

**Bartosz Bartniczak**

## **PRÓBA IDENTYFIKACJI POZARYNKOWYCH EKONOMICZNYCH STYMULATORÓW OCHRONY ŚRODOWISKA**

### **1. Wstęp**

Stymulacja to pobudzanie, dawanie impulsu, bodźca, wzmaganie procesów za pomocą stymulatorów, bodźców [11, s. 482]. W związku z tym stymulator to czynnik powodujący powstanie, działanie lub rozwój czegoś [10, s. 713]. Środki stymulujące zaś to takie czynniki i środki, które pobudzają do jakiegoś działania lub rozwoju [10, s. 713]. Celem niniejszego artykułu jest wyodrębnienie pozarynkowych stymulatorów ochrony środowiska, a więc takich czynników i środków, za pomocą których dawane są impulsy, pobudzane są różne podmioty do zaangażowania się w proces ochrony środowiska. Podmiotem, który posługuje się stymulatorami ochrony środowiska, jest przede wszystkim państwo (rządziej samorządy terytorialne). Za pomocą pewnych działań zachęca ono osoby fizyczne i przedsiębiorców do działań związanych z ochroną środowiska; w przypadku przedsiębiorców do takiego korzystania ze środowiska, które w jak najmniejszym stopniu będzie powodować w nim negatywne zmiany. Stymulatory mają zapobiegać niszczeniu środowiska i umożliwiać jego reprodukcję [1, s. 164]. Państwo powinno być wyposażone w narzędzia motywujące, stymulatory, których działanie skierowane będzie do przedsiębiorców. Stymulatory te mogą przyjmować dwojaki formy. Z jednej strony ich stymulujące działanie może być osiągnięte poprzez nakładanie na podmioty gospodarcze różnego typu podatków i opłat [19, s. 88]. Stają się one stymulatorami racjonalnego

gospodarowania elementami środowiska [16, s. 17]. Z drugiej strony stymulatorem ochrony środowiska może być udzielanie pomocy publicznej.

## **2. Charakterystyka pozarynkowych stymulatorów ochrony środowiska**

Podatek jest jedną z najstarszych, a równocześnie jedną z najtrudniejszych do zdefiniowania kategorii ekonomicznych [4, s. 97]. Według J. Głuchowskiego podatek jest nieodpłatnym, przymusowym, bezzwrotnym i pieniężnym świadczeniem o charakterze ogólnym, które jest nakładane jednostronnie przez związek publicznoprawny. Związkiem tym jest przede wszystkim państwo [8, s. 11]. Opłata publiczna jest natomiast świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnie ustalonym i pobieranym przez władze publiczne. Zasadnicza różnica polega więc na tym, że opłata, w przeciwieństwie do podatku, powoduje roszczenia do określonego świadczenia na rzecz jej płatnika [20, s. 141]. Również w przypadku podatków i opłat używanych do celów ekologicznych czy środowiskowych nie istnieje ani ogólnie akceptowana terminologia, ani ogólnie akceptowana definicja [14, s.44]. Często używa się zamiennie terminów „podatek” i „opłata”. Można przyjąć, że podatek ekologiczny to płatność bez założenia świadczenia i bez żadnej konkretnej usługi (np. podatek od zawartości CO<sub>2</sub> w powietrzu). Podatek ekologiczny musi mieć jedną z cech: mieć za zadanie stymulację zmian zachowania podatników usiłujących uniknąć podatku w celu uwzględniania (części) negatywnych zewnętrznych skutków środowiskowych w rachunku decyzyjnym jednostki generującej te skutki; mieć za zadanie generowanie przychodów, które mogą być wykorzystane na ochronę środowiska w stopniu koniecznym do osiągnięcia konkretnego celu ekologicznego lub środowiskowego; istnieć musi powiązanie pomiędzy podstawą opodatkowania a charakterem i wielkością pożądanym lub niepożądanym dla środowiska aspektów lub działań [14, s. 44]. W Polsce jedynym stosowanym podatkiem ekologicznym jest akcyza od produktów energetycznych. Opłata środowiskowa jest natomiast swoistą ceną, jaką płaci się za zanieczyszczanie ekologiczne [7, s. 12]. Emitenci płacą pewną cenę zależną od wielkości emisji zanieczyszczeń; w rezultacie społeczne koszty zapotrzebowania na usługi środowiskowe za strony emitentów uzewnętrzniane są w firmowych rachunkach zysków i strat [14, s. 44]. Do stosowanych w Polsce opłat ekologicznych zaliczyć można m.in. opłaty: za wpro-

wadzenie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór wód, składowanie odpadów, produktową i depozytową.

W przypadku podatków i opłat ich funkcja bodźcowa, stymulująca podmioty zanieczyszczające do realizacji przedsięwzięć ochronnych mających na celu redukcję emisji konkretnego zanieczyszczenia, będzie realizowana wtedy, jeżeli krańcowe koszty redukcji tego zanieczyszczenia będą wyższe od jednostkowej stawki opłaty (podatku) za to zanieczyszczenie. Bardzo ważne jest zatem ustalenie stawki opłat i podatków na odpowiednim poziomie. Wysokość ta z jednej strony powinna być powiązana z wysokością negatywnych środowiskowych efektów zewnętrznych powodowanych przez działalność gospodarczą, z drugiej strony – z kosztami redukcji zanieczyszczeń. Przy zbyt niskim poziomie opłat zanieczyszczający nie będzie zainteresowany podejmowaniem jakichkolwiek działań proekologicznych. Wysokie stawki podatków (opłat) powodują natomiast przeniesienie ekonomicznej opłacalności na działalność ochronną [2, s. 41]. Opłata (podatek), jako bodziec z definicji, zmniejsza podstawę, z której jest ściągana, i stosowana konsekwentnie może doprowadzić do całkowitego wyeliminowania działalności gospodarczej obłożonej opłatą (podatkiem) [17, s. 223]. Stymulująca funkcja opłat (podatków) może się pojawić także w sytuacji, kiedy opłaty (podatki) będą zachęcać konsumentów do wyboru innych produktów niż obciążonych opłatami (podatkami). Przykładem takim może być odpowiednio wysoka opłata produktowa w sytuacji, gdy na rynku istnieją przyjazne środowisku substytuty. Taka opłata może stopniowo i skutecznie eliminować produkty szkodliwe dla środowiska [17, s. 209]. Zatem stymulująca funkcja opłat (podatków) będzie spełniona wtedy, jeżeli przedsiębiorcom będzie się bardziej opłacało inwestować w działania ochronne niż ponosić opłaty za korzystanie ze środowiska. Zasadniczym więc warunkiem skuteczności oddziaływania bodźcowego opłat (podatków) ekologicznych jest przede wszystkim odpowiednia relacja ich wysokości w stosunku do kosztów prowadzenia działalności ochronnej. Relacja ta powinna być taka, aby zanieczyszczanie środowiska połączone z uiszczaniem za to opłat (podatków) było dla określonego podmiotu mniej korzystne niż tzw. ekoinwestycje lub zmiany procesów technologicznych na przynajmniej neutralne dla środowiska [15, s. 80]. Stymulacyjna funkcja opłat (podatków) wyraża się zatem tym, że opłaty (podatki), obciążając koszty własne podmiotu gospodarującego, zmuszają go do uwzględniania celowości i gospodarności w dysponowaniu zasobami oraz do stosowania czystych technologii i instalowania urządzeń ochronnych, aby zmniejszyć obciążenia z tytułu opłat (po-

datków) i tym samym koszty [13, s. 105-106]. W rozwiązaniu podatkowe wmontowany jest nacisk na poszukiwanie technologii „środowiskowo przyjaznych” czy też na postęp techniczny w dziedzinie metod ochrony środowiska, postęp pozwalający – ujmując rzecz teoretycznie – na obniżenie przebiegu krzywych marginalnego kosztu redukcji zanieczyszczenia [5, s. 102].

Są jednak obszary, w których lepszym stymulatorem jest udzielanie pomocy publicznej. Stosowanie np. ulg i zwolnień podatkowych, czyli udzielanie pomocy publicznej, przyczynia się do wspierania prośrodowiskowych zachowań podmiotów gospodarczych. Chodzi głównie o te dziedziny, które nie są i nie będą dostatecznie stymulowane przez system opłat emisyjnych, produktowych, akcyz nakładanych na produkty energetyczne, w szczególności dotyczy to efektywnego użytkowania energii, rozwoju i użytkowania odnawialnych źródeł energii, recyklingu, utylizacji odpadów i promocji „czystszych” i bezodpadowych technologii [17, s. 357]. Udzielanie pomocy publicznej staje się stymulatorem inwestycji ochronnych, gdy przedsiębiorca nie ma własnych środków na przeprowadzenie danej inwestycji, a nie stać go na ich pozyskanie na rynku komercyjnym. W takim przypadku udzielanie pomocy publicznej w postaci preferencyjnego kredytu bądź pożyczki może się przyczynić do przeprowadzenia inwestycji w ogóle. Pomoc publiczna jest także doskonałym stymulatorem inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska, kiedy zastosowanie rozwiązań przyjaznych środowisku wiąże się z poniesieniem wyższych nakładów niż w sytuacji przeprowadzania inwestycji w sposób, który nie zmniejszy presji danego podmiotu na środowisko. Udzielanie pomocy publicznej może się także przyczyniać do rozwoju pewnych pożądaných przez państwo dziedzin. Przykładem takiej dziedziny mogą być odnawialne źródła energii. Państwo poprzez udzielanie pomocy publicznej może stymulować przedsiębiorców do inwestycji w tym obszarze, co w konsekwencji może doprowadzić do zwiększenia udziału produkowanej energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej produkcji. W efekcie doprowadzi to do zmniejszenia presji na środowisko.

Kolejnym obszarem, w którym stymulacyjna funkcja pomocy publicznej może mieć zastosowanie, mogą być dopłaty do produkcji biopaliw. Stymulacyjna funkcja pomocy publicznej będzie zatem miała zastosowanie w tych obszarach ochrony środowiska, w których państwo będzie miało korzyści ze stymulowania podmiotów do określonych zachowań. Państwo może stymulować przedsiębiorców do zachowań przyjaznych środowisku nie tylko poprzez udzielanie wsparcia, ale także przez zaniechanie poboru określonych podatków. W takim przypadku ze stymulacyjną funkcją pomocy pu-

blicznej ma się do czynienia w sytuacji, kiedy państwo warunkuje udzielenie zwolnień, ulg czy też rozłożenia na raty podatku od przeprowadzenia inwestycji, w wyniku której zmniejszy się presja danego przedsiębiorcy na środowisko. Można zatem powiedzieć, że istotą pomocy publicznej na cele związane z ochroną środowiska jest wsparcie realizowanych przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu środowiska bądź przeciwdziałanie jego degradacji. Udzielanie pomocy na ochronę środowiska jest możliwe przede wszystkim wtedy, kiedy pomoc będzie stanowić zachętę do wychodzenia przez przedsiębiorcę poza obowiązujące normy, a także wtedy, gdy nie jest on w stanie uwzględnić w cenach sprzedawanych towarów lub usług kosztów zanieczyszczenia środowiska [3, s. 1169]. Można powiedzieć, że zainteresowanie podmiotów gospodarczych inwestycjami służącymi ochronie środowiska nie będzie małe, o ile zapewni się tym podmiotom możliwość korzystania z różnych form pomocy finansowej, oparcie struktury finansowania inwestycji proekologicznych na środkach własnych zniechęca bowiem przedsiębiorstwa do podejmowania szerokich działań [9, s. 39].

### **3. Porównanie pozarynkowych stymulatorów ochrony środowiska**

Dokonując przeglądu stymulatorów ochrony środowiska, należy zadać pytanie: które z nich lepiej stosować? Czy lepszym rozwiązaniem jest nakładanie podatków (opłat), czy też może udzielanie pomocy publicznej?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest bardzo trudna. Z jednej bowiem strony stosowanie podatków i opłat w obszarze ochrony środowiska wynika z realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”, natomiast udzielanie pomocy publicznej tę zasadę narusza. Problem bezpośredniego czy pośredniego publicznego wsparcia finansowego w ochronie środowiska nie powinien być jednak w żadnym kraju traktowany w sposób ideologiczny, oznaczający aprioryczne odrzucenie wszelkich form pomocy publicznej do działalności ochronnej jako niezgodnych z samą istotą gospodarki rynkowej, a także z zasadą sprawca „zanieczyszczenia płaci” [6, s. 447]. Stosowanie opłat (podatków), szczególnie w pierwszym okresie, może przysporzyć wielu kłopotów podmiotom gospodarczym. Mogą one mieć trudności z konkurencyjnością z podmiotami, których zastrzone wymagania nie obejmują. Z taką sytuacją można się spotkać, gdy podatki i opłaty stosowane są w jednym kraju, a w innych nie, bądź też stawki opłat ustalane są na różnym poziomie w różnych państwach. Wtedy podmiotom tym w celu dostosowania się do nowych obciążeń podatkowych można udzielać pomocy publicz-

nej w postaci zwolnień czy też ulg podatkowych. Takie postępowanie będzie uzasadnione głównie czynnikami ekonomicznymi oraz społecznymi. Pozostawienie bowiem przedsiębiorców samych sobie z nowymi rozwiązaniami prawnymi mogłoby doprowadzić w wielu przypadkach do trudności finansowych, a w konsekwencji do ich bankructwa. Miałoby to niekorzystny wpływ na społeczeństwo w postaci np. zwiększenia bezrobocia. Wydaje się więc, że najlepszym rozwiązaniem jest stosowanie zarówno opłat, jak i pomocy publicznej. Oba te stymulatory mogą się wzajemnie uzupełniać i w efekcie motywować przedsiębiorców do działań ukierunkowanych na ochronę środowiska.

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że podatki oraz pomoc publiczna są dwoma ekonomicznymi instrumentami, które są zdolne do skłonięcia firm do redukcji ich emisji do takiego samego poziomu (por. [12, s. 89]). Jeśli państwo nakłada podatek na emisję zanieczyszczeń, każdy producent redukuje swoją emisję aż do punktu, w którym krańcowy koszt redukcji emisji jest równy podatkowi. Jeżeli natomiast państwo udziela pomocy publicznej za każdą zredukowaną jednostkę zanieczyszczeń w porównaniu z początkowymi zanieczyszczeniami, taka pomoc publiczna spowoduje ograniczenie emisji do tego samego poziomu jak podatek. Jeśli przedsiębiorca będzie chciał zwiększyć emisję, będzie musiał zrezygnować z części pomocy publicznej. W związku z tym, jeśli pomoc publiczna jest na takim samym poziomie jak podatek, to i pomoc, i podatek będą miały taki sam wpływ na poziom zanieczyszczeń [18, s. 28].

## Literatura

- [1] Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1989.
- [2] Broniewicz E., *Ocena bodźcowej funkcji opłat za emisję zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza*, [w:] S. Czaja, *Nowe instrumenty w polityce ekologicznej*, „Biblioteka Ekonomia i Środowisko” nr 28, Ibis, Wojnowice-Wrocław 2001.
- [3] Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Lexis-Nexis, Warszawa 2003.
- [4] Denek E., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1989.
- [5] Fiedor B., *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990.

- [6] Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Postawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [7] Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- [8] Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- [9] Górka K., *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, [w:] K. Górka, *Źródła finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, AE, Kraków 1997.
- [10] *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. 2, PWN, Warszawa 2000.
- [11] Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1994.
- [12] Kryk B., *Rachunek sozoeconomiczny działalności gospodarczej na przykładzie energetyki zawodowej regionu szczecińskiego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003.
- [13] Mazurkiewicz M., *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce – struktura prawna i funkcje*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1986.
- [14] Paulus A., *The Feasibility of Ecological Taxation*, Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn 1995.
- [15] Pawlak Z., *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002.
- [16] Piontek F., *Metody ustalania szkód i kosztów powodowanych degradacją zasobów wodnych i składowania odpadów*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1995.
- [17] Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000.
- [18] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Cheltenham UK, Northampton 1999.
- [19] Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- [20] Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2000.

## **OFF-MARKET ECONOMICS STIMULATORS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

### **Summary**

The main aim of this article is to show off market, economic stimulators of environmental protection. These factors are used by the government to encourage

environmentally friendly behavior of entrepreneurs. Among these stimulators are: state aid and ecological taxes. This article presents their characterization, and tries to answer the following question: which stimulator is better?

---

**Bartosz Bartniczak** – dr, adiunkt w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.