

Finansowanie dla rozwoju Polski

Memorandum do Ministra Finansów

Warszawa, luty 2016 roku

Szanowny Panie Ministrze,

Po raz pierwszy od 1989 roku wyłoniony został w Polsce jednopartyjny rząd większościowy. Stwarza to bezprecedensową szansę na przyspieszenie szeroko rozumianej modernizacji, mającej na celu zwiększenie bezpieczeństwa kraju i zdecydowaną poprawę jakości życia jego obywateli.

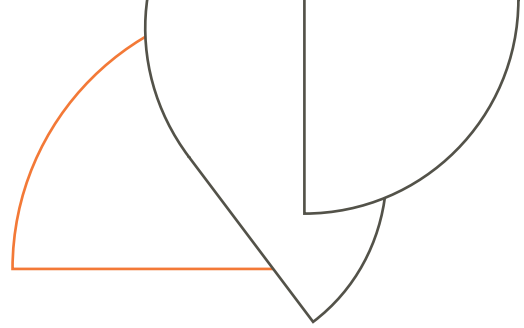
Powodzenie tego przedsięwzięcia wymaga takiej architektury systemu podatkowego, która wspierać będzie zachowania rynkowe spójne z realizowaną strategią rozwoju kraju.

Poprzez odpowiedni rozkład bodźców inwestycyjnych i obciążeń podatkowych, państwo jest w stanie kształtować rzeczywistość gospodarczą w taki sposób, aby zapewnić nie tylko wzrost PKB, lecz także szeroko pojmowany rozwój.

W świetle obserwowanego światowego trendu w kierunku modelu niskoemisyjnego, strategia rozwoju kraju powinna uwzględniać poprawę efektywności zarządzania energią i zasobami naturalnymi. Istotne jest, aby system podatkowy sprzyjał realizacji takiej strategii: zarówno poprzez zapewnienie odpowiedniego finansowania, jak i zachęt, wspierających wybory konsumenckie, usługi i inwestycje sprzyjające oszczędności energii i zasobów naturalnych.

W szczególności, w okresie obecnej kadencji Minister Finansów powinien zrealizować dwa kluczowe zadania:

- ◆ **Zagwarantować, aby przychody, jakie Polska uzyskuje i będzie uzyskiwać ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, zostały zainwestowane tak, aby wspierały cele niskoemisyjnej transformacji gospodarczej;**
- ◆ **Zaprojektować i przeprowadzić tzw. zieloną reformę systemu podatkowego.**



Kontekst

Przychody ze sprzedaży CO₂ dla niskoemisyjnej transformacji gospodarczej

W Unii Europejskiej około 11 000 instalacji objętych jest unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, z czego 750 znajduje się w Polsce. Podmioty te za każdą tonę wyemitowanego CO₂ zobowiązane są do zakupu jednego certyfikatu do emisji. Na rynku pierwotnym certyfikaty sprzedawane są przez kraje członkowskie UE, które są ich depozytariuszami. Uzyskane dochody stają się własnością skarbu państwa i mogą być przeznaczane na różne cele, choć dyrektywa o systemie handlu emisjami w sposób niewiążący rekomenduje, aby 50% uzyskanych w ten sposób środków (lub ich równowartość) przeznaczone było m.in. na redukcję emisji gazów cieplarnianych, rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych, adaptację do skutków zmian klimatu, finansową pomoc klimatyczną dla krajów rozwijających się lub finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej i czystych technologii.

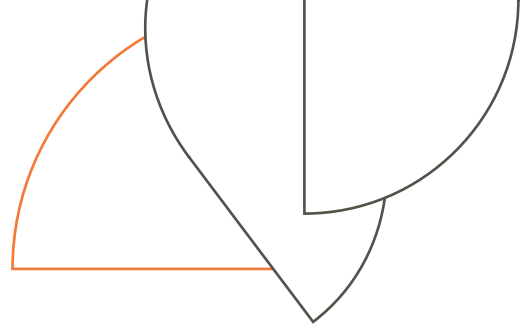
W latach 2021 - 2030 Polska będzie miała prawo do sprzedaży ponad miliarda uprawnień. Ich wartość zależeć będzie ostatecznie od rynkowej ceny uprawnień. Dziś szacowana jest na od 40 mld PLN (przy średniej cenie uprawnień 10 euro/tonę) do 80 mld PLN (przy średniej cenie uprawnień 20 euro/tonę). W kontekście wyzwań inwestycyjnych stojących przed polską energetyką to znacząca kwota. Powinna ona zostać zainwestowana w modernizację sektora, a co za tym idzie w modernizację Polski, przyczyniając się do poprawy krajowego bezpieczeństwa i konkurencyjności.

Obecnie w Polsce całość przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji trafia do budżetu państwa. To inne rozwiązanie niż np. w Czechach, gdzie część środków ze sprzedaży CO₂ zasila specjalny fundusz na rzecz niskoemisyjnego rozwoju (Narodowy Fundusz na rzecz Środowiska), a część trafia do Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Z czeskiego funduszu finansowana jest przede wszystkim termomodernizacja budynków mieszkalnych, a część środków przeznaczana jest na klimatyczną pomoc dla krajów rozwijających się. Z budżetu czeskiego ministerstwa wspierana jest modernizacja sieci przesyłowej ciepła oraz poprawa efektywności energetycznej w procesach przemysłowych.

W przypadku Polski, przychody z handlu uprawnieniami stanowią „dochód budżetu państwa”. Zadaniem Ministra Finansów będzie podjęcie decyzji, czy powodzenie niskoemisyjnej transformacji nie wymaga jednak zmiany obecnej praktyki – tak, aby środkami zarządzał wyspecjalizowany podmiot i aby służyły one celom transformacji niskoemisyjnej.

Zielona reforma podatkowa

System podatkowy ma wpływ na zachowania konsumenckie i inwestycyjne, a w szczególności na ryzyko inwestycyjne i relatywne ceny na rynku. Dlatego, dzięki odpowiedniemu rozkładowi bodźców, zachęt oraz obciążeń (np. poprzez penalizację działalności wysokoemisyjnej i szkodliwej dla środowiska), państwo może promować zachowania na rzecz ochrony klimatu, oszczędności energii i zasobów naturalnych.



Przeprowadzona w wielu krajach „zielona reforma” systemu podatkowego polega przede wszystkim na zwiększeniu ciężarów podatkowych aktywności gospodarczej o wysokim „śladzie węglowym” i negatywnie wpływającej na środowisko i klimat, przy jednoczesnym obniżeniu podatków od pracy i wynagrodzeń oraz wycofywaniu subsydiów do wydobycia, przetwarzania i wykorzystywania paliw kopalnych. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie dyscypliny budżetowej, a zarazem promuje inwestowanie w czyste i innowacyjne technologie. Przy tym, jak wskazują analizy OECD, Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszy Walutowego, poszczególne państwa dość istotnie różnią się, gdy chodzi o dobór konkretnych instrumentów fiskalnych służących takiemu „zazielenieniu”.

W Polsce istnieje duży, niewykorzystany potencjał do przeprowadzenia „zielonej reformy” podatkowej. Obecny system podatkowy w stopniu niedostatecznym zachęca do oszczędności energii oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podatki nałożone na konsumpcję energii są relatywnie niskie, a sektory przemysłowe i rolnictwo korzystają z ulg, które dodatkowo zmniejszają ich obciążenia podatkowe w tym obszarze. Podatki środowiskowe nie podlegają automatycznej indeksacji, a podatki w sektorze transportu nie odzwierciedlają emisyjności pojazdów. Obecnie nie ma w Polsce technologii energetycznych, które nie otrzymywałyby wsparcia państwa, a wsparcie dla samego górnictwa węgla kamiennego o ponad 60% przewyższa to, jakie w latach 2010 - 2012 otrzymał sektor energetyki odnawialnej.

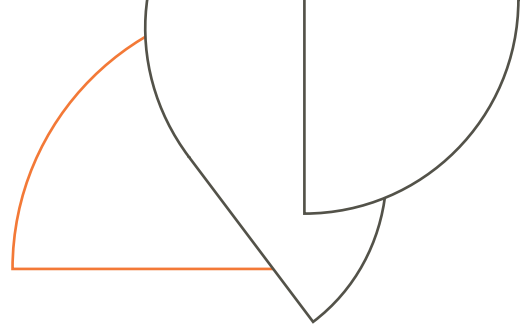
Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed nowym rządem jest wyznaczenie długoterminowej strategii rozwoju kraju oraz określenie modelu technologicznego, który pozwoliłby na jej realizację. Minister Finansów ma w tym kontekście odegrać istotną rolę polegającą na zsynchronizowaniu systemu podatkowego z celami i potrzebami realizowanej strategii oraz dopasowaniu konkretnych instrumentów „zazieleniania” systemu podatkowego do uwarunkowań społeczno-instytucjonalnych Polski oraz wyznaczonej przez rząd strategii rozwoju kraju.

Rekomendacje

Przychody ze sprzedaży CO₂ dla niskoemisyjnej transformacji gospodarczej

Aby zagwarantować, że przychody Polski z handlu uprawnieniami do emisji CO₂ zostaną zainwestowane w budowę niskoemisyjnej gospodarki, Minister Finansów powinien:

- ◆ We współpracy z ministrem środowiska przygotować nowelizację ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, aby przychody z handlu uprawnieniami do emisji, trafiające obecnie do budżetu państwa, pozostawały w gestii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i były inwestowane w niskoemisyjną transformację, m.in. odnawialną energetykę rozproszoną, modernizację źródeł i sieci ciepłowniczych, termomodernizację w sektorze budownictwa, badania i rozwój w sektorach elektroenergetycznym i przemysłowym, oraz adaptację do zmian klimatu. Taka nowelizacja powinna odbyć się w roku 2016.

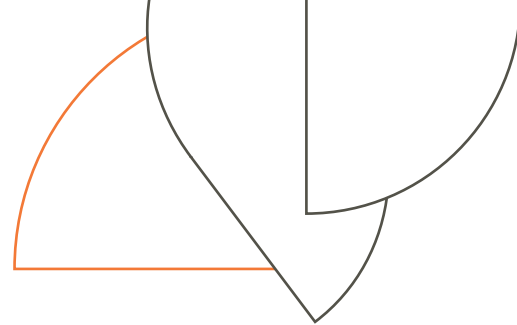


- ◆ We współpracy z ministrem środowiska przygotować koncepcję i propozycje regulacyjne niezbędne do powołania w roku 2021 (kiedy w życie wejdzie reforma unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji) Funduszu Gospodarki Niskoemisyjnej, który nadzorowałby wydatkowanie przychodów z handlu uprawnieniami, gwarantując zarazem, że byłyby one inwestowane w działania przyczyniające się do niskoemisyjnej transformacji, a jednocześnie zbieżne z długoterminową strategią rozwoju Polski oraz długoterminową polityką energetyczną.
- ◆ Zabiegać – w relacjach z ministrem skarbu i na forum Rady Ministrów – o to, aby w przypadku utworzenia narodowego funduszu rozwoju, spełniał on również funkcję „wehikulu inwestycyjnego” dla pozyskiwania nowych źródeł finansowania projektów niskoemisyjnych, w szczególności pochodzących od sektora prywatnego. Tego rodzaju fundusz mógłby wykorzystywać część środków uzyskiwanych przez Polskę ze sprzedaży uprawnień do emisji i traktować je jako „dźwignię” dla budowy pełnej architektury finansowania.
- ◆ Doprowadzić do nowelizacji ustawy „Prawo zamówień publicznych”, tak aby uprzywilejować tzw. zielone zamówienia publiczne, poprzez wprowadzenie zasady obligatoryjnego uwzględniania kryteriów społecznych, środowiskowych i niskoemisyjnych w procesie oceny składanych ofert.

Zielona reforma systemu podatkowego

Aby przeprowadzić tzw. zieloną reformę podatkową, Minister Finansów powinien:

- ◆ Przeprowadzić analizę systemu zachęt i obciążeń fiskalnych w polskim systemie podatkowym, w tym zwłaszcza subsydiów przyznawanych w sektorach energetycznym, przemysłowym i w transporcie, pod kątem ich negatywnego wpływu na środowisko i klimat. W szczególności, powinny zostać uwzględnione bezpośrednie subsydia dla sektora paliw kopalnych oraz dotacje indywidualne dla przedsiębiorstw należących do tego sektora.
- ◆ W oparciu o tę analizę, przygotować i wprowadzić w życie dwuetapową „mapę drogową”: w pierwszej kolejności eliminującą asymetrię w subsydiach przyznawanych różnym technologiom energetycznym; w drugiej kolejności decydującą o tym, które technologie powinny być wspierane i promowane ze względu na ich znaczenie dla polskiej agendy modernizacyjnej i rozwojowej. Jednocześnie, we współpracy z ministrem rozwoju i ministrem energetyki, Minister Finansów powinien zapewnić środki konieczne do zaadresowania związanych z tym procesem ryzyk społecznych i gospodarczych.
- ◆ We współpracy z ministrem energetyki i ministrem środowiska, oraz biorąc pod uwagę „Strategię rozwoju Polski 2050” i „Politykę energetyczną Polski do 2050 roku” (długoterminowe dokumenty, których opracowanie powinno być jednym z kluczowych zadań nowego rządu), przygotować w okresie bieżącej kadencji koncepcję, gdzie i w jakiej skali oraz przy wykorzystaniu jakich narzędzi „zazielenienie” podatków będzie najskuteczniejsze i najbardziej wskazane z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych Polski. Program zielonej reformy podatkowej powinien stać się jednym z narzędzi wdrażania długoterminowych scenariuszy rozwojowych i energetycznych dla Polski.



W sierpniu 2015 roku agencja badawcza Millward Brown Polska zrealizowała dla demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej badanie opinii i postaw Polaków i Polek na tematy związane z energetyką i ochroną klimatu.

Jak wynika z badań, ocieplenie budynków należy do najważniejszych działań z szeroko rozumianego obszaru energetyki, które według ankietowanych powinny być wspierane z budżetu państwa (18% pierwszych wskazań). Na drugim miejscu ankietowani wskazali „wytworzenie energii ze źródeł odnawialnych” (17% pierwszych wskazań), a na trzecim „podniesienie efektywności wykorzystania energii i lepsze sposoby produkcji w przemyśle” (13% pierwszych wskazań).

Budżet państwa przeznaczają istotne środki na wsparcie różnych technologii energetycznych. Wśród poniższych proszę wskazać trzy, na które należy wykorzystywać środki z budżetu:

