

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 453

**Ekonomia środowiska
i polityka ekologiczna**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Agata Wiszniowska
Projekt okładki: Beata Dębska

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

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-620-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Perspektywy oraz wyzwania ekonomii środowiska i zasobów naturalnych

Kazimierz Górka, Agnieszka Thier: Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie / Informal economy in Poland and other countries.....	13
Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk, Agnieszka Thier: Kierunki rozwoju ekonomii środowiska i zasobów naturalnych / Trends in the development of economics of environment and natural resources	25
Ryszard Janikowski: W kierunku ochrony środowiska 4.0 / Towards the 4.0 environment protection.....	38
Hanna Kruk: Problemy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym w regionie Zalewu Wiślanego / Problems of nature management in the Vistula Lagoon region.....	51
Władysława Łuczka: Stan badań nad rolnictwem ekologicznym w Polsce / The state-of-the-art in ecological agriculture research in Poland.....	64
Katarzyna Smędzik-Ambroży: Rolnictwo w rozwoju zrównoważonym UE / Agriculture in the sustainable development of the EU.....	77
Agnieszka Sobol: Kategoria dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast / The category of the common good in sustainable development of cities.....	87
Andrzej Sztando: Wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska naturalnego w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast / Utilization and protection of environmental resources in supra-local perspective of local development strategic governance of small towns	96
Wiktor Szydło: Światowy kryzys żywnościowy a koncepcja rozwoju zrównoważonego / Global food crisis vs. the concept of sustainable development ..	116
Paulina Szyja: Istota, zakres i praktyka kształtowania gospodarki okrężnej / The essence, scope and practice of development of circular economy	131
Jerzy Śleszyński: Nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym i ich miejsce w ekonomii / Economics and irreversible changes in the environment	142
Konrad Turkowski: Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania / Ownership and management of lakes and the problem of their sustainable use	153

Część 2. Problemy regulacji i korzystania z zasobów środowiska

Bartosz Bartniczak: Wpływ programów pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju / The impact of state aid schemes on the implementation of sustainable development concept	169
Bartosz Fortuński: Polityka energetyczna Unii Europejskiej – 3×20. Diagnoza i perspektywy w kontekście zrównoważonego rozwoju / EU energy policy of 3×20. Diagnosis and perspectives in the context of sustainable development.....	179
Alicja Małgorzata Graczyk: Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach domowych na Dolnym Śląsku / The use of renewable energy sources in households in the Lower Silesia region.....	190
Andrzej Graczyk: Zmiany wsparcia publicznego na rynku energii odnawialnej / Changes in public support for the renewable energy market.....	199
Karol Kociszewski: Oddziaływanie rolnictwa Unii Europejskiej na zmiany klimatyczne i jakość wód / The impact of the European Union's agriculture on climate change and water quality	209
Piotr Komoszyński: Mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce do 2020 roku / Mechanisms for supporting renewable sources of energy in Poland to 2020.....	218
Piotr P. Małecki: Podatek od wydobycia niektórych kopalin jako jeden z rodzajów podatków ekologicznych / The tax on certain mineral extraction as one of the environmental taxes types	226
Monika Michalska: Edukacja ekologiczna jako niezbędny element kształcenia na studiach wyższych / Environmental education as an essential part of educating at universities	235
Jadwiga Nycz-Wróbel: System ekozarządzania i audytu (EMAS) jako dobrowolny instrument realizacji proaktywnej polityki ochrony środowiska – motywy wdrożenia systemu w polskich przedsiębiorstwach / Eco-management and audit scheme as a voluntary instrument for realization of proactive environmental policy – motives of the implementation of EMAS system in Polish enterprises	247
Michał Ptak: Skuteczność podatków ekologicznych z punktu widzenia polityki klimatycznej / The effectiveness of environmental taxes from the point of view of climate policy	259
Ksymena Rosiek: Opłaty od powierzchni uszczelnionej jako instrument zrównoważonego zarządzania wodami opadowymi i roztopowymi / Impervious surfaces fees as a tool of sustainable rainwater management..	270
Bożena Ryszawska, Justyna Zabawa: Transformacja energetyczna gospodarki Niemiec / Energy transition in German economy	282

Natalia Świdyńska, Agnieszka Napiórkowska-Baryła, Mirosława Witkowska-Dąbrowska: Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach chronionych / Determinants of socio-economic development in protected areas	291
Grażyna Wojtkowska-Łodej: W kierunku budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej – działania w obszarze energii i klimatu / Towards building low-carbon economy in the European Union – actions in the area of energy and climate	300
Wojciech Zbaraszewski: Opłaty jako źródło przychodów parków narodowych / Fees as one of the sources of revenue of Polish national parks	312

Wstęp

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych jest dziedziną (częścią składową) ekonomii, w której ramach bada się statyczne i dynamiczne uwarunkowania podejmowania decyzji dotyczących wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Powstała w wyniku współczesnego kryzysu surowcowo-energetycznego oraz internacjonalizacji (globalizacji) degradacji środowiska, co oznacza, że wspomniane wybory są dokonywane w warunkach coraz bardziej odczuwalnej ograniczonej dostępności zasobów.

Optymalizacja wykorzystania zasobów środowiska – jako jeden z kluczowych problemów ekonomii środowiska – implikuje potrzebę stworzenia określonych ram instytucjonalno-prawnych. Miałyby one ograniczyć negatywny i stymulować pozytywny wpływ działalności ekonomicznej i społecznej na dostępność i jakość szeroko rozumianych zasobów naturalnych. Polityka ekologiczna, w której ramach formułuje się i wdraża owe działania, jest realizowana w skali globalnej, regionalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie współczesnych trendów zmian jej podstaw teoretycznych, a także charakterystykę wybranych obszarów działań realizacyjnych.

Pierwsza część tomu poświęcona jest perspektywom oraz wyzwaniom ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Dotyczy to zarówno kierunków jej rozwoju w wymiarze teoretycznym, jak i odniesień do współczesnych problemów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych w skali globalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Szczególną uwagę zwrócono na ich wagę w rolnictwie – sektorze o kluczowym znaczeniu dla zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka. Odniesiono się również do zrównoważonego wykorzystania zasobów na obszarach miejskich oraz do wybranych zagadnień związanych z ochroną środowiska w skali lokalnej.

Druga część obejmuje problematykę regulacji i korzystania z zasobów środowiska, kluczową w polityce ekologicznej. Skoncentrowano się na trzech obszarach: realizacji tej polityki w wybranych sektorach gospodarki, stosowania wybranych grup instrumentów i działań o charakterze horyzontalnym, dotyczących większości przejawów aktywności ekonomicznej. W pierwszym obszarze sektorem, na który zwrócono szczególną uwagę, jest energetyka, zwłaszcza oparta na wykorzystaniu zasobów odnawialnych. Odniesiono się również do powiązań polityki klimatycznej i gospodarki wodnej z polityką rolną. Drugi obszar opracowania obejmuje wyniki badań dotyczących stosowania opłat i podatków ekologicznych oraz systemów zarządzania środowiskowego w Polsce – w odniesieniu do różnych dziedzin działalności gospodarczej. Trzeci obszar dotyczy edukacji ekologicznej i problemów związanych ze stosowaniem pomocy publicznej w ochronie środowiska.

Dla wyboru odpowiedniej polityki ochrony środowiska w kontekście znalezienia kompromisu pomiędzy dążeniem do maksymalizacji użyteczności (zysku) a koniecznością ochrony zasobów przyrodniczych istotne znaczenie mają: skuteczność, efektywność i sprawiedliwość. Prezentowane artykuły powinny stanowić wkład do dyskusji nad ewolucją ekonomii środowiska i działań praktycznych (formułowanych na szczeblu Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich) w kontekście spełnienia tych kryteriów. Byłby to przyczynek do odpowiedzi na wiele współczesnych wyzwań gospodarczych, społecznych i politycznych, zwłaszcza w aspekcie rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Agnieszka Becla, Karol Kociszewski

Bartosz Bartniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: bartosz.bartniczak@ue.wroc.pl

WPLYW PROGRAMÓW POMOCY PUBLICZNEJ NA WDRAŻANIE KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

THE IMPACT OF STATE AID SCHEMES ON THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONCEPT

DOI: 10.15611/pn.2016.453.13

JEL Classification: H4

Streszczenie: Zrównoważony rozwój jest współcześnie najpowszechniej akceptowaną kategorią rozwoju. Wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju wymaga zaangażowania wielu instrumentów na wszystkich szczeblach zarządzania. Ważną zatem rolę we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju odgrywa państwo. Ono to bowiem kreuje politykę i wskazuje strategiczne kierunki rozwoju. Jednym z instrumentów, za pomocą którego państwo może prowadzić swoją politykę, jest pomoc publiczna. Udzielając wsparcia, państwo kreuje pożądaną przez siebie wizję rozwoju. Dlatego też zasadne jest zweryfikowanie, w jaki sposób udzielana pomoc publiczna przyczynia się do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy pomoc publiczna przyczynia się do implementacji koncepcji rozwoju zrównoważonego; czy tworząc programy pomocowe, zwraca się uwagę na to, aby udzielane wsparcie nie stało w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, program pomocowy, zrównoważony rozwój.

Summary: Sustainable development is nowadays the most important category of development. The implementation of principles of sustainable development needs to involve many instruments on all levels of management. An important role in implementing sustainable development is played by the state. The state creates politics and shows strategic ways of development. One of the instruments using which the state should run its politics is state aid. Giving support the state creates a desired vision of development. Therefore it is very important to show in which way state aid helps in implementing the principles of sustainable development. It is therefore necessary to find an answer to the question whether state aid is contributing to the implementation of the concept of sustainable development. Is while creating assistance programs attention drawn to the fact that the provision of support does not run counter to the principles of sustainable development?

Keywords: state aid, aid scheme, sustainable development.

1. Wstęp

Współczesna rzeczywistość gospodarcza jest na tyle skomplikowana, że trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie mechanizmu rynkowego w całkowitym oderwaniu od państwa. Jednym z instrumentów, za pomocą którego państwo może ingerować w gospodarkę rynkową, jest pomoc publiczna. Uważana jest ona za element gospodarczego interwencjonizmu państwa, którego celem jest stymulowanie pozytywnych procesów gospodarczych lub zapobieganie procesom negatywnym. Pomoc tę można traktować jako narzędzie w rękach władz publicznych, która jest wykorzystywana do realizacji różnych celów oraz zadań polityki społecznej i gospodarczej. Państwo udziela pomocy publicznej z wielu powodów, wśród których można wskazać przyczyny ekonomiczne, społeczne, polityczne i strategiczne [Hancher i in. 2012, s. 30]. Pomimo powszechności występowania zjawiska pomocy publicznej brak jest legalnej (unormowanej przepisami prawa) definicji tego pojęcia.

Pomoc publiczna jest terminem wprowadzonym przez Komisję Europejską i uregulowanym w art. 107 ust. 1 TFUE [Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej... 2012]. Zgodnie z tym artykułem „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub ze źródeł 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”. Aby dany środek mógł być traktowany jako pomoc publiczna na podstawie powyższego artykułu, łącznie muszą być spełnione cztery przesłanki: transfer środków publicznych, selektywny charakter transferu, osiągnięcie korzyści ekonomicznych oraz naruszenie warunków konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zrównoważony rozwój jest natomiast powszechnie akceptowaną koncepcją rozwoju. Koncepcja ta zakłada integrację ładu ekonomicznego, środowiskowego oraz społecznego. Pomimo powszechnego stosowania tego pojęcia nie doczekało się ono jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Z przeglądu dokonanego przez R. Kreibicha i B. Piontek wynika, że w literaturze przedmiotu funkcjonują już 43 definicje pojęcia rozwoju zrównoważonego [Piontek 2000, s. 28]. T. Borys uważa natomiast, że istnieje już ponad 100 definicji [Oleńska, Borys 2001, s. 17]. Najczęściej przytaczaną definicją jest ta wykorzystana w Raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju „Nasza wspólna przyszłość”, zwanym również „raportem Brundtland” [United Nations 1987]. Wskazano w nim, że „zrównoważony rozwój to rozwój gospodarczy i społeczny, który zapewni zaspokojenie potrzeb współczesnego społeczeństwa bez naruszania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń”. Według H. Rogalla [2010, s. 24-25] „zrównoważony rozwój zmierza do zapewnienia wszystkim żyjącym dzisiaj ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach naturalnej wytrzymałości Ziemi (pojemności ekosystemów), stosując zasadę sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej”. F. Piontek [2000] wskazuje natomiast, że „rozwój zrównoważony oznacza trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych

pokoleń osiąganą poprzez kształtowanie właściwych proporcji w gospodarowaniu trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, społecznym oraz naturalnym”.

Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju sprowadza się w praktyce do realizacji trzech wzajemnie się uzupełniających i przenikających celów: ekonomicznego, społecznego i gospodarczego. Osiągnięcie tych celów jest możliwe przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Zasady te zapisane są w różnych dokumentach, co utrudnia dokonanie ich klasyfikacji i stworzenie listy, na której znajdują się wszystkie zasady. Najczęściej wykorzystywane są zasady zdefiniowane w Deklaracji z Rio de Janeiro przyjętej po Szczyście Ziemi w 1993 r. W deklaracji tej zdefiniowano 27 zasad, które odnoszą się do każdej ze sfer zrównoważonego rozwoju [Zasady ogólnych praw i obowiązków Deklaracja z Rio de Janeiro...]. Pozostałymi dokumentami, w których można odnaleźć zasady odnoszące się do zrównoważonego rozwoju, są: Deklaracja sztokholmska dotycząca naturalnego środowiska człowieka przyjęta w 1972 r., Światowa Karta Przyrody przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1982 r., Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych przyjęta w Nowym Jorku w 2000 r., Deklaracja z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju przyjęta podczas Szczytu Świata w 2002 r. [Skowrońska 2009, s. 33-40].

Przyjmując, że zrównoważony rozwój jest powszechnie akceptowaną kategorią rozwoju, należy założyć, że każde z państw dąży do jego pełnego wdrożenia. Będzie więc podejmować działania, które doprowadzą do jak najszybszej implementacji tej kategorii rozwoju. Udzielając zatem pomocy publicznej, ingerować będzie w mechanizm rynkowy w taki sposób, aby w jak największym stopniu stymulować wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju.

Celem artykułu jest zatem poszukanie odpowiedzi na pytanie, jak koncepcja zrównoważonego rozwoju rozumiana jest w zaakceptowanych przez Komisję Europejską programach pomocowych. Czy tworząc programy pomocowe zwraca się uwagę na to, aby udzielane wsparcie nie stało w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. Analiza statystyczna pomocy publicznej udzielonej w Unii Europejskiej w latach 2009-2014

Wartość udzielonej pomocy publicznej w Unii Europejskiej w latach 2009-2014 wyniosła blisko 473,7 mld euro (tab. 1) [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html]. Z kwoty tej 86,5% przeznaczone zostało na cele inne niż wsparcie rolnictwa, 10,7% trafiło na wsparcie rolnictwa, a 2,7% udzielone zostało w sektorze transportowym.

Analizując cele, na które zostało udzielone wsparcie w poszczególnych latach, można zauważyć, że w trzech pierwszych latach najwięcej pomocy przeznaczono w ramach wsparcia regionalnego (tab. 2). Natomiast w latach 2012-2014 największy udział stanowiła pomoc udzielona w sektorze ochrony środowiska i oszczędzania energii. Na szczególną uwagę zasługuje rok 2014, gdzie udział pomocy publicznej udzielonej w tym sektorze wyniósł blisko 47%.

Tabela 1. Wartość udzielonej pomocy publicznej w Unii Europejskiej w latach 2009-2014 (mln euro)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pomoc publiczna razem	84 413,0	77 244,2	70 509,9	70 623,4	68 382,9	102 510,5
W tym						
Cele niezwiązane z rolnictwem	70 746,9	66 000,4	59 746,1	60 383,3	59 438,6	93 520,7
Pomoc dla rolnictwa	10 462,9	8 990,8	8 425,5	8 277,0	7 534,9	7 206,2
Pomoc w sektorze transportu	3 203,3	2 253,0	2 338,3	1 963,1	1 409,3	1 783,6

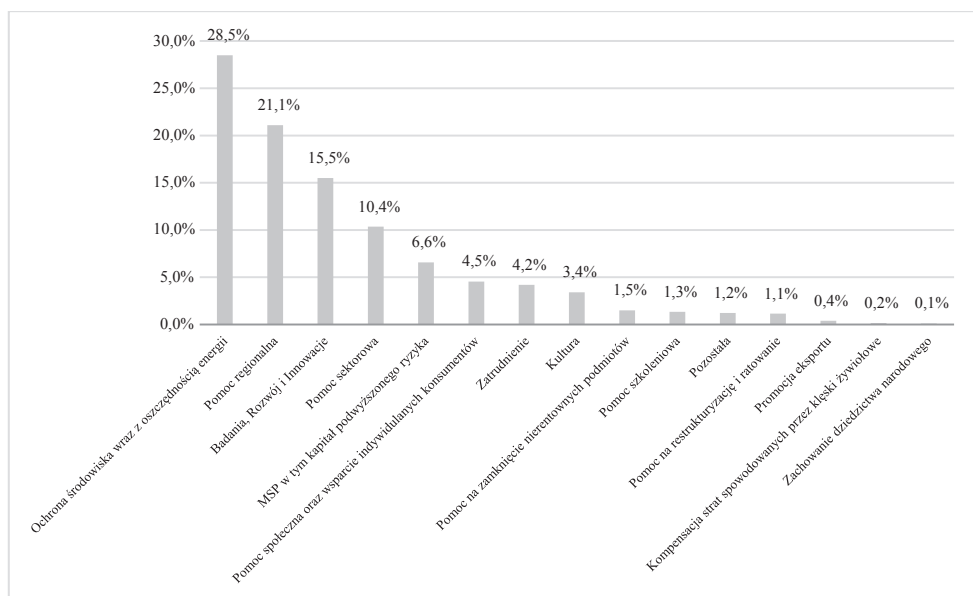
Źródło: [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html].

Tabela 2. Wartość wsparcia przekazanego na poszczególne cele w sektorze pozarolniczym (w mln euro)

Sektor pozarolniczy	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pomoc na zamknięcie nierentownych podmiotów	19,7	15,8	1 540,4	1 536,2	1 568,3	1 433,8
Kompensacja strat spowodowanych przez klęski żywiołowe	3,8	43,1	80,1	34,6	181,5	292,5
Kultura	1 661,0	1 838,6	2 024,7	2 405,2	2 692,6	3 313,2
Zatrudnienie	2 866,9	2 926,3	2 850,5	2 868,7	2 929,3	2 723,9
Ochrona środowiska wraz z oszczędnością energii	15 537,1	14 759,7	13 352,3	14 459,3	15 051,7	43 590,2
Zachowanie dziedzictwa narodowego	47,0	71,1	78,9	45,3	86,9	94,8
Promocja eksportu	301,2	293,3	327,6	291,1	244,6	155,7
Pomoc regionalna	17 027,2	14 858,1	13 489,4	12 537,9	13 124,6	15 437,1
Pomoc na restrukturyzację i ratowanie	1 179,1	732,5	780,9	754,9	609,2	651,1
Badania, Rozwój i Innowacje	11 715,5	11 403,4	10 454,6	9 734,4	9 338,5	10 916,4
Pomoc sektorowa	11 511,1	10 324,1	5 545,3	6 152,6	4 829,9	4 058,3
MSP w tym kapitał podwyższonego ryzyka	6 112,8	4 826,1	4 199,9	4 283,2	3 682,0	3 856,2
Pomoc społeczna oraz wsparcie indywidualnych konsumentów	1 161,3	2 205,2	3 495,3	3 275,7	3 353,6	5 135,0
Szkolenia	1 036,2	892,6	942,5	1 108,7	837,3	650,9
Inna	567,0	810,7	583,8	895,6	908,5	1 211,5
Razem	70 746,9	66 000,4	59 746,1	60 383,3	59 438,6	93 520,7

Źródło: [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html].

Biorąc pod uwagę cały analizowany okres, można zauważyć, że ponad 28% wsparcia trafiło na cele związane z ochroną środowiska i oszczędnością energii (rys. 1). Ponad 21% udzielono jako pomoc regionalną, a ponad 15% na wsparcie projektów dotyczących badań, rozwoju i innowacji. Ponad 10% trafiło do przedsiębiorców prowadzących działalność w określonych sektorach. Na wsparcie tych czterech celów przeznaczono ponad 75% całej udzielonej pomocy publicznej.



Rys. 1. Struktura udzielonej pomocy publicznej w latach 2009-2014 (w %)

Źródło: [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html].

Analizując zatem wybrane programy pomocowe, będzie można znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób realizowane programy operacyjne przyczyniają się do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. W latach 2009-2014 Komisja Europejska podjęła 312 decyzji z zakresu pomocy publicznej udzielanej w obszarze ochrony środowiska, 324 decyzje dotyczyły oszczędności energii, 436 dotyczyło regionalnej pomocy publicznej, 951 decyzji podjęto w obszarze wsparcia działalności badawczo-rozwojowej, a 1275 dotyczyło pomocy udzielanej w specyficznych sektorach [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html].

3. Wpływ programów pomocowych na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju

Program pomocowy może przyczyniać się do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju (być zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju) – można wtedy

taki program określić jako korzystny z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Może stać on jednak w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju – oznaczony zostanie jako szkodliwy jako szkodliwy dla zrównoważonego rozwoju. W przypadku trudności z jednoznacznym zaklasyfikowaniem danego rodzaju pomocy udzielanej na podstawie programu pomocowego można wskazać, że jest on neutralny z punktu widzenia wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Dokonana ocena programów pomocowych w większości przypadków będzie subiektywna, bardzo trudno bowiem połączyć cele, do realizacji których ma się przyczynić dany program pomocowy z zasadami zrównoważonego rozwoju. Należy jednak podkreślić, że w części programów pomocowych stwierdza się, że jednym z celów udzielania pomocy publicznej jest przyczynienie się do wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju. Ułatwić ocenę może również zdiagnozowanie, czy udzielenie pomocy publicznej przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Chcąc w jak największym stopniu zobjektywizować dokonywaną ocenę, można w tym celu stworzyć formularz i odpowiadając na zawarte w nim pytania, wskazać, z jakim rodzajem pomocy publicznej mamy do czynienia. Przykład takiego schematu oceny przedstawia się następująco:

1. Wskazanie, czy udzielana pomoc przyczynia się do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju (tak lub nie).

2. Wskazanie, czy udzielenie pomocy publicznej przyczyni się do osiągnięcia celu środowiskowego (tak lub nie).

3. Wskazanie, czy udzielenie pomocy publicznej przyczyni się do osiągnięcia celu ekonomicznego (tak lub nie).

4. Wskazanie, czy udzielenie pomocy publicznej przyczyni się do osiągnięcia celu społecznego (tak lub nie).

5. Możliwość powiązania z zasadami zrównoważonego rozwoju zdefiniowanymi w Deklaracji z Rio de Janeiro (nr zasady/nie).

6. Określenie rodzaju pomocy publicznej z punktu widzenia jej wpływu na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju (korzystna, szkodliwa, neutralna).

Powyższy schemat oceny przetestowany zostanie na podstawie dwóch wybranych programów pomocowych z obszaru ochrona środowiska oraz z zakresu badań, rozwoju i innowacji. Ocena poszczególnych programów pomocy publicznej przedstawiona jest w tabeli 3.

W programie „Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw” [Pomoc państwa N 57/2008... 2009] znajdujemy bezpośrednie odwołanie do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wskazuje się bowiem, że pomoc publiczna może być udzielana na wsparcie tylko tych biopaliw, w przypadku których korzyści dla środowiska i zrównoważonego rozwoju są ewidentne. Wsparciem mogą zatem zostać objęte biopaliwa spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju zdefiniowane w Dyrektywie w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady... 2009]. Kryteria zrównoważonego rozwoju można podzielić na dwa obszary. Pierwszy dotyczy pozyskiwania surowców do produkcji biopaliw

Tabela 3. Schemat oceny programów pomocy publicznej

Program pomocowy	Odwołanie w programie do zrównoważonego rozwoju	Realizacja celu środowiskowego	Realizacja celu ekonomicznego	Realizacja celu społecznego	Możliwość powiązania z zasadami zrównoważonego rozwoju zdefiniowanymi w Deklaracji z Rio de Janeiro	Rodzaj pomocy publicznej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju
Pomoc państwa N 57/2008 „Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw”	TAK	TAK	TAK	TAK	3,4,8	korzystna
State aid N 470/2009 – Czech Republic R&D Aid Scheme in the Area of Security	NIE	TAK	TAK	TAK	8,18,19	korzystna

Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych [Pomoc państwa N 57/2008... 2009; State aid N 470/2009...].

przy jednoczesnym zachowaniu ochrony obszarów o dużym znaczeniu przyrodniczym, a drugi – minimalnych wymaganych poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych z biopaliw w porównaniu ze stosowaniem paliw kopalnych. Wdrożenie tego programu przyczyni się do osiągnięcia celu środowiskowego. Zwiększenie produkcji energii z biopaliw powodować będzie ochronę nieodnawialnych zasobów przyrody, a z drugiej strony wspierać ochronę klimatu przyczyni się zarówno do ochrony nieodnawialnych zasobów przyrody, a z drugiej przyczyni się także do ochrony klimatu. Stosowanym instrumentem pomocowym będzie obniżenie stawki podatku akcyzowego od biopaliw produkowanych z biomasy. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania możliwe będzie ograniczenie zależności od paliw kopalnych oraz zwiększenie zatrudnienia w regionach wiejskich dzięki umożliwieniu rolnikom prowadzenia nowych rodzajów działalności. Obniżki podatków zapobiegną także wzrostowi cen paliw, które mogą mieć miejsce w sytuacji, jeśli producenci biopaliw musieliby pokrywać w całości koszty produkcji biopaliw. Należy zatem zauważyć, że realizowany program będzie miał także wpływ na aspekty ekonomiczne zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim dotyczyć to będzie zwiększenia zatrudnienia na obszarach wiejskich, a więc na obszarach, gdzie bardzo często występuje duże bezrobocie. Obniżka natomiast stawki podatkowej pozwoli na zwiększenie zainteresowania paliwami odnawialnymi, co w konsekwencji spowoduje zmniejszenie wykorzystania paliw kopalnych benzyny oraz oleju napędowego. Realizacja natomiast celów społecznych zrównoważonego rozwoju wynikać będzie pośrednio z celów

ekonomicznych oraz środowiskowych. Dzięki zwiększeniu wykorzystania biopaliw zmniejszy się zanieczyszczenie środowiska, a co za tym idzie: poprawi się stan zdrowia mieszkańców. Zwiększenie zatrudnienia na terenach wiejskich doprowadzi do zmniejszenia wykluczenia społecznego, poprawy warunków życia mieszkańców. Analizowany program pomocowy przyczyni się do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju zdefiniowanych w ramach Deklaracji z Rio. Wprost można bowiem powiązać realizację programu z trzema zasadami: 3: Prawo do rozwoju musi być wypełnione tak, ażeby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji; 4: Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego; 8: Aby osiągnąć zrównoważony rozwój i wyższą jakość życia dla wszystkich ludzi, państwa powinny zredukować bądź wyeliminować nie zrównoważone systemy produkcji lub konsumpcji oraz promować odpowiednią politykę demograficzną. Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie jednoznacznego wniosku, że realizacja tego programu pomocowego będzie miała pozytywny wpływ na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju.

W programie State aid N 470/2009 – Czech Republic R&D Aid Scheme in the Area of Security brak jest bezpośredniego odwołania do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Autorzy programu nie wskazują, w jaki sposób realizacja konkretnych projektów w ramach tego programu przyczyni się do wdrożenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Niemniej jednak czytając opis programu, można wywnioskować, że program będzie miał duży wpływ na wdrażanie tej koncepcji rozwoju. Idea programu sprowadza się do wsparcia prac badawczo-rozwojowo-innowacyjnych prowadzonych w celu zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony przed katastrofami naturalnymi. Wspierane projekty mają się w głównej mierze koncentrować na działaniach mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa obywateli dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz *know-how*, zapobieganie oraz ochronę przed zagrożeniami powodującymi zniszczenia oraz działania mające na celu zwiększenie efektywności systemu zarządzania ryzykiem. Z uwagi na postępujące zmiany klimatyczne coraz częściej dochodzi do różnorodnych katastrof naturalnych, do których można zaliczyć m.in. susze, powodzie, huragany. Mają one negatywny wpływ na każdą ze sfer zrównoważonego rozwoju, dlatego bardzo ważnym zagadnieniem jest zapobieganie ich występowaniu, a w przypadku braku możliwości ich wyeliminowania łagodzenie skutków ich wystąpienia. Realizacja zatem programu będzie miała wpływ na każdą ze sfer zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do sfery środowiskowej wdrożenie nowych rozwiązań ograniczających występowanie oraz skutki katastrof naturalnych spowoduje znaczne ograniczenie szkód w środowisku. Katastrofy naturalne prowadzą bowiem do zmian w ekosystemach: zmian zachowań reprodukcyjnych (np. spowodowanych przesunięciami pór roku, efektem „fałszywej wiosny”); zmian liczebności populacji w wyniku niezdolności dostosowania się do zmian w otoczeniu (np. długich susz). Zmiany temperatur (średnich i skrajnych) stanowią stresory dla gatunków [Kundzewicz 2010, s. 81-82]. W przypadku sfery ekonomicznej możliwe będzie ograniczenie strat

finansowych powodowanych przez katastrofy naturalne. W przypadku sfery społecznej katastrofy naturalne stanowią powodują zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi. Dlatego też podejmowanie wszelkich działań dotyczących ograniczenia negatywnego wpływu katastrof naturalnych należy oceniać pozytywnie, a co za tym idzie, można wskazać, że analizowany program będzie przyczyniał się do realizacji celów we wszystkich sferach zrównoważonego rozwoju. Analizowany program pomocowy przyczyni się do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju zdefiniowanych w ramach Deklaracji z Rio. Wprost można bowiem powiązać realizację programu z trzema zasadami: 8: Aby osiągnąć zrównoważony rozwój i wyższą jakość życia dla wszystkich ludzi, państwa powinny zredukować bądź wyeliminować nie zrównoważone systemy produkcji lub konsumpcji oraz promować odpowiednią politykę demograficzną; 18: Państwa powinny natychmiast powiadomić inne kraje o jakiegokolwiek katastrofie lub innych niebezpieczeństwach, co do których można się spodziewać, że mogą spowodować nagłe i szkodliwe efekty dla środowiska w tych państwach. Międzynarodowa wspólnota powinna skierować wszelkie wysiłki, aby pomóc państwu dotkniętemu nieszczęściem; 19: Państwa powinny zapewnić wczesne i aktualne powiadomienie i odpowiednią informację potencjalnie zagrożonym państwom na temat wydarzeń, które mogą mieć znacząco niekorzystne transgraniczne efekty, powinny one konsultować się z tymi państwami we wczesnej fazie i dobrej wierze.

4. Zakończenie

Omówione w artykule badania pokazały, że istnieje konieczność opracowania narzędzia służącego do oceny udzielanej pomocy publicznej z punktu widzenia jej wpływu na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Średnioroczna bowiem wartość udzielonej pomocy publicznej w latach 2009-2014 w całej Unii Europejskiej wyniosła blisko 79 mld euro. Tak duża kwota wsparcia może pomóc we wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, ale także może być oceniona jako szkodliwa z punktu widzenia tej koncepcji rozwoju. Ocena poszczególnych programów pomocowych pozwoli uzyskać odpowiedź na pytanie, jak konstruowane są programy pomocowe i jaki jest ich wpływ na zrównoważony rozwój. Badania można potraktować jako pilotażowe. Pokazały one, że istnieje konieczność oceny poszczególnych programów pomocowych. Zaproponowane narzędzie zostało przetestowane na podstawie dwóch wybranych programów pomocowych. Ocena ta pozwoliła zidentyfikować duże różnice w odwoływaniu się do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Należy zatem przeprowadzić bardziej szczegółowe badania, poddać szczegółowej ocenie znacznie większą liczbę programów pomocowych, co pozwoli uzyskać pełny obraz wpływu pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jednak już w chwili obecnej można sformułować wniosek dotyczący konieczności większego uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju w programach pomocowych. Tworząc taki program, powinno się wziąć pod uwagę, jaki będzie jego wpływ na poszczególne sfery zrównoważonego rozwoju. Może się okazać, że w momencie

sformułowania głównego celu danego programu, po przeprowadzeniu jego bardziej szczegółowej analizy, jego wpływ na pewne sfery zrównoważonego rozwoju może być negatywny.

Literatura

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.
- Hancher L., Ottervanger T., Slot P.J., 2012, *EU State Aids*, Sweet & Maxwell.
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html (17.04.2016).
- Kundzewicz Z.W., 2010, *Zagrożenia naturalnymi zdarzeniami ekstremalnymi*, Nauka, nr 4.
- Oleńska J., Borys T., 2001, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem a Agenda 21. Wystąpienie na seminarium „Zrównoważony rozwój – od teorii do praktyki”*, Pierwsza Warszawska Agenda 21 i Umbrella Project, Warszawa.
- Piontek F., 2000, *Człowiek i jego środowisko w strategii wzrostu gospodarczego i zrównoważonym (trwałym) rozwoju*, Problemy Ekologii, nr 5.
- Pomoc państwa N 57/2008 „Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw”, Bruksela, 18.09.2009 C (2009) 7140.
- Rogall H., 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i s-ka, Warszawa.
- Skowrońska A., 2009, *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- State aid cases, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register (17.04.2016).
- State aid N 470/2009 – Czech Republic R&D Aid Scheme in the Area of Security, Brussels, 6.12.2009 C(2009)10402.
- United Nations, 1987, Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common future, http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf (17.04.2016).
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2012/C 326/01 (17.04.2016).
- Zasady ogólnych praw i obowiązków Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf (17.04.2016).