

EKONOMIA ECONOMICS

5(17) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: *Comp-rajt*

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Bartosz Bartniczak , Szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna – próba definicji i identyfikacji	11
Tomasz Bąk , Gospodarka odpadami w powiecie leżajskim na poziomie gospodarstwa domowego emigrantów	28
Stanisław Czaja, Agnieszka Becla , Spory wokół koncepcji nauki ekonomii zrównoważonego i trwałego rozwoju – ujęcie problemowo-dydaktyczne	35
Zbigniew Dokurno , Instytucjonalne uwarunkowania wartości kapitału naturalnego w procesie modernizacji gospodarki w kierunku zrównoważonego rozwoju	46
Mariola Drozda , Wybrane problemy logistyczne, prawne i społeczne zaprojektowania i wdrożenia regionalnego systemu gromadzenia i utylizacji elektronicznych odpadów niebezpiecznych	57
Dariusz Głuszczyk , Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty	68
Marian Kachniarz , Bogactwo gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej?	81
Ewa Kastrau , Ewolucja przepisów dotyczących opłat za składowanie odpadów w polskim prawie ochrony środowiska	95
Grzegorz Kobylko, Małgorzata Sej-Kolasa , Informacyjne uwarunkowania sprawności procesów regulacji w makrosystemie	110
Rafał Krawczyk , Corporate governance i jego wpływ na wartość przedsiębiorstwa	122
Magdalena Malucha , Architektura europejskiego systemu handlu emisjami z polskiej perspektywy	138
Urszula Markowska-Przybyła , Kapitał społeczny – międzynarodowe doświadczenia w problemach pomiaru	154
Elżbieta Nawrocka , Rozwój turystyki i przestrzeń. Implikacje dla polityki turystycznej	171
Robert Pabierowski, Rafał M. Jakubowski, Paweł Kuśmierczyk , Teoremat Coase’a a alokacja praw własności do zasobów środowiska – eksperymentalne badanie wpływu efektów negocjacyjnych na osiągnięcie społecznego optimum	186
Zbigniew Piepiora , Katastrofy naturalne i przeciwdziałanie ich skutkom w Ameryce Centralnej	206
Arkadiusz Piwowar , Wybrane aspekty ekonomiczne i ekologiczne stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych	217
Adam Płachciak , Geneza idei rozwoju zrównoważonego	231

Zbigniew Przybyła , The history and present of the inter-cooperation network – the study of The New Hanseatic League and The Lusatian League	249
Andrzej Raszkowski , Atrakcyjność inwestycyjna regionów – wybrane zagadnienia	258
Paweł Skowron , Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w Polsce – stan i perspektywy	273
Renata Sosnowska-Noworól , Bezpieczeństwo i higiena pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi	290
Miłosz Stanisławski , Wybrane aspekty udziału największych przedsiębiorstw w wydatkach badawczo-rozwojowych	302
Joanna Szymańska , Ochrona przyrody w opinii mieszkańców województwa dolnośląskiego	330
Piotr Szymański , Model nadania ekonomicznej wartości obszarom cennym przyrodniczo	347
Dorota Teneta-Skwiercz , Charakterystyka planów zrównoważonego rozwoju na przykładzie grupy Sony i korporacji Unilever	367
Stanisław Urban , Problemy wykorzystania i ochrony ziemi w Polsce	379
Edward Wiszniowski , Rachunkowość finansowa a ekologia	391
Anetta Zielińska , Potencjalna użyteczność analizy kosztów i korzyści do oceny i wyceny obszarów przyrodniczo cennych	405

Summaries

Bartosz Bartniczak , Environmentally harmful state aid – an attempt to define and identify	27
Tomasz Bąk , Litter economy in Leżajsk district at the level of emigrants household	34
Stanisław Czaja, Agnieszka Becla , Disputes around the conception of sustainable and permanent development of economics science – the problem and didactic approach	45
Zbigniew Dokurno , Institutional determinants of the value of natural capital in the process of modernization of the economy towards sustainable development	56
Mariola Drozda , Selected logistic, legal and social problems of design and implementation of regional system of accumulation and utilization of electric dangerous waste	67
Dariusz Głuszczyk , The essence of regional development and its determinants	80
Marian Kachniarz , Communities wealth – the effect of thrift or geographical rent?	94

Ewa Kastrau , Evolution of regulations concerning warehousing charges of waste in the Polish environment protection law	109
Grzegorz Kobyłko, Małgorzata Sej-Kolasa , Information determinants of the efficiency of regulation processes in macrosystem	121
Rafał Krawczyk , Corporate governance and its impact on company value ..	137
Magdalena Malucha , Architecture of the European trade emission system from the Polish perspective	153
Urszula Markowska-Przybyła , Social capital – international experience in measurement problems	170
Elżbieta Nawrocka , The development of tourism and space. Implications for tourism policy	185
Robert Pabierowski, Rafał M. Jakubowski, Paweł Kuśmierczyk , Coase theorem and allocation of environmental property rights – experimental studies of the effect of bilateral negotiations on social optimum	200
Zbigniew Piepiora , Natural disasters and counteracting their effects in Central America	216
Arkadiusz Piwowar , Chosen economic and ecological aspects of mineral fertilizers usage in farms	230
Adam Plachciak , The origin of sustainable development idea	248
Zbigniew Przybyła , Historia i terażniejszość sieci międzynarodowej współpracy – studium przypadku nowej Hanzy i Związku Miast Łużyckich	257
Andrzej Raszkowski , Investment attractiveness of regions – selected problems	272
Paweł Skowron , Management of packing waste in Poland – state and perspective	289
Renata Sosnowska-Noworól , Occupational health and safety in municipal waste management	301
Miłosz Stanisławski , Chosen aspects of the biggest enterprises participation in research and development expenditure	326
Joanna Szymańska , Protection of nature in the opinion of Lower Silesia voivodeship population	346
Piotr Szymański , Model of attributing economic value to natural valuable areas	366
Dorota Teneta-Skwiercz , The description of sustainable development’s plans based on the example of Sony Group and Unilever	378
Stanisław Urban , Problems of land utilization and protection in Poland	390
Edward Wiszniowski , Financial accounting and ecology	404
Anetta Zielińska , Potential usefulness of the cost-benefit analysis for the assessment and evaluation of natural valuable areas	416

Bartosz Bartniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SZKODLIWA DLA ŚRODOWISKA POMOC PUBLICZNA – PRÓBA DEFINICJI I IDENTYFIKACJI

Streszczenie: Udzielana pomoc publiczna może zakłócać konkurencję na rynku, dlatego tak istotne jest jej ograniczanie. Bardzo ważnym aspektem w kontekście udzielania pomocy publicznej powinna być analiza wpływu udzielonego wsparcia na środowisko. Należy więc odpowiedzieć na pytanie: jaki wpływ udzielona pomoc publiczna będzie miała na środowisko. Wpływ ten można określić jako korzystny, neutralny bądź też szkodliwy. Z punktu widzenia środowiska najważniejszym zagadnieniem byłaby identyfikacja szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej. Celem niniejszego artykułu jest próba zidentyfikowania szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej. Wskazanie obszarów, w których takie wsparcie może być udzielane. W artykule dokonano także wyjaśnienia terminu pomoc publiczna oraz szkodliwa pomoc publiczna.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, subsydia, szkodliwa pomoc publiczna.

1. Wstęp

Zapisy dotyczące pomocy publicznej zawierał już Traktat z 1951 roku ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktat z 1957 roku ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Od tego momentu prawo związane z udzielaniem pomocy publicznej ewoluuje, pojawiają się coraz to nowe przepisy wprowadzające coraz większe ograniczenia w udzielaniu pomocy publicznej. Zmiany te jednak w niewielkim stopniu wynikają z ekonomicznej analizy skutków udzielonego wsparcia. Analiza pomocy publicznej na gruncie obowiązujących przepisów sprowadza się tylko i wyłącznie do odpowiedzi na pytanie, czy udzielenie danego wsparcia zgodne będzie z przepisami związanymi z ograniczaniem udzielania pomocy publicznej. Przepisy te mają na celu sprawienie, aby udzielona pomoc publiczna nie wpłynęła na naruszenie konkurencji na rynku. Wydaje się jednak, że nie mniej ważną kwestią w przypadku udzielania wsparcia jest odpowiedź na pytanie, czy udzielona pomoc publiczna nie będzie miała niekorzystnego wpływu na

środowisko. Czy jest taka pomoc publiczna, która może być nazywana szkodliwą czy wręcz antyekologiczną?

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na powyższe pytania. Na początku podane zostanie krótkie wyjaśnienie terminów „pomoc publiczna”, „szkodliwa pomoc publiczna”, a następnie podjęta będzie próba identyfikacji obszarów, w których szkodliwa pomoc publiczna jest udzielana.

2. Pomoc publiczna – problemy definicyjne

Pomimo powszechnego stosowania w obowiązujących przepisach terminu „pomoc publiczna”, bardzo trudno go zdefiniować. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TOFUE)¹ w art. 107 (dawny art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) zapisano jedynie, że „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. W dalszej części tego artykułu można przeczytać, że zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc:

- o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec, dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem².

Za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać natomiast uznana pomoc przeznaczona na:

- sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów peryferyjnych³, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej;

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz Unii Europejskiej C 83/2010.

² Pięć lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję uchylającą niniejszą literę.

³ Do regionów tych zalicza się: Gwadelupę, Gujanę Francuską, Martynikę, Reunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azory, Maderę i Wyspy Kanaryjskie.

- wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;
- ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją na wniosek Komisji.

Brak definicji pomocy publicznej jest zamierzeniem celowym. Autorzy Traktatu, uważając regulację dotyczącą pomocy państwa za swoisty zawór bezpieczeństwa, chcieli zapewnić otwartość stworzonego przez siebie systemu poprzez umożliwienie Komisji Europejskiej i Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości dokonywania interpretacji tego pojęcia w szeroki i elastyczny sposób⁴.

Zgodnie z ukształtowaną wykładnią, przedstawioną między innymi w *Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*⁵, zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie do środków spełniających łącznie wszystkie przesłanki wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE, tj. transfer środków publicznych, przyzyskanie korzyści na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. Transfer ma charakter selektywny, tzn. uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr, oraz transfer narusza lub może naruszyć warunki konkurencji i wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Powyższe przesłanki stanowią cechy, które dany środek musi posiadać, aby można było go traktować jako pomoc publiczną. Na gruncie tym powstały liczne definicje terminu „pomoc publiczna”, które w mniejszym bądź większym stopniu skupiają się na tych cechach. S. Dudzik definiuje pomoc państwa jako „każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorcy korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej”⁶. Z. Brodecki definiuje z kolei pomoc państwową jako formy regulacji wiążącej się z wkładem finansowym ze środków państwowych, tj. rządu lub innych instytucji publicznych, w tym przedsiębiorstw państwowych, a także gwarantującej powstanie korzyści dla beneficjenta. Przez pojęcie korzyści rozumie ekonomiczne lub finansowe efekty wykraczające poza nor-

⁴ A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 32.

⁵ *Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, Komisja Europejska Dyrekcja ds. Konkurencji, 2008, s. 7-8.

⁶ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 68.

malne efekty osiągane przez przedsiębiorstwo w toku jego działalności, pozwalające na redukcję kosztów stanowiących normalne obciążenie firmy. Pomocą jest również wsparcie udzielone przez wszelkie podmioty publiczne lub prywatne pod warunkiem, że administrują środkami publicznymi albo udzielają pomocy za przyzwoleniem państwa⁷.

Przytoczone przykładowe definicje pokazują duże zróżnicowanie podejścia do problemu zdefiniowania pomocy publicznej. Z praktycznego punktu widzenia, aby móc mówić o pomocy publicznej, muszą być spełnione przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE. Takiej analizy dokonuje się między innymi przy udzielaniu wsparcia z Regionalnych Programów Operacyjnych, kiedy trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy udzielone wsparcie stanowi pomoc publiczną czy też nie.

Dla potrzeb dalszej analizy należy także określić zależność między pojęciem subsydiów a pomocą publiczną. Najbardziej powszechną definicję subsydiów opracowała OECD⁸. Definiuje ona subsydia jako „wszelkie środki, które prowadzą do utrzymywania cen dla konsumentów poniżej poziomu rynkowego lub dla producentów powyżej poziomu rynkowego, lub redukują koszty dla konsumentów i producentów poprzez wsparcie pośrednie lub bezpośrednie”. Takie zdefiniowanie pozwala traktować subsydia jako pomoc publiczną w znaczeniu prawa Unii Europejskiej. Pomoc publiczna jest bowiem udzielana w różnych formach, które można pogrupować jako: dotacje, subsydia podatkowe, subsydia kapitałowo-inwestycyjne, „miękkie kredytowanie” oraz poręczenia i gwarancje⁹. Należy jednak pamiętać, że metodologia pomocy publicznej nie zawiera pewnych form subsydiowania wyszczególnionych w klasyfikacjach OECD. Ponieważ termin pomoc publiczna odnosi się do wsparcia przedsiębiorców, subsydiowanie konsumentów jest wyjęte ze środków wchodzących w skład pomocy publicznej (np. preferencyjne stawki VAT, brak akcyzy). Również subsydiowanie wynikające ze sfery regulacyjno-prawnej (np. regulacje cen, ograniczenia pozataryfowe) nie jest uwzględniane w pomocy publicznej¹⁰.

3. Zakres pojęcia „szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna”

Podobnie jak zdefiniowanie terminu „pomoc publiczna” również definicja szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej przysparza sporych kłopotów. Należy zwrócić uwagę, że każda produkcja i konsumpcja ma potencjalny wpływ na środowisko. W związku z tym każde wsparcie udzielone producentom i konsumentom może też mieć potencjalnie szkodliwy wpływ na środowisko. W literaturze anglo-

⁷ Z. Brodecki, *Konkurencja*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 56.

⁸ *Environmentally Harmful Subsidy: Challenges for Reform*, OECD, Paris 2005, s. 16.

⁹ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009, s. 7-8.

¹⁰ M. Dybiec, *Subsydia szkodliwe dla środowiska – próba identyfikacji* (materiał powielany), s. 9.

języcznej powszechnie stosowany jest termin *environmentally harmful subsidy* (EHS), który najczęściej tłumaczy się jako „subsydia antyekologiczne”. Zdarza się jednak, że termin EHS przetłumaczony jest jako „szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna”¹¹. I takie też podejście prezentowane będzie w dalszych rozważaniach. Co do zasady przyjmuje się, że pomoc publiczna jest szkodliwa dla środowiska, jeśli prowadzi ona do powstawania większej ilości odpadów, wyższego poziomu emisji, także na początkowych etapach produkcji i konsumpcji niż byłoby to bez pomocy publicznej¹². Mówiąc inaczej, pomoc publiczna jest szkodliwa dla środowiska (antyekologiczna), jeśli jej udzielenie powoduje większą degradację środowiska niż w sytuacji, gdyby taka pomoc nie została udzielona. Szkodliwa pomoc publiczna zniekształca ceny, wpływa na decyzje dotyczące alokacji zasobów, zmienia strukturę produkcji i konsumpcji w gospodarce. W kolejnej definicji zaproponowanej przez OECD można przeczytać, że wszystkie rzeczy są równe; szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna zwiększa poziom wyjściowy korzystania z zasobów naturalnych i tym samym zwiększa poziom odpadów i zanieczyszczeń oraz wykorzystywania zasobów naturalnych¹³.

Przytoczone definicje pokazują, że dany środek pomocy publicznej będzie mógł być zaklasyfikowany jako szkodliwa pomoc publiczna, jeśli jego udzielenie będzie miało szkodliwy wpływ na środowisko. Takie szerokie podejście do tej problematyki może spowodować, że zdecydowana większość udzielanej pomocy publicznej będzie musiała być uznana za szkodliwą dla środowiska. Biorąc pod uwagę formy, w jakich pomoc publiczna jest udzielana, można wskazać, że każda pomoc publiczna, która udzielana jest w formie dotacji, subsydiów podatkowych, subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych, „miękkiego kredytowania” oraz poręczeń i gwarancji, ma negatywny wpływ na środowisko i można ją traktować jako antyekologiczną pomoc publiczną. W literaturze spotyka się podejście, która sugeruje, że w Unii Europejskiej powinna być stosowana dosyć szeroka definicja szkodliwej pomocy publicznej¹⁴, zgodnie z którą za szkodliwą powinna być uznawana taka, która w wyniku działań podejmowanych lub zaniechanych przez władze publiczne prowadzi do przyznania korzyści producentom i konsumentom w celu obniżenia ich kosztów lub uzupełnienia dochodów, nie biorąc pod uwagę efektu środowiskowego podjętej decyzji. Definicja ta zwraca uwagę, że pomoc publiczna to nie tylko udzielanie wsparcia (aktywne formy pomocy), ale także zaniechanie poboru pewnych obciążeń (bierne formy pomocy).

¹¹ Tłumaczenie takie prezentuje np. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: Plan działań Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych, COM 2004(38).

¹² *Environmentally...*, s. 34.

¹³ C. Valsecchi i in., *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final Report for the European Commission's DG Environment*, November 2009, s. 16.

¹⁴ IEEP at al., *Reforming Environmentally Harmful Subsidies. Final Report to the European Commission's DG Environment*, 2007, s. 6.

Przytoczone definicje podkreślają, że udzielone wsparcia może trafiać zarówno do producentów, jak i konsumentów. Jednak zgodnie z prawem pomocy publicznej obowiązującym w Unii Europejskiej o pomocy publicznej mówimy wtedy, gdy jest ona udzielana przedsiębiorcom, a dokładnie – podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (prawo wspólnotowe znacznie szerzej niż polskie definiuje przedsiębiorcę). W związku z czym część definicji mówiąca o wsparciu indywidualnych konsumentów powinna zostać usunięta. Należy jednak pamiętać, że udzielając pomocy publicznej, uprzywilejowujemy przedsiębiorców, którzy w konsekwencji są w stanie zaoferować produkt lub usługę po obniżonej cenie, w związku z czym pośrednio wsparcie trafia też do konsumentów.

OECD wprowadziła trzy narzędzia, które pomagają zidentyfikować szkodliwą dla środowiska pomoc publiczną. Są to „szybkie skanowanie” (*quick scan*), „wykaz” (*checklist*) oraz „zintegrowane ramy oceny” (*integrated assessment framework*)¹⁵.

Pierwsze z wymienionych narzędzi pozwala na pokazanie, że nie ma bezpośredniego powiązania pomiędzy ilością i charakterem wsparcia a oddziaływaniem na środowisko. Drugie pozwala ocenić, czy władze publiczne biorą pod uwagę możliwość usuwania wsparcia wpływającego na środowisko. Kolejne zaś bierze pod uwagę wyzwania wynikające ze zrównoważonego rozwoju i polega na uwzględnianiu w ocenie także aspektów ekonomicznych i społecznych.

Przedstawione narzędzia pokazują ewaluację podejścia do identyfikacji szkodliwego wsparcia. Pierwsze instrumenty miały na celu identyfikację tylko i wyłącznie pomocy szkodliwej dla środowiska. Zastosowanie trzeciego narzędzia pozwala na zidentyfikowanie pomocy publicznej, która stoi w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Proponuje ono podejście zintegrowane obejmujące szkodliwy wpływ danego wsparcia nie tylko na sferę środowiskową, ale także społeczną i ekonomiczną. Narzędzie to tak naprawdę ma więc na celu identyfikację pomocy publicznej, którą nazwać można „szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju”.

Zastosowanie tych narzędzi umożliwia zidentyfikowanie, a także zdefiniowanie szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej.

4. Identyfikacja obszarów, w których udzielana jest szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna

Obszary, w których udzielana jest pomoc publiczna, mogą być zidentyfikowane na podstawie raportów o udzielonej pomocy publicznej, publikowanych corocznie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶. W latach 2005-2009 udzielono w Polsce pomocy publicznej w obszarach, które przedstawia tabela 1.

¹⁵ C. Valsecchi i in., wyd. cyt., s. 22.

¹⁶ *Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php [20.01.2011].

Tabela 1. Obszary udzielania pomocy publicznej w Polsce w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Pomoc horyzontalna	1821,7	2183,1	3175,7	4919,5	5365,7
Prace badawczo-rozwojowe	153,1	127,6	168,1	173,6	335,4
Ochrona środowiska	31,3	55,5	8,1	896,6	1373,3
Rozwój małych i średnich przedsiębiorców	304,5	322,6	654,8	460,3	28,5
Pomoc na zatrudnienie	1230,3	1440,0	2061,4	2957,5	2789,1
Szkolenia	89,3	210,1	227,8	369,8	671,6
Pomoc na ratowanie	4,6	11,3	0,0	0,0	21,7
Pomoc na restrukturyzację	8,5	16,0	38,6	21,2	132,4
Naprawa szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia	0,0	–	–	0,0	0,0
Zapobieganie lub likwidacja poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym	–	–	–	0,0	4,2
Wsparcie krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim	–	–	–	0,0	0,0
Promowanie kultury, nauki i oświaty oraz ochrona dziedzictwa kulturowego	0,0	–	–	0,0	0,0
Kapitał podwyższonego ryzyka	–	0,0	8,2	30,6	0,0
Ułatwienie rozwoju niektórych działań lub regionów gospodarczych	–	0,0	8,7	9,9	9,5
Pomoc sektorowa	1048,5	699,8	448,5	2524,5	2661,8
Sektor hutnictwa żelaza i stali	–	–	–	0,0	0,0
Sektor budownictwa okrętowego	184,7	103,6	48,9	0,0	0,0
Sektor górnictwa węgla	863,8	596,2	399,6	588,4	381,3
Sektor wytwarzania energii elektrycznej	–	–	–	1752,7	2127,9
Sektor kinematografii	–	–	–	183,4	152,6
Pomoc regionalna	763,6	1558,3	1204,8	4038,8	7746,7
Pomoc w celu wspierania nowych inwestycji	664,5	1084,9	970,4	3784,1	6648,9
Pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy	99,1	320,1	201,0	245,2	270,9
Duże projekty inwestycyjne	–	153,3	33,2	7,1	558,4
Pomoc operacyjna	0,0	0,0	0,2	0,2	169,9
Pomoc dla nowo powstałych małych przedsiębiorstw	–	–	–	2,2	0,1
Pomoc udzielana na podstawie ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym	–	–	–	–	98,5
Inne tytuły	12,4	27,2	18,1	39,1	312,9
Pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu realizacji zadań publicznych	3,2	18,3	18,1	39,1	312,9
Pomoc o charakterze socjalnym z przeznaczeniem dla indywidualnych konsumentów	9,2	8,9	32,7	–	–
Sektor transportowy	1148,90	1407,20	1702,30	2861,20	3086,20

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010, s. 15-16; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 12; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006, s. 10-11.

Dane zaprezentowane w tabeli 1 pokazują kilka obszarów i sektorów, na których powinna się skoncentrować dalsza analiza. Powoduje to, że nie wszystkie kategorie wsparcia powinny zostać poddane badaniu w kierunku ich ewentualnego wpływu na środowisko. Na podstawie powyższych danych do dalszej analizy została wybrana w przypadku wsparcia horyzontalnego pomoc:

- na zatrudnienie,
- w ochronie środowiska,
- na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

W przypadku wsparcia sektorowego analizie poddana zostanie pomoc udzielana w sektorze:

- górnictwa węgla,
- wytwarzania energii elektrycznej.

Oprócz tego analizie należy poddać, ze względu na wielkość wsparcia, pomoc udzielaną w sektorze transportowym.

W Planie działań w zakresie pomocy państwa¹⁷ można przeczytać, że ochrona środowiska może stanowić źródło przewagi konkurencyjnej dla Europy poprzez tworzenie szans w zakresie innowacji, nowych rynków i większej konkurencyjności dzięki efektywności zasobów i inwestycji. Udzielana pomoc publiczna ma więc na celu pomoc w promowaniu ochrony środowiska w Europie. Komisja Europejska zakłada więc, że żadne wsparcie nie powinno szkodzić środowisku, a jeżeli to tylko możliwe, powinno przyczyniać do osiągania poprawy stanu środowiska.

Pomoc publiczna na zatrudnienie udzielana była w głównej mierze przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) na podstawie programu pomocowego nr XE 11/04 – Rekompensata podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, X306/2009 – Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Organy jednostek samorządu terytorialnego udzielały wsparcia w tym obszarze przede wszystkim w ramach programów pomocowych nr: XE8/06 – Wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, XE15/04 – Prace interwencyjne, X307/2009 – Prace interwencyjne – pomoc w formie subsydiów płacowych oraz X192/2009 – Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy – pomoc w formie subsydiów płacowych na rekrutację pracowników w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych¹⁸.

¹⁷ Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc publiczna: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (dokument konsultacyjny), Bruksela 2005, COM (2005) 107 końcowy, s. 12.

¹⁸ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 35; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009, s. 34; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej*

Programy pomocowe realizowane przez PFRON miały na celu zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Uzasadnieniem udzielania pomocy było ponoszenie przez pracodawców podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Celem wsparcia udzielanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego była natomiast aktywna walka z bezrobociem. Na podstawie realizowanych programów pomocowych możliwe stało się zatrudnianie bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych, pokrycie kosztów zatrudnienia osób bezrobotnych ze szczególnym uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych oraz niepełnosprawnych. Realizowane programy nie wskazują, jaki wpływ na środowisko może mieć wsparcie udzielone na ich podstawie. Problem ochrony środowiska w omawianych programach nie występuje. Analiza tych programów pomocowych pozwala na wysunięcie wniosku, że pomoc publiczna udzielana w tym obszarze ma potencjalnie neutralny lub szkodliwy wpływ na środowisko.

Pomoc publiczna w obszarze ochrony środowiska w badanym okresie udzielana była w głównej mierze przez urzędy i izby celne na podstawie programów pomocowych nr: 580/2005 – Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw oraz N 57/2008 – Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw, a także przez fundusze ochrony środowiska na podstawie programów: XR18/2007, Program pomocowy w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska; N 10/2007, Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw; N 5/2007, Program pomocy horyzontalnej na ochronę środowiska, przeznaczonej na inwestycje służące zastosowaniu technologii zapewniających czystsza i energooszczędną produkcję oraz oszczędzanie surowców; N 11/2007, Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące dostosowaniu do wymogów najlepszych technik; N 6/2007, Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące promocji odnawialnych źródeł energii; X621/2009, Pomoc na przedsięwzięcia związane z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż wód termalnych; N 7/2007, Program pomocy horyzontalnej na ochronę środowiska, przeznaczonej na inwestycje służące dostosowaniu składowisk odpadów do wymagań ochrony środowiska; N 9/2007, Program pomocy horyzontalnej na ochronę środowiska, przeznaczonej na inwestycje służące ograniczeniu emisji lotnych związków organicznych; N 54/2009, Wsparcie na modernizację systemów przesyłania lub dystrybucji ciepła; N 56/2009, Pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce; X328/2009, Pomoc publiczna na inwestycje w zakresie budowy lub przebudowy jednostek wysokosprawnego wytwarzania energii¹⁹.

przedsiębiorcom w 2007 roku..., s. 27; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006, s. 26.

¹⁹ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 33; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku...*, s. 32; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku...*, s. 26; *Raport o pomocy publicznej*

Realizowane w obszarze ochrony środowiska programy pomocowe miały na celu poprawę jakości środowiska w Polsce. Podstawę udzielania pomocy publicznej w obszarze ochrony środowiska stanowią Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska²⁰. W Wytycznych tych można przeczytać, że pomoc publiczna może pomóc w promowaniu zrównoważonego rozwoju, a także przyczynić się do osiągnięcia celów w obszarach priorytetowych określonych w VI Wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego. Pokazuje to, że każdy program pomocowy, który został zatwierdzony przez Komisję Europejską, jest zgodny z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, w związku z czym pomoc publiczną udzielaną w tym obszarze można uznać za korzystną z punktu widzenia ochrony środowiska.

Kolejną kategorią pomocy poddawaną analizie jest wsparcie udzielane małym i średnim przedsiębiorcom. Wsparcie w tym obszarze w głównej mierze było udzielane przez Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na podstawie programu pomocowego nr XS133/2004 – Wsparcie w zakresie inwestycji udzielane małym i średnim przedsiębiorcom posiadającym siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; XS4/2007 – Wsparcie dla przedsiębiorstw dokonujących nowych inwestycji (oba programy były elementem Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw – SPO WKP); X326/2009 – Pomoc finansowa na wspieranie tworzenia i rozwoju gospodarki elektronicznej; nr X325/2009 – Pomoc finansowa na badania, usługi doradcze i szkolenia (oba programy są elementem Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – PO IG) oraz nr X156/2009 – Pomoc finansowa na doradztwo (element Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – PO KL)²¹. Źródłem finansowania wszystkich wymienionych programów były fundusze pomocowe Unii Europejskiej. Wsparcie udzielone z tych środków musi być zgodne z polityką Unii Europejskiej między innymi w zakresie ochrony środowiska. Zgodnie z zapisami w programie operacyjnym SPO WKP²² uwzględnia założenia unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska. Działania w zakresie wzrostu konkurencyjności ukierunkowane są między innymi na zmniejszenie energo- i materiałochłonności oraz odpadowości produkcji, przez co przyczynią się one do obniżenia szkodliwych oddziaływań i poprawy stanu śro-

w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku..., s. 24; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku...*, s. 24.

²⁰ *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska*, DzUrz Unii Europejskiej nr C 82/2008.

²¹ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 34; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku...*, s. 33; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku...*, s. 26; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku...*, s. 25; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku...*, s. 25.

²² *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*, s. 58.

dowiska. Cele te miały zostać osiągnięte między innymi poprzez wspieranie wdrażania systemów zarządzania środowiskowego i programów czystszej produkcji w przedsiębiorstwach, systemów recyklingu oraz wykorzystania BAT. W raporcie oddziaływania na środowisko PO IG²³ zapisano, że konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska dotyczy wszystkich, nawet najbardziej innowacyjnych projektów, które ukierunkowane są na rozwój gospodarczy poprzez wzrost produkcji i usług. Przeprowadzona analiza pokazała zasadniczo potencjalne korzystne oddziaływanie realizacji poszczególnych celów na środowisko. Potencjalne pośrednie negatywne oddziaływanie może wystąpić w osi priorytetowej Kapitał dla innowacji poprzez zwiększenie liczby nowo powstałych przedsiębiorstw innowacyjnych oraz osi priorytetowej Wzmocnienie marki Polska poprzez promocję Polski jako kraju atrakcyjnego pod względem inwestycyjnym i turystycznym, a także miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów gospodarczych. Obie te osie priorytetowe nie dotyczą jednak programów pomocowych realizowanych przez PARP w ramach analizowanego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorców. W PO KL zapisano²⁴, że działania realizowane w ramach programu przyczyniać się będą do:

- podniesienia świadomości ekologicznej zarówno wśród młodzieży, osób pracujących, bezrobotnych, jak i przedsiębiorców,
- zapewnienia małym i średnim przedsiębiorcom doradztwa i innych usług w obszarze ekologii, w tym między innymi w zakresie zarządzania ochroną środowiska, wpływu inwestycji na środowisko oraz planowania przestrzennego;
- zapewnienia szkoleń dla kadry zarządzającej przedsiębiorstw, między innymi z zakresu systemów zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie, wymagań dla przedsiębiorstw wynikających z regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska;
- promowania i tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy, sprzyjających ograniczeniu bezrobocia oraz poprawie stanu środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, również na obszarach skażonych ekologicznie i na peryferyjnych obszarach chronionych;
- wzmocnienia kwalifikacji kadr administracji rządowej i samorządowej w obszarze kreowania polityk i strategii oraz stanowienia prawa w obszarze środowiska naturalnego;
- usprawnienie procesu transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej w obszarze środowiska naturalnego;

²³ *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 176.

²⁴ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa 2007, s. 176.

- usprawnienie procesu konsultacji aktów prawnych i polityk związanych z ochroną środowiska oraz zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w tego rodzaju konsultacjach.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że wsparcie udzielane za pomocą programów pomocowych, które są opracowane na podstawie programów operacyjnych, musi mieć co najmniej neutralny wpływ na środowisko. Ochrona środowiska jest bowiem jedną z polityk horyzontalnych Unii Europejskiej, a co za tym idzie, programy operacyjne muszą być zgodne z wszystkimi politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej. Wsparcie udzielane za pośrednictwem programów operacyjnych nie może stać w sprzeczności z jakąkolwiek polityką horyzontalną.

W związku z czym pomoc publiczną udzielaną małym i średnim przedsiębiorstwom traktować można jako korzystną lub neutralną dla środowiska.

Większy problem, nie tylko z punktu widzenia ochrony środowiska, stanowi udzielanie pomocy sektorowej. Ten rodzaj wsparcia zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej powinien być ograniczany do minimum. Komisja Europejska apeluje do państw członkowskich, aby udzielały jak najmniej pomocy publicznej, a w jej ramach dokonywały przeorientowywania udzielanego wsparcia z sektorowego na horyzontalne. Również z punktu widzenia ochrony środowiska udzielanie pomocy sektorowej budzi spore wątpliwości. Jak wynika z raportów dotyczących udzielania pomocy publicznej, sektory wytwarzania energii oraz górnictwa węgla należą do najbardziej wspieranych sektorów w Polsce. Pomoc dla podmiotów działających w sektorze wytwarzania energii elektrycznej została w całości udzielona w ramach programu pomocowego nr C 43/2005 – Rekompensata za rozwiązanie długoterminowych umów sprzedaży mocy i energii elektrycznej (KDT)²⁵. W połowie lat 90. podpisano umowę z 14 producentami energii, zgodnie z którą Polskie Sieci Energetyczne zobowiązały się do zakupu energii elektrycznej po ustalonej cenie przez wiele lat (ostatnia umowa KDT wygasa w 2027 roku)²⁶. Na podstawie tego programu pomocowego rząd polski przewidział możliwość rozwiązania KDT i wypłaty z tego tytułu rekompensaty. Tworząc ten program, rząd polski, a także beneficjenci KDT próbowali sugerować, że wytwarzanie energii elektrycznej przez wytwórców, którzy nie zawarli KDT, wiąże się z większymi szkodami dla środowiska naturalnego niż wytwarzanie tej energii przez beneficjentów KDT, co miałyby usprawiedliwiać niższe ceny uzyskiwane przez tych pierwszych za wytworzoną energię elektryczną²⁷. Komisja odrzuciła ten argument, twierdząc, że nie ma

²⁵ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 41; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku...*, s. 39.

²⁶ Decyzja Komisji z dnia 25.09.2007 w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę w ramach umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej oraz pomocy państwa, którą Polska planuje udzielić w ramach rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, K (2007) 4319.

²⁷ Tamże, s. 34.

pewności, że wszystkie elektrownie, które nie zawarły KDT, wytwarzają „brudną” energię elektryczną. Najnowsze elektrownie w Polsce (bez udziału KDT) wytwarzają energię elektryczną za pomocą najnowocześniejszych technologii. Ponadto z punktu widzenia ekonomii brakuje powodu, dla którego energia elektryczna wytwarzana w sposób mniej przyjazny dla środowiska miałyby mieć mniejszą wartość rynkową niż energia wytwarzana w sposób bardziej przyjazny dla środowiska. Wyprodukowana energia jest w pełni zastępowalna (niekiedy nawet fizycznie niemożliwa do rozróżnienia), a jej wartość dla klienta jest identyczna.

Zastosowane rozwiązanie jest przykładem udzielania szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej. Wspierana jest bowiem produkcja energii elektrycznej z paliw kopalnych. Pewnym uproszczeniem byłoby jednak twierdzenie, że cała pomoc publiczna udzielona w tym obszarze jest szkodliwa dla środowiska. Celem bowiem KDT było zabezpieczenie zaciąganych przez elektrownie kredytów na sfinansowanie projektów inwestycyjnych, w tym także modernizacyjnych i służących ochronie środowiska. Niemniej jednak pomoc udzielaną w sektorze wytwarzania energii elektrycznej należy traktować jako szkodliwą dla środowiska.

W sektorze górnictwa w badanym okresie pomoc publiczna w głównej mierze była udzielana na podstawie programów pomocowych nr: N571/2005 – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego 2004-2006; N84/2007 – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego 2004-2006 oraz N575/2007 – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008-2015²⁸. Za szkodliwą pomoc publiczną w sektorze górnictwem należy uznać ten rodzaj wsparcia, który prowadzi do zwiększenia wydobycia węgla, ponieważ presja na środowisko, wynikająca z działalności gospodarczej, jest liniową funkcją produkcji²⁹. Chcąc jednak określić wpływ udzielanej pomocy, trzeba szczegółowo przeanalizować zakres programów pomocowych. Dokonane to zostanie na podstawie obecnie obowiązującego programu N575/2007³⁰. Program ten ma na celu wypłatę środków na pokrycie kosztów powstałych lub powstających w wyniku restrukturyzacji sektora węglowego, niezwiązanych z bieżącą produkcją. Podmiotami udzielającymi pomocy są Minister Gospodarki, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Wsparcie udzielane jest w formie dotacji, a także zaniechania poboru składek na PFRON, opłat i kar należnych NFOŚiGW

²⁸ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 40; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku...*, s. 39; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku...*, s. 26; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku...*, s. 31; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku...*, s. 29.

²⁹ M. Dybiec, wyd. cyt., s. 11.

³⁰ N575/2007, *Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008-2010*, Bruksela 2.04.2008, K (2008) 864, s. 1.

oraz w formie odroczeń zobowiązań wobec ZUS. Zaniechanie poboru należnych składek, opłat i kar powoduje uprzywilejowanie beneficjentów w stosunku do podmiotów, które takiego wsparcia nie otrzymują. Powoduje także zmniejszenie kosztów działalności kopalń, a co za tym idzie – umożliwia wydobywanie węgla po cenach niższych niż rynkowe. Prowadzi to do zwiększenia ilości wydobywanego węgla, w związku z czym pomoc publiczną udzielaną w sektorze górnictwa węgla można traktować jako szkodliwą dla środowiska.

Pomoc publiczna udzielana w sektorze transportu trafiała w głównej mierze do podmiotów zajmujących się transportem kolejowym oraz transportem lądowym pozostałym³¹. Znaczna część tego wsparcia została przeznaczona na rekompensatę za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wsparcie to udzielane jest na podstawie Ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego³². Oprócz tego wsparcie w obszarze transportu udzielane jest z tytułu rekompensaty za straty poniesione w związku z wykonywaniem przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych³³. Dokonanie oceny, czy pomoc udzielana w sektorze transportu jest szkodliwa dla środowiska czy też nie, jest bardzo trudne. Transport pociąga bowiem za sobą istotne społeczne, gospodarcze i środowiskowe skutki. Aby transport był przyjazny środowisku, należy ograniczać jego negatywny wpływ na środowisko. Osiągnąć to można poprzez między innymi redukcję wykorzystania samochodów prywatnych, ograniczanie korzystania ze środków transportowych w przypadku przemieszczania się na krótkie odległości, rozwój nowoczesnych, energooszczędnych środków transportowych, efektywne wykorzystanie środków transportu osobowego i towarowego. Dane zaprezentowane w sprawozdaniach o pomocy publicznej nie pozwalają na jednoznaczną ocenę udzielonego wsparcia. Pomoc trafiała bowiem do podmiotów zajmujących się zbiorowym transportem pasażerskim, czyli wspierała ten rodzaj transportu, który powinien być preferowany. Z drugiej jednak strony w przypadku Polski wspieranie kolei środkami publicznymi budzi spore kontrowersje z powodu nieefektywnego wykorzystania tych środków. Beneficjenci pomocy nie przeprowadzają inwestycji, które doprowadziłyby do stworzenia sieci połączeń zachęcających ludność do korzystania z transportu kolejowego. Również w zbiorowym transporcie lądowym wsparcie nie trafia na zakup na przykład nowoczesnych ekologicznych środków transportu. Udzielane wsparcie tak na-

³¹ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 30; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku...*, s. 30; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku...*, s. 26; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku...*, s. 24; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku...*, s. 22.

³² Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego (tekst jednolity), DzU z 2002 nr 175, poz. 1440 z późn. zm.

³³ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku...*, s. 30.

prawdę rekompensuje tylko bieżące koszty działalności przedsiębiorstw transportowych. Nie ma ono charakteru inwestycyjnego, umożliwiającego w przyszłości stworzenie systemu transportu, który mógłby być nazywany transportem zrównoważonym. Oceniając ten rodzaj wsparcia, należy wskazać, że pomimo jego dużego potencjału, obecnie należy pomoc tę sklasyfikować jako potencjalnie szkodliwą dla środowiska.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku głównych wniosków, ale także zdefiniowanie kilku problemów, które powinny stanowić przedmiot dalszej analizy.

Brak jednoznacznej definicji szkodliwej pomocy publicznej, różnice w zakresie pojęć „subsydia” i „pomoc publiczna” już na samym początku sprawiają spore kłopoty. Precyzyjne określenie tych pojęć pozwoliłoby na przeprowadzenie niebudzącej wątpliwości analizy.

Udzielanie szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej jest dużym problemem, jednak jeszcze większym jest jej zdefiniowanie i zidentyfikowanie. Podstawowym źródłem wiedzy o pomocy publicznej udzielanej w Polsce są raporty publikowane corocznie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Struktura i zawartość tych raportów powoduje jednak spore ograniczenia w zakresie możliwości identyfikacji szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej. Komisja Europejska wskazuje, że udzielając pomocy publicznej należy respektować wszystkie polityki horyzontalne Unii Europejskiej w tym politykę ochrony środowiska. W praktyce ocenie podlega jednak tylko wpływ danego środka na konkurencję. Analiza jego wpływu na środowisko naturalne jest pomijana. Identyfikacja poszczególnych programów pomocowych, stanowiących podstawę udzielania pomocy publicznej, daje lepszy obraz udzielanego wsparcia. Nie pokazuje jednak, jak w praktyce udzielone wsparcie zostało przez beneficjenta wykorzystane. Tylko analiza otrzymanego wsparcia przez beneficjentów pozwala na jednoznaczną identyfikację zakresu udzielanej w Polsce szkodliwej pomocy publicznej.

Przeprowadzone rozpoznanie pozwala na wysunięcie wniosku o dużym zakresie udzielania w Polsce potencjalnie szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej. Dominujące kierunki udzielanego wsparcia budzić mogą niepokój dotyczący wpływu pomocy na środowisko. Powoduje to, że wyzwaniem stojącym przed Polską w najbliższych latach będzie kontynuacja wysiłków mających na celu ograniczanie udzielania szkodliwej dla środowiska pomocy publicznej, w zamian za to wprowadzanie instrumentów rynkowych uwzględniających koszty zewnętrzne, tak aby stworzony system w jak największym stopniu promował postawy przyjazne środowisku.

Literatura

- Brodecki Z., *Konkurencja*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Decyzja Komisji z dnia 25.09.2007 w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Polskę w ramach umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej oraz pomocy państwa, którą Polska planuje udzielić w ramach rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, K (2007) 4319.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Dybiec M., *Subsydia szkodliwe dla środowiska – próba identyfikacji* (materiał powielany). *Environmentally Harmful Subsidy: Challenges for Reform*, OECD, Paris 2005.
- IEEP at al., *Reforming environmentally harmful subsidies Final report to the European Commission's DG Environment*, 2007.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: Plan działań Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych*, COM 2004(38).
- N575/2007. *Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008-2010*, K (2008) 864, Bruksela 2.04.2008.
- Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc publiczna: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009* (dokument konsultacyjny), COM (2005) 107 końcowy, Bruksela 2005.
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Warszawa 2007.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2006.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007.
- Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analzy2.php [20.01.2011].
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego (tekst jednolity), DzU z 2002 nr 175, poz. 1440 z późn. zm.
- Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, Komisja Europejska Dyrekcja ds. Konkurencji, 2008.
- Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T., *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment*, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009.

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz Unii Europejskiej C 83/2010.

Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, DzUrz Unii Europejskiej C 82/2008.

ENVIRONMENTALLY HARMFUL STATE AID – AN ATTEMPT TO DEFINE AND IDENTIFY

Summary: Granting state aid can distort competition on the market. Therefore it is important to limit it. A very important aspect in the context of granting state aid should be the analysis of influence of granted support on the environment. Granting state aid we should answer the question what influence the granted state aid will have on the environment. This impact can be determined as advantageous, neutral or harmful. From the point of view of the environmental the most important issue should be the identification of environmentally harmful state aid. The aim of this article is an attempt of definition of environmentally harmful state aid. The article also points out the areas where this support can be granted and explains the term of state aid and harmful state aid.

Keywords: state aid, subsidy, harmful state aid.