

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 409

Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy

Redaktorzy naukowi
Andrzej Graczyk
Agnieszka Ciechelska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
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 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-552-0

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. Ekonomiczne podstawy polityki ochrony środowiska

Tomasz Żylicz: Ekonomia w polskiej ochronie środowiska.....	13
Dariusz Kielczewski: Problem koordynacji polityki ekologicznej i polityki społecznej w kontekście zrównoważonego rozwoju	29
Agnieszka Lorek: Ocena polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju.....	38
Zbigniew Szkop: Badanie <i>willingness to pay</i> turystów odwiedzających Śląski Park Krajobrazowy.....	48

Część 2. Informacyjne podstawy polityki ekologicznej

Agnieszka Becla: Wybrane kosztowo-zasobowe bariery wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie niektórych gmin Dolnego Śląska).....	63
Stanisław Czaja: Teoriopoznawcze oraz metodyczno-metodologiczne problemy gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski).....	84
Piotr P. Małecki: Podstawy metodologiczne tworzenia statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu – wyzwania dla Polski	102
Ksymbena Rosiek: Istota i zakres definiowania kosztów środowiskowych	112

Część 3. Instrumenty polityki ekologicznej

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Instrumenty ekonomiczne II Polityki ekologicznej państwa.....	127
Agnieszka Ciechelska: Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa	140
Bartosz Bartniczak: Możliwość wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach dotyczących rozwoju zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej	155

Część 4. Polityka ekologiczna a problemy rolnictwa

Karol Kociszewski: Ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w polskim rolnictwie	167
Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: Działalność prośrodowiskowa gospodarstw rolnych w aspekcie realizacji Programu rolnośrodowiskowego	177
Anetta Zielińska: Rozwój rolnictwa ekologicznego na obszarach przyrodniczo cennych	195

Część 5. Polityka ekologiczna a problemy energetyki

Alicja Małgorzata Graczyk: Analiza i ocena zgodności instrumentów polityki ekologicznej dotyczących odnawialnych źródeł energii z zasadami zrównoważonego rozwoju	207
Artur Ulrich: Transformacja energetyczna w Niemczech – studium projektu „Efektywność Plus”	218
Waldemar Kozłowski: Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	228
Michał Ptak: Ograniczanie emisji fluorowanych gazów cieplarnianych	239

Część 6. Zrównoważony rozwój w krajach rozwijających się

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Ekoinnowacje w strategiach firm klastra „Dolina Lotnicza”	253
Sylwia Dzedzic: Ekologiczne miasta przyszłości. Masdar City – studium przypadku	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój.....	277

Summaries

Part 1. Economic bases of environmental policy

Tomasz Żylicz: Economics in environmental protection in Poland	13
Dariusz Kielczewski: Problem of coordination of ecological policy and social policy in the context of sustainable development	29
Agnieszka Lorek: Assessment of Polish environmental policy in terms of implementation of sustainable development	38
Zbigniew Szkop: Study of <i>Willingness to Pay</i> of tourists visiting Ślęza Landscape Park	48

Part 2. Information bases of ecological policy

Agnieszka Becla: Chosen costs and resources barriers of using information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of some Lower Silesian communes)	63
Stanisław Czaja: Theoretical, cognitive and methodological problems of accumulation and utilization of information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of chosen of Lower Silesia, Lubuska Province and Wielkopolska communities)	84
Piotr P. Małecki: Methodological base for environmental costs statistics according to the new Eurostat requirements and resulting challenges for Poland	102
Ksymbena Rosiek: The nature and scope of environmental costs defining	112

Part 3. Ecological policy tools

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Economic instruments of II State Ecological Policy	127
Agnieszka Ciechelska: Review and evaluation of chosen municipal waste management tools	140
Bartosz Bartniczak: The ability to use financial instruments in projects relating to sustainable multi-model urban mobility	155

Part 4. Ecological policy vs. agriculture problems

Karol Kociszewski: Economic instruments of environment protection in Polish agriculture	167
--	-----

Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: The environmentally-friendly activity of farms in the aspect of Agri-environmental Programme realization.....	177
Anetta Zielińska: The development of ecological farming in natural valuable areas	195

Part 5. Ecological policy vs. power industry problems

Alicja Małgorzata Graczyk: Analysis and assessment of ecological policy instruments of RES in accordance with sustainable development principles.....	207
Artur Ulrich: Energy transition in Germany – study of Efficiency Plus project.....	218
Waldemar Kozłowski: Assessment of investment potential of wind power industry through the prism of environmental conditions on the example of Warmian-Masurian Voivodeship	228
Michał Ptak: Reducing the emissions of fluorinated greenhouse gases.....	239

Part 6. Sustainable development in developing countries

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Eco-innovations in the strategies of enterprises from “Aviation Valley” cluster.....	253
Sylwia Dzedzic: Ecological future cities. Masdar City – a case study.....	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innovations in developing countries vs. sustainable development	277

Piotr P. Małecki

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: maleckip@uek.krakow.pl

PODSTAWY METODOLOGICZNE TWORZENIA STATYSTYKI KOSZTÓW ŚRODOWISKOWYCH WEDŁUG NOWYCH WYMOGÓW EUROSTATU – WYZWANIA DLA POLSKI

METHODOLOGICAL BASE FOR ENVIRONMENTAL COSTS STATISTICS ACCORDING TO THE NEW EUROSTAT REQUIREMENTS AND RESULTING CHALLENGES FOR POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.409.07

Streszczenie: W artykule podjęto zagadnienie sprawozdawczości statystycznej dotyczącej kosztów środowiskowych ponoszonych w gospodarce narodowej w Polsce. Nowe regulacje prawne Unii Europejskiej nakładają bowiem na państwa członkowskie obowiązki sprawozdawcze z tego zakresu w oparciu o specjalne wymogi zgodnie z obowiązującym kwestionariuszem sporządzonym przez Eurostat. W artykule przedstawiono zasady tworzenia sprawozdawczości statystycznej dotyczącej kosztów środowiskowych według tych nowych zasad. Przeanalizowano także założenia metodologiczne rachunku wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013, sporządzonego przez GUS według nowych wymogów Eurostatu, co było działaniem pilotażowym, przygotowującym do przyszłych obowiązków w tym zakresie. W artykule przedstawiono też krytyczną ocenę założeń metodologicznych przyjętych do tworzenia kalkulacji wydatków na ochronę środowiska i wypełniania kwestionariusza Eurostatu, wskazując na usterki metodologiczne, które wymagają usunięcia.

Słowa kluczowe: koszty środowiskowe, wydatki na ochronę środowiska, sprawozdawczość statystyczna, Eurostat.

Summary: The paper treats about the problem of statistical reporting of environmental costs incurred in Polish economy. New legal regulations of the European Union impose on member states some reporting prerequisites in this regard based on special requirements in line with binding questionnaire prepared by Eurostat. The article lists rules for statistical reporting on environmental costs according to these new regulations. The author also analyzes methodological assumptions behind the statement of expenditures on environmental protection in Poland between 2010 and 2013, which was prepared by National Statistical Office according to the new Eurostat requirements. The latter was a pilot initiative in order to prepare for future reporting requirements in this respect. The paper also contains critical assessment of meth-

odological assumptions used for calculation of expenditures on environmental protection and used in Eurostat questionnaire. The author shows these methodological errors so that these are removed in future.

Keywords: environmental costs, expenditures on environmental protection, statistical reporting, Eurostat.

1. Wstęp

Zgodnie z zapisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dotychczasowe rozporządzenie nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska [Rozporządzenie nr 538/2014] kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, mają obowiązek sporządzać i przekazywać do Eurostatu sprawozdania dotyczące wielkości ponoszonych kosztów środowiskowych (określanych we wspomnianym rozporządzeniu jako wydatki na ochronę środowiska). Pierwszym okresem sprawozdawczym ma być rok 2015. Jednakże GUS w ramach projektu pilotażowego sporządził rachunek wydatków na ochronę środowiska w Polsce dla okresu wcześniejszego, to jest lat 2010-2013.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zasad sporządzania statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu, ocena założeń metodologicznych przyjętych do tworzenia rachunku wydatków na ochronę środowiska i wypełniania obowiązującego kwestionariusza Eurostatu w ramach wspomnianego projektu pilotażowego, jak też płynące stąd wnioski na przyszłość. Zawarte w artykule treści oparte są na szczegółowych kalkulacjach sporządzonych przez GUS. Zostały one obszernie opisane w opracowaniu *Rachunek wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013* [Rachunek 2014].

2. Podstawy tworzenia statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniające dotychczasowe Rozporządzenie nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska, wprowadza do tychże rachunków dodatkowy element – „Moduł rachunków wydatków na ochronę środowiska”. W istocie rzeczy rozszerza to zakres obowiązków prowadzenia rachunków o dodatkowe elementy, jakimi są – zgodnie z terminologią przyjętą w niniejszym artykule – koszty środowiskowe. W treści wspomnianego rozporządzenia używa się jednak określenia „wydatki na ochronę środowiska” i definiuje je jako „zasoby gospodarcze przeznaczane na ochronę środowiska przez jednostki będące rezydentami” (art. 1). Ochrona środowiska obejmuje przy tym wszystkie rodzaje działalności i działań, których głównym celem jest ograniczanie oraz eliminacja zanieczyszczeń i wszelkich innych form degradacji

środowiska, jak również zapobieganie tym zjawiskom. Zalicza się do nich także działania podejmowane w celu odnowy zdegradowanego środowiska. Istotne jest przy tym, że te działania, które są wprawdzie korzystne dla środowiska, ale mają na celu przede wszystkim spełnienie wymagań technicznych lub wymogów wewnętrznych w zakresie higieny lub bezpieczeństwa i ochrony w przedsiębiorstwie czy innej instytucji, nie są w powyższej definicji ujęte.

Zgodnie z zapisami załącznika IV do omawianego rozporządzenia „Moduł rachunków wydatków na ochronę środowiska”, w rachunkach wydatków na ochronę środowiska dane przedstawiane są w sposób zgodny z danymi sporządzanymi na potrzeby ESA (*European System of Accounts*)¹. Dotyczą one wydatków na ochronę środowiska rozumianych szeroko – jako „zasoby gospodarcze przeznaczane na ochronę środowiska przez jednostki będące rezydentami”. Rachunki takie umożliwiają zestawienie krajowych wydatków na ochronę środowiska, które definiuje się dokładniej jako „sumę wykorzystania usług związanych z ochroną środowiska przez jednostki będące rezydentami, nakładów brutto na środki trwałe przeznaczone na działalność związaną z ochroną środowiska oraz transferów związanych z ochroną środowiska, które nie stanowią odpowiedników powyższych pozycji, pomniejszoną o finansowanie przez zagranicę” [Załącznik 2014].

Rachunki wydatków na ochronę środowiska powinny opierać się na już istniejących informacjach z rachunków narodowych (rachunków produkcji i tworzenia dochodów, nakładów brutto na środki trwałe według Statystycznej Klasyfikacji Działalności Gospodarczych w Unii Europejskiej – NACE Rev. 2², tablic podaży i wykorzystania, danych opartych na klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych), statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw, rejestru przedsiębiorstw i innych podobnych źródeł. Do raportowania danych krajowych dotyczących wydatków na ochronę środowiska wykorzystywana będzie także klasyfikacja działalności związanych z ochroną środowiska – CEPA³.

Zgodnie z CEPA każdy składnik nakładów (wydatków) ponoszonych na ochronę środowiska winien być przyporządkowany do określonej dziedziny (ochrony środowiska) według celu prowadzonej działalności, przy czym nakłady na działania i działalności, którym można przypisać więcej niż jedną dziedzinę (np. administracja), powinny być podzielone na różne dziedziny (obszary). W ramach CEPA zostało

¹ System Rachunków Narodowych zalecany przez Unię Europejską.

² NACE (*fr. Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*) to stworzona na potrzeby statystyczne klasyfikacja działalności gospodarczych w Unii Europejskiej. NACE Rev. 2 oznacza uaktualnioną (drugą z kolei) wersję tej klasyfikacji, obowiązującą od początku 2008 r. W Polsce odpowiednikiem NACE Rev. 2 jest Polska Klasyfikacja Działalności – PKD 2007.

³ CEPA (*ang. Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure*) to obowiązująca do celów sprawozdawczych klasyfikacja działalności i nakładów (wydatków) w ochronie środowiska. Polskim odpowiednikiem CEPA jest Polska Klasyfikacja Statystyczna Dotycząca Działalności i Urządzeń Związanych z Ochroną Środowiska.

wyróżnionych dziewięć głównych dziedzin ochrony środowiska, przy czym każda z nich podzielona jest na niższe szczeble (kategorie i podkategorie). Dziedziny te to:

- ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu – CEPA 1;
- gospodarka ściekowa – CEPA 2;
- gospodarka odpadami – CEPA 3;
- ochrona i poprawa gleb, wód podziemnych i powierzchniowych – CEPA 4;
- zmniejszenie hałasu i wibracji (z wyłączeniem ochrony miejsc pracy) – CEPA 5;
- ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu – CEPA 6;
- ochrona przed promieniowaniem (z wyłączeniem bezpieczeństwa zewnętrznego) – CEPA 7;
- działalność badawczo-rozwojowa w zakresie ochrony środowiska – CEPA 8;
- pozostała działalność związana z ochroną środowiska – CEPA 9.

Dane sprawozdawcze dotyczące wydatków na ochronę środowiska, przygotowywane przez kraje członkowskie Unii Europejskiej, mają być zestawiane i przekazywane w cyklach rocznych. Do sporządzania sprawozdań służy specjalnie przygotowany przez Eurostat kwestionariusz sprawozdawczy [Eurostat 2014]. Zebrane w nim dane mają prezentować poniesione w każdym kraju członkowskim wydatki na ochronę środowiska w odniesieniu do działalności podstawowej, drugorzędnej i pomocniczej w następujących sektorach:

- sektor instytucji rządowych i samorządowych (w tym instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych) oraz przedsiębiorstwa i instytucje finansowe świadczące usługi związane z ochroną środowiska,
- gospodarstwa domowe, sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz przedsiębiorstwa i instytucje finansowe będące konsumentami usług związanych z ochroną środowiska,
- sektor – zagranica (transfery związane z ochroną środowiska).

Zgodnie z zapisami rozporządzenia zmieniającego dotychczasowe rozporządzenie w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska kraje członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek opracowywania rachunków wydatków na ochronę środowiska według określonych elementów zdefiniowanych zgodnie z ESA. Do elementów tych należą:

- produkcja globalna usług związanych z ochroną środowiska (rozdzielając produkcję globalną rynkową, produkcję globalną nierynkową i produkcję globalną działalności pomocniczej),
- zużycie pośrednie usług związanych z ochroną środowiska przez producentów wyspecjalizowanych,
- import i eksport usług związanych z ochroną środowiska,
- podatek od wartości dodanej (VAT) i inne podatki pomniejszone o dotacje do produktów związanych z ochroną środowiska,
- nakłady brutto na środki trwałe oraz nabycie pomniejszone o rozdysponowanie niefinansowych aktywów „nieprodukowanych” na rzecz produkcji usług związanych z ochroną środowiska,

- spożycie usług związanych z ochroną środowiska,
- transfery związane z ochroną środowiska (otrzymane/zapłacone).

W odniesieniu do wyszczególnionych elementów (zgodnie z ESA) raportowane dane przygotowywane są dodatkowo w podziale na dwie grupy. Pierwszą stanowią tzw. producenci usług związanych z ochroną środowiska oraz konsumenci tychże usług, drugą natomiast – kategorie klasyfikacji działalności związanych z ochroną środowiska. Ta ostatnia podzielona jest dodatkowo na cztery następujące podgrupy:

1. działalność w zakresie sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz transfery związane z ochroną środowiska;
2. działalność pomocnicza przedsiębiorstw;
3. przedsiębiorstwa w ramach ich działalności drugorzędnej i jako „producentów” wyspecjalizowanych;
4. gospodarstwa domowe jako konsumenci.

Dane dotyczące pierwszej podgrupy pogrupowane są w następujące dziedziny ochrony środowiska: CEPA 2; CEPA 3; łącznie CEPA 1, CEPA 4, CEPA 5 i CEPA 7; CEPA 6 oraz łącznie CEPA 8 i CEPA 9. Druga podgrupa obejmuje dane pogrupowane w takie obszary, jak: CEPA 1; CEPA 2; CEPA 3 oraz łącznie CEPA 4, CEPA 5, CEPA 6, CEPA 7, CEPA 8 i CEPA 9. Dane dotyczące trzeciej podgrupy pogrupowane są w trzy dziedziny, tj.: CEPA 2, CEPA 3 i CEPA 4, a ostatnia podgrupa obejmuje dane pogrupowane jedynie w dwie dziedziny, tj.: CEPA 2 i CEPA 3.

3. Założenia metodologiczne pilotażowego rachunku wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013, sporządzonego według nowych wymogów Eurostatu

Tworząc omawianą pilotażową kalkulację wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013 w oparciu o nowe wymogi Eurostatu, wykorzystano w znacznej mierze dotychczasowe metody i źródła badań prowadzonych od wielu lat przez GUS i częściowo przez Ministerstwo Środowiska (zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej). Badania te dotyczyły szeroko rozumianych wydatków na ochronę środowiska ponoszonych w całej gospodarce narodowej i obejmowały następujące elementy:

- nakłady na środki trwałe w ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz ich efekty,
- wydatki bieżące ochrony środowiska w jednostkach, z określonych wybranych sekcji klasyfikacji NACE Rev. 2,
- wydatki bieżące ochrony środowiska w gospodarstwach domowych.

Badania nakładów na środki trwałe w ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz ich efektów rzeczowych przeprowadzane były raz w roku. Dokonano tego w oparciu o załącznik do sprawozdań F-03 (sprawozdanie o stanie i ruchu środków trwałych), SP (roczna ankieta przedsiębiorstwa) i SG-01 (statystyka gminy), doty-

czący nakładów na środki trwale służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz uzyskanych efektów rzeczowych. Z kolei badania dotyczące bieżących wydatków na ochronę środowiska ponoszonych przez przedsiębiorstwa i inne podmioty zinstytucjonalizowane przeprowadzane były co trzy lata w oparciu o kwestionariusz o kosztach bieżących poniesionych na ochronę środowiska – OŚ-29/k. Okresowo zatem badano podmioty z określonych sekcji klasyfikacji NACE, a w latach między badaniami wielkości wydatków były doszacowywane. Do roku 2013 badania te przeprowadzało Ministerstwo Środowiska przy użyciu kwestionariusza tradycyjnego wysyłanego drogą pocztową. Natomiast od 2014 r. badania te prowadził GUS, wykorzystując specjalny formularz elektroniczny zamieszczony na portalu sprawozdawczym.

Także co trzy lata wykonywane były badania dotyczące wydatków gospodarstw domowych na ochronę środowiska. Przeprowadzono je w formie ankiety skierowanej do około 4000 wybranych losowo gospodarstw domowych przy użyciu kwestionariusza o wydatkach poniesionych na ochronę środowiska w gospodarstwach domowych według rodzajów nakładów i elementów środowiska – OS-GD. Tak samo jak w przypadku badań prowadzonych wśród podmiotów zinstytucjonalizowanych w latach między badaniami wielkości wydatków były szacowane.

Analizowany w tym artykule pilotażowy rachunek wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013 został opracowany, zgodnie z wymogami Eurostatu, w podziale na cztery sektory:

1. sektor producentów wyspecjalizowanych w zakresie usług w ochronie środowiska,
2. sektor producentów niewyspecjalizowanych w zakresie usług w ochronie środowiska, ale świadczących takie usługi,
3. sektor gospodarstw domowych,
4. sektor – zagranica.

Sektor producentów wyspecjalizowanych w zakresie usług w ochronie środowiska obejmuje sekcję O klasyfikacji NACE Rev. 2 (administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne) oraz sekcję E (odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców, działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami). Działalność z sekcji E odnosi się zarówno do podmiotów publicznych, jak i prywatnych.

W ramach sektora producentów niewyspecjalizowanych w zakresie usług w ochronie środowiska, ale świadczących takie usługi, wyróżnia się dodatkowo działalność drugorzędną oraz pomocniczą. Działalność drugorzędna obejmuje część sekcji D (wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych). Natomiast działalność pomocnicza obejmuje wiele sekcji. Są to: sekcja A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), sekcja B (górnictwo i wydobywanie), sekcja C (przetwórstwo przemysłowe), część sekcji D (wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz,

parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych), sekcja E (pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody), sekcja F (budownictwo), sekcja G (handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, w tym motocykle), sekcja H (transport i gospodarka magazynowa), sekcja I (działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi), sekcja J (informacja i komunikacja), sekcja K (działalność finansowa i ubezpieczeniowa), sekcja L (działalność związana z obsługą rynku nieruchomości), sekcja M (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna), sekcja N (działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca), sekcja P (edukacja), sekcja Q (opieka zdrowotna i pomoc społeczna), sekcja R (działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; pozostała działalność usługowa), sekcja S (gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników), sekcja T (gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby) oraz sekcja U (organizacje i zespoły eksterytorialne).

4. Uwagi krytyczne do założeń metodologicznych przyjętych do tworzenia rachunku wydatków na ochronę środowiska i wypełniania kwestionariusza Eurostatu

Analiza opracowania *Rachunek wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013*, w którym dokonano pilotażowego, zgodnie z nowymi wymogami Eurostatu, skalkulowania wydatków na ochronę środowiska w okresie 2010-2013, daje podstawę do sformułowania kilku wątpliwości czy też krytycznych uwag co do zasadności przyjętych założeń metodologicznych. Należy jednakże dodać, że często wynikają one z interpretacji narzuconych ogólnie przez Eurostat. Krytyczne sformułowania, prowadzące niekiedy do konkretnych sugestii zmian, dotyczą następujących opisanych poniżej kwestii.

Istotna uwaga krytyczna odnosi się do braku jednoznacznego określenia, czym są „wydatki na ochronę środowiska”. Można wprawdzie przyjąć wspomnianą już definicję zawartą w załączniku IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska. Określa ona krajowe wydatki na ochronę środowiska jako sumę: wykorzystanych usług związanych z ochroną środowiska przez jednostki będące rezydentami, nakładów brutto na środki trwałe przeznaczone na działalność związaną z ochroną środowiska oraz innych transferów związanych z ochroną środowiska, pomniejszoną o finansowanie przez zagranicę. Jednakże definicja ta sformułowana jest „językiem ESA” i nie jest spójna z nazewnictwem nauki o finansach.

Najogólniej mówiąc, wydatki to rozchód środków pieniężnych poniesionych w celu zaspokojenia zobowiązań wobec innych podmiotów. I tak jest to zapewne rozumiane przez podmioty wypełniające kwestionariusze sprawozdawcze. Warto natomiast w połączeniu z tak interpretowaną definicją wydatków przytoczyć obszerną definicję ochrony środowiska czy też działań na rzecz ochrony środowiska,

która jest zawarta w kwestionariuszu Eurostatu [Eurostat 2014]. W definicji tej, jak też w innych interpretacjach Eurostatu [por. np. Eurostat 2007, s. 54-55] wielokrotnie jest mowa o celu głównym (ang. *mainly aim, main purpose* itp.) – działalności na rzecz ochrony środowiska, czy też bezpośrednim z nią powiązaniu (ang. *directly linked with...*), a w konsekwencji – o celu głównym poniesionych wydatków. Trudno jednak znaleźć odpowiedź na pytanie: jak mierzy się ten cel główny, ewentualnie jak zdecydować, które działanie stanowi cel główny, a które nie? Zasadne byłoby zatem – w przyjętej metodologii tworzenia rachunku wydatków na ochronę środowiska – jednoznaczne odniesienie się do tych dylematów, a może nawet określenie, co oznacza w tym kontekście cel główny.

Przy zbieraniu danych dotyczących wydatków na ochronę środowiska w celu wypełnienia kwestionariusza Eurostatu w sposób nieuzasadniony używa się zamiennie lub komplementarnie takich kategorii ekonomicznych, jak: wydatki, koszty, nakłady – na ochronę środowiska/na środki trwale służące ochronie środowiska. Dotyczy to wykorzystywanych w badaniu formularzy sprawozdawczych, tj. OS-GD, OS-29/k oraz załącznika do sprawozdań: F-03, SP i SG-01. Tymczasem wydatki, koszty, nakłady są różnymi kategoriami ekonomicznymi [Micherda 2012, s. 169-170]:

- wydatek to rozchód środków pieniężnych w formie gotówkowej lub bezgotówkowej, który likwiduje zobowiązania wobec innych podmiotów;
- koszt to wyrażone wartościowo zużycie zasobów, które jest niezbędne do uzyskania określonego efektu użytecznego;
- nakład to celowe zużycie zasobów w związku z prowadzoną działalnością. Przy czym może być on wyrażony w mierniku ilościowym lub wartościowym.

Istotne jest przy tym, że wydatek i koszt nie muszą wystąpić równocześnie. Może pojawić się koszt, z którym w ogóle nie wiąże się wydatek (np. koszt amortyzacji urządzeń służących ochronie środowiska), a także wydatek bez kosztu (np. spłata raty kredytu na zakup urządzeń służących ochronie środowiska). Tak więc różnica między wydatkiem a kosztem ma tu istotne znaczenie. Jest o tym też mowa w analogicznym do polskiego raporcie o wydatkach na ochronę środowiska norweskiego urzędu statystycznego [Statistics Norway 2014, s. 8].

Wobec przedstawionych wątpliwości należałoby podjąć decyzję, czy dane o wydatkach na ochronę środowiska czy też o kosztach ochrony środowiska (ujęcie „kasowe” czy „memoriałowe”) będą nadal zbierane i sprawozdawane w odniesieniu do całej gospodarki narodowej. W obecnym systemie sprawozdawczości GUS wydatki na ochronę środowiska dotyczą tylko gospodarstw domowych (kwestionariusz OS-GD). Natomiast w odniesieniu do podmiotów zinstytucjonalizowanych (głównie przedsiębiorstw) zbierane są dane o kosztach (bieżących) ochrony środowiska (kwestionariusz OS-29/k). W przypadku pozostania przy kategorii „wydatki” należałoby w przyszłości dokonać zmiany kwestionariusza OS-29/k, tak by zbierane były dane o – jednoznacznie określonych – wydatkach na ochronę środowiska.

Kolejna uwaga odnosi się do pojęcia „nakłady na środki trwale służące ochronie środowiska” (załącznik do sprawozdań: F-03, SP i SG-01). W istocie rzeczy na pod-

stawie tego formularza gromadzone są dane o rocznych wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska, które następnie wykorzystywane są do tworzenia sprawozdawczości o szeroko rozumianych wydatkach na ochronę środowiska w całej gospodarce narodowej. W związku z tym bezzasadne jest uwzględnianie w rachunku wydatków – za sprawozdaniem OS-29/k – kosztów amortyzacji środków trwałych (służących ochronie środowiska), gdyż następuje tu podwójne ujmowanie w kalkulacji tych samych wielkości. Poza tym – jak już wcześniej nadmieniono – amortyzacja nie jest wydatkiem.

W obowiązującym kwestionariuszu Eurostatu występuje kategoria VAT obok innych transferów pieniężnych na rzecz ochrony środowiska. Ujmowanie VAT w rachunku wydatków na ochronę środowiska ma uzasadnienie jedynie w odniesieniu do gospodarstw domowych i sektora publicznego. W sektorze przedsiębiorstw praktycznie zawsze wydatek z tytułu VAT jest odliczany, czyli w ostatecznym rozliczeniu – nieponoszony. Na podstawie dostępnych materiałów źródłowych trudno określić, czy VAT od usług i urządzeń ochrony środowiska zakupywanych przez przedsiębiorstwa uwzględniany jest w raportowanych danych o wydatkach na ochronę środowiska w całej gospodarce narodowej. Jeśli tak jest, to w przyszłości element ten winien zostać pominięty (oczywiście z wyjątkiem gospodarstw domowych i sektora publicznego).

5. Podsumowanie

Unia Europejska za pośrednictwem Eurostatu nakłada na kraje członkowskie nowe obowiązki w zakresie tworzenia jednolitej sprawozdawczości statystycznej dotyczącej kosztów środowiskowych ponoszonych przez gospodarki narodowe tych krajów. Adekwatne dane winny być gromadzone i sprawozdawane w wymaganym przez Eurostat układzie – w oparciu o specjalny kwestionariusz. Implikuje to szereg problemów o charakterze metodologicznym.

W ramach prac pilotażowych GUS sporządził kalkulację wydatków na ochronę środowiska w całej gospodarce narodowej za okres 2010-2013 zgodnie z wymogami Eurostatu, co nie było zadaniem łatwym. W sposób naturalny wykorzystano dotychczasowe badania w podobnym zakresie, prowadzone od lat w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej. Jednakże metodyka dotychczas stosowana różniła się istotnie w niektórych miejscach od obecnych wymogów Eurostatu. Spowodowało to konieczność przyjęcia pewnych uproszczeń, modyfikacji itp., co w sposób oczywisty wpłynęło na jakość uzyskanego materiału sprawozdawczego. Ponadto kalkulacje dotyczące rachunku wydatków na ochronę środowiska muszą być zgodne z różnymi obowiązującymi systemami dotyczącymi sporządzania sprawozdań do celów statystyki – ESA, CEPA. Szczególnie trudne okazało się uzyskanie kompatybilności w tym zakresie. Ponieważ analizowany rachunek wydatków na ochronę środowiska jest efektem działań o charakterze pilotażowym, dopuszczalne

jest występowanie w nim pewnych usterek metodologicznych, na które w niniejszym artykule zwrócono uwagę w celu ich usunięcia.

Literatura

Eurostat, 2007, *Environmental expenditure statistics*, General Government and Specialized Producers data collection handbook.

Eurostat, 2014, *Questionnaire for EPE Legal Module*, February.

Micherda B. (red.), 2012, *Podstawy rachunkowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rachunek wydatków na ochronę środowiska w Polsce w latach 2010-2013 (w ramach umowy o dotację: „Europejskie Rachunki Ekonomiczne Środowiska: moduł wydatków na ochronę środowiska (EEEA-EPEA)” nr 50904.2012.004-2012.439), lipiec 2014, Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 538/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska, Dz.U. L 158 z 27.5.2014.

Statistics Norway, 2014, *Environmental Protection Expenditure Accounts, New reporting requirements and basic data needed*.

Załącznik IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 538/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska, Dz.U. L 158 z 27.5.2014.