

Jak zapobiec żółtym kamizelkom na ulicach? Ocena preferencji dotyczących podatku węglowego metodą eksperymentu wyboru warunkowego.

Jakub Sokołowski, Piotr Lewandowski, Jan Frankowski

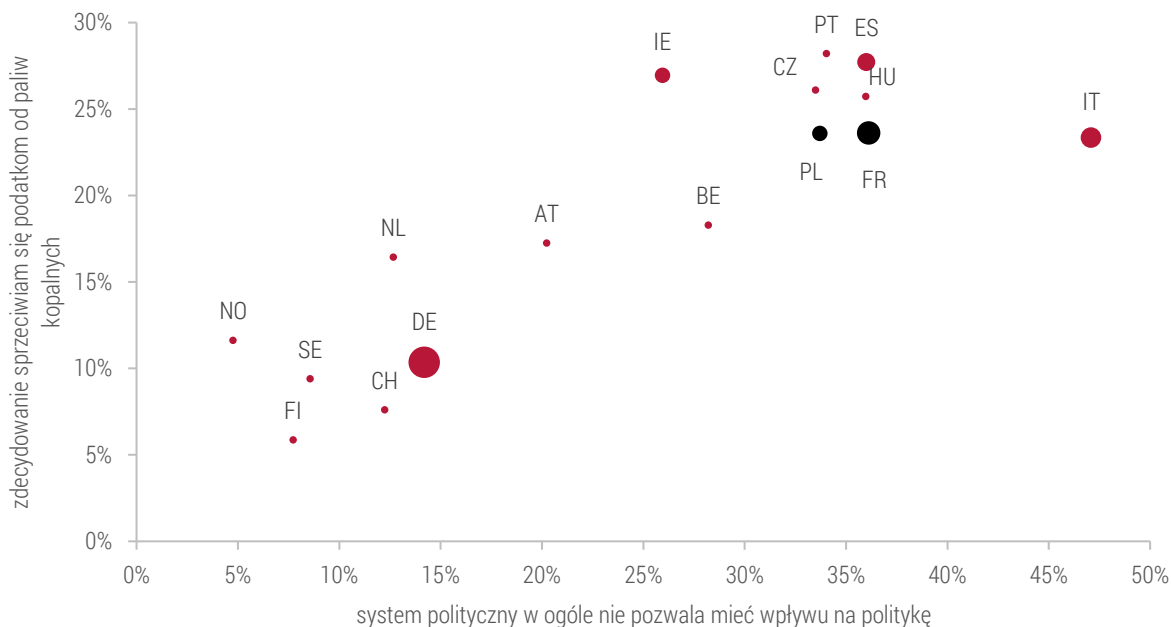
Ambitna polityka klimatyczna może wywołać konflikty społeczne, zwłaszcza w krajach, gdzie ludzie poddają w wątpliwość zmiany klimatu, nie ufają instytucjom oraz nie czują swej sprawczości w polityce. Wdrażanie polityk, które obciążają finansowo gospodarstwa domowe, takich jak podatki węglowe, może powodować napięcia społeczne i w rezultacie utrudnić osiągnięcie celów klimatycznych. Konflikt między celami społecznymi i środowiskowymi polityk publicznych to także wybór między potrzebami osób zmagających się codziennie z problemami finansowymi, a długoterminowymi celami łagodzenia zmian klimatu. Niezrozumienie tego napięcia może prowokować radykalne ruchy polityczne, napędzane przez podziały klasowe, brak zaufania i populistyczną retorykę.

W naszym badaniu przy pomocy eksperymentu metodą wyboru warunkowego sprawdziliśmy: jak podatki węglowe wpływają na różne grupy społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem osób przedkładających perspektywę „końca miesiąca” nad perspektywę „końca świata”? Odpowiadamy na to pytanie pokazując gotowość przeznaczenia części swych dochodów na cele związane z polityką energetyczną i klimatyczną w różnych grupach społecznych. Dodatkowo, analizujemy mechanizmy redystrybucji, które mogą złagodzić niechęć do podatku węglowego wśród grup szczególnie narażonych na wzrosty cen energii.

W tym celu, zbadaliśmy indywidualne postawy ponad 10 tysięcy osób wobec polityki łagodzenia zmian klimatycznych i podnoszenia bezpieczeństwa energetycznego. Określiśmy też granicę akceptacji społecznej podatków węglowych, połączonych z różnymi mechanizmami redystrybucji: transferem pieniężnym lub pełną dotacją na inwestycje ekologiczne. Po raz pierwszy odpowiadamy na te pytania w kontekście kryzysu energetycznego spowodowanego wojną. Kryzys ten może zwiększyć rezerwy do nowych polityk lub podatków. W naszym badaniu skupiamy się na Polsce, dlatego że polskie społeczeństwo jest bardziej narażone na skutki nowych podatków węglowych, w porównaniu do innych krajów UE. Wielu obywateli Polski mieszka w domach jednorodzinnych, używa węgla do ogrzewania i jeździ starymi samochodami. Objęcie systemem handlu emisjami budynków mieszkalnych i transportu indywidualnego (ETS-II) może wywołać protesty ze względu na bezpośredni wpływ tego podatku na ceny energii.

W badaniu odwołujemy się do przykładu francuskich Żółtych Kamizelek, czyli ruchu społecznego, sprzeciwiającego się między innymi polityce klimatycznej. Żółte Kamizelki udowodniły, że oddolne działania mogą skutecznie zatrzymać wprowadzenie podatku węglowego. Francuskie społeczeństwo, podobnie jak polskie, jest podzielone politycznie, a ludzie są mniej ufni wobec polityków i bardziej sceptyczni wobec zmian klimatycznych niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Kryzys energetyczny, który rozpoczął się pod koniec 2021 roku, rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 roku oraz wzrost cen potęgują nieufność wobec ambitnej polityki energetycznej i klimatycznej w krajach UE. Z tego względu, istotne jest zrozumienie preferencji społeczeństw, które pośrednio, ale wyraźnie odczuły kryzys energetyczny. Polska, jako kraj, który przyjął największą liczbę uchodźców z Ukrainy, a równolegle został silnie dotknięty inflacją stanowi adekwatne studium różnicowań preferencji związanych ze zmianami klimatu, bezpieczeństwem energetycznym i ryzykiem napięć społecznych motywowanych wprowadzeniem podatku węglowego w kontekście geopolitycznej destabilizacji.

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

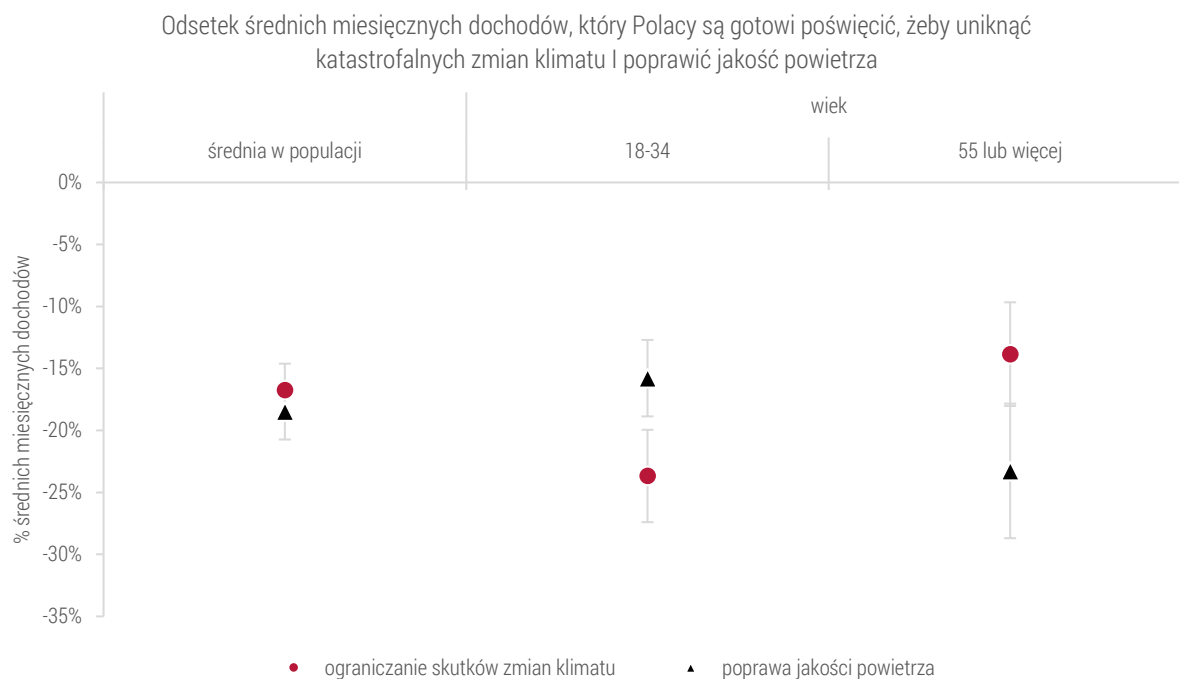


Źródło: Europejski Sondaż Społeczny (ESS8; 2018)

Z naszego artykułu płyną trzy główne wnioski. Po pierwsze, badanie wskazuje na silną awersję do podatku węglowego w Polsce, nawet przy wdrożeniu polityk redystrybucyjnych. W przypadku wyboru między hipotetycznym światem z ambitną polityką klimatyczną z podatkiem węglowym i bez niej, ponad połowa społeczeństwa wybrałaby brak polityki klimatycznej, niezależnie od rodzaju redystrybucji rekompensat. Dodatkowo, o ile zrozumiała jest wzrost niechęci do podatku wraz ze spadkiem dochodów, odwrotne zjawisko – wzrost poparcia dla podatku węglowego wraz ze wzrostem dochodów dzięki zyskom z redystrybucji nie wystąpiło.

Po drugie, pokazaliśmy znaczące różnice w preferencjach polskiego społeczeństwa dotyczące łagodzenia zmian klimatycznych i bezpieczeństwa energetycznego. Respondenci przedkładali ograniczenie skutków zmian klimatu i poprawę jakości powietrza nad kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym. Byli gotowi przeznaczyć średnio 17-18% dochodów, aby złagodzić skutki zmian klimatu i poprawić jakość powietrza, a 11%, aby zmniejszyć zakupy paliw rosyjskich. Oczekiwaliby również rekompensaty w wysokości 14% dochodów, gdyby ograniczono im dostęp do energii i indywidualnego transportu w wybranych godzinach lub dniach tygodnia. Dochód i wiek odgrywają kluczową rolę w przypadku preferencji dotyczących klimatu i energii. Respondenci o niskich dochodach mniej cenią ograniczanie skutków zmian klimatu i bezpieczeństwo energetyczne niż ogół społeczeństwa (o 2-4 p. p.). Młodsze osoby natomiast są bardziej zaniepokojone zmianami klimatu niż osoby starsze (są gotowi przeznaczyć nawet 28% dochodów w porównaniu do 12% wśród starszych). Młodszy respondenci są jednak skłonni zapłacić mniej (11%) niż starsi (16%) za ograniczenie importu paliw kopalnych z Rosji.

Młodzi preferują ograniczanie zmian klimatu, starsi poprawę jakości powietrza



Uwaga: Oś Y oznacza, ile 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.

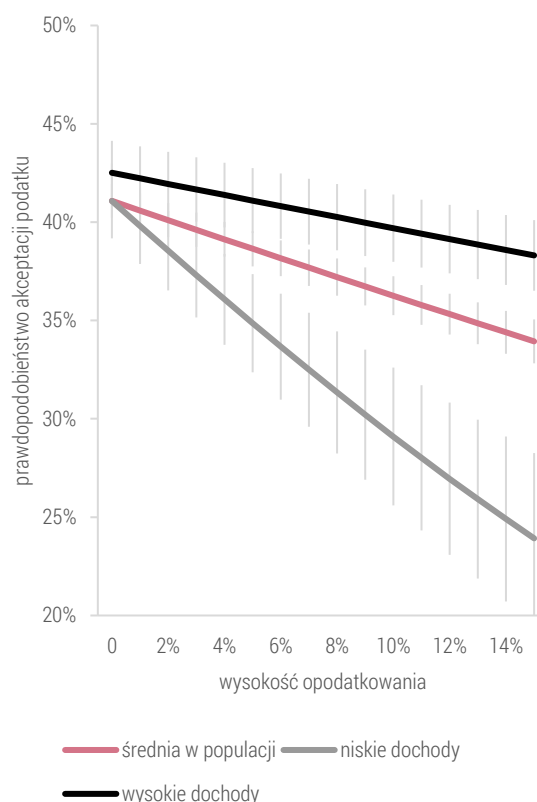
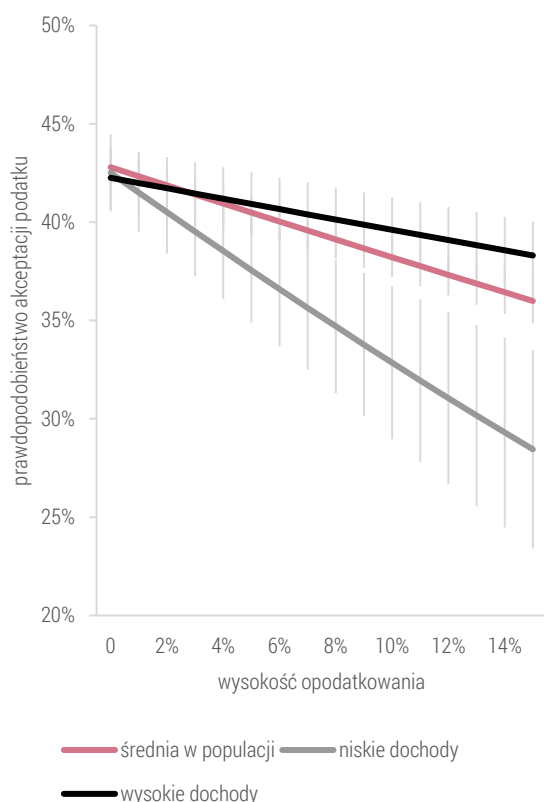
Po trzecie, zaproponowaliśmy najbardziej skuteczne formy rekompensat, aby zminimalizować koszty społeczne i zredukować niechęć do nowych obciążeń finansowych. Wykorzystując preferencje dotyczące efektów podatku węglowego (łagodzenia zmian klimatu i bezpiecznego dostępu do energii) oraz poziom awersji do tego podatku pokazaliśmy, jaka redystrybucja jest konieczna, aby zminimalizować awersję. Bezpośredni transfer pieniężny, skierowany do gospodarstw domowych o niskich dochodach jest do tego celu niezbędny już przy stosunkowo niskich stawkach podatku węglowego (5%). Pozwoli to łagodzić napięcia społeczne związane z wprowadzeniem tego typu daniny. W artykule przedstawiamy dokładne szacunki skuteczności konkretnych środków redystrybucji i pokazujemy, jak eksperymenty metodą wyboru warunkowego mogą pomagać w kształtowaniu lepszej polityki publicznej.

Szansa, że osoby z niskimi dochodami zaakceptują podatek środowiskowy jest dużo niższa niż średnia szansa w populacji

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.

Nasze badania wskazują, że dochód istotnie różnicuje postawy wobec polityki klimatycznej i energetycznej. Politycy powinni wziąć to pod uwagę przy projektowaniu polityki klimatycznej i wdrażać mechanizmy łagodzące obciążenia finansowe, związane z podatkiem węglowym. Nieobserwowalne czynniki, takie jak świadomość wpływu zmian klimatu i ideologia polityczna także mogą wpływać na wycenę konkretnych efektów podatku węglowego. Zwiększenie kapitału społecznego i podniesienie świadomości zmian klimatycznych może pomóc zaakceptować nowe podatki. Nasze badania podkreślają również różnorodność preferencji ze względu na wiek. Młodszy respondenci na pierwszym miejscu stawiają łagodzenie zmian klimatycznych, podczas gdy starsi

respondenci preferują poprawę jakości powietrza. W rezultacie, decydenci powinni komunikować efekty podatku węglowego w oparciu o te różnice, budując międzypokoleniowe zrozumienie i łagodząc potencjalne konflikty.

Przeprowadzony eksperyment ujawnia także znaczenie przejrzystości procesu podejmowania decyzji i współpracy ze społeczeństwem. Decydenci muszą rzetelnie informować o przyczynach i skutkach kryzysu. Należy podkreślać znaczenie łagodzenia zmian klimatycznych, ale i pozytywnych skutków instrumentów polityki klimatycznej, aby zbudować zaufanie społeczne na tym polu. Polityka klimatyczna powinna być bardziej sprawiedliwa, dlatego musi cały czas podkreślać długoterminowe cele klimatyczne, dbając o potrzeby grup wrażliwych na wzrosty cen energii.

Pełna wersja badania dostępna jest po angielsku - IBS Working Paper 03/2023 How to prevent Yelow Vests?: https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/How-to-prevent-Yelow-Vests_WP_03_2023.pdf