

PROPOZYCJE WPROWADZENIA ZMIAN W POLSKIM SYSTEMIE FISKALNYM W ASPEKTCIE ZINTEGROWANEJ POLITYKI PRODUKTOWEJ

Dariusz FUKSA, Ewa CISZYŃSKA

Streszczenie: W niniejszym artykule przedstawiono zasady oraz instrumenty wspierające wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej, a także propozycje zmian, jakie należałoby wprowadzić w polskim systemie fiskalnym w związku z zadaniami dotyczącymi realizacji ZPP. Zaproponowane przez autorów zmiany powinny przebiegać w dwóch kierunkach. Pierwszy kierunek polega na modyfikacji obecnego systemu opłat produktowych i depozytowych, natomiast drugi związany jest z rozszerzeniem listy produktów objętych systemem opłat produktowych.

Słowa kluczowe: Zintegrowana Polityka Produktowa, opłaty produktowe, opłaty depozytowe.

1. Wprowadzenie

Skutecznym sposobem zmniejszenia liczby emitowanych zanieczyszczeń pochodzących z różnych źródeł (np. z małych przedsiębiorstw, odpadów komunalnych, środków ochrony roślin, nawozów, itp.) jest wprowadzanie i egzekwowanie podatków ekologicznych, zwanych inaczej opłatami produktowymi.

Forma opodatkowania stanowi przydatne narzędzie do identyfikacji finansowych kosztów zewnętrznych, co przekłada się na uwzględnianie w cenach produktów oraz usług rzeczywistych kosztów, które ponosi środowisko wskutek ich produkcji, bądź prowadzonej usługi. Dzięki takim działaniom można skutecznie wpływać na metody funkcjonowania przedsiębiorców, ponieważ podatki ekologiczne sprzyjają między innymi innowacjom technologicznym, organizacyjnym i stymulują niektóre zmiany strukturalne.

Racjonalnie opracowane podatki ekologiczne przynoszą widoczne efekty ekologiczne i są źródłem znacznych wpływów do budżetu państwa, dzięki czemu mogą być wykorzystane np.: na finansowanie innowacyjnych projektów ochrony środowiska, zmniejszenie opodatkowania pracy, lokat kapitałowych, bądź też działalności gospodarczej.

Podatki ekologiczne są oparte na nowym systemie ekonomii ekologicznej, polegającym na opodatkowaniu negatywnych efektów zewnętrznych, zamiast dóbr. Stwarzają szansę na opracowanie systemu mającego cechy wolnego rynku, uwzględniającego wszelkie koszty ponoszone w związku z prowadzeniem różnych działalności gospodarczych oraz, co jest najistotniejsze, koszty zewnętrzne (zazwyczaj niedoliczane do cen oferowanych produktów oraz usług).

2. Zasady i instrumenty wspierające wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej

Komitet Europejski Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2005 roku przyjął „Strategię Wdrażania w Polsce Zintegrowanej Polityki Produktowej” i zalecił

przygotowanie Programu wykonawczego do tej strategii. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej (ZPP) nie jest regulowane w przepisach prawa wspólnotowego rangi rozporządzenia czy dyrektywy, jest natomiast podejmowane w oparciu o komunikat Komisji Europejskiej nawiązujący do Decyzji Rady i Parlamentu Nr1600/2002/WE. W Programie Wykonawczym do Strategii zdefiniowano zadania związane z wdrażaniem Zintegrowanej Polityki Produktowej. Odnoszą się one do następujących grup działań:

- prac o charakterze badawczym,
- zadań o charakterze organizacyjnym i promocyjnym, a także edukacyjno-szkoleniowym,
- zadań koordynujących i opiniotwórczych.

Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego COM (2003) 302 jednoznacznie określa, że pod pojęciem Zintegrowanej Polityki Produktowej należy rozumieć zespół działań zmierzających do zmniejszenia zużycia zasobów i wpływu odpadów na środowisko przyrodnicze. Postuluje on szukanie rozwiązań zapewniających lepszą jakość produktów oraz poprawę stanu środowiska, która wspierać będzie w długim okresie czasu wzrost konkurencyjności przemysłu.

Podejście Zintegrowanej Polityki Produktowej oparte jest na pięciu podstawowych zasadach:

- zwracanie uwagi na cykl życia produktu – celem jest zmniejszenie szkodliwego dla środowiska działania zjawisk zachodzących w czasie trwania całego cyklu życia danego produktu,
- współpraca z rynkiem – podejmowanie działań zachęcających rynek do zrównoważonego zmierzania w kierunku stymulowania popytu i podaży produktów przyjaznych dla środowiska,
- zaangażowanie wszystkich uczestników szeroko pojętego rynku – wspieranie wszystkich, którzy mają styczność z produktem do podejmowania koniecznych działań w swojej sferze wpływów i zachęcanie do współpracy między tymi podmiotami,
- zmierzanie do ciągłego zmniejszania oddziaływania produktu na środowisko w okresie jego cyklu życia,
- różnorodność instrumentów polityki – podejście Zintegrowanej Polityki Produktowej wymaga stosowania wielu różnych instrumentów w związku z istnieniem dużego zróżnicowania produktów i podmiotów mających kontakt z produktem.

Komunikat COM (2003) 302 wymienia kluczowe instrumenty wspierające wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej, do których należą:

- instrumenty finansowe,
- podatki ekologiczne,
- rachunkowość uwzględniająca wysokie koszty produkcji (łącznie ze stratami w środowisku),
- wycofywanie subsydiów,
- upowszechnienie eko-znakowania,
- upowszechnienie deklaracji środowiskowych dla produktów,
- upowszechnienie zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwach i organizacjach (EMAS),
- zapewnienie dostępu do informacji środowiskowych związanych z produktem dla konsumentów,

- stosowanie kryteriów ekologicznych przy przetargach finansowych ze środków publicznych,
- przystępowanie do porozumień środowiskowych pomiędzy przedsiębiorcami i władzą publiczną,
- dobrowolne porozumienia i standaryzacje obok legislacji,
- wykorzystanie opinii publicznej w celu uczynienia produktów bardziej przyjaznych dla środowiska [4].

Instrumenty te powinny zapewnić ciągłe doskonalenie produktów i usług, w celu zmniejszenia ich niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne, przy czym szczególne miejsce mają tutaj prace związane z rozwojem proekologicznych instrumentów fiskalnych.

W świetle wymienionych powyżej zasad i instrumentów wspierających wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej należy wyróżnić dwa podstawowe kierunki badań. Pierwszy z nich dotyczy możliwości wprowadzenia ekologicznej reformy podatkowej rozumianej jako wdrożenie takich zmian w systemie podatkowym, które zgodnie z wymaganiami zrównoważonego rozwoju spowodują przesunięcie obciążeń podatkowych z zasobów pracy na pozostałe czynniki produkcji. Istotą postulowanych zmian jest opodatkowanie nośników energii jako głównych sprawców zanieczyszczeń gazowych. Zakres tak rozumianej reformy nie wyczerpuje jednak całego wachlarza zadań związanych z realizacją Zintegrowanej Polityki Produktowej. Dlatego też drugi podstawowy kierunek badań koncentruje się na analizie możliwości wprowadzenia zmian w systemie opłat produktowych i depozytowych [4].

Rozróżnienie dwóch kierunków badawczych jest konieczne ze względu na odmienny charakter fiskalny tych instrumentów, jak również zasięg potencjalnych skutków związanych z ich wdrożeniem.

Niniejszy artykuł koncentruje się na drugim wyżej wymienionym kierunku badawczym, a dokładniej na dwóch zagadnieniach: propozycji modyfikacji istniejącego systemu opłat produktowych i depozytowych oraz na propozycji wysokości stawek opłat produktowych i depozytowych.

3. Propozycje zmian w polskim systemie fiskalnym w związku z realizacją zadań Zintegrowanej Polityki Produktowej

Obecna polityka związana z ochroną środowiska w zakresie produktów skupia się na tych właściwościach i aspektach produktów, które są źródłami zanieczyszczeń. Nie jest to wystarczające, ponieważ przyczyną wielu zmian w środowisku naturalnym są procesy zachodzące zarówno podczas produkcji, użytkowania i usuwania produktów. Dlatego konieczna jest zintegrowana polityka obejmująca cały cykl życia produktu. Powinna się ona koncentrować na tych punktach, podczas cyklu życia produktu, gdzie najbardziej efektywnie kosztowo można ograniczyć całłościowy wpływ na środowisko i wykorzystanie zasobów, w tym naturalnych.

Wyzwaniu temu ma sprostać konsekwentna realizacja zadań Zintegrowanej Polityki Produktowej, określonych w komunikacie COM (2003) 302. Zadania te dotyczą szeregu działań zmierzających do poprawy warunków rynkowych dla produktów przyjaznych środowisku przyrodniczemu, zmierzając tym samym do minimalizacji jego degradacji. Trudno natomiast o jedną, prostą politykę przy tak ogromnej liczbie produktów. Zamiast tego istnieje cała gama narzędzi, które mogą być użyte do osiągnięcia tych celów. Zaliczyć do nich można: instrumenty ekonomiczne, zakaz stosowania określonych substancji, dobrowolne zobowiązania, oznakowania ekologiczne, wytyczne dotyczące projektowania

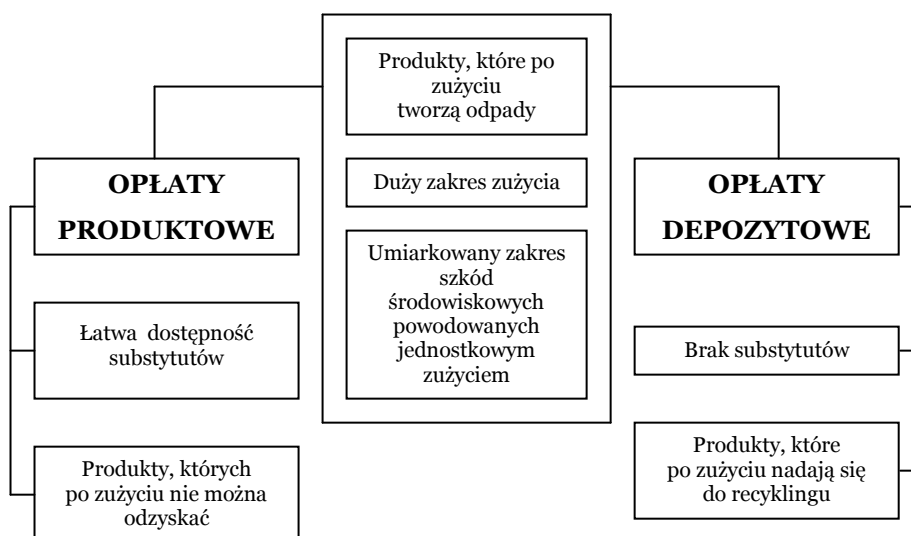
wyrobów itp.

Należy zwrócić uwagę, że czynnikiem decydującym o wyborze stosowanego narzędzia jest jego efektywność, polegająca na przyniesieniu oczekiwanych wyników przy przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju.

W niniejszym artykule przedstawiono najważniejsze elementy związane z propozycjami modyfikacji systemu opłat produktowych i depozytowych w Polsce, w tym propozycje wysokości stawek opłat.

3.1. Propozycja modyfikacji systemu opłat produktowych i depozytowych

Modyfikacja istniejącego w Polsce systemu opłat produktowych i depozytowych powinna być zgodna z celami i kryteriami ich stosowania (rys. 1). Oprócz ogólnych kryteriów, które powinny spełniać opłaty produktowe i opłaty depozytowe istnieje jeszcze szereg innych kryteriów specyficznych, odnoszących się bezpośrednio do rodzaju produktów objętych proponowanymi rozwiązaniami ekologicznymi. Opłaty produktowe oraz opłaty depozytowe powinny być zastosowane przede wszystkim dla produktów, które po zużyciu tworzą odpady uciążliwe dla środowiska. Należy w tym miejscu podkreślić, iż warunkiem koniecznym obciążenia produktu tymi opłatami jest masowość jego zużycia, powodująca znaczne szkody środowiskowe. Opłaty produktowe powinny odnosić się do produktów, które po zużyciu nie nadają się do odzysku i dla których istnieją ekologiczne czyste substytuty. Natomiast opłaty depozytowe powinny być stosowane dla produktów, które po zużyciu nadają się do recyklingu i które nie posiadają substytutów.



Rys. 4. Kryteria stosowania opłat produktowych i depozytowych

Postulowane zmiany powinny iść w dwóch kierunkach:

- modyfikacji istniejącego systemu opłat produktowych i depozytowych,
- objęcie ww. opłatami szerszej listy produktów uciążliwych dla środowiska.

Pierwszy kierunek zmian oznacza zrezygnowanie ze stosowania dotychczasowych opłat

produktowych dla niektórych produktów i objęcie ich w zamian systemem opłat depozytowych. Dotyczy to następujących produktów:

- urządzeń klimatyzacyjnych, chłodniczych, chłodziarek, zamrażarek, pomp ciepłych,
- akumulatorów ołowiowych (kwasowych),
- pozostałych akumulatorów, ogniw i baterii,
- olejów smarowych, a wyłączeniem olejów bazowych i przepracowanych,
- lamp wyładowczych, z wyłączeniem świetlówek kompaktowych,
- opon.

Obecny system opłat produktowych na te wyroby jest niezgodny z kryteriami oraz celami stosowania tego typu narzędzia. Wymienione produkty tworzą odpad poużytkowy wymagający dodatkowego przetworzenia, a także nie posiadają w zasadzie substytutów. W związku z powyższym produkty te są pretendentami do zwolnienia ich z opłat produktowych w zamian za naliczenie na nie opłat depozytowych. Autorzy chcieliby w tym miejscu zaznaczyć, iż postulowane przez nich zmiany są zgodne z propozycjami zawartymi w opracowaniach [2, 3]. Proponowana przez autorów niniejszego artykułu modyfikacja polegałaby na pełnym obciążeniu producentów opłatą produktową, bez możliwości zwrotu kwoty odpowiadającej opłacie produktowej od ilości odpadów użytecznych przekazanych do systemu recyklingu. Producenci wyrobów obciążonych opłatami produktowymi wliczają je do kosztów swojej produkcji. W konsekwencji będzie to podstawą do ustalenia cen produktów. Wobec tego opłata produktowa, zgodnie z jej celem podstawowym, obciążałaby konsumentów końcowych produktów, nie zaś producenta, który jedynie by ją naliczał. Producenci, tak jak dotychczas, we własnym zakresie powinni zająć się kwestią odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych, do czego byliby zobligowani wysokimi stawkami opłat. Proponowane zmiany zasady naliczania opłat produktowych wydają się autorom uzasadnione, ponieważ stwarzają szansę na ograniczenie zużycia lub substytucję produktów nieprzyjaznych środowisku przyrodniczemu.

Drugi kierunek zmian polega na rozszerzeniu listy produktów, które dotychczas objęte są systemem opłat produktowych. Wybór produktów proponowanych przez autorów do objęcia systemem opłat produktowych i depozytowych zgodny jest z listą zawartą w opracowaniu [1]. Proponuje się nim objąć następujące produkty:

- opakowania (już objęte systemem opłat produktowych),
- pestycydy, farby i lakiery na bazie rozpuszczalników organicznych,
- inne środki chemiczne ochrony roślin,
- nawozy sztuczne zawierające fosforany,
- środki do prania i środki czyszczące zawierające fosforany (detergenty),
- torby na zakupy, sztucze i naczynia stołowe wykonane z tworzyw sztucznych.

Wszystkie z wyżej wymienionych produktów charakteryzują się powszechnością zużycia. Ich konsumpcja jednostkowa ma niewielkie oddziaływanie na środowisko przyrodnicze, natomiast siła ich negatywnego oddziaływania polega na ich masowym zużyciu [1].

3.2. Propozycje wysokości stawek opłat produktowych i depozytowych

Zasadniczym celem modyfikacji systemu opłat produktowych i opłat depozytowych w Polsce jest zmniejszenie wpływu zużycia produktów degradujących środowisko przyrodnicze. Stopień realizacji tego założenia określa skuteczność ekologiczną funkcjonowania ww. instrumentów. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest podział

produktów pod kątem ich niekorzystnego wpływu na środowisko. Stawki opłat powinny być w taki sposób dopasowane do produktów, aby zmniejszyć (zachęcić do zwrotu) lub skłonić do konsumpcji produktów nie zagrażających (lub zagrażających w mniejszym stopniu) środowisku przyrodniczemu. Proponuje się przyjąć nadrzędną zasadę, aby wysokość stawki była uzależniona od zawartości ekologicznie uciążliwych substancji w jednostce danego produktu. W tabeli 1, wzorując się na opracowaniu [1] przedstawiono wysokości proponowanych stawek opłat produktowych dla wytypowanych produktów.

Tab. 1. Proponowane wysokości stawek opłat produktowych dla wytypowanych produktów

Rodzaj produktu	Stawka opłaty	Przykład
Nawozy sztuczne zawierające fosforany	363 zł/tonę fosforanu	Zakładając, że w 1 tonie nawozu znajduje się 19% fosforanu, oznacza to wzrost jego ceny o około 69zł.
Farby i lakiery rozpuszczalnikowe	3,0 zł/litr rozpuszczalnika organicznego	Opłata powinna być ustalana na podstawie ilości zawartego w produkcie rozpuszczalnika organicznego. Zakładając, że w 1 litrze produktu znajduje się ok. 50% rozpuszczalnika organicznego, przy średniej cenie tego rodzaju produktów w granicach 9 zł/litr oznacza to wzrost ceny około 14%.
Proszki do prania zawierające fosforany	20 zł/kg fosforanów	Przy średniej zawartości 6% fosforanów w środkach piorących oraz średniej cenie proszków piorących, wynoszącej około 7,5 zł/kg, oznacza to wzrost ceny końcowej o 20%.
Torby na zakupy, sztuczne i naczynia stołowe wykonane z tworzyw sztucznych	2 730 zł/tonę	Proponuje się, aby opłata produktowa zgodna była ze stawką określoną Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2007 roku w sprawie opłat produktowych dla opakowań z tworzyw sztucznych [5]. Trudno jednakże oszacować, ile z 1 tony tworzyw sztucznych można wyprodukować poszczególnych rodzajów produktów. W związku z tym nie jest możliwym precyzyjne ustalenie procentowego wzrostu ich ceny. Jednakże autorzy przyjęli za podstawę obliczeń wagę i ceny detaliczne następujących produktów: jednorazowe woreczki HDPE 8,60 zł/1000szt., sztuczne wykonane z tworzyw sztucznych 1,19 zł/12szt., natomiast talerzyki plastikowe 3,35 zł/12szt. Proponowana stawka opłaty produktowej spowoduje wzrost ceny woreczków o 31%, sztuczków o 9,2% a naczyń stołowych o 9,6%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [1].

4. Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiono zasady oraz instrumenty wspierające wdrażanie Zintegrowanej Polityki Produktowej, a także propozycje wprowadzenia zmian w polskim systemie fiskalnym w związku z zadaniami dotyczącymi jej realizacji. Według autorów proponowane zmiany powinny przebiegać dwutorowo: modyfikacji obecnego systemu opłat produktowych i depozytowych, jak również objęcie tymi opłatami szerszego katalogu produktów uciążliwych dla środowiska przyrodniczego, co oznacza zrezygnowanie ze stosowania dotychczasowych opłat produktowych dla niektórych produktów i objęcie ich w zamian systemem opłat depozytowych. Dotyczyć to powinno takich produktów, jak: urządzenia klimatyzacyjne, urządzenia chłodnicze, chłodziarki, zamrażarki, pompy ciepłe, akumulatory ołowiowe, pozostałe akumulatory, opony.

Drugi kierunek zmian polega na rozszerzeniu listy produktów objętych systemem opłat produktowych. Autorzy proponują, by na liście tej znalazły się następujące produkty: nawozy sztuczne zawierające fosforany, środki ochrony roślin (pestycydy), farby i lakiery rozpuszczalnikowe, proszki do prania zawierające fosforany, torby na zakupy, sztucce i naczynia stołowe wykonane z tworzyw sztucznych.

Zdaniem autorów zaprezentowane propozycje zmian stanowią istotny element ograniczania niekorzystnego wpływu zużycia uciążliwych produktów na środowisko naturalne.

Literatura

1. Czaja S. i inni: Analiza i ocena możliwości przeprowadzenia w Polsce proekologicznej reformy podatkowej, Kraków, 2005.
2. Fiedor B.: Koncepcja modyfikacji systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska, Wrocław, 2003.
3. Fiedor B.: Założenia do opracowania aktów prawnych zgodnie z przyjętą przez rząd koncepcją modyfikacji instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska w Polsce wraz z oceną skutków proponowanych regulacji, Wrocław, 2004.
4. <http://ec.europa.eu/environment/ipp/home.htm>.
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych stawek opłat produktowych.

Dr inż. Dariusz FUKSA
Mgr inż. Ewa CISZYŃSKA
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie,
Wydział Górnictwa i Geoinżynierii,
Katedra Ekonomiki i Zarządzania w Przemysle
30-059 Kraków, Al. Mickiewicza 39
tel. (0-12) 617 21 27
e-mail: fuksa@agh.edu.pl
epekala@agh.edu.pl