład zmniejszenie subsydiów do górnictwa nie tylko podraża produkcję metali z rud, lecz także pośrednio zachęca do ich wtórnego przerobu. Tak samo podniesienie cen benzyny w połączeniu z wprowadzeniem podatku węglowego, odzwierciedlającego społeczne koszty spalania tego paliwa, odczułaby cała gospodarka, do której docierałyby sygnały z rynku skłaniające do bardziej odpowiedzialnych zachowań.