

MAŁGORZATA KOZUCH

SUBSYDIOWANIE OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W POLSCE

Streszczenie: W gospodarce rynkowej to rynek powinien prowadzić do optymalnej alokacji zasobów pracy, kapitału, jak i środowiska przyrodniczego. W praktyce jednak mechanizm rynkowy zawodzi, a subsydia publiczne, w tym na ochronę środowiska, mogą stać się środkiem zmniejszania jego ułomności. Motywują i umożliwiają realizację przedsięwzięć służących ograniczeniu negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko, zwłaszcza w regionach zaniedbanych gospodarczo, gdzie subsydiowanie łagodzi ponoszone przez przedsiębiorców koszty inwestycyjne, a jednocześnie prowadzi do osiągnięcia wyznaczonego celu środowiskowego. Adresowane do konkretnej grupy inwestorów, producentów i konsumentów są formą pomocy, która ze względu na różnorodność form występowania może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Subsytia pomagają w dostosowaniu się do standardów ochrony środowiska. Jednakże subsydiowanie ochrony środowiska bez względu na korzyści jakie przynosi, pozostaje „gorszą” alternatywą wobec konsekwentnego stosowania zasady zanieczyszczający płaci i może być stosowane jedynie w uzasadnionych sytuacjach.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, zawodność rynku, subsydia, instrumenty polityki państwa.

1. WSTĘP

Środowisko przyrodnicze jest jednym z podstawowych elementów układu gospodarczego. To specyficzny zasób posiadający cechy ekonomicznie użyteczne zarówno dla gospodarki, jak i społeczeństwa. Działalność gospodarcza i towarzysząca jej emisja zanieczyszczeń z biegiem lat spowodowała istotne zmiany w zasobach przyrodniczych i otoczeniu człowieka.

Problemy z alokacją dóbr przyrody związane są po pierwsze z tym, że środowisko przyrodnicze stanowi warunek wstępny funkcjonowania rynku (np. dostarczając zasoby), po drugie występują negatywne efekty zewnętrzne transakcji rynkowych związane właśnie z zanieczyszczeniami i nadmierną eksploatacją

zasobów przyrodniczych. Wolny rynek nie zawsze potrafi odwrócić negatywne tendencje i zagrożenia.

Defekty mechanizmu rynkowego związane z degradacją środowiska można usunąć poprzez internalizację kosztów zewnętrznych. Pomocną w tym względzie jest polityka państwa oraz narzędzia jej realizacji. Państwo, tworząc założenia polityki ekologicznej, a następnie je wykonując, dysponuje bogatym instrumentarium, na które składają się zarówno bodźce ekonomiczne o charakterze podatku Pigou, rozwiązania oparte na twierdzeniu Coase'a, jak i instrumenty ilościowe (regulacje bezpośrednie). Specyficznym instrumentem ekonomicznym polityki państwa są subsydia. Celem opracowania jest identyfikacja form subsydiów publicznych stosowanych w naszym kraju, i wskazanie ich znaczenia w procesie finansowania ochrony środowiska przyrodniczego. Badaniem objęto lata 2000–2012. Przyjęto założenie, że subsydia publiczne jako instrumenty polityki ekologicznej są powszechnie stosowanym i ważnym narzędziem motywującym do podejmowania przedsięwzięć ograniczających presję działalności gospodarczej na środowisko przyrodnicze. Działając jako bodziec inwestycyjny, poprawiają jego jakość oraz warunki życia społeczeństwa, i przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki ekologicznej państwa.

2. OCHRONA ZASOBÓW ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO JAKO PRZEDMIOT SUBSYDIOWANIA

Zasoby środowiska – zasoby naturalne – są to składniki przyrody (ekosystemu), które współtworzą warunki życia i wypoczynku człowieka. Stanowią także zasób gospodarczy. Określa się je niekiedy, jako produkty funkcjonowania przyrody wykorzystywane w procesach gospodarczych, gdzie są przekształcane, zmieniane, obrabiane i zużywane. Ziemia, woda czy powietrze atmosferyczne uczestniczą w wytwarzaniu użytecznych dóbr i usług. Są więc zestawem czynników wzrostu i rozwoju gospodarczego, podobnie jak praca, kapitał oraz czynniki instytucjonalno-prawne. Granice działalności gospodarczej wyznacza jednak przyroda, kształtując naturalne warunki gospodarowania¹. To środowisko przyrodnicze i jego zasoby tworzą sferę działalności kapitału.

Przez dziesiątki lat człowiek traktował zasoby środowiska jak dobra wolne, czyli powszechnie dostępne, nieodpłatne, niezniszczalne i niewyczerpalne. Przekonanie to znalazło odzwierciedlenie także w teorii ekonomii. J.B. Say dzielił zasoby naturalne na surowce użyteczne oraz dobra wolne lub powszechne, zaliczając do tych ostatnich głównie wodę i powietrze, które to dobra uzyskiwały wartość dopiero po ich pozyskaniu, dzięki pracy ludzkiej². Dziś wiadomo, że błędem

¹ W. Samecki, *Wprowadzenie do ekonomiki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 61.

² B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2010, s. 151.

ekonomii klasycznej było traktowanie zasobów naturalnych jako dóbr wolnych, nieposiadających wartości. Problem zasobów naturalnych i ich ograniczoności został zauważony w teorii ekonomii dopiero w XIX w. przez J.S. Mill'a³, który sformułował *powszechne prawo produkcyjne*, według którego ograniczoność zasobów powoduje zwiększający się nakład pracy i kapitału na jednostkę produkcji. Ich wyczerpywalność może doprowadzić do zmniejszenia efektywności działalności gospodarczej, a nawet do całkowitego zahamowania tempa wzrostu gospodarczego⁴.

Wzrost zainteresowania problemem wyczerpywania się zasobów nastąpił w latach sześćdziesiątych XX w., gdy kraje wysokorozwinięte zaczęły odczuwać szczupłość własnych zasobów i trudności związane z ich importem. Prawdziwy rozwój teorii gospodarowania w warunkach ograniczoności zasobów naturalnych i zanieczyszczenia środowiska nastąpił dopiero w latach siedemdziesiątych XX w. w związku z zaostreniem się i internacjonalizacją kryzysu ekologicznego. Zwrócono uwagę na potrzebę wartościowania w ekonomii zagadnienia rzadkości dóbr oraz uwzględniania przy analizie funkcji celu gospodarowania, ograniczeń wynikających ze szczupłości zasobów⁵. Wskazano także na konieczność racjonalnego ich wykorzystywania i alokacji.

Im wyższy stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, tym intensywniej społeczeństwo wykorzystuje zasoby oraz zmienia środowisko przyrodnicze. Jakość i struktura zasobów naturalnych w porównaniu z potrzebami nie spełnia obecnie kryterium swobodnego dostępu do nich i możliwości nieograniczonego korzystania. Z tego względu muszą być one traktowane jako dobra o charakterze ekonomicznym i poddane rachunkowi ekonomicznemu⁶. Powstała konieczność racjonalizacji ich użytkowania, nawet tych, które uważano za powszechne.

Warto nadmienić, że wspomniany już J. B. Say był pierwszym przedstawicielem ekonomii klasycznej, który dostrzegł problem zanieczyszczenia środowiska. W swojej pracy *Traktat o ekonomii politycznej* stwierdził, że zarówno produkcja, jak i konsumpcja są przekształceniem materii, a nieuchronnym skutkiem tego przekształcenia jest generowanie do przyrody odpadów⁷. Efektem ubocznym przetwarzania zasobów w dobra finalne, zarówno inwestycyjne, produkcyjne, jak i konsumpcyjne są zanieczyszczenia. Ponieważ możliwości naturalnej asymilacji odpadów oraz regeneracji środowiska są ograniczone, dochodzi do jego degradacji.

³ Problem wykorzystania zasobów środowiska pojawił się także w pracach A. Smitha, D. Ricadro, J. B. Saja, R. Malthusa, K. Marksa.

⁴ A. C. Fischer, F. M. Peterson, *The Environment in Economics*, „Journal of Economics Literature” 1976, Vol. XIV.

⁵ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 1991, s. 108; D. W. Pearce, *The Economics of Natural Resources Management*, Projects Policy Department University College, London 1986, s. 25.

⁶ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C. H. Beck, Warszawa 2002, s. 52.

⁷ S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Kraków – Białystok 1993, s. 30.

Pojawiają się efekty zewnętrzne o charakterze negatywnym, których źródłem są zakłócenia funkcji pełnionych przez środowisko przyrodnicze.

Nadmierne obciążenie ekosystemu skutkami zmian cywilizacyjnych, doprowadziło do sytuacji, w której ochrona środowiska (zarówno w skali lokalnej jak i globalnej) stała się koniecznością. Przez *ochronę środowiska* należy rozumieć zespół działań mających na celu nie tylko racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami, ale także – a może przede wszystkim – przeciwdziałanie powstawaniu zanieczyszczeń lub zapobieganie ich szkodliwym wpływom na otoczenie, oraz przywracanie środowiska przyrodniczego lub jego elementów do stanu umożliwiającego pełnienie przez nie swoich funkcji. Ochrona nie ogranicza się jedynie do ekonomizacji działań związanych z eksploatacją zasobów oraz do wykonywania zadań o charakterze naprawczo – odtworzeniowym. Obejmuje ona także ochronę przed uciążliwościami i zagrożeniami, uwzględniając przy tym takie uboczne produkty rozwoju gospodarczego, jak hałas i wibracje, szkodliwe odpady lub promieniowanie, które to niekorzyści wpływają na przyrodę, zdrowie i komfort życia społeczeństwa.

Przedsięwzięcia (działania) służące ochronie środowiska przyrodniczego mogą mieć *charakter inwestycyjny*, jak i *pozainwestycyjny* (racjonalizacja zabiegów organizacyjnych i technicznych czy podejmowanie czynności administracyjnych), a także działań edukacyjnych zmierzających do przeciwdziałania zmianom uznanym za szkodliwe lub niepożądane dla środowiska. Ochroną środowiska określa się również takie przedsięwzięcia, które mają na celu zaniechanie już prowadzonej lub nie podejmowanie zamierzonej działalności gospodarczej i pozagospodarczej, mogącej spotęgować niekorzystne zjawiska w ekosystemie.

Działalność związana z ochroną środowiska obejmuje budowę, modernizację, utrzymanie i obsługę urządzeń służących do neutralizacji zanieczyszczeń oraz oczyszczania powietrza atmosferycznego, wód i gleby. To także przedsięwzięcia, których celem jest zachowanie i ochrona gatunków dziko występujących, siedlisk naturalnych i mało zmienionych oraz krajobrazu⁸.

Systematyzacja działań w zakresie ochrony środowiska zgodnie z zaleceniami Europejskiego Systemu Informacji o Środowisku SERIEE (*European System of the Collection of Economic Information on the Environment*) oraz Klasyfikacji Działalności w Ochronie Środowiska CEPA (*European Standard Statistical Classification of Environmental Protection Activities and Facilities*) obejmuje następujące ich grupy⁹:

- ochrona powietrza i klimatu,
- gospodarka ściekowa,

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej dotyczącej działalności i urządzeń związanych z ochroną środowiska, Dz.U. 1999, Nr 25, poz. 218.

⁹ E. Broniewicz, *Sektor wyrobów i usług ochrony środowiska w Polsce*, [w:] E. Sidorczyk-Pietraszko (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 200.

- gospodarka odpadami,
- ochrona gruntu, wód gruntowych i wód powierzchniowych,
- ograniczanie hałasu i wibracji,
- ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu,
- ochrona przeciw promieniowaniu,
- badania i rozwój i pozostałe działania z zakresu ochrony środowiska.

W metodologii OECD (przyjętej przez *Eurostat Informal Working Group*), przedsięwzięcia służące ochronie środowiska zaliczane są do *sektora dóbr i usług środowiskowych*¹⁰. Należą do nich zarówno czyste technologie, jak i produkty oraz usługi redukujące zagrożenia dla środowiska i minimalizujące zanieczyszczenia oraz zużycie zasobów. Do usług środowiskowych zalicza się pomiar, zapobieganie, ograniczanie lub naprawę szkód ekologicznych powstałych w wodzie, powietrzu, ziemi oraz likwidację problemów dotyczących odpadów, hałasu i ekosystemów¹¹.

Sektor dóbr i usług środowiskowych obejmuje te transakcje w obrębie gospodarki, które są bezpośrednio powiązane z wykorzystywaniem, gospodarką i ochroną środowiska oraz z gospodarką zasobami naturalnymi i ich wykorzystaniem. Oznacza to, że działalność w tym sektorze dotyczy zarówno przedsięwzięć mających na celu wprost ochronę środowiska, jak i tych, które nie są bezpośrednio prowadzone w celu ochrony środowiska, ale pośrednio przyczyniają się do powstania wymiernych korzyści środowiskowych¹². Do sektora dóbr i usług środowiskowych nie są zaliczane natomiast działania związane ze zdrowiem społeczeństwa, mające na celu unikanie lub naprawę szkód wynikających z zanieczyszczonego środowiska, działania związane z eksploatacją zasobów i zagrożeniami naturalnymi lub przedsięwzięcia prowadzące do redukcji wpływu katastrof naturalnych na otoczenie.

W ochronie środowiska przyrodniczego uczestniczą zarówno¹³:

- użytkownicy dóbr środowiska i świadczeń przyrody,
- sprawcy ekologicznych efektów zewnętrznych (podmioty prowadzące działalność gospodarczą),
- producenci urządzeń do ochrony środowiska i wyspecjalizowani usługodawcy, prowadzący działalność ochronną jako podstawową (np. przetwarzanie odpadów metalowych i niemetalowych, pobór i uzdatnianie wody, rozprowadzanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami, działalność sanitarna) oraz niewyspecjalizowani usługodawcy prowadzący działalność pomocniczą lub poboczną związaną z ochroną środowiska przyrodniczego,

¹⁰ Określenie „sektor dóbr i usług środowiskowych” dotyczy działań służących ochronie środowiska. Natomiast stwierdzenie „dobra środowiska i świadczenia (usługi) przyrody” obejmuje wszystko to, co środowisko przyrodnicze może „zaoferować” człowiekowi.

¹¹ I. Telega, *Sektor dóbr i usług środowiskowych czynnikiem zrównoważonego rozwoju*, [w:] E. Sidoreczuk-Pietraszko (red.), *Funkcjonowanie ...*, dz. cyt., s. 184.

¹² E. Broniewicz, *Sektor*, dz. cyt., s. 198.

¹³ J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 12.

- jednostki finansujące bezpośrednio i pośrednio działania służące ochronie środowiska przyrodniczego.

Defekty rynku związane z degradacją środowiska przyrodniczego stały się przesłanką do ingerencji państwa. Państwo poprzez narzędzia polityki gospodarczej (w tym ekologicznej), może działać w interesie całego społeczeństwa i skłaniać sprawców zanieczyszczeń do podejmowania przedsięwzięć ograniczających ich uciążliwość dla otoczenia. Może więc wpływać na poziom ekologicznych kosztów zewnętrznych.

3. SUBSYDIOWANIE OCHRONY ŚRODOWISKA W ŚWIETLE ZASAD RYNKU I POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA

W praktyce gospodarka rynkowa zorganizowana jest na bazie kardynalnej zasady wolności prywatnej przedsiębiorczości, zakładającej swobodną grę sił ekonomicznych. Rachunek efektywności stanowi podstawę podejmowanych decyzji, natomiast sprawnie funkcjonujący rynek, którego głównym mechanizmem jest prawo popytu i podaży, samodzielnie ustala ceny. Uczestnicy rynku mają równy dostęp do dóbr i usług, których ilość i jakość zależy od potrzeb konsumentów. Zasady rynkowe nie zabezpieczają jednak przed zakłóceniami.

Pogorszenie jakości dóbr środowiska przyrodniczego¹⁴ sprawia, że wzrost gospodarczy staje się pozorny. Zanieczyszczenia prowadzą do zmian poziomu ich użyteczności dla konsumentów i zmniejszenia realizacji funkcji celów producentów. Środowisko przyrodnicze staje się drogą transferu kosztów zewnętrznych działalności gospodarczej. W zależności od stopnia ingerencji człowieka w ekosystem i charakteru procesów gospodarczych, współdziałanie gospodarki ze środowiskiem osiąga albo stan równowagi, albo powoduje stan zagrożenia ekologicznego, prowadzącego niekiedy do kryzysu.

Istnieją więc uzasadnione powody, by państwo stawiało ponad alokacyjnymi decyzjami wynikającymi z rynkowej gry podaży i popytu. Rynek, bowiem nie jest narzędziem idealnym i są obszary, w których zawodzi. Występowanie niedoskonałości rynku w odniesieniu do środowiska przyrodniczego i jego zanieczyszczeń związane jest z¹⁵:

- rozbieżnościami między popytem na czyste środowisko a potrzebą czystego środowiska,
- niezdolnością rynku do określenia społecznie pożądanej skali gospodarowania zasobami środowiska,
- niezdolnością mechanizmu rynkowego do zachowania kapitału naturalnego i generowania zrównoważonego rozwoju.

¹⁴ Przez jakość dóbr środowiska rozumieć należy zespół cech określających stopień, w jakim dobra te zaspakajają potrzeby społeczne.

¹⁵ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii*, dz. cyt., s. 68.

Zawodność rynku w odniesieniu do sfery zanieczyszczeń i ochrony środowiska stworzyła potrzebę interwencji państwa za pośrednictwem polityki ekologicznej i narzędzi jej realizacji. *Polityka ekologiczna* (polityka ochrony środowiska) jest tą dziedziną polityki gospodarczej, która skoncentrowana jest wokół zagrożeń i zniszczeń środowiska przyrodniczego. Jest świadomą i celową działalnością państwa, samorządów (a niekiedy podmiotów gospodarczych), która polega na racjonalnym użytkowaniu zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej wiedzy teoretycznej i praktycznej¹⁶. Celem polityki ekologicznej jest doprowadzenie do takiego przebiegu działalności gospodarczej, by dała się pogodzić z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz z celami o charakterze społecznym, ustalonymi przez władze państwowe, zapewniającymi wysoką jakość życia i zdrowia człowieka¹⁷.

Państwo realizując założenia polityki ekologicznej dysponuje bogatym instrumentarium, na które składają się zarówno narzędzia o charakterze podatku Pigou, rozwiązania oparte na twierdzeniu Coase'a, jak i instrumenty regulacyjne. W praktyce zestaw instrumentów jest zwykle mieszanką środków prawnych, ekonomicznych i perswazyjnych.

Wybór najbardziej efektywnych narzędzi ochrony środowiska jest decyzją trudną. W doborze instrumentów ważne jest ustalenie, w jakim stopniu rynek a w jakim państwo ma wpływać na zachowania użytkowników środowiska oraz kształtować źródła i mechanizmy finansowania przedsięwzięć ochronnych. Powszechnie uważa się, że państwo zobowiązane do realizacji celów polityki ekologicznej nie powinno stosować bezpośrednich narzędzi finansowania ochrony środowiska, lecz tworzyć warunki zwiększające skłonność do podejmowania działań służących ochronie środowiska¹⁸. W gospodarce rynkowej działania z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego powinny być podejmowane i finansowane przede wszystkim przez podmioty przyczyniające się do degradacji ekosystemu. Polityka ekologiczna państwa dopuszcza jednak możliwość stosowania instrumentów zasilania w środki finansowe, jakimi są subsydia publiczne, choć wzbudza to kontrowersje.

Najważniejszą zasadą polityki ekologicznej w warunkach gospodarki rynkowej jest *zasada zanieczyszczający płaci* (lub *zanieczyszczający płacą*). Umożliwia ona przeniesienie teorii kosztów zewnętrznych do praktyki gospodarczej. Została przyjęta przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą już w 1975 roku¹⁹. Podstawę zasady stanowi najłatwiejsza do weryfikacji reguła, zakładająca stosowanie „zerowej dotacji” w polityce ekologicznej państwa²⁰.

¹⁶ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, dz. cyt., s. 65.

¹⁷ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2006, s. 308.

¹⁸ J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1999, s. 277.

¹⁹ *Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters*, "Official Journal of the European Communities" 1975, nr 194.

²⁰ K. Górka, *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej w Polsce*, [w:] K. Górka (red.), *Ekonomia ochrony środowiska naturalnego*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 14, s. 103.

Alternatywnym sformułowaniem zasady zanieczyszczający płaci jest *zasada niesubsydiowania (No-Subsidy Principle)* ochrony środowiska. Zakres jej stosowania wyznacza kryterium oceny: czy i w jakim stopniu prowadzona w danym kraju polityka ekologiczna jest zgodna z samą istotą gospodarki rynkowej? Oznacza to, że nie należy dążyć do wprowadzenia i wykorzystywania w polityce metod i instrumentów, które zawężają zakres stosowania zasady zanieczyszczający płaci. Na efektywnie funkcjonującym rynku, ceny służą producentom jako sygnały ekonomicznej rzadkości, konsumentom natomiast jako sygnały społecznej użyteczności. Konkurencyjny mechanizm cen zapewnia uzyskanie z określonych społecznych zasobów oraz z dostępnej techniki, najlepszej kombinacji dóbr i usług²¹. W przypadku, gdy dochodzi do subsydiowania wybranych dóbr przyrody, działań służących ochronie środowiska lub usług środowiskowych, efektywność alokacji zostaje naruszona. Interwencja państwa w procesy gospodarcze powoduje, że beneficjent subsydium publicznego nie pokrywa wszystkich kosztów, do których jest zobowiązany przez istniejące regulacje prawa ochrony środowiska oraz przez mechanizm rynkowy. Internalizacja kosztów zewnętrznych zachodzi jedynie w zakresie nieobjętym subsydiowaniem. W odniesieniu do części tych kosztów, których internalizacja odbywa się ze środków publicznych dochodzi do ich uspołecznienia²². Subsydiowanie ze środków publicznych działań służących ochronie środowiska pozostaje więc w sprzeczności z *zasadą zanieczyszczający płaci* oraz *zasadą użytkownik płaci*. Zasady te w sferze ochrony środowiska wyrażają istotę gospodarki rynkowej, zgodnie z którą podmioty gospodarcze i konsumenci – użytkownicy środowiska i sprawcy zanieczyszczeń – powinni ponosić pełne konsekwencje swojej działalności gospodarczej, a więc również ekologiczne koszty zewnętrzne czy też koszty przywracania środowiska do stanu uznawanego za społecznie pożądany.

Przyznanie wybranym podmiotom subsydiów ze środków publicznych nie wynika ze zdobytej przez nich pozycji na rynku, tylko ze spełnienia wymogów proceduralnych. Oznacza to poprawienie sytuacji rynkowej wybranych przedsiębiorców, a więc niezasłużoną premię naruszającą zasady konkurencji rynkowej²³. Naruszona jest też zasada równych szans wszystkich podmiotów gospodarczych w dostępie do środków publicznych, co jest niezgodne z ideą wolności gospodarczej i regułami wspólnego rynku. Może także prowadzić do przewagi konkurencyjnej beneficjentów nad podmiotami gospodarczymi z innych krajów²⁴.

Stosowanie subsydiów publicznych jako instrumentów stymulujących ochronę środowiska związane jest z *zasadą pomocniczości (Subsidiarity Principle)*, która zakłada, że państwo winno być aktywne w życiu społeczeństwa, powinno

²¹ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa, s. 52.

²² A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 170.

²³ J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Aries, Warszawa 2000, s. 211.

²⁴ Niektórzy postrzegają takie zjawisko jako formę ekologicznego dumpingu.

tworzyć warunki do rozwijania jego własnych inicjatyw, podejmowania wysiłków i osiągnięcia efektów z zastrzeżeniem, iż nadmierna jego ingerencja może zbyt szybko naruszać mechanizm rynkowy. Pomoc ma polegać na wspieraniu w uzasadnionych sytuacjach, a nie na wyręczaniu lub ingerowaniu w sprawy, z którymi poszczególne podmioty życia gospodarczego potrafią poradzić sobie same²⁵.

Odstępstwa od reguły niesubsydiarności ochrony środowiska wykształciły się już w 1974 roku. W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej wypracowano ramy określające warunki, na jakich dopuszczalna jest usystematyzowana pomoc państwa w finansowaniu inwestycji proekologicznych. Wprowadzając do polityki ekologicznej zalecenie internalizacji kosztów zewnętrznych, wskazano na potrzebę ograniczenia subsydiowania ochrony środowiska ze środków budżetowych i na traktowaniu tych transferów jako uzupełnienia środków własnych inwestorów.

Przesłanką subsydiowania ochrony środowiska w warunkach gospodarki rynkowej są wysokie koszty wdrażania zasady zanieczyszczający płaci. Jej realizacja wiąże się z ustaleniem ceny za zanieczyszczenia powodowane przez każdy proces produkcyjny. Z kolei ustalanie zanieczyszczeń na poziomie każdego przedsiębiorstwa, nadzorowanie emisji i ich egzekwowanie generuje wysokie koszty administracyjne. W takiej sytuacji tańszym rozwiązaniem od nadzorowania może okazać się stymulowanie (zachęcanie) przedsiębiorstw do podejmowania inwestycji za pośrednictwem bodźców finansowych. Decyzja, w jakim stopniu stosować standardy, a w jakim subsydia, uzależniona jest od wielu czynników, m.in. od stanu technicznego przedsiębiorstwa, zakresu akceptacji społecznej dla wprowadzanych regulacji, kosztów zmian technologicznych²⁶. Od oceny tych czynników zależy zastosowanie subsydiów publicznych jako alternatywnych instrumentów służących redukcji zanieczyszczeń.

Choć większość ekonomistów uważa, że subsydia publiczne są sprzeczne z zasadą zanieczyszczający płaci oraz z założeniami gospodarki rynkowej, to wydaje się, że naruszenia takiego nie ma jeżeli zanieczyszczający jest w całości odpowiedzialny za swoje emisje, natomiast subsydia pomagają w dostosowaniu się do standardów lub umożliwiają zaostrenie wymagań ochrony środowiska²⁷. Tak jest w sytuacji, gdy subsydia mają charakter bezpośredni, gdyż pomoc związana jest najczęściej z działalnością inwestycyjną i ma charakter jednorazowy, a jej przeznaczeniem jest tworzenie warunków do internalizacji kosztów zewnętrznych w przyszłości.

²⁵ H. Spiker, *Zasada pomocniczości. Podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 33–38.

²⁶ B. Kurcz (red.), *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 195.

²⁷ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii*, dz. cyt., s. 261.

4. SPECYFIKA I RODZAJE SUBSYDIÓW W OCHRONIE ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

Ochrona środowiska jest procesem ciągłym, długotrwałym i wymagającym nakładów finansowych. Szczególnie kapitałochłonne są inwestycje spełniające standardy ekologiczne, podejmowane przez przedsiębiorców, jak i samorządy odpowiedzialne za stan środowiska przyrodniczego na swoim terenie. Inwestycje w ochronę środowiska nie są nastawione na generowanie zysku. W sytuacji niskiej stopy zwrotu (lub jej braku) nakłady finansowe na ich realizacją są dla inwestorów znacznym (a niekiedy nadmiernym) obciążeniem. Stąd do instrumentów polityki ekologicznej państwa wprowadzone zostały bodźce finansowe – subsydia, stymulujące działania proekologiczne użytkowników środowiska.

Pojęcie subsydium pojawia się w literaturze często i jest stosowane – niezbyt trafnie- zamiennie z dotacją a nawet subwencją. W opisie subsydiów stosuje się alternatywne kategorie, takie jak: wsparcie, pomoc (w tym publiczna), czy transfery finansowe. Pomoc publiczna jest szczególną formą subsydiowania. Z uwagi na zakres stosowania, donatorów i formy występowania subsydia są pojęciem szerszym niż pomoc publiczna. Subsytia bowiem mogą być publiczne lub prywatne, mogą być instrumentem bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, mogą mieć postać transferów finansowych lub zatrzymanych wydatków. Z tych powodów, zdaniem autorki, na subsytia i procesy subsydiowania np. ochrony środowiska warto spojrzeć szerzej. Wówczas można je zdefiniować jako instrumenty (w tym subwencje, dotacje i inne) adresowane do konkretnej grupy inwestorów, producentów lub konsumentów, które poprzez podwyższenie korzyści (finansowych i niefinansowych) motywują i umożliwiają wykonanie przedsięwzięć, których nie zamierzali oni podjąć.

W praktyce gospodarczej występują subsytia formalne, jak i nieformalne. *Subsydia formalne* (inaczej zinstytucjonalizowane) mają charakter systemowy i są przyznawane przez instytucje publiczne lub prywatne w ramach powszechnie obowiązujących regulacji prawno-administracyjnych. Oznacza to, że beneficjentami takich subsydiów stają się podmioty, które spełniły określone warunki, np. pozytywnie przeszły procedurę oceny wniosku o dofinansowanie. Instrumenty te są różnicowane nie tylko co do formy występowania, ale także administracyjnie i przestrzennie. Wśród subsydiów formalnych przeważają, co do różnorodności form występowania subsytia publiczne²⁸.

²⁸ Warto nadmienić, że stosowane w Szwecji subsytia na rzecz ochrony środowiska określane są jako *subsydia motywowane troską o środowisko*. Obejmują one zarówno subsytia zdefiniowane w systemie rachunków narodowych, jak i subsytia inwestycyjne oraz inne subsytia przyznawane przez rząd na rzecz władz samorządowych lub udostępniane beneficjentom przez Szwedzką Agencję ds. Zarządzania Finansami. Z kolei w Danii subsytia motywowane troską o środowisko to tylko te, które przyczyniają się do zaprzestania wytwarzania przynajmniej jednej jednostki zanieczyszczenia negatywnie wpływającej na środowisko, *Environmental Subsidies. A Review of Subsidies in Sweden between 1993 and 2000*, Statistiska Centralbyrån Press, Stockholm 2001, s. 20–21.

Z kolei o *subsydiach nieformalnych (ukrytych)* można mówić w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy nie wywiązuje się z wynikających z prawa ochrony środowiska zobowiązań, a mimo to jego postępowanie jest akceptowane przez instytucje publiczne odpowiedzialne za ochronę środowiska. Subsidia takie występują także w postaci niezapłaconych opłat za korzystanie ze środowiska lub innych opłat ekologicznych oraz kar pieniężnych za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska. Są one dla beneficjenta zatrzymanym wydatkiem. Choć zwiększają jego zobowiązania to dopuszcza się możliwość ich umorzenia w przyszłości, a nawet konwersję wierzytelności na kapitał.

Subsydiowanie przedsięwzięć ochrony środowiska następuje w wyniku bezpośredniego lub pośredniego wsparcia podmiotów gospodarczych, instytucji lub organizacji. *Subsidia bezpośrednie* są formą dofinansowania beneficjenta zainteresowanego ochroną środowiska, a ich istotą jest kształtowanie procesów inwestycyjnych przez eliminowanie ograniczeń finansowych. W takim ujęciu mają charakter przedmiotowy, tj. ściśle związany z rozwiązaniem określonych problemów degradacji środowiska przyrodniczego, jego odbudowy czy ochrony. Subsidia bezpośrednie, zwiększające wydatki publiczne, występują w postaci dotacji, dopłat (np. do spłaty części zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu, do technologii służących ochronie środowiska, do oprocentowania pożyczek lub kredytów komercyjnych na ochronę środowiska), wniesienia kapitału do spółki podejmującej inwestycje służące ochronie środowiska, czy też w formie gwarancji lub poręczeń.

Specyfika *subsydiowania pośredniego* polega na tym, że udzielona pomoc przybiera postać niższych obciążeń finansowych (np. podatkowych lub płatności odsetkowych) należnych z różnych tytułów instytucjom lub podmiotom publicznym. Nie następuje więc bezpośrednie zasilenie podmiotów w dodatkowe strumienie finansowe, lecz zmniejszenie wydatków beneficjenta pomocy. Finansową konsekwencją publicznych subsydiów o charakterze pośrednim jest zmniejszenie wpływów budżetów publicznych. Do subsydiów pośrednich należą preferencje podatkowe, specjalne (podwyższone) odpisy amortyzacyjne wywołujące preferencje w wymiarze opodatkowania, preferencyjne warunki kredytowania działalności związanej z ochroną środowiska (np. karencja spłaty, dogodne rozłożenie rat odsetkowych), zachowanie niskiej i stałej stopy odsetek w całym okresie spłaty długu, konwersja wierzytelności (zobowiązania z tytułu opłat lub kar ekologicznych) na akcje lub udziały w spółkach. Subsidia pośrednie jako zatrzymany wydatek są wykorzystywane do finansowania bieżącej działalności przedsiębiorcy.

Należy zaznaczyć, że subsidia nie zawsze przyczyniają się do uzyskania pozytywnych zmian w środowisku przyrodniczym. Mogą być *szkodliwe*, jeżeli negatywnie oddziałują na jeden lub więcej z zasobów kapitału naturalnego, produkcyjnego lub ludzkiego, przyczyniających się do podnoszenia dobrobytu społecznego. Subsidia, które wspierają produkcję lub konsumpcję dóbr lub usług szkodliwych dla środowiska są uznawane za antyekologiczne. Wspieranie to wiąże się ze stwarzaniem warunków dla uprzywilejowanej pozycji wybranych

podmiotów na rynku. *Subsydiami antyekologicznymi* nazywana jest pomoc, której efekty są niezgodne z istotą i założeniami ochrony środowiska przyrodniczego. Są one narzędziem świadomego oddziaływania państwa na przedsiębiorców, instytucje lub osoby fizyczne, tworzonym z zamiarem realizacji ściśle określonych celów i zadań²⁹. Kraje OECD za subsydia szkodliwe dla środowiska uznają te, które powodują większą jego degradację, w porównaniu z sytuacją, gdyby takie subsydium nie zostało udzielone.

5. OCENA PROCESU SUBSYDIOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W POLSCE I REKOMENDACJE ZMIAN

Subsydia publiczne jako instrumenty oddziaływania państwa na procesy gospodarcze, w tym ochronę środowiska choć zaliczane do bodźców ekonomicznych, mają szczególny charakter. Na ich specyfikę wpływa fakt, że zasady ich udzielania nie wynikają z mechanizmu rynkowego lecz z założeń polityki realizowanej przez państwo. Ponadto:

- zwiększają koszty funkcjonowania państwa, gdyż związane z wydatkami publicznymi mogą prowadzić do zwiększania obciążeń podatkowych,
- przynoszą korzyści nielicznym podmiotom kosztem wielu podatników,
- wywołują defekty rynku, gdyż wpływają na decyzje inwestycyjne, osłabiając presję do zwiększania efektywności,
- mogą przyczynić się do wypierania nieefektywnych przedsięwzięć lub przedsiębiorstw zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym,
- tworzą warunki do przeinwestowania ze względu na możliwość finansowania tańszym kapitałem,
- wywołują zakłócenia na rynku finansowym – zmniejszają atrakcyjność finansowania inwestycji ochrony środowiska przez komercyjne instytucje finansowe,
- stwarzają możliwość manipulacji funduszami na ochronę środowiska przez administratorów tych funduszy.

Z tych powodów subsydiowanie ochrony środowiska przyrodniczego powinno być prowadzone w sposób³⁰:

- celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- umożliwiający terminową realizację zadań,

²⁹ B. Poskrobko, W. Piontek, D. Michalski, *Konsekwencje likwidacji subsydiów oraz innych instrumentów ekonomicznych w energetyce. Próba oceny kształtu przyszłego sektora energetycznego na poziomie UE. Subsydia antyekologiczne*. Seminarium polsko-niemieckie, Kraków 2005, s. 4 (materiał powielony).

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 44.

- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

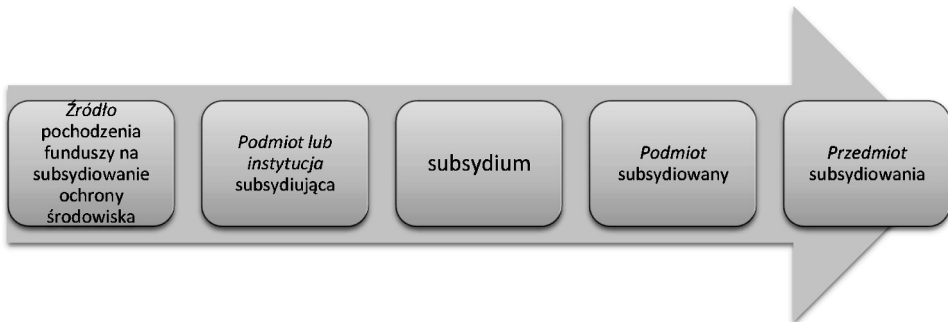
Przy określeniu celu subsydiowania należy się kierować takimi przesłankami jak³¹:

- trwałość oczekiwanych efektów (wybrane cele powinny dać efekty utrzymujące się w długim czasie),
- przewidywana wysoka ocena skuteczności subsydiowania,
- pozytywny wpływ na środowisko, otoczenie społeczne oraz na gospodarkę.

Ważna jest zgodność ich funkcjonowania z zasadami gospodarki rynkowej.

Badanie rozmiarów subsydiowania ochrony środowiska w Polsce pokazało, że jest to bardzo rozbudowany proces. Jego zarys pokazuje rysunek 1. Obejmuje nie tylko podmioty udzielające pomocy, adresatów i przedmiot subsydiowania, ale i bogate instrumentarium, zestawione w tabeli 1.

Rysunek 1. Elementy procesu subsydiowania ochrony środowiska przyrodniczego



Źródło: opracowanie własne.

Warto zauważyć, że źródłami tworzenia funduszy na subsydiowanie ochrony środowiska są zarówno transfery od użytkowników środowiska obciążonych opłatami za korzystanie z jego elementów (konsumentów dóbr środowiska oraz przetwórców zasobów naturalnych), jak i płatności podatników sektora gospodarczego i gospodarstw domowych. Subsidia publiczne na ochronę środowiska pochodzą więc od wszystkich uczestników życia gospodarczego. W skrajnych przypadkach można uznać, że jest to podwójne opodatkowanie na cele środowiskowe. Po raz pierwszy poprzez obciążenia podatkowe, które przekształcane są w wydatki publiczne na dofinansowanie ochrony środowiska. Po raz drugi, jako opłaty za korzystanie ze środowiska tworzące ekologiczne fundusze publiczne, wykorzystywane następnie w procesie subsydiowania ochrony środowiska.

Podmiotami subsydiującymi – a szerzej instytucjami zaangażowanymi w re-dystrybucję środków finansowych – są nie tylko budżety publiczne (krajowe i zagraniczne, w tym fundusze ekologiczne i fundusze strukturalne), ale także

³¹ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 445.

Tabela 1. Rodzaje subsydiów publicznych w ochronie środowiska przyrodniczego

Kryterium podziału	Typ subsydiów	Forma subsydium
Obowiązujące regulacje prawno-administracyjne	formalne	Dotacje, dopłaty, umorzenie zobowiązań wobec funduszy ekologicznych z tyt. kar pieniężnych
	nieformalne	Nierealizowanie zobowiązań finansowych z tytułu obciążeń za korzystanie ze środowiska
Powiązanie z budżetami publicznymi	zwiększające wydatki – subsydia czynne	<ul style="list-style-type: none"> ■ dotacje z budżetów państwa i samorządowych, ■ dotacje z ekologicznych funduszy
		<ul style="list-style-type: none"> ■ dopłaty do oprocentowania preferencyjnych pożyczek i kredytów (fundusze wyrównują różnicę między komercyjną a preferencyjną stopą oprocentowania kredytów ekologicznych), ■ dopłaty do oprocentowania kredytów komercyjnych (dla banków) stosowane przez fundusze ekologiczne, ■ różnica między rynkową a stałą stopą oprocentowania w całym okresie spłaty długu
		Gwarancje i poręczenia pożyczek udzielane przez rząd lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
		Zaangażowanie środków publicznych w zakup akcji lub udziałów w spółkach inwestujących w ochronę środowiska przez fundusze ekologiczne posiadające osobowość prawną
zmniejszające wpływy budżetowe – subsydia bierne		<ul style="list-style-type: none"> ■ preferencje podatkowe, np. niższe stawki VAT na usługi związane z ochroną środowiska, ulga inwestycyjna w podatku rolnym ■ podwyższone (specjalne) odpisy amortyzacyjne (niższe wpływy do budżetu z podatku dochodowego) ■ rezygnacja przez państwo lub podmioty publiczne z przysługującej dywidendy w spółce kapitałowej ■ zwolnienia z kaucji inwestycyjnych przy podejmowaniu inwestycji proekologicznych
		<ul style="list-style-type: none"> ■ karencja spłaty kosztów finansowych i rat pożyczki preferencyjnej ■ umorzenie części kwoty pożyczki preferencyjnej ■ umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań z tytułu opłat i kar ekologicznych ■ umorzenie zaległości odsetkowych
		Konwersja wierzytelności (zobowiązania z tytułu opłat lub kar ekologicznych) na akcje lub udziały w spółkach, jakie pozyskują fundusze ekologiczne
Wpływ na fundusze beneficjentów	bezpośrednie	dotacje, dopłaty, umorzenie pożyczki, wniesienie kapitału do spółki, gwarancje, poręczenia
	pośrednie	preferencje podatkowe, preferencje pożyczkowe, konwersja wierzytelności na akcje/udziały

Źródło: opracowanie własne.

instytucje finansowe, jak krajowy bank państwowy (kredyty preferencyjne Banku Gospodarstwa Krajowego), krajowe banki komercyjne współpracujące z instytucjami publicznymi i dysponujące ich środkami (np. BOŚ SA) oraz zagraniczne instytucje finansowe, np. Europejski Bank Inwestycyjny.

Adresatami subsydiów są zarówno inwestorzy, producenci, jak i konsumenci towarów lub usług służących ochronie środowiska. Subsydiowanie inwestorów (w tym samorządów) jest dofinansowaniem działań podejmowanych z myślą o ochronie środowiska przyrodniczego. Subsidia dla konsumentów są pomocą o charakterze socjalnym, która jest dopuszczalna, jeżeli w jej następstwie nie występuje dyskryminacja produktów ze względu na ich pochodzenie. Są też dofinansowaniem do takich zachowań gospodarstw domowych, które służą racjonalizacji konsumpcji dóbr środowiska oraz promują korzystanie z urządzeń ochrony środowiska w życiu codziennym. Z kolei subsidia kierowane do przedsiębiorców – sprawców kosztów zewnętrznych są pomocą, której udzielanie jak i wykorzystanie jest regulowane prawem, podlega limitowaniu i kontroli. Dofinansowanie takie przeznaczane jest przede wszystkim na przedsięwzięcia ograniczające emisję zanieczyszczeń i zmniejszające ich uciążliwość dla otoczenia. Subsidia publiczne w zależności od formy występowania wywołują istotne zmiany w gospodarce finansowej beneficjentów, zwiększając przychody (wpływy) lub zmniejszając koszty (wydatki).

Przedmiotem subsydiowania są przede wszystkim działania inwestycyjne redukujące zanieczyszczenia i poprawiające jakość elementów środowiska. Mogą to być technologie ochrony środowiska zintegrowane z procesem produkcyjnym lub tzw. inwestycje końca rury. Dofinansowywane są także przedsięwzięcia pozainwestycyjne, np. mające na celu zmianę wzorców produkcji i nawyków konsumpcji. Subsidia publiczne są też wykorzystywane w finansowaniu części kosztów kapitałowych podmiotów inwestujących w ochronę środowiska, a powstałych w związku z obsługą kapitałów pożyczkowych. Mogą też być pomocne w spłacie zobowiązań finansowych wobec np. funduszy ekologicznych z tytułu opłat lub kar ekologicznych.

Jak już wspomniano, część ekonomistów uważa, że subsidia publiczne są sprzeczne z zasadą zanieczyszczający płaci oraz z założeniami gospodarki rynkowej³². Zdaniem autorki naruszenia takiego nie ma, gdyż subsydiowanie odbywa się z wykorzystaniem funduszy utworzonych z opłat, kar oraz podatków ekologicznych. Zgromadzone i administrowane przez państwowe osoby prawne środki finansowe pochodzą bezpośrednio od zanieczyszczających. Ponadto subsydiowanie może być akceptowane, jeżeli przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, karną lub administracyjną za produkcję zanieczyszczeń, natomiast subsidia pomagają mu w dostosowaniu się do standardów ochrony środowiska. Istotną funkcją subsydiów jest także wspieranie przedsięwzięć, które nie są opłacalne z punktu widzenia prywatnych przedsiębiorców, ale przynoszą korzyści społeczne.

³² Por. B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2002; T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 2004.

Subsydia bezpośrednio zwiększają dochody do dyspozycji inwestora (efekt dochodowy), dzięki czemu umożliwiają realizację inwestycji. Są mnożnikiem inwestycyjnym, bowiem aktywizują podmioty do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych, domykając montaż finansowy. Co ważne montaż ten łączy środki własne inwestorów oraz subsydia publiczne, ze środkami komercyjnych instytucji finansowych. Subsytia publiczne z jednej strony zapewniają udział krajowych środków finansowych w projekcie, z drugiej ułatwiają absorpcję funduszy pomocowych, np. z UE i intensyfikują działania proekologiczne. Instrumenty te nie są powszechnie dostępne ze względu na ostre kryteria oceny beneficjentów, co z kolei umożliwia monitorowanie ich przeznaczenia.

Subsydiowanie odpowiednio ukierunkowane może zwiększyć wpływy budżetowe z tytułu podatków, zmniejszając tym samym koszty transakcyjne. Stanie się tak za sprawą dopłat ze środków publicznych do oprocentowania kapitału pożyczkowego, które z jednej strony przyczyniają się do rozwoju wspieranych przez państwo gałęzi, takich jak ochrona środowiska, z drugiej natomiast obniżają koszty finansowe działalności bieżącej inwestorów. Ta forma subsydiów bezpośrednich korygując koszty finansowe, wpływa pośrednio na zwiększenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym, a zwiększając zysk do opodatkowania zwiększa też wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu.

W procesie subsydiowania ochrony środowiska instrumenty pośrednie (np. preferencje podatkowe, umorzenia, odroczenia terminów płatności zobowiązań, czy też konwersja wierzytelności), mimo różnorodności form występowania mają w praktyce niewielkie znaczenie. Choć zmniejszają bieżące wydatki beneficjentów, nie mają znaczenia dla wykonalności projektu inwestycyjnego, a ich wpływ na spadek emisji zanieczyszczeń czy zmniejszenie zużycia zasobów naturalnych jest dyskusyjny. Poprzez restrukturyzację zobowiązań podatkowych zmieniają natomiast strukturę kapitałów w przedsiębiorstwie. Ich wadą jest to, że zwiększają koszty funkcjonowania państwa (niższe wpływy budżetowe), a rozproszone w złożonym systemie podatkowym, działają w sposób skomplikowany, gdyż preferencje podatkowe w części dotyczącej ochrony środowiska charakteryzuje brak precyzji działania. Tytułem do ulgi lub zwolnienia z podatku jest spełnienie warunków ustalonych w przepisach prawa podatkowego właściwych dla wszystkich rodzajów działalności, a nie działalność sprzyjająca ochronie środowiska. Wydaje się, że częściowa ich likwidacja, choć zawęzi zakres subsydiowania, to uszczelni system podatkowy, zwiększy wpływy budżetowe i uprości system finansowania ochrony środowiska.

Warto natomiast większą rolę przypisać subsydiom w postaci specjalnych odpisów amortyzacyjnych. Amortyzacja jako koszt działalności bieżącej nie będący wydatkiem przedsiębiorcy, zmniejsza podstawę opodatkowania i tworzy fundusze wykorzystywane następnie w procesie wewnętrznego finansowania działalności inwestycyjnej.

Ciekawym przykładem łączenia funduszy publicznych z rynkiem kapitałowym są subsydia kapitałowo-inwestycyjne. Nabycie akcji lub udziałów spółki przez fundusze ekologiczne, daje możliwość zaangażowania środków publicznych

w przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, a następnie odzyskanie tych środków w drodze sprzedaży posiadanych przez fundusze walorów. Taka forma subsydiowania jest wykorzystywana rzadko (a w ostatnich latach nawet wygasła), choć mogłaby funkcjonować na wzór „aniołów biznesu”, gdzie rolę „anioła” – przewodnika pełniłby wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zasilenie kapitałów własnych inwestora, możliwość wycofania środków publicznych z zyskiem oraz nadzór nad wykorzystaniem subsydiów w procesach finansowania ochrony środowiska, mogłoby przysporzyć korzyści zarówno podmiotowi subsydiowanemu, jak i instytucji subsydiującej.

Subsydia publiczne wywołują efekt motywacyjny (bodźcowy), gdyż poprzez wzrost środków finansowych na inwestycje, wpływają na zwiększenie innowacyjności i wprowadzenie nowych technologii służących ochronie środowiska (efekt mnożnikowy). Wywołują też efekt naśladownictwa i domina inwestycyjnego, gdyż niskie koszty obsługi pozyskanego kapitału wpływają na zmianę postaw przedsiębiorców, zachęcając do działania. Niefinansową korzyścią subsydiowania jest wzrost „pro-środowiskowej świadomości” ich beneficjentów.

Subsydia odpowiednio ukierunkowane mogą przynieść korzyści ekologiczne, zarówno przedsiębiorcy inwestującemu w ochronę środowiska jak i innym uczestnikom rynku. Oznacza to, że efekty subsydiowania wykraczają poza bezpośrednich odbiorców dofinansowania, a część korzyści przejmują podmioty inne niż grupa, do której pomoc została skierowana. Mogą być one źródłem efektu dochodowego i efektu substytucyjnego. Efekt substytucyjny występuje przykładowo w sytuacji, gdy na skutek zastosowanego subsydium z funduszy ekologicznych obniża się cena kredytu. Poprawa sytuacji przedsiębiorcy, korzystającego z takiej formy subsydiowania, staje się bodźcem do podjęcia działań inwestycyjnych w ochronie środowiska, bowiem ponoszone przez przedsiębiorcę koszty finansowe są niższe, a pozyskany preferencyjny kredyt szybciej spłacony. Jeżeli korzyści związane z preferencyjnym finansowaniem ochrony środowiska staną się bodźcem do częstszego korzystania z subsydium, to zwiększy się popyt na preferencyjne pożyczki, nastąpi więc efekt dochodowy.

Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego, istotne są zamierzenia inwestycyjne i środki na ich realizację, które dają nie tylko efekt ekonomiczny i ekologiczny, dla też *efekt psychologiczny*. Jeżeli subsydia motywują przedsiębiorcę do realizacji inwestycji nie zawsze przynoszących efekty ekonomiczne, ale dających efekty środowiskowe i społeczne, to taki instrument spełnia ważną funkcję, choć jego zastosowanie może naruszać zasady gospodarki rynkowej.

6. PODSUMOWANIE

Subsydiowanie ochrony środowiska ze środków publicznych jest sposobem usuwania niedoskonałości rynku. Aby spełniały oczekiwania, muszą być stosowane w sposób systemowy a nie uznaniowy. Powinny być skupione wokół wyspecjalizowanych instytucji, a przy ich wykorzystaniu należy się kierować zasadą

minimalizowania negatywnych skutków, jakie mogą wywołać oraz przejrzystymi kryteriami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi.

Subsydia publiczne są podstawą procesu finansowania ochrony środowiska w naszym kraju. Ich likwidacja (postulowana przez część ekonomistów) i oparcie finansowania ochrony środowiska tylko o zasady rynkowe, w tym zasadę zanieczyszczający płaci, przy niskiej świadomości ekologicznej przedsiębiorców i niestabilnym rynku, grozi zahamowaniem procesów inwestycyjnych w tym obszarze gospodarki na lata. Natomiast ograniczenie różnorodności form ich występowania uprości proces subsydiowania ochrony środowiska, a w konsekwencji cały system finansowania.

Zaletą subsydiowania jest koncentracja wysiłku inwestycyjnego na określonych przedsięwzięciach związanych z ochroną środowiska, których w innych warunkach przedsiębiorcy nie chcieliby podjąć (nawet mimo regulacji prawnych). Do korzyści z subsydiowania należy zaliczyć nie tylko efekty środowiskowe, ale także społeczne (poprawa walorów otoczenia, warunków życia i wypoczynku) oraz gospodarcze – zwiększone nakłady na inwestycje, wzrost zatrudnienia, wzrost dochodów z pracy, zwiększony obrót gospodarczy, wzrost wpływów podatkowych, a w dalszej perspektywie innowacyjność i poprawa dobrobytu społecznego.

Subsydiowanie ochrony środowiska bez względu na korzyści jakie daje, pozostaje „gorszą” alternatywą wobec konsekwentnego stosowania zasady zanieczyszczający płaci. Powinno być stosowane w trosce o bogactwo przyrodnicze tylko w uzasadnionych sytuacjach, jako rozwiązanie „drugie po optymalnym”, gdy mechanizm rynkowy zawodzi. Choć koszty subsydiowania ochrony środowiska (koszty transakcyjne i koszty obciążeń fiskalnych) są wysokie i ponosi je społeczeństwo, to korzyści z niższego poziomu zanieczyszczeń i zahamowania procesu degradacji środowiska przyrodniczego uzyskane dzięki subsydiom są wyższe.

BIBLIOGRAFIA

- Broniewicz E., *Sektor wyrobów i usług ochrony środowiska w Polsce*, [w:] E. Sidorczuk-Pietraszko (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009.
- *Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters*. “Official Journal of the European Communities” 1975, nr 194.
- Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Kraków – Białystok 1993.
- *Environmental Subsidies. A Review of Subsidies in Sweden between 1993 and 2000*, Statistiska Centralbyrån Press, Stockholm 2001.
- Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1999.
- Famielec J. (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

- Fiedor B. (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.
- Fischer A. C., Peterson F. M., *The Environment in Economics*, „Journal of Economics Literature” 1976, Vol. XIV.
- Górka K., *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej w Polsce*, [w:] Górka K., *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 14.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 1991.
- Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Kurcz B. (red.), *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Pearce D. W., *The Economics of Natural Resources Management*, Projects Policy Department University College, London 1986.
- Poskrobko B. (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2010.
- Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej dotyczącej działalności i urzędzeń związanych z ochroną środowiska, Dz.U. 1999, nr 25, poz. 218.
- Samecki W., *Wprowadzenie do ekonomiki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2004.
- Spiker H., *Zasada pomocniczości. Podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 44.
- Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo ARIES, Warszawa 2000.
- Telega I., *Sektor dóbr i usług środowiskowych czynnikiem zrównoważonego rozwoju*, [w:] Sidorczuk-Pietraszko E. (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2006.

SUBSIDISING ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLAND

Summary: In a market economy the market should be leading to the optimal allocation of labour, capital and environmental resources. In economic practice the mechanism of the market fails. Public subsidies for environmental protection are a means to reducing market failure. Increasing the funds available to beneficiaries, they spur them to limit damage to the environment, especially in regions with faltering economies, where subsidies can reduce the investment costs companies face while at the same time allowing them to achieve a particular environmental goal. Addressed to a particular group of investors, producers and consumers,

subsidies may be considered a form of aid, either direct or indirect. Subsidies help organisations meet environmental protection standards. The idea of subsidising environmental protection in a market economy has its roots in the too high costs of implementing the polluter pays rule. Subsidising environmental protection, regardless of the benefits it may bring about, remains an “inferior” alternative compared with the consistent use of the polluter pays principle and can be employed in appropriate situations.

Key words: environmental protection, market failure, subsidies, tools of environmental economic policy.

*Dr hab. Małgorzata Kożuch
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej
ul. Rakowicka 27
31-510 Kraków
e-mail: kozuchm@uek.krakow.pl*