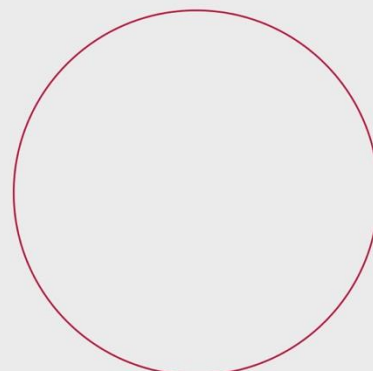


CZY POLSKA BĘDZIE DRUGĄ FRANCJĄ? JAK UNIKNĄĆ KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH ZWIĄZANYCH Z POLITYKĄ KLIMATYCZNĄ



Jakub Sokołowski, Jan Frankowski

Abstrakt

Polityka klimatyczna pozwala zapobiegać konsekwencjom katastrofalnych zjawisk takich, jak susze, powódzie i upały. Jest też sposobem na to, aby zmniejszyć uzależnienie Polski od importu węgla, gazu i ropy i zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne. Jest to szczególnie istotne w obliczu kryzysu wywołanego inwazją Rosji na Ukrainę.

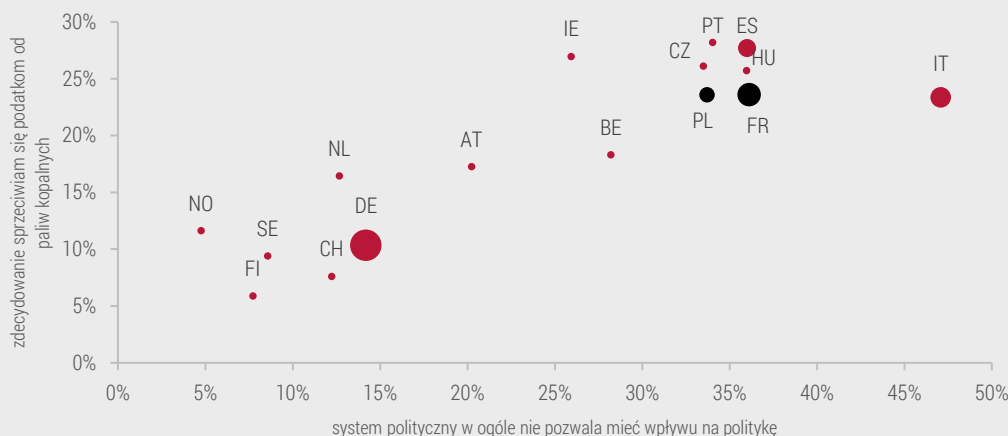
Jednym z efektywnych mechanizmów przeciwdziałania zagrożeniom klimatycznym są podatki środowiskowe. Są one skutecznym, ale kontrowersyjnym instrumentem, ponieważ często oznaczają wyższe ceny energii i napięcia społeczne. Dlatego ważne jest, aby ograniczyć ryzyko konfliktów, co można osiągnąć dzięki sprawiedliwej, partycypacyjnej i uwzględniającej preferencje społeczne polityce klimatycznej.

Efektywna redystrybucja wpływów z podatków środowiskowych gwarantuje ich sprawiedliwość. Badania preferencji i panele obywatelskie pozwalają rozpoznać różnice między grupami obywateli oraz uwzględnić ich obawy i oczekiwania. Polityka klimatyczna, oparta o te trzy zasady, ograniczy konflikty społeczne i znacznie zmniejszy ryzyko, że w Polsce dojdzie do protestów podobnych do tych, które wybuchły we Francji.

Fakty i liczby

- **90%** osób w Polsce uznaje zmiany klimatu za fakt.
- **65%** osób w Polsce uważa, że zmiany klimatu będą szkodliwe.
- **Połowa** Polek i Polaków nie popiera podatku środowiskowego, ale wciąż jest skłonna poświęcić część swojego dochodu na ochronę klimatu.
- **15%** średniego miesięcznego dochodu to kwota, jaką Polki i Polacy są gotowi poświęcić, aby trwale przeciwdziałać zmianom klimatu, zadbać o dobrą jakość powietrza i gwarancję bezpiecznych dostaw energii i paliw w Polsce.

Polacy i Francuzi uważają, że nie mają wpływu na politykę w ich kraju, i są przeciwni podatkowi środowiskowemu



1. Wprowadzenie

Ambitna polityka klimatyczna pozwoli ograniczyć ryzyko nieodwracalnych zmian klimatu i skutki kryzysu energetycznego, wywołanego inwazją Rosji na Ukrainę. Podatki środowiskowe, czyli dodatkowe opłaty za korzystanie z paliw kopalnych, są efektywnym mechanizmem przeciwdziałania zmianom klimatu i odejścia od importu ropy i gazu. Często oznaczają jednak wyższe ceny prądu, ogrzewania i paliw. Wyższe wydatki na energię mogą prowadzić do napięć społecznych, których efektem będą protesty i konflikty. Napięcia społeczne potrafią unieważnić cele polityki klimatycznej oraz pogłębić ryzyko katastrofy klimatycznej i dotkliwość kryzysu energetycznego. Dlatego ambitna polityka klimatyczna może zwiększać ryzyko napięć społecznych, a w ekstremalnych przypadkach konfliktów, takich jak ruch Żółtych Kamizelek, który zablokował podatek od diesla we Francji.

W Policy Paper podpowiadamy, jak minimalizować napięcia społeczne związane z polityką klimatyczną. Propozycje opieramy na wnioskach z opublikowanego w kwietniu 2023 r. badania eksperymentalnego oraz „Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii”. Na tej podstawie stwierdzamy, że **można prowadzić ambitną politykę klimatyczną i ograniczyć napięcia społeczne, jeżeli spełnione zostaną trzy warunki i polityka będzie:**

1. **sprawiedliwa** – czyli progresywna i połączona z efektywnymi mechanizmami redystrybucji wpływów z podatków środowiskowych,
2. **partycypacyjna** – czyli korzystająca z narzędzi takich, jak panele i narady obywatelskie,
3. **odzwierciedlać preferencje społeczne** – czyli uwzględni różnice między poszczególnymi grupami obywateli.

W poprzednich badaniach rozpatrywaliśmy polityki publiczne, które sprawiają, że proces transformacji energetycznej staje się bardziej sprawiedliwy w obszarach takich, jak:

- podatki i mechanizmy redystrybucji (Antosiewicz et al., 2021),
- rynek pracy (Frankowski et al., 2021),
- mieszkalnictwo społeczne (Frankowski et al., 2022),
- ubóstwo i nierówności (Sokołowski et al., 2023).

W tym opracowaniu skupiamy się przede wszystkim na tym, by zwiększyć partycypację społeczną i podejmować decyzje dotyczące polityki klimatycznej w oparciu o fakty i dowody naukowe. W tym celu prezentujemy wnioski z innowacyjnego badania, które przeprowadzono na próbie ponad 10 000 osób, oraz z „Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii”, w którym uczestniczyliśmy jako eksperci zaproszeni przez organizatora – Fundację Stocznia.

Pozostała część opracowania składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale drugim pokazujemy, dlaczego polityka klimatyczna powoduje napięcia społeczne. W trzecim przybliżamy mechanizm demokracji partycypacyjnej, jakim jest panel obywatelski. W rozdziale czwartym omawiamy wyniki eksperymentu, które obrazują preferencje Polaków dotyczące polityki klimatyczno-energetycznej. Rozdział piąty to podsumowanie.

2. Dlaczego polityka klimatyczna powoduje napięcia społeczne?

W tym rozdziale omawiamy, czym są podatki środowiskowe, i pokazujemy, dlaczego mogą powodować napięcia społeczne. Następnie wskazujemy przykłady protestów przeciwko polityce klimatycznej. Pokazujemy, że może ona powodować napięcia społeczne, ponieważ podatki środowiskowe często prowadzą do wyższych cen energii, a powstające na tym tle nierówności są wykorzystywane do zwiększania konfliktów.

Podatki środowiskowe są efektywnym mechanizmem przeciwdziałania zmianom klimatu. To dodatkowy koszt, który ma motywować przedsiębiorców i konsumentów do stosowania bardziej przyjaznych dla środowiska rozwiązań, aby ograniczyć eksploatację zasobów naturalnych lub emisję szkodliwych substancji do środowiska. Dochody z podatków często są przeznaczane na ochronę środowiska, rekultywację terenów zdegradowanych czy inwestycje w odnawialne źródła energii.

Ramka 1. Niechęć do podatków środowiskowych i poczucie braku sprawczości – wspólne punkty między Francją a Polską i innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej

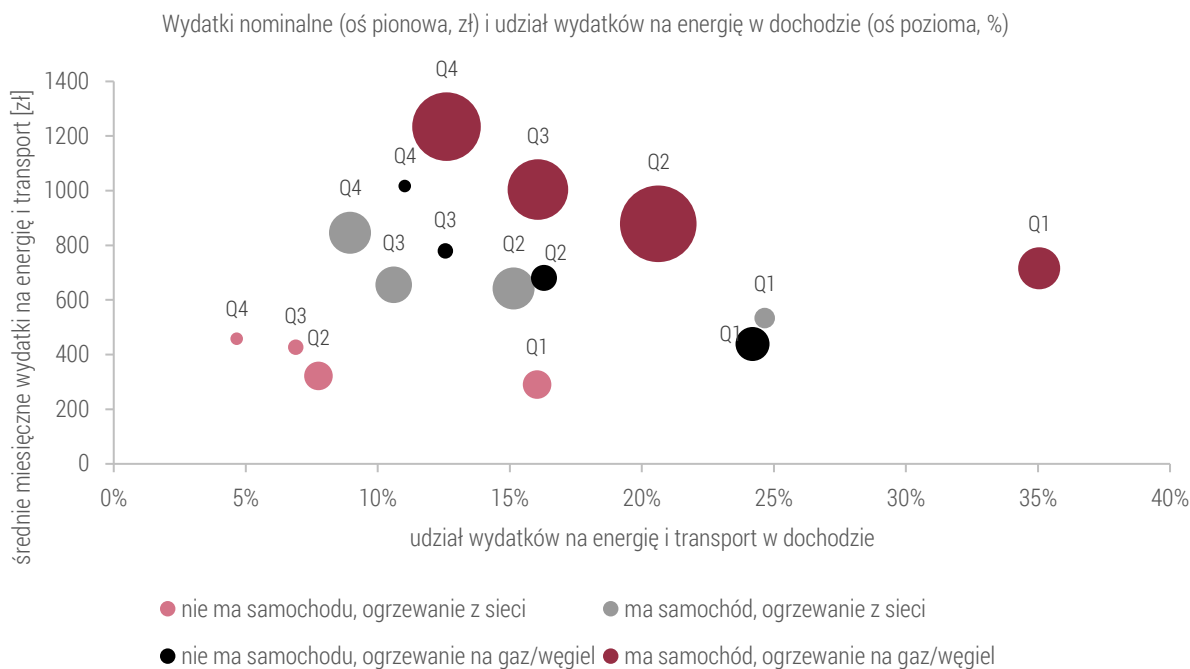
Mieszkańcy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a także Francji i półwyspu Iberyjskiego, sprzeciwiają się podatkom środowiskowym i mają poczucie braku sprawczości politycznej. Są to czynniki, które mogą wpływać na napięcia społeczne związane z polityką klimatyczną i podatkami środowiskowymi.

Mieszkańcy krajów nordyckich rzadziej sprzeciwiają się polityce klimatycznej i mają poczucie większego wpływu na nią. Kraje te dużo wcześniej wprowadziły podatki węglowe, np. Szwecja zrobiła to już na początku lat 90. XX wieku. Działania te spowodowały masowe przejście gospodarstw domowych z oleju opałowego na bardziej przyjazne klimatowi źródła ogrzewania, np. pompy ciepła (Rosenow et al., 2023).

Prowadzenie długofalowych polityk prośrodowiskowych sprzyja akceptacji działań państwa i buduje zaufanie, które umożliwia podejmowanie kolejnych zobowiązań w ramach polityki klimatycznej.

Podatki środowiskowe oznaczają wyższe ceny paliw kopalnych, czyli często wyższe wydatki na energię, ogrzewanie i transport. Niektóre grupy społeczne mogą bardziej odczuć rosnące ceny paliw, zwłaszcza te o niższych dochodach, korzystające z węgla do ogrzania domów, których nie stać na inwestycję w lepsze źródło ciepła (wykres 1 – czarna i bordowa kropka „Q1”). Przykładem podatku środowiskowego, który ma zapobiegać zmianom klimatu i zmniejszyć zależność krajów UE od importu paliw kopalnych, jest system handlu emisjami (ETS II, Emission Trading System II). ETS II będzie bezpośrednio obciążał konsumentów paliw kopalnych i zostanie wprowadzony w Unii Europejskiej w 2027 r. Rozszerzenie systemu handlu emisjami na sektor mieszkaniowy i transport będzie oznaczało wyższe ceny ogrzewania budynków (przez wzrost cen węgla i gazu), ale też benzyny i oleju napędowego.

Wykres 1. Osoby z niskimi dochodami (Q1), które mają samochód i ogrzewają się węglem/gazem (bordowa kropka), wydają na energię i transport ponad 1/3 dochodu



Uwaga: Q1-Q4 to kwartyle dochodów. Rozmiar bąbla reprezentuje względną wielkość grupy w populacji.

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). *How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment*. IBS Working Paper 03/2023.

Koszty polityki klimatycznej prowadzą do polaryzacji i napięć społecznych. Wyższe ceny paliw w Polsce doprowadziły do strajku kierowców ciężarówek w 2022 r., a wysokie koszty ogrzewania elektrycznego do protestów lokatorów mieszkań komunalnych w Warszawie. Napięcia są też wywoływane przez podmioty zależne od rządu, np. kampanię państwowych spółek energetycznych z 2021 r., obwiniającą politykę klimatyczną UE za wzrost cen energii¹. Rekomendacje w raporcie stowarzyszenia C40, aby ograniczyć konsumpcję mięsa, doprowadziły do demonstracji i obrony „polskiego stylu życia” przez konserwatywnych polityków². Napięcia dotyczące cen energii w Polsce w 2023 r. były skupione też wokół mieszkalnictwa – mieszkańcy spółdzielni i Towarzystw Budownictwa Społecznego protestowali przeciw podwyżkom opłat za czynsze i ciepło.

Narracje, które służą polaryzacji, zastępują dyskusję o celach i zaletach polityki klimatycznej. Argumentacja przeciwników polityki klimatycznej w Polsce skupia się przede wszystkim na jej kosztach, marginalizując znaczenie bezpośrednich zagrożeń wynikających z konsekwencji zmian klimatu: fal ciepła, suszy czy innych klęsk żywiołowych. Warto w dyskusji o polityce klimatycznej wskazywać na efekty podatków, czyli lepszy stan środowiska i większe bezpieczeństwo energetyczne. Dlatego polityka klimatyczna musi być transparentna, uwzględniać koszty osiągnięcia celów klimatycznych, ale też pokazywać społeczne korzyści odchodzenia od paliw kopalnych.

¹ Sobiesiak-Penszko P., Pazderski F., 2022. Dezinformacja wokół klimatu i polityki klimatycznej. Opinie Polek i Polaków. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

² <https://oko.press/c40-cities-trzaskowski>

Ramka 2. Ruch Żółtych Kamizelek

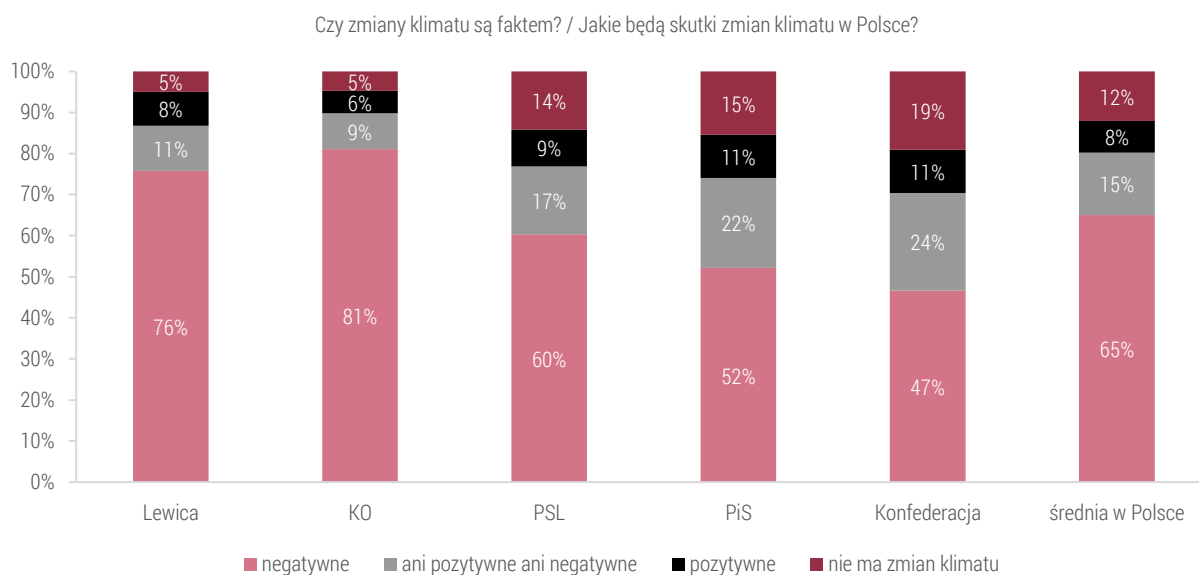
Ruch Żółtych Kamizelek to ogólnokrajowy protest społeczny, który rozpoczął się we Francji w listopadzie 2018 r. Protestujący – osoby niezadowolone z polityki rządu, które reprezentują różne zawody – noszą żółte kamizelki, co stało się ich znakiem rozpoznawczym. Początkowo Ruch Żółtych Kamizelek protestował przeciwko planowanej podwyżce cen paliw, ale szybko dołączył inne postulaty, m.in. obniżenie innych podatków. W trakcie protestów często dochodziło do zamieszek i starć z policją. W 2023 r. ponownie doszło do masowych demonstracji Ruchu Żółtych Kamizelek we Francji, tym razem przeciwko podniesieniu wieku emerytalnego.

W Polsce do 2023 r. nie było protestów podobnych do Żółtych Kamizelek. Pojawiło się jednak kilka inicjatyw inspirowanych ruchem francuskim, które organizowały demonstracje przeciwko wysokim cenom energii:

- rolnicy protestowali w 2022 r. przeciwko **wysokim cenom nawozów sztucznych**, energii elektrycznej, a także destabilizacji cen skupu zbóż;
- kierowcy protestowali w ramach akcji „Blokujemy Orlen” w 2022 r. przeciwko **wysokim cenom paliw**. Akcja polegała na tworzeniu sztucznej kolejki do dystrybutorów na wybranych stacjach. Podczas jednego dnia protestów w listopadzie 2022 r. organizatorzy planowali zablokować ponad 100 stacji benzynowych (około 5% wszystkich stacji Orlen w Polsce);
- górnicy zrzeszeni w Związku Zawodowym Sierpień 80' w 2023 r. protestowali przeciw wdrożeniu dyrektywy metanowej w Unii Europejskiej, która wymusza **kosztowne inwestycje** w kopalniach węgla.

Pomimo polaryzujących narracji wokół polityki klimatycznej, przekonanie, że klimat się zmienia, łączy większość osób w Polsce. Polki i Polacy dostrzegają zmiany klimatu i ich negatywne skutki w Polsce, niezależnie od preferencji politycznych (wykres 2). Politycy i dziennikarze, którzy próbują polaryzować polskie społeczeństwo i zaprzeczają zmianom klimatu, reprezentują poglądy mniejszości. Dlatego politykę klimatyczną trzeba realizować z zaangażowaniem społeczeństwa, któremu zależy na osiągnięciu jej celu: ograniczeniu katastrofalnych zmian klimatu.

Wykres 2. Większość osób w Polsce uważa, że zmiany klimatu są faktem i będą mieć negatywne skutki dla Polski



Źródło: opracowanie własne na próbie 10 281 respondentów z panelu Ariadna (2022).

Dlaczego polityka klimatyczna może powodować napięcia w społeczeństwie, mimo że większość z nas uznaje zmiany klimatu za fakt? Ponieważ podatki środowiskowe mogą prowadzić do wzrostu cen energii, co politycy często wykorzystują do zaostrożania podziałów i konfliktów społecznych.

3. Czy polityka klimatyczna może być bardziej demokratyczna?

Jednym ze sposobów, aby uniknąć napięć społecznych wokół polityki klimatycznej, jest dbanie o to, żeby była ona bardziej demokratyczna. W tym rozdziale przybliżamy jedną z form partycypacji społecznej, którą są panele obywatelskie. Następnie, na przykładzie „Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii” (Fundacja Stocznia, 2022) prezentujemy, jak wykorzystać tę metodę przy podejmowaniu decyzji o polityce klimatycznej.

Panele obywatelskie są organizowane, aby udział obywateli w podejmowaniu decyzji był większy. Bierze w nich udział reprezentatywna grupa osób, które są wybierane lub wyznaczane w losowaniu, aby dyskutować na temat konkretnych problemów społecznych i wypracować propozycje ich rozwiązań. Panel obywatelski może odbywać się lokalnie lub w całej Polsce i dotyczyć różnych dziedzin, takich jak polityka, gospodarka, zdrowie czy edukacja (ramka 3).

Ramka 3. Panele klimatyczne to jeden ze sposobów rozładowywania napięć społecznych

Obywatelski panel klimatyczny skupia się na wyzwaniach i zagrożeniach związanych ze zmianami klimatycznymi i proponuje rozwiązania, które mają ograniczyć wpływ człowieka na środowisko. Przykładem obywatelskiego panelu klimatycznego jest brytyjski *Citizens' Assembly on Climate Change* i niemiecki *Bürgerrat Klima*. W panelach uczestniczyli losowo wybrani obywatele, którzy omawiali tematy związane ze zmianami klimatu, aby wypracować zalecenia dla rządu. Panel brytyjski przygotował szereg propozycji, w tym propozycję, by zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnej i wprowadzić zmiany w transporcie. Panel niemiecki zalecił między innymi wprowadzenie podatku środowiskowego, surowszych standardów w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz większe inwestycje w infrastrukturę dla transportu publicznego.

Rząd francuski starał się rozładować napięcia społeczne po protestach Żółtych Kamizelek, również wykorzystując panel obywatelski. Jego celem było wypracowanie propozycji zmian i reform, które miałyby zostać następnie uwzględnione w programie rządu i w polityce publicznej. Paneliści dyskutowali na temat opodatkowania, klimatu, bezpieczeństwa, służby zdrowia czy edukacji. Była to we Francji innowacyjna inicjatywa, która włączyła obywateli w kreowanie rozwiązań polityki publicznej w sposób bardziej reprezentatywny i czynny niż w tradycyjnym procesie wyborczym. Mimo krytyki panelu, który niektórzy uznali za niereprezentatywny czy nieskuteczny, inicjatywa ta stanowiła inspirację dla innych krajów, w tym Polski.

„Ogólnopolski panel obywatelski o kosztach energii” zorganizowano po raz pierwszy w Polsce w 2022 r. Wzięło w nim udział blisko 100 osób, w różnym wieku, o różnej płci, wykształceniu i miejscu zamieszkania³. Paneliści najpierw otrzymali informację od ekspertów (m.in. autorów niniejszego Policy Paper), a następnie dyskutowali nad rozwiązaniami. Ostatecznie wypracowano listę rekomendacji, które mają pomóc w walce z ubóstwem energetycznym. Organizatorzy panelu zaprezentowali ją w listopadzie 2022 r. wszystkim partiom politycznym.

³ <https://naradaoenergii.pl/>

Następnie, podczas komisji sejmowych i senackich, a także licznych wydarzeń towarzyszących, odbyła się dyskusja o rekomendacjach.

Panel obywatelski stanowił ważne uzupełnienie debaty o polityce klimatycznej. Fundacja Stocznia przeprowadziła go w momencie postępującego kryzysu energetycznego, co zmobilizowało społeczeństwo do dyskusji o kosztach energii. Cennym wkładem panelu było oddanie głosu wielu różnym ludziom, rzadko słyszany w debacie publicznej. Może on następnie wybrzmiewać w lokalnych społecznościach panelistów i panelistek.

Forma panelu ma też swoje ograniczenia. Końcowa liczba postulatów (ponad sto) ogranicza ich użyteczność i zmniejsza wyrazistość przekazu. Format i miejsce organizacji panelu mogły spowodować, że niektóre głosy były bardziej słyszalne od innych. W „Ogólnopolskim panelu obywatelskim” dominowała chęć zmiany i krytyka władzy publicznej, co nie znajduje odzwierciedlenia w preferencjach wyborczych Polek i Polaków. Pomimo ograniczeń, panel jest jednak w stanie aktywizować obywateli i dostarczyć wielu informacji o mechanizmach kształtowania się zbiorowej opinii społecznej. Może pomóc w kształtowaniu demokratycznej polityki klimatycznej, ale rekomendacje i wnioski płynące z niego powinny zostać zweryfikowane badaniami naukowymi.

Czy polityka klimatyczna może być bardziej demokratyczna dzięki zastosowaniu paneli obywatelskich? Tak, ponieważ umożliwia konstruktywną dyskusję osobom, których rzadko słuchają decydenci. Naszym zdaniem panele obywatelskie nie wystarczą, a wnioski z narad powinny być wspierane badaniami preferencji społecznych.

4. Jak można dopasować politykę klimatyczną do preferencji społecznych?

W tym rozdziale przekonujemy, że eksperyment ekonomiczny jest skutecznym sposobem, aby uwzględnić preferencje społeczne w kontekście polityki klimatycznej. Bardziej demokratyczna polityka klimatyczna stanie się efektywna, jeżeli będzie oparta o fakty, wiedzę, i preferencje określonych grup społecznych.

Eksperymenty ekonomiczne pozwalają uwzględnić preferencje społeczne w kształtowaniu polityki publicznej. To metoda badawcza, która polega na symulowaniu różnych scenariuszy zachowania i analizie ich skutków. Jednym z rodzajów eksperymentów ekonomicznych jest badanie, w którym uczestnicy podejmują szereg wykluczających się decyzji (ramka 4). Eksperymenty ekonomiczne są szczególnie przydatne przy określaniu preferencji społecznych dotyczących dóbr, które nie mają ceny, takich jak środowisko naturalne czy jakość powietrza.










Eksperymenty ekonomiczne mogą wspomóc identyfikację barier i wyzwań związanych z podatkami środowiskowymi. Badacze mogą sprawdzić gotowość społeczeństwa do akceptacji polityk, takich jak opłaty za emisję CO₂ lub systemy handlu emisjami. W ten sposób eksperymenty ekonomiczne mogą pomóc lepiej zrozumieć zachowania konsumentów i wskazać najlepsze rozwiązania, które pozwolą ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i zapobiec dalszej degradacji środowiska. W sierpniu 2022 r. przeprowadziliśmy eksperyment ekonomiczny na reprezentatywnej próbie ponad 10 000 osób w Polsce, który pozwolił nam określić ich preferencje dotyczące klimatu i jakości powietrza, importu paliw z Rosji i bezpieczeństwa energetycznego.

Ramka 3. Eksperyment ekonomiczny dotyczący zmian klimatu i bezpieczeństwa energetycznego w Polsce

Każdy uczestnik naszego eksperymentu pięciokrotnie wybierał, jaką politykę środowiskową i jakie jej efekty preferuje (wykres 3). Decyzja była związana z losową stratą/zyskiem dochodu w wyniku wprowadzenia podatku i redystrybucji.

Na podstawie wyborów respondentów oszacowaliśmy model ekonometryczny, który pozwolił nam ocenić gotowość do zapłaty za każdy z efektów polityki klimatycznej w eksperymencie. Na tej podstawie zweryfikowaliśmy, jaki efekt preferuje dana grupa respondentów (np. w wieku 18–34 lata) i jak duża jest jej niechęć do podatków środowiskowych.

Wykres 3. Przykładowa, uproszczona winieta w eksperymencie

	1	2
	Znaczne	Minimalne
Skutki zmian klimatu	 Spadek upraw rolnych, zagrożenie życia przez upały, powodzie i susze	 Brak zmian w uprawach rolnych, niskie zagrożenie przez upały, powodzie i susze
Jakość powietrza	Bez zmian  50 tys. zgonów rocznie	Ograniczone o połowę  25 tys. zgonów rocznie
Zakupy rosyjskich paliw	Ograniczone do zera 	Ograniczone do zera 
Dostęp do prądu i paliw	Bez zmian 	Racjonowanie energii  Przerwy w dostawie prądu codziennie przez 1 godzinę i wszystkie niedziele w roku bez samochodu
Polityka klimatyczno-energetyczna	Bez zmian	Opłata środowiskowa i nowe świadczenie pieniężne  Podatek od zużycia węgla, gazu i ropy w domu i comiesięczne świadczenie pieniężne
Dochód miesięczny w danej opcji	6375	5692
Korzyść/strata miesięcznie (netto)	0	-683
Pani/Pana wybór	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). *How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment*. IBS Working Paper 03/2023.

Polacy mają silną awersję do podatków środowiskowych. Nie jest to zaskakujące – ten rodzaj działań proklimatycznych spotyka się z największym sprzeciwem również w innych krajach (Levi, 2022). Jednocześnie, im niższe zaufanie do polityków, tym większa niechęć do podatków środowiskowych (Umit i Schaffer, 2020). Dlatego inwestycje w kapitał społeczny i wzrost zaufania mogą długofalowo zwiększać akceptację dla polityki klimatycznej. Innym sposobem, aby zmniejszyć awersję do podatków środowiskowych, są natomiast mechanizmy redystrybucji: rekompensaty sfinansowane bezpośrednio z wpływów z podatków środowiskowych. Mechanizmy redystrybucji, czyli najczęściej transfer gotówkowy lub dofinansowanie inwestycji w „zielone” technologie, pomagają zwiększać akceptację podatków. Jednocześnie zabezpieczają gospodarstwa domowe z niskimi dochodami przed nadmiernymi wzrostami cen energii.

Mechanizmy redystrybucji mogą obniżyć niechęć do podatków środowiskowych w Polsce. Można to osiągnąć, zmniejszając obciążenia podatkowe za pomocą redystrybucji skierowanej do osób z niskimi dochodami. Dzięki temu zniwelujemy regresywne efekty podatku i zrekompensujemy potencjalną stratę finansową osobom w trudnej

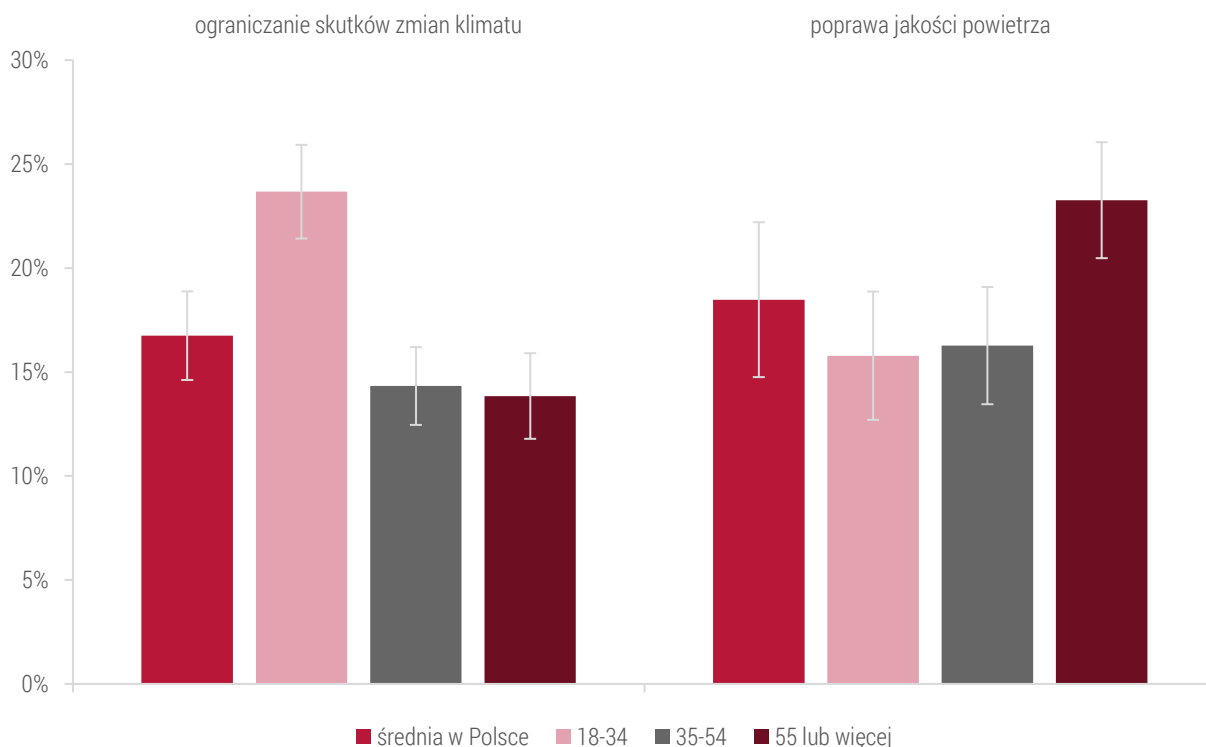
sytuacji materialnej. Mechanizm wsparcia powinien być całkowicie sfinansowany z wpływów z podatku od zamożnych, którzy korzystają z paliw kopalnych. Takie rozwiązanie byłoby społecznie akceptowalne, ponieważ ponad 60% osób w Polsce (najwięcej w całej Unii Europejskiej) deklaruje, że polityka klimatyczna powinna być realizowana właśnie przez opodatkowanie 20% najbogatszych osób w danym kraju (Eurobarometer, 2022).

Niechęć do podatków środowiskowych można obniżyć nie tylko redystrybucją, ale też uwzględniając preferencje społeczne w polityce klimatycznej. Polki i Polacy są gotowi poświęcić przeciętnie około 15% średniego miesięcznego dochodu, żeby całkowicie ograniczyć zmiany klimatu, osiągnąć dobrą jakość powietrza i zagwarantować bezpieczeństwo energetyczne Polski. Kwota ta wskazuje, jaką wysokość podatków środowiskowych są gotowi zaakceptować Polki i Polacy, jeżeli zapobiegałyby one zmianom klimatu, wpłynęły na poprawę jakości powietrza i zapewniły bezpieczne dostawy energii w Polsce.

Preferencje dotyczące zmian klimatu i bezpieczeństwa energetycznego w Polsce są bardzo zróżnicowane. Najważniejsze zmienne, które je różnicują, to:

- **Wiek:** wielu młodych ludzi w Polsce ma świadomość zagrożeń wynikających z globalnego ocieplenia i zdaje sobie sprawę z konieczności podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska. Osoby starsze zwracają większą uwagę na jakość powietrza i chciałyby polityki, która ograniczy smog. Preferencje te mogą być związane z myśleniem o przyszłości wśród młodych i nastawieniem na teraźniejszość starszych osób (wykres 4).

Wykres 4. Młodzi preferują ograniczanie skutków zmian klimatu, starsi poprawę jakości powietrza

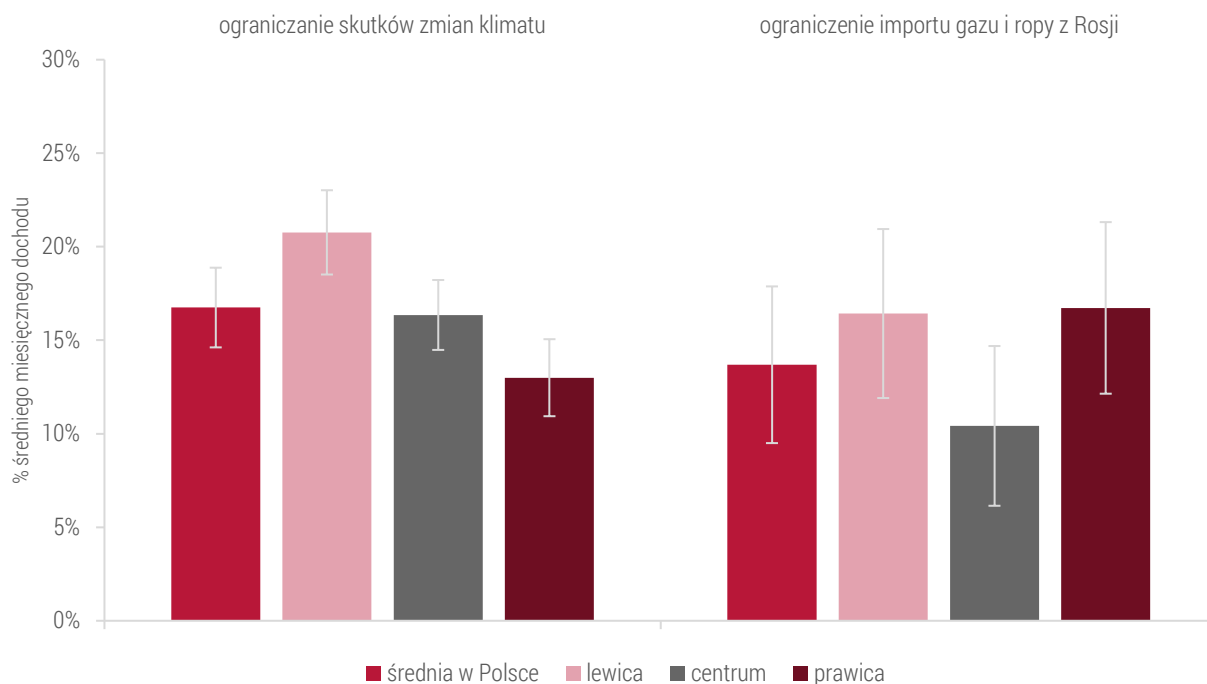


Uwaga: Oś Y oznacza, jaki procent przeciętnego dochodu respondent jest skłonny poświęcić, żeby osiągnąć konkretny cel klimatyczny.

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment. IBS Working Paper 03/2023.

- **Poglądy polityczne i ekonomiczne:** osoby o poglądach lewicowych lub liberalnych są w stanie zapłacić za trwałe ograniczenie zmian klimatu więcej niż średnia w Polsce. Osoby o prawicowych poglądach są mniej skłonne do przekazania dochodu na ten cel. Jednocześnie, kwestia preferencji dotyczących ograniczania importu gazu i ropy z Rosji łączy prawicę i lewicę (wykres 5).

Wykres 5. Osoby o poglądach lewicowych są gotowe zapłacić więcej za przeciwdziałanie zmianom klimatu niż prawica i centryści. Lewicę i prawicę łączy preferencje dotyczące ograniczania importu paliw z Rosji



Uwaga: Oś Y oznacza, jaki procent przeciętnego dochodu respondent jest skłonny poświęcić, żeby osiągnąć konkretny cel klimatyczny.

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment. IBS Working Paper 03/2023.

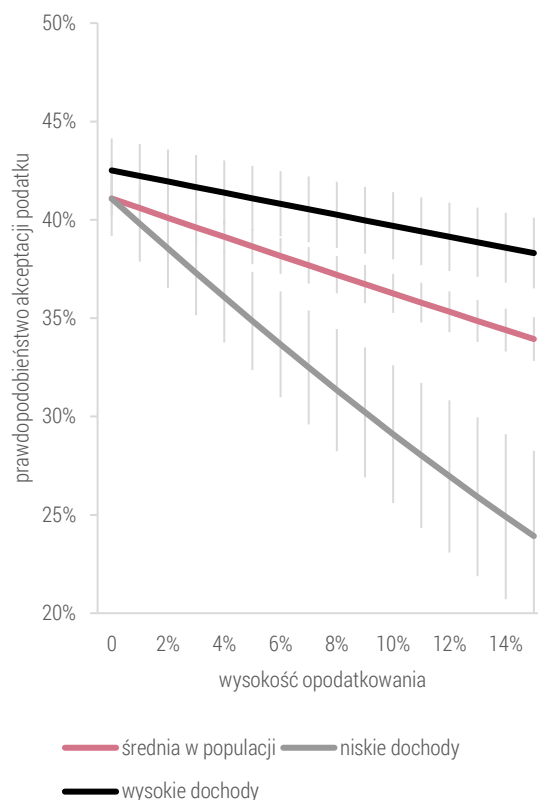
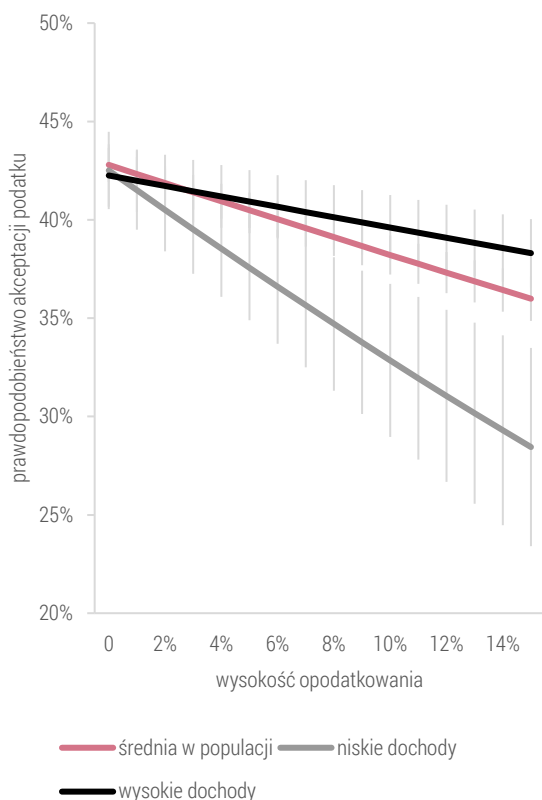
Polki i Polacy mają zróżnicowane preferencje dotyczące celów polityki klimatycznej, ale też mechanizmów redystrybucji wpływów z podatku. Transfer bezpośredni jest najlepszym sposobem, aby ograniczyć niechęć osób z niskimi dochodami do podatków środowiskowych. W przypadku osób z wysokimi dochodami lepiej sprawdza się dofinansowanie inwestycji w „zielone” technologie (wykres 6). Uwzględnienie preferencji dotyczących redystrybucji jest ważne, żeby skutecznie ograniczać awersję do podatków. Dlatego polityka energetyczna powinna uwzględniać różnice między grupami społecznymi w kontekście jej celów i sposobów jej realizacji. Na przykład, nowemu podatkowi środowiskowemu powinna towarzyszyć informacja, że pomoże on zapobiegać zmianom klimatu, poprawić jakość powietrza i bezpieczeństwo energetyczne. Wpływy z podatku powinny być redystrybuowane bezpośrednio do osób z niskimi dochodami, co pomoże ograniczyć nierówności i napięcia na tym polu.

Wykres 6. Transfery bezpośrednie skuteczniej obniżają niechęć osób z niskimi dochodami do podatków środowiskowych niż dofinansowanie inwestycji w „zielone” technologie

Prawdopodobieństwo (%) wyboru podatku środowiskowego (oś pionowa) w zależności od jego wysokości (oś pozioma) i sposobu redystrybucji (lewy panel – transfer bezpośredni; prawy panel – subsydia).

Osoby z niskimi dochodami wołałyby, żeby wpływy z podatku środowiskowego wracały do nich jako transfery bezpośrednie

Osoby z wysokimi dochodami wołałyby, żeby wpływy z podatku środowiskowego wracały do nich jako subsydia do „zielonych” technologii



Uwaga: Oś Y oznacza prawdopodobieństwo, że respondent wybierze podatek środowiskowy, a nie opcję „bez zmian”. Oś X to wysokość opodatkowania.

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). *How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment*. IBS Working Paper 03/2023.

Jak można dopasować politykę klimatyczną do preferencji społecznych? Należy wyznaczyć optymalny społecznie poziom podatków środowiskowych i zapewnić mechanizmy redystrybucji, zabezpieczające interesy najuboższych grup społecznych. Równoległe, należy jasno komunikować cele podatku: zapobieganie katastrofalnym skutkom zmian klimatu, poprawę jakości powietrza i wzrost bezpieczeństwa energetycznego Polski.

5. Wnioski dla polityki publicznej

Polska powinna prowadzić ambitną politykę klimatyczną, żeby ograniczyć ryzyko katastrofalnych skutków zmian klimatu i uniezależnić się od importu gazu i ropy. Polityka klimatyczna, w tym również stosowanie podatków środowiskowych, może jednak prowadzić do wzrostu cen energii i w rezultacie wywołać napięcia społeczne i konflikty, w ekstremalnym przypadku podobne do protestów Żółtych Kamizelek we Francji. W Polsce działania związane z polityką klimatyczną nie wywołały jeszcze masowych protestów. Jeżeli jednak polityka klimatyczna będzie prowadzona bez uwzględnienia preferencji i udziału społeczeństwa, może stać się przyczyną protestów społecznych i nasz kraj stanie się „drugą Francją”. Politycy w 2023 r., czyli w roku wyborczym, starają się tłumaczyć niezadowolenie społeczne z powodu wzrostów cen energii ambitną polityką klimatyczną i antagonizować społeczeństwo w tym zakresie. Dzieje się tak, mimo że większość osób w Polsce wierzy w zmiany klimatu i ich szkodliwość.

Ograniczenie napięć społecznych spowodowanych podatkami środowiskowymi powinno opierać się na trzech zasadach, którymi są:

1. **Sprawiedliwość** – przez zastosowanie podatków, które są progresywne i połączone z efektywnym mechanizmem redystrybucji. Efektywne mechanizmy redystrybucji to bezpośrednie transfery do osób z niskimi dochodami i wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną.
2. **Partycypacja** – przez wykorzystanie narzędzi demokracji deliberatywnej, czyli w oparciu o porozumiewanie się i rozważanie różnych poglądów. Narzędziami demokracji deliberatywnej są m.in. panele i narady obywatelskie. Rozwiązania te pozwalają zwiększyć uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym i wzmocnić zaangażowanie społeczne.
3. **Uwzględnienie preferencji społecznych** – przez ujęcie różnic między poszczególnymi grupami obywateli. Preferencje społeczne można zweryfikować w badaniach, takich jak eksperymenty ekonomiczne. Dostarczają one informacji o priorytetach społecznych, którymi powinna zajmować się efektywna polityka publiczna.

Bibliografia

- Antosiewicz M., Fuentes J.R., Lewandowski P., Witajewski-Baltvilks J. (2022). Distributional effects of emission pricing in a carbon-intensive economy: The case of Poland. *Energy Policy* 160, 112678.
- Frankowski J., Mazurkiewicz J., Sokołowski J. (2021). Jak ograniczyć społeczne koszty zamykania kopalń? IBS Policy Paper 02/2021.
- Frankowski J., Sokołowski J., Mazurkiewicz J. (2022). Jak sprawiedliwie modernizować budynki komunalne? IBS Policy Paper 02/2022.
- Eurobarometer (2022). Fairness perceptions of the green transition. Special Eurobarometer 527 Report, European Commission, Brussels.
- Levi S. (2021). Why hate carbon taxes? Machine learning evidence on the roles of personal responsibility, trust, revenue recycling, and other factors across 23 European countries. *Energy Research & Social Science* 73, 101883.
- Rosenow J., Thomas S., Gibb D., Baetens R., De Brouwer A., & Cornillie J. (2023). Clean heating: Reforming taxes and levies on heating fuels in Europe. *Energy Policy*, 173, 113367.
- Sobiesiak-Penszko P., Pazderski F. (2022). Dezinformacja wokół klimatu i polityki klimatycznej. Opinie Polek i Polaków. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment. IBS Working Paper 03/2023.
- Sokołowski J., Frankowski J., & Lewandowski P. (2023). Energy poverty, housing conditions, and self-assessed health: evidence from Poland. *Housing Studies*, 1–30.
- Umit R., Schaffer L.M. (2020). Attitudes towards carbon taxes across Europe: The role of perceived uncertainty and self-interest. *Energy Policy* 140, 111385.

Jakub Sokołowski

Instytut Badań Strukturalnych
Uniwersytet Warszawski

jakub.sokolowski@ibs.org.pl

Jan Frankowski

Instytut Badań Strukturalnych
Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk

jan.frankowski@ibs.org.pl

Informacje dodatkowe

Dziękujemy Janowi Rutkowskiemu za cenne uwagi oraz pomoc w opracowaniu tekstu.

Badanie sfinansowane ze środków European Climate Foundation.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 1/2023

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

O IBS

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl.

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)