

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**297**

# **Rola podmiotów sektora publicznego, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w kreowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju**



Redaktorzy naukowi

**Jacek Adamek**

**Teresa Orzeszko**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-334-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>11</b>
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Pomoc publiczna jako instrument wspierający ochronę środowiska w Polsce.....	13
<b>Szymon Bryndziak:</b> Wybrane preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych a nierówności społeczne.....	23
<b>Dorota Burzyńska:</b> Bariery implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.....	32
<b>Anna Doś:</b> Analiza skłonności mieszkańców województwa śląskiego do ponoszenia kosztów ograniczenia zużycia zasobów naturalnych.....	41
<b>Justyna Dyduch:</b> Wpływ przychodów ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii na sytuację finansową wybranych przedsiębiorstw .....	51
<b>Krzysztof Dziadek:</b> Rola ewaluacji w dystrybucji środków pomocowych z Unii Europejskiej.....	62
<b>Aleksandra Ferens:</b> Rachunkowość jako system pomiaru dokonań jednostki gospodarczej w środowisku przyrodniczym.....	72
<b>Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer:</b> Zróżnicowanie kosztów pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	83
<b>Katarzyna Goldman:</b> Analiza płynności finansowej z uwzględnieniem strategii dochód–ryzyko.....	92
<b>Wojciech Hasik:</b> Wartość godziwa w kontekście zrównoważonego rozwoju.	102
<b>Beata Iwasieczko:</b> Ład korporacyjny w warunkach zrównoważonego wzrostu a rachunkowość.....	109
<b>Wiesław Janik:</b> Polityka klimatyczna UE jako czynnik kosztotwórczy produkcji energii elektrycznej .....	118
<b>Angelika Kaczmarczyk:</b> Mała przedsiębiorczość a jednostki samorządu terytorialnego .....	127
<b>Anna Katola:</b> Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.....	136
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Zielone zamówienia publiczne jako przejaw działań finansowych sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju .....	147
<b>Anna Kobialka, Elżbieta Kołodziej:</b> Wpływ polityki podatkowej gmin na rozwój regionu na przykładzie województwa lubelskiego.....	156
<b>Joanna Koczar:</b> Społeczna odpowiedzialność biznesu a rosyjskie społeczeństwo .....	166

<b>Bożena Kolosowska, Agnieszka Huterska:</b> Wpływ działań społecznie odpowiedzialnych na redukcję kosztów operacyjnych na przykładzie wybranych spółek giełdowych należących do RESPECT Index .....	176
<b>Dariusz Kotarski:</b> Zrównoważony rozwój uzdrowiska a realizacja funkcji zaspokajania potrzeb zdrowotnych .....	186
<b>Barbara Kryk:</b> Analiza kosztów i korzyści w ocenie efektywności ekologicznej i społecznej.....	195
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Inwestycje infrastrukturalne Karkonoskiego Parku Narodowego a zrównoważony rozwój obszaru.....	205
<b>Agnieszka Lorek:</b> Finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi .....	215
<b>Dorota Michalak:</b> Zarządzanie ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego na przykładzie branży budowlanej. Analiza dostępnych instrumentów zabezpieczających.....	224
<b>Monika Myszowska:</b> Nierówności społeczne a ulgi w polskim systemie podatkowym – przykład ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych .....	234
<b>Marek Ossowski:</b> Idea ośrodków odpowiedzialności a społeczna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych.....	243
<b>Katarzyna Piotrowska:</b> Innowacje a rachunkowość.....	254
<b>Marta Postuła:</b> Korekta fiskalna narzędziem utrzymywania finansów publicznych w równowadze.....	263
<b>Michał Ptak:</b> Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych.....	273
<b>Paulina Sławińska:</b> Wpływ ulg podatkowych na pogłębienie nierówności społecznych w Polsce .....	282
<b>Ewa Spigarska:</b> Świadomość społeczna mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wspólnot mieszkaniowych.....	290
<b>Katarzyna Strzała-Osuch, Olexandr Petushyns'ky:</b> Społeczno-ekonomiczno-środowiskowe koszty i korzyści wydobywania gazu łupkowego w Polsce na tle doświadczeń amerykańskich .....	300
<b>Piotr Szczypa:</b> Strategiczna karta wyników jako narzędzie rachunkowości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa – aspekty proekologiczne.....	310
<b>Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman:</b> Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego .....	319
<b>Damian Walczak:</b> Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce .....	328
<b>Joanna Wieczorek:</b> Rachunek kosztów działań usług medycznych jako podstawa wyboru efektywnych kontraktów.....	337
<b>Stanisław Wieteska:</b> Realizacja idei zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w latach 2000-2011 .....	347

<b>Jolanta Wiśniewska:</b> Badanie sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw .....	358
<b>Izabela Witzak:</b> Znaczenie strategii zarządzania kapitałem obrotowym firmy .....	368
<b>Wojciech Zbaraszewski:</b> Finansowanie obszarów chronionych w Federacji Rosyjskiej .....	378
<b>Dagmara K. Zuzek:</b> Teoria a praktyka wobec koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.....	387

## Summaries

<b>Bartosz Bartniczak:</b> State aid as an instrument supporting environmental protection in Poland .....	22
<b>Szymon Bryndziak:</b> Selected tax expenditures in personal income tax in the context of social inequalities .....	31
<b>Dorota Burzyńska:</b> Barriers of implementing the concept of performance budget in local government units .....	40
<b>Anna Doś:</b> Analysis of Silesia inhabitants propensity to bear the costs of limiting natural resources exploitation.....	50
<b>Justyna Dyduch:</b> Influence of revenues from sales of energy certificates on the financial situation of selected enterprises.....	61
<b>Krzysztof Dziadek:</b> The role of evaluation in the distribution of EU funds... ..	71
<b>Aleksandra Ferens:</b> Accounting as a system for measuring achievements of business entity in natural environment.....	82
<b>Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer:</b> The diversification of labour costs in Poland and the European Union in the conditions of sustainable development.....	91
<b>Katarzyna Goldmann:</b> Financial liquidity analysis including risk-return strategy .....	101
<b>Wojciech Hasik:</b> Fair value in the context of sustainable development .....	108
<b>Beata Iwasieczko:</b> Corporate governance in terms of sustainable growth and accounting.....	117
<b>Wiesław Janik:</b> Climate policy of the European Union as a cost-generating factor in electricity production .....	126
<b>Angelika Kaczmarczyk:</b> Small enterprises and local government .....	135
<b>Anna Katola:</b> The role of local government in the sustainable development of rural areas .....	146
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Green public procurement as a manifestation of financial activities of public sector for sustainable development.....	155
<b>Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej:</b> Impact of communes fiscal policy on regional development basing upon Lublin Voivodeship.....	165

<b>Joanna Koczar:</b> Corporate social responsibility versus Russian society.....	175
<b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> The influence of socially responsible actions on reduction of operational costs performed by selected public limited companies listed on the RESPECT Index .....	185
<b>Dariusz Kotarski:</b> Sustainable development of spas and a function of meeting health needs .....	194
<b>Barbara Kryk:</b> Cost-Benefit Analysis in the assessment of the environmental and social effectiveness .....	204
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Infrastructural investments of the Karkonosze National Park vs. sustainable development of the area.....	214
<b>Agnieszka Lorek:</b> Financing of municipal waste system .....	223
<b>Dorota Michalak:</b> Weather risk management in companies in Łódź region as an example of the construction industry. An analysis of available hedging instruments .....	232
<b>Monika Myszowska:</b> Social inequalities and the reliefs in the Polish tax system – example of child-rearing allowance in personal income tax.....	242
<b>Marek Ossowski:</b> Idea of responsibility centers vs. corporate social responsibility .....	253
<b>Katarzyna Piotrowska:</b> Innovation and accounting .....	262
<b>Marta Postuła:</b> Fiscal adjustment as a tool for public finance balance maintenance.....	272
<b>Michał Ptak:</b> Measures for internalizing external costs of greenhouse gas emissions.....	281
<b>Paulina Sławińska:</b> Impact of tax reliefs on deepening of social inequalities in Poland .....	289
<b>Ewa Spigarska:</b> The citizens' public awareness of waste management on the example of housing associations.....	299
<b>Katarzyna Strzala-Osuch, Olexandr Petushyns'ky:</b> Socio-economic and environmental costs and benefits of shale gas extraction in the context of American experience.....	308
<b>Piotr Szczypa:</b> Balanced Scorecard as a corporate social responsibility accountancy tool – proecological aspects.....	318
<b>Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman:</b> The concepts of sustainable development and balancing of development for financing needs by local authorities of Łódź Voivodeship.....	327
<b>Damian Walczak:</b> European Union funds in farms as an important element of sustainable development of rural areas in Poland .....	336
<b>Joanna Wiczorek:</b> Activity-Based Costing of medical services as a basis for choosing of effective medical contracts .....	346
<b>Stanisław Wieteska:</b> The implementation of sustainable development in the area of waste management in Poland in the years 2000-2011 .....	357

---

<b>Jolanta Wiśniewska:</b> Research of small and medium enterprises financial reports .....	367
<b>Izabela Witzak:</b> The role of working capital policy management .....	377
<b>Wojciech Zbaraszewski:</b> Financing protected areas in Russia.....	386
<b>Dagmara K. Zuzek:</b> Theory and practice towards Corporate Social Responsibility of small and medium enterprises .....	395

**Bartosz Bartniczak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## POMOC PUBLICZNA JAKO INSTRUMENT WSPIERAJĄCY OCHRONĘ ŚRODOWISKA W POLSCE

---

**Streszczenie:** Udzielanie pomocy publicznej w Unii Europejskiej podlega ograniczeniom ze względu na to, że pomoc może mieć negatywny wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym. Komisja Europejska opracowała szereg przepisów prawnych regulujących jej udzielanie. Zdefiniowane zostały regiony, obszary oraz sektory, w których możliwe jest jej udzielanie. Jednym z takich obszarów jest ochrona środowiska. Pomoc publiczna właściwie ukierunkowana na cele środowiskowe może stać się instrumentem przyczyniającym się do realizacji celów środowiskowych. W artykule przeanalizowano wartość udzielonego wsparcia w ochronie środowiska w Polsce w latach 2008-2012. Podjęto także próbę połączenia udzielonej pomocy publicznej z celami zdefiniowanymi w dokumentach strategicznych z zakresu ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, ochrona środowiska, polityka ekologiczna.

### 1. Wstęp

Pomoc publiczna jest terminem wprowadzonym przez Komisję Europejską i uregulowanym w art. 107 ust. 1 TFUE (wersja skonsolidowana). 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.

W artykule podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu pomoc publiczna może być traktowana jako instrument przyczyniający się do osiągnięcia celów strategicznych z zakresu ochrony środowiska w Polsce. W tym celu zdefiniowane zostaną najważniejsze cele ekologiczne, które znajdują się w różnych dokumentach strategicznych, a następnie podjęta zostanie próba przyporządkowania



im celów zapisanych w programach pomocowych. Pozwoli to na wskazanie, jak udzielana pomoc publiczna wpisuje się w cele strategiczne w zakresie środowiska w Polsce.

## 2. Analiza pomocy publicznej udzielonej w obszarze ochrony środowiska w latach 2008-2011

W badanym okresie udzielono ponad 66,3 mld zł pomocy publicznej (tab. 1). Z kwoty tej ponad 22,1 mld zł stanowiła pomoc horyzontalna, a 4,8 mld zł wsparcie udzielone na ochronę środowiska. Wsparcie to stanowiło więc niecałe 8% całej udzielonej pomocy publicznej. Udział ten był bardzo podobny w poszczególnych latach i wynosił od 6,1% w 2011 r. do 8,5% w 2009 roku.

**Tabela 1.** Pomoc publiczna na ochronę środowiska na tle całej udzielonej pomocy publicznej oraz pomocy horyzontalnej (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Pomoc publiczna ogółem	11 521,9	1 6087,2	21 235,5	17 466,9
Pomoc horyzontalna	4 919,5	5 365,7	6 215,1	5 643,4
Ochrona środowiska	896,6	1 373,3	1 475,8	1 070,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport... 2012 r., s. 24; Raport... 2011 r., s. 16; Raport... 2010 r., s. 15; Raport... 2009 r., s. 15].

W każdym z badanych lat dominuje wsparcie udzielone przez organy celne i skarbowe (tab. 2). Udział udzielonego wsparcia wynosił od 52% w 2011 r. do ponad 96% w 2010 roku. Tak duża kwota udzielonego wsparcia wynika z realizacji przez te podmioty programu pomocowego dotyczącego udzielania pomocy operacyjnej w zakresie biopaliw [Pomoc państwa N 57/2008...]. Drugim pod względem wartości udzielanego wsparcia podmiotem był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), a trzecim wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw). Podmioty te jednak udzieliły znacznie więcej pomocy publicznej, która została zaklasyfikowana jako wsparcie w formie rekompensaty usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>1</sup>, pomoc regionalną czy też pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w górnictwie. Dla przykładu w latach 2010-2011 NFOŚiGW udzielił łącznie 2 869 mln pomocy publicznej, z czego jako wsparcie na ochronę środowiska zaklasyfikowane zostało 18,9%. Należy jednak zwrócić uwagę, że Ustawa Prawo ochrony środowiska [Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r....] wskazuje, że celem działania NFOŚiGW i wfośigw jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dlatego też należy pamiętać, że jest różnica między pomocą publiczną na

<sup>1</sup> Podmiotem udzielającym tego rodzaju wsparcia są tak naprawdę organizatorzy usługi, czyli jednostki samorządu terytorialnego.

cele związane z ochroną środowiska – do niej powinna być wliczona cała wartość wsparcia udzielonego przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – a pomocą horyzontalną na ochronę środowiska.

**Tabela 2.** Podmioty udzielające pomocy publicznej na ochronę środowiska (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Organy celne i skarbowe	854,7	1194,2	1420,0	557,7
Prezes Zarządu Narodowego Funduszu	40,3	170,3	50,3	491,1
Prezesa Zarządów Wojewódzkich Funduszy	1,6	8,8	5,5	21,4
Razem	896,6	1373,3	1475,8	1070,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport... 2012 r., s. 54; Raport... 2011 r., s. 33; Raport... 2010 r., s. 33; Raport... 2009 r., s. 32].

Biorąc pod uwagę cały badany okres, można zauważyć, że ponad 83% wsparcia udzielone zostało przez organy celne i skarbowe.

Cel oraz podmiot udzielający pomocy publicznej w dużym stopniu determinowały formę, w jakiej było udzielane wsparcie (tab. 3). Udzielanie pomocy na wsparcie biopaliw spowodowało, że dominującą w każdym roku formą udzielania wsparcia było obniżenie lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Udział tej formy wsparcia wynosił od ponad 52% w 2011 r. do ponad 96% w 2010 r. Na uwagę zasługuje fakt, że w 2011 r. ponad 45% wsparcia zostało udzielone w formie dotacji.

**Tabela 3.** Formy udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Obniżenie lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku	854,7	1194,2	1420,0	557,7
Dotacje	–	157,6	51,2	491,3
Pożyczki preferencyjne	36,2	6,5	3,7	20,1
Pożyczki warunkowo umorzone	5,7	14,9	0,9	1,0
Razem	896,6	1373,3	1475,8	1070,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport... 2012 r., s. 54; Raport... 2011 r., s. 33; Raport... 2010 r., s. 33; Raport... 2009 r., s. 32].

Analizując cały badany okres, można zauważyć, że blisko 84% wsparcia udzielone zostało w formie obniżenia lub zmniejszenia powodującego obniżenie opodatkowania lub wysokości podatku.

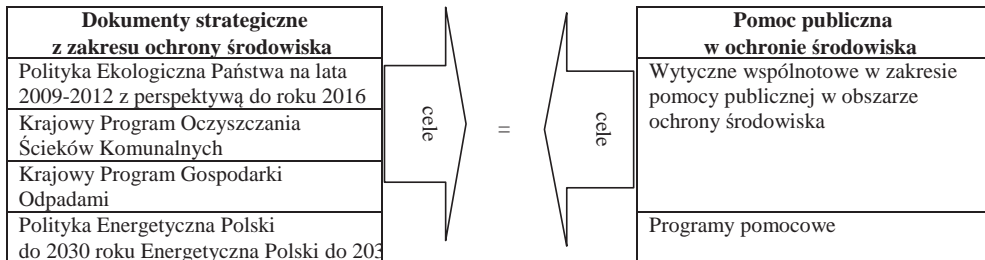
### 3. Analiza pomocy publicznej z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych

Priorytety ekologiczne każdego państwa określa dokument strategiczny pod nazwą polityka ekologiczna. W przypadku Polski obecnie obowiązującym dokumentem jest Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 [Polityka Ekologiczna Państwa... 2008]. Dokument ten określa kierunki działań systemowych w odniesieniu do ochrony środowiska, priorytety w zakresie ochrony zasobów naturalnych oraz dotyczące jakości środowiska i poprawy bezpieczeństwa ekologicznego. Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych [Krajowy Program Oczyszczania... 2003] wskazuje cele strategiczne dotyczące poprawy jakości wód powierzchniowych i podziemnych, co ma zostać osiągnięte w głównej mierze poprzez wyposażenie aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej oraz oczyszczalnie ścieków. Krajowy Program Gospodarki Odpadami [Krajowy Program Gospodarki Odpadami... 2010] definiuje zakres zadań koniecznych do zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju w sposób zapewniający ochronę środowiska, uwzględniając obecne i przyszłe możliwości i uwarunkowania ekonomiczne oraz poziom technologiczny istniejącej infrastruktury. Plan uwzględnia tendencje we współczesnej gospodarce światowej, jak również krajowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego. Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku [Polityka Energetyczna Polski... 2009] wskazuje, że podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej są m.in. rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Dokumentem regulującym udzielanie pomocy publicznej w ochronie środowiska są Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska [Wytyczne wspólnotowe...]. Pomoc w obszarze ochrony środowiska, jak pokazały przedstawione powyżej informacje, w większości udzielana jest na podstawie programów pomocowych. Dlatego najważniejszą kwestią z punktu widzenia udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy pomoc publiczna może być instrumentem wspierającym ochronę środowiska w Polsce, jest uzyskanie odpowiedzi, czy dzięki realizacji poszczególnych programów pomocowych osiągnąć są cele zapisane w dokumentach strategicznych z zakresu ochrony środowiska. Analiza powinna zatem obejmować porównanie celów środowiskowych wskazanych w dokumentach strategicznych z celami, które mają zostać osiągnięte dzięki realizacji danego programu pomocowego (rys. 1). Jeśli cele założone do osiągnięcia dzięki realizacji programów pomocowych będą zgodne z celami strategicznymi, będzie można wtedy założyć, że pomoc publiczna jest instrumentem realizacji polityki ekologicznej.

Zdecydowana większość pomocy publicznej w obszarze ochrony środowiska udzielona została na podstawie programów pomocowych. Łącznie bowiem na podstawie ośmiu największych programów w badanym okresie udzielono ponad 4,7 mld zł wsparcia, co stanowiło 98,6% całej wartości pomocy udzielonej w ochronie środowiska [Pomoc państwa N 580/2005...; Pomoc państwa N 57/2008...] (tab. 4).

Powoduje to, że w dalszych badaniach ocenie poddawana będzie pomoc udzielana na podstawie tych programów pomocowych.



**Rys. 1.** Schemat oceny zgodności celów pomocy publicznej z dokumentami strategicznymi z zakresu ochrony środowiska

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.** Główne programy z zakresu ochrony środowiska realizowane w latach 2008-2011 oraz wartość udzielonego wsparcia (w mln zł)

Program pomocowy	2008	2009	2010	2011	razem
N 57/2008 – Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw	–	276,2	1420,0	557,7	2253,9
N 54/2009 – Wsparcie na modernizację systemów przesyłania lub dystrybucji ciepła	–	–	–	311,3	311,3
N 56/2009 – Wsparcie na modernizację lub budowę (w miejsce istniejącego systemu) sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej	–	–	–	158,1	158,1
N 5/2007 – Program pomocy horyzontalnej na ochronę środowiska przeznaczonej na inwestycje służące zastosowaniu technologii zapewniających czystsza i energooszczędną produkcję oraz oszczędzanie surowców	9,4	56,3	26,1	–	91,8
N 10/2007 – Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw	27,5	79,5	18,2	–	125,2
N 580/2005 – Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw	854,7	918,0	–	–	1772,7
N 11/2007 – Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące dostosowaniu do wymogów najlepszych technik	2,9	20,7	–	–	23,6
N 6/2007 – Program pomocy horyzontalnej przeznaczonej na inwestycje służące promocji odnawialnych źródeł energii	1,7	12,2	–	–	13,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport... 2012 r., s. 54; Raport... 2011 r., s. 33; Raport... 2010 r., s. 33; Raport... 2009 r., s. 32].

Polityka Ekologiczna Państwa zawiera cele średniookresowe, których realizację przewidziano do 2016 roku. Są to:

1) uruchomienie różnorodnych mechanizmów prowadzących do rozwoju proekologicznej produkcji towarów oraz do świadomych postaw konsumenckich,

- 2) przystępowanie do systemu EMAS,
- 3) podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa,
- 4) zwiększenie roli polskich placówek badawczych we wdrażaniu ekoinnowacji,
- 5) stworzenie systemu prewencyjnego, mającego na celu zapobieganie szkodom w środowisku,
- 6) przywrócenie właściwej roli planowania przestrzennego,
- 7) zachowanie różnorodności biologicznej polskiej przyrody,
- 8) racjonalne użytkowanie zasobów leśnych przez kształtowanie ich właściwej struktury gatunkowej i wiekowej,
- 9) racjonalizacja gospodarowania zasobami wód,
- 10) rozpowszechnianie dobrych praktyk rolnych i leśnych, zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego,
- 11) przeciwdziałanie degradacji terenów rolnych, łąkowych i wodno-błotnych,
- 12) zwiększenie skali rekultywacji gleb zdegradowanych i zdewastowanych,
- 13) dokończenie dokumentowania zasobów dyspozycyjnych wód leczniczych i termalnych oraz głównych zbiorników wód podziemnych,
- 14) ograniczenie emisji  $\text{SO}_2$  i  $\text{NO}_x$ ,
- 15) 75% redukcji całkowitego ładunku azotu i fosforu w ściekach komunalnych,
- 16) utrzymanie lub osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód,
- 17) utrzymanie tendencji oddzielenia ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju,
- 18) zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych w sposób bezpieczny dla środowiska,
- 19) zamknięcie składowisk, które nie spełniają standardów UE, i ich rekultywacja,
- 20) sporządzenie spisu nieeksploatowanych składowisk odpadów wydobywczych,
- 21) eliminacja kierowania na składowiska zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów,
- 22) zorganizowanie systemu zbierania wraków samochodów i demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 23) zorganizowanie systemu sortowania i odzysku odpadów komunalnych,
- 24) dokonanie oceny narażenia społeczeństwa na ponadnormatywny hałas i podjęcie kroków w celu zmniejszenia tego zagrożenia,
- 25) zabezpieczenie społeczeństwa przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych,
- 26) stworzenie systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek.

Celem realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych jest wyposażenie aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków.

Krajowy Program Gospodarki Odpadami, uwzględniając zapisy PEP, przyjął następujące cele główne:

- 1) oddzielenie wzrostu ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju wyrażonego w PKB,
- 2) zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, jak również odzysku energii z odpadów zgodnego z wymogami ochrony środowiska,
- 3) zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska odpadów,
- 4) wyeliminowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów,
- 5) utworzenie i uruchomienie bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami.

Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku formułuje następujące cele do osiągnięcia:

- 1) dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego,
- 2) zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki,
- 3) racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla,
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego,
- 5) zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej,
- 6) budowa magazynów ropy naftowej i paliw płynnych,
- 7) zapewnienie ciągłego pokrycia zapotrzebowania na energię przy uwzględnieniu maksymalnego możliwego wykorzystania krajowych zasobów oraz przyjaznych środowisku technologii,
- 8) przygotowanie infrastruktury dla energetyki jądrowej i zapewnienie inwestorom warunków do wybudowania i uruchomienia elektrowni jądrowych opartych na bezpiecznych technologiach,
- 9) wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 r.,
- 10) osiągnięcie w 2020 r. 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych,
- 11) ochrona lasów przed nadmiernym eksploataowaniem w celu pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE,
- 12) wykorzystanie do produkcji energii elektrycznej istniejących urządzeń piętrzących,
- 13) zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach,
- 14) zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania rynków paliw i energii, a przez to przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi cen,
- 15) ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> do 2020 r. przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego,
- 16) ograniczenie emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> oraz pyłów (w tym PM10 i PM2,5) do poziomów wynikających z obecnych i projektowanych regulacji unijnych,
- 17) ograniczanie negatywnego oddziaływania energetyki na stan wód powierzchniowych i podziemnych,

**Tabela 5.** Powiązanie celów realizacji programów pomocowych z celami strategicznymi z zakresu ochrony środowiska

Program pomocowy	Cel realizacji programu pomocowego	PEP, któremu służy realizacja programu	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych	Krajowy Program Gospodarki Odpadami	Polityka Energetyczna Polski
N 57/2008	promowanie wykorzystania biopaliw i innych paliw odnawialnych zamiast oleju napędowego i benzyny do celów transportowych, przeciwdziałanie zmianom klimatu (obniżenie emisji SO <sub>2</sub> )	14	–	–	9,10
N 54/2009	zwiększenie oszczędności energii pierwotnej poprzez obniżenie ilości energii koniecznej do dystrybucji ciepła, co spowoduje zmniejszenie emisji CO <sub>2</sub> związanej z wytwarzaniem ciepła	–	–	–	15
N 56/2009	zwiększenie oszczędności energii pierwotnej poprzez zmniejszenie ilości energii koniecznej do dystrybucji energii elektrycznej, co spowoduje zmniejszenie emisji CO <sub>2</sub> związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej	–	–	–	15
N 5/2007	zmiany technologii służące zmniejszeniu zapotrzebowania na energię, wodę oraz surowce, ze szczególnym uwzględnieniem odzysku energii oraz ograniczania ilości wytwarzanych odpadów, zastosowanie lub modernizacja urządzeń służących eliminowaniu lub ograniczaniu oddziaływań szkodliwych dla środowiska, zmiany technologii służące eliminowaniu lub ograniczaniu oddziaływań szkodliwych dla środowiska, oszczędzanie energii wykorzystywanej w obiektach budowlanych	17	–	1,2	2
N 10/2007	dostosowanie istniejących źródeł spalania paliw do standardów emisyjnych, zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w stopniu wykraczającym ponad obowiązujące standardy emisyjne, zmniejszenie szkodliwych emisji, w przypadkach, w których brakuje obowiązkowych standardów emisyjnych wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła	–	–	–	1
N 580/2005	zwiększenie zastosowania paliw przyjaznych dla środowiska w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych	14	–	–	1,7,9
N 11/2007	dostosowanie instalacji do najlepszych dostępnych technik	–	–	1,2	1,2
N 6/2007	budowa lub modernizacja instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	–	–	–	7,9

Źródło: opracowanie własne.



18) minimalizacja składowania odpadów poprzez jak najszersze wykorzystanie ich w gospodarce,

19) zmiana struktury wytwarzania energii w kierunku technologii niskoemisyjnych.

Cele zapisane w dokumentach strategicznych mogą zostać połączone z celami realizacji poszczególnych programów pomocowych (tab. 5). Pozwoli to na wskazanie, czy i jakie cele strategiczne z zakresu ochrony środowiska są wspierane dzięki programom pomocowym. W tab. 5 każdemu programowi pomocowemu przypisane zostały numery celów zdefiniowanych w poszczególnych programach pomocowych.

Przeprowadzona analiza wykazała, że realizowane obecnie programy pomocowe w największym stopniu wpisują się w cele strategiczne Polityki Energetycznej. Specyfika programów pomocowych, których celem jest wsparcie produkcji biopaliw, oszczędność energii oraz ciepła, powoduje, że bardzo łatwo znaleźć bezpośrednie powiązanie między celami programu pomocowego a zapisami Polityki Energetycznej. Zdecydowanie trudniej powiązać cele programów pomocowych z celami Polityki Ekologicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że Polityka Ekologiczna jest głównym dokumentem definiującym cele ekologiczne do realizacji, a zapisy polityk sektorowych muszą być zgodne z obowiązującą polityką ekologiczną. Można więc wskazać, że udzielana pomoc bezpośrednio wpływa na osiągnięcie celów zapisanych w Polityce Energetycznej, a pośrednio przyczynia się do realizacji celów Polityki Ekologicznej.

Część celów programów pomocowych przyczynia się jednak bezpośrednio do realizacji celów zdefiniowanych w Polityce Ekologicznej. Można także powiązać cele programów pomocowych z zapisami KPGO.

#### **4. Podsumowanie**

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że znaczna część udzielanej pomocy publicznej, która ma na celu wspieranie celów środowiskowych, klasyfikowana jest jako pomoc wspierająca inne cele. Powoduje to, że dokonując analizy pomocy publicznej, należy bardzo precyzyjnie wskazywać, czy mamy na myśli pomoc, której celem udzielania jest ochrona środowiska, czy też pomoc klasyfikowaną jako wsparcie horyzontalne na ochronę środowiska.

Próba powiązania celów programów pomocowych z celami zdefiniowanymi w dokumentach strategicznych z zakresu ochrony środowiska wykazała, że realizowane programy pomocowe w największym stopniu przyczyniają się do wdrażania zapisów Polityki Energetycznej. Dochodzi więc do pośredniego realizowania dzięki pomocy publicznej Polityki Ekologicznej Państwa.



## Literatura

- Krajowy Program Gospodarki Odpadami 2014, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010.
- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2003.
- Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
- Polityka Energetyczna Polski do 2030 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
- Pomoc państwa N 57/2008 – Polska „Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw”.
- Pomoc państwa N 580/2005 – Polska „Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw” K(2007) 855.
- Pomoc państwa N 57/2008 – Polska „Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw” K(2009) 7140
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 r., Warszawa 2012.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r., Warszawa 2011.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 r., Warszawa 2010.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 r., Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j., Dz.U 2008 nr 25, poz. 150.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 115/2008.
- Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz.Urz. C82/2008.

### STATE AID AS AN INSTRUMENT SUPPORTING ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLAND

**Summary:** Granting state aid in the European Union is subject to restrictions due to the fact that the aid could have an adverse effect on competition on the internal market. The European Commission has developed a number of laws governing the state aid. Regions, areas and sectors in which it is possible to provide aid have been defined. Such an area is the protection of the environment. Well targeted for environmental purposes state aid can become a tool that will help achieve environmental objectives. This paper examines the value of the support for environmental protection in Poland in the years 2008-2012. Efforts have also been made to connect the state aid granted to the objectives defined in the strategic documents in the field of environmental protection.

**Keywords:** state aid, environmental protection, environmental policy.