

## **Rola państwa w subsydiowaniu ochrony środowiska**

### WPROWADZENIE

Interwencje państwa dokonywały się w przeszłości i dokonują obecnie na wielu płaszczyznach i z różną siłą oddziaływania. Odwieczny spór dotyczy ich celowości. Udział państwa w procesach gospodarczych można zaakceptować w sytuacji, gdy udowodniona zostanie jego praktyczna przydatność i zachowana zostaje zasada praworządności. Państwo, realizując swoje funkcje, powinno zapewniać jak najlepsze warunki do sprawnego funkcjonowania rynku, którego częścią jest także rynek dóbr i usług środowiskowych. Ponieważ rynek nie jest narzędziem idealnym, państwo ingeruje w przypadku występowania ekologicznych efektów zewnętrznych, wykorzystując szereg instrumentów. Powstają jednak pytania: Czy subsydia publiczne są odpowiednim narzędziem oddziaływania państwa na zachowania ekologiczne uczestników rynku? W jakiej postaci mogą być stosowane? oraz Czy subsydiowanie ochrony środowiska pozostaje zgodne z zasadami gospodarki rynkowej?

### ZADANIA PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

Rolą państwa w odniesieniu do współczesnej gospodarki jest zapewnienie przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, czyli zasad wolności gospodarczej, poszanowania własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości [Winiarski (red.), 2006, s. 31]. Zadaniem państwa jest więc tworzenie podstaw do prowadzenia interesów ekonomicznych podmiotów, wobec których spełnia ono funkcje władcze. T. Kaczmarek zwraca uwagę, że we wszystkich modelach regulowanej gospodarki rynkowej (od liberalnej aż po społeczną gospodarkę rynkową) przyjmuje się odpowiedzialność państwa za szereg istotnych obszarów, takich m.in. jak [Kaczmarek, 2004, s. 94]:

- inicjowanie badań naukowych, subsydiowanie nowych technologii,
- utrzymywanie ogólnej równowagi i zdolności gospodarki do wzrostu,
- regulacja stosunków na rynku pracy, zapobieganie nadmiernemu bezrobociu,
- troska o równowagę bilansu płatniczego,

- kształtowanie reguł stosunków gospodarczych z zagranicą,
- odpowiedzialność za jakościowe i strukturalne skutki branżowych polityk gospodarczych, czyli polityki energetycznej, transportowej, ekologicznej,
- ochrona środowiska naturalnego.

Istnieje powszechna zgodność, że kluczem do trwałego rozwoju gospodarki jest rynek i prywatna przedsiębiorczość, państwo natomiast powinno odgrywać ważną, ale uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym. Kwestią dyskusyjną jest jednak zakres funkcji państwa. Problemem do rozwiązania pozostają więc odpowiednie proporcje w jakich wykorzystuje się oba mechanizmy – państwo i rynek. Państwo realizując swoje funkcje powinno zapewniać jak najlepsze warunki do sprawnego funkcjonowania rynku, z czym wiąże się ograniczenie zakresu ingerencji w działania mechanizmu rynkowego, z drugiej strony powinno korygować nadmierne negatywne konsekwencje tegoż mechanizmu [Sochacka-Krysiak, 1997, s. 12].

W minionym stuleciu nastąpiło zwiększenie ekonomicznej roli państwa w gospodarce. Wielu ekonomistów uważa jednak, że większość działań rządów z punktu widzenia ekonomicznej efektywności jest nieudana. Dlatego zakres interwencjonizmu państwowego powinien mieć charakter optymalny i winien być wyznaczony w oparciu o ekonomiczne kryteria. L. Balcerowicz wskazuje, że dotychczasowe podstawy ingerencji państwa, związane z niedoskonałością rynku, tj. istnienie dóbr publicznych oraz efektów zewnętrznych, mogą być błędnie przyjęte, choćby z uwagi na mniejszą ilość dóbr publicznych niż zwykle się zakładać w ekonomii. Ponadto, z twierdzenia Coase'a wynika, że niektóre efekty zewnętrzne mogą zostać zlikwidowane bez ingerencji państwa, lecz za pośrednictwem bezpośrednich negocjacji między zainteresowanymi stronami [Balcerowicz, (http)]. W rzeczywistości w gospodarce rynkowej, gdy pojawi się któraś z ułomności rynku, np. efekty zewnętrzne związane z zanieczyszczonym środowiskiem, sięga się do interwencji państwa. Państwo ingeruje w przypadku występowania ekologicznych efektów zewnętrznych, gdyż nieregulowany rynek może wytwarzać zbyt dużą ilość zanieczyszczeń środowiska. Rząd może wykorzystać swoje wpływy w celu kontrolowania szkodliwych efektów zewnętrznych, poprzez nakładanie podatków na te rodzaje działalności, które powodują powstawanie zewnętrznych kosztów publicznych lub też subsydiować działania korzystne społecznie. Wydaje się więc, że istnieją uzasadnione powody, by państwo stawało ponad alokacyjnymi decyzjami, wynikającymi z rynkowej gry podaży i popytu.

#### SUBSYDIA JAKO NARZĘDZIA POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA

Państwo wpływa i kontroluje działalność gospodarczą, zgodnie z wytyczonymi kierunkami polityki gospodarczej, wykorzystując trzy grupy narzędzi. Są

to regulacje oraz kontrole, instrumenty podatkowe oraz wydatki publiczne i płatności transferowe. Regulacje oraz kontrole obligują lub zachęcają podmioty gospodarcze oraz społeczeństwo do podejmowania pewnych działań ekonomicznych bądź powstrzymywania się od innych (np. rygorystyczne przepisy ograniczające wielkość emisji zanieczyszczeń w przedsiębiorstwach mobilizują przedsiębiorców do stosowania najlepszych dostępnych technologii produkcji w celu ograniczenia presji działalności gospodarczej na środowisko naturalne). Z kolei instrumenty podatkowe, zmniejszając prywatny dochód podatnika, zapewniają rządowi środki na wydatki publiczne, ponoszone zgodnie z wytyczonymi założeniami polityki gospodarczej i społecznej.

Jednym z istotnych instrumentów oddziaływania państwa na procesy gospodarcze są wydatki publiczne, będące pomocą państwa. Pomoc państwa, nazywana w ustawodawstwie krajowym pomocą publiczną, obejmuje wszelkie środki pochodzące ze źródeł publicznych, udostępnione w jakiegokolwiek formie przysparzające określonym podmiotom korzyści, jakich nie mogliby uzyskać, w ramach prowadzonej działalności. Ponieważ pomoc taka może przyczynić się do zniekształcenia warunków konkurencyjności na rynku, musi być racjonalna i udzielana w oparciu o wyznaczone zasady, z których najważniejszymi są zasada pomocniczości i zasada subsydiarności.

Pomoc państwa może mieć różną formę. Specyfiką bezpośredniej pomocy państwa jest bezpośredni przepływ publicznych środków pieniężnych z budżetu państwa, jednostek samorządowych, lub innych podmiotów czy instytucji finansowanych ze środków publicznych do beneficjenta pomocy. Pośrednia pomoc występuje, gdy państwo lub inna instytucja publiczna zrzeka się egzekwowania od beneficjentów pomocy należnych środków pieniężnych. Ten rodzaj pomocy powoduje uszczuplenie wpływu środków publicznych [Woźniak, 2003, s. 619].

Pomoc publiczna jest działaniem wspierającym wybrane podmioty lub sektory gospodarcze. Zakres jej stosowania i wykorzystywane narzędzia zależą od kierunków i celów polityki gospodarczej realizowanej w danym kraju. Pomoc taka stanowi subsydlum publiczne. Subsidiulm jest terminem wywodzącym się od łacińskiego słowa *subsidiulm* oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe [Rysiewicz (red.), 1962, s. 630]. Współcześnie subsydlum oznacza każdy dobrowolny zasłtek pieniężny udzielany podmiotowi lub organizacji itp. [Głuchowski (red.), 2001, s. 290]. Pomoc taka nie musi być udzielana wyłącznie z wykorzystaniem środków publicznych, nie musi też przybierać formy pieniężnej. Podmiotami subsydlującymi mogą być także podmioty działające w sektorze prywatnym, np. komercyjne instytucje finansowe, prywatni przedsiębiorcy, a nawet gospodarstwa domowe.

W opisie subsydlów stosuje się często alternatywne kategorie, takie jak: wsparcie, pomoc, transfery finansowe. Za wspólną cechę subsydlów publicznych, mimo że odmiennie definiowanych w różnych krajach, uznaje się to, że są

one skutkiem działania rządu (administracji rządowej i samorządowej) lub innych instytucji i generują jakieś korzyści dla producentów lub konsumentów poprzez dopełnienie ich dochodów lub pomniejszanie kosztów przez nich ponoszonych [OECD, 2005, s. 16]. Subsydia zwane są niekiedy subwencjami lub dotacjami. Wydaje się jednak, że właściwsza jest zależność odwrotna, bowiem subwencje lub dotacje są jedną z wielu form subsydiowania. OECD za subsydia uznaje wszelkie środki, które prowadzą do utrzymania cen dla konsumentów poniżej poziomu rynkowego lub dla producentów powyżej poziomu rynkowego, lub redukują koszty dla konsumentów i producentów poprzez wsparcie pośrednie lub bezpośrednie [OECD, 2006, s. 7].

S. Owsiak zwraca uwagę, że w systemie rachunków narodowych za subsydia (nazywane niekiedy subwencjami) wykazywane w rachunku tworzenia dochodów, uznaje się tylko takie subsydia rządowe oraz subsydia od instytucji UE, które zasilają podmioty w środki rządowe w sposób sukcesywny. Ta cecha różni subsydia od innych dotacji dla przedsiębiorstw (np. na inwestycje) przekazywanych jednorazowo. W systemie rachunków narodowych subsydia jednorazowe dla przedsiębiorstw są traktowane jako transfery kapitałowe. Transfery takie nie powodują zmian w wielkości produkcji, czy w wielkości dochodu narodowego. Natomiast subsydia przekazywane sukcesywnie zwiększają produkt krajowy brutto, co w konsekwencji powiększa rozmiary dochodów, które powstają w gospodarce. Z punktu widzenia treści ekonomicznej subsydia stanowią dotacje do produkcji. Wyodrębnienie subsydiów na rachunku tworzenia dochodów pozwala ustalić zakres dotowania produkcji przez państwo lub inne organizacje publiczne krajowe czy międzynarodowe, a także źródła powstawania dochodu w gospodarce [Owsiak, 2002, s. 165–166].

Zakres oddziaływania subsydiów może mieć charakter bezpośredniego wpływu na odbiorców – to tzw. subsydia formalne, jak i bezpośredniego wpływu na uczestników rynku – to subsydia efektywne. Oddziaływanie subsydiów formalnych polega na bezpośrednim wpływie na producentów lub konsumentów, bez analizy zmiany warunków rynkowych, zaistniałej w wyniku stosowania instrumentu. Subsydia efektywne natomiast wywołują zmiany także w otoczeniu rynkowym [Lis, 2008, s. 185]. Z uwagi na zakres stosowania, donatorów i formy występowania subsydia są pojęciem szerszym niż pomoc publiczna. Formą subsydiowania są również regulacje cen, które oddziałują na gospodarkę podobnie jak dotacje państwowe, gdyż różnicując ceny wybranych dóbr lub usług (najczęściej komunalnych) dla różnych użytkowników, powodują, że mogą się one znacznie odchyłać od ceny równowagi rynkowej [Stiglitz, 2004, s. 41].

Subsydia mogą być jawne lub ukryte. Jawne subsydiowanie przedsiębiorstw odbywa się poprzez dotacje, dopłaty, subwencje, preferencyjne pożyczki, preferencje podatkowe itp. Ukryte subsydiowanie może być uwzględnione w innych pozycjach wydatków państwa (tzw. dotacje ukryte) bądź występuje w wyniku

niepłacenia podatków, obowiązkowych składek i innych obciążeń. Ponadto indywidualne decyzje o ulgach podatkowych, lub udzielane przez państwo poręczenia i gwarancje kredytowe stają się także obciążeniami finansowymi przeliczanymi częściowo na innych podatników.

W praktyce gospodarczej subsydiowanie związane z oddziaływaniem organów państwa lub organów samorządowych na gospodarkę wzbudza wiele kontrowersji. Interwencja taka jest podejmowana w ramach prowadzonej przez rząd polityki gospodarczej (a w jej ramach polityki budżetowej), wyznaczającej rozmiary, formy i przeznaczenie subsydiów publicznych. Subsidia publiczne nie pozostają bowiem neutralne dla budżetu państwa, a także finansów publicznych. Ich stosowanie powoduje zmiany w finansach publicznych, wynikające ze zwiększenia wydatków publicznych lub ze zmniejszenia dochodów publicznych.

Subsydiowanie stanowi specyficzny instrument ingerencji państwa. Konsekwencją stosowania subsydiów jest zawsze zmiana warunków, w jakich podmioty-beneficjenci podejmują decyzje zarówno długookresowe, jak i bieżące.

#### PRZYCZYNY I ZAKRES SUBSYDIOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Przemiany gospodarcze oraz rozwój cywilizacyjny nie pozostają obojętne dla otoczenia przyrodniczego. Efektem ubocznym przetwarzania zasobów naturalnych w dobra finalne, zarówno inwestycyjne, produkcyjne, jak i konsumpcyjne, są odpady określane niekiedy „dobrami negatywnymi”. Działalność gospodarcza i bytowa człowieka najczęściej powoduje powstawanie negatywnych efektów zewnętrznych. W neoklasycznej analizie problemów środowiskowych zwraca się uwagę na występowanie technologicznych efektów zewnętrznych, wobec których rynek jest bezsilny. Wyrażają one szczególny rodzaj współzależności występujących między działaniami podmiotów gospodarczych. Efekty te nie są kompensowane przez transakcje rynkowe, wyrażające się w żądaniu lub zaferowaniu odpowiedniej ceny rynkowej. Dla tych efektów charakterystyczny jest bezpośredni, czyli bez pośrednictwa mechanizmu cenowego, wpływ działania jednego podmiotu na sytuację innych podmiotów [Żylicz, 2004, s. 29]. W rezultacie poprawia się lub pogarsza ekonomiczna pozycja podmiotów, co ma wpływ na poziom społecznego dobrobytu. Tam, gdzie występują ekologiczne efekty zewnętrzne, mechanizm rynkowy nie zapewnia efektywnej alokacji zasobów w rozumieniu Pareto. Prowadzi to do nieoptymalnego wykorzystania zasobów środowiska, do ich nadmiernej eksploatacji i degradacji. Równowaga rynku nie jest też społecznie efektywna [Varian, 2006, s. 594].

W odróżnieniu od dóbr ekonomicznych, rynek nie wskazuje preferencji co do społecznie pożądanego (akceptowanego) poziomu jakości środowiska. Po-

nadto pozbawiony regulacji rynek nie tworzy mikroekonomicznego mechanizmu gromadzenia i wydatkowania środków na ochronę środowiska przed ekologicznie niekorzystnymi skutkami działalności gospodarczej. Rynek nie potrafi też określić bezpośrednio ceny jednostki zanieczyszczenia danego dobra, ze względu na trudności z rynkową wyceną komponentów decydujących o jakości środowiska.

Defekty rynku związane z korzystaniem ze środowiska przyrodniczego można usunąć poprzez internalizację kosztów zewnętrznych, co oznacza wprowadzenie kosztów zewnętrznych do rachunku kosztów wewnętrznych podmiotu, powodującego ich powstanie. W teorii ekonomii neoklasycznej wskazywane są następujące sposoby internalizacji kosztów zewnętrznych:

1. publiczne rozwiązania problemu kosztów zewnętrznych:
  - bodźce ekonomiczne;
    - koncepcja optymalnego podatku Pigou,
    - subsydiowanie redukcji zanieczyszczeń,
  - regulacje bezpośrednie,
2. prywatne rozwiązania problemu kosztów zewnętrznych:
  - teoremat Coase'a, czyli rynki i prawa własności,
  - połączenie sprawcy i odbiorcy.

Narzędziem oddziaływania na zachowania przedsiębiorców, wzbudzającym kontrowersje są subsydia publiczne. Zdaniem części ekonomistów, właściwy poziom wydatków na redukcje zanieczyszczeń można zapewnić poprzez przyznawanie przedsiębiorcom subsydium w wysokości odpowiadającej różnicy między krańcową korzyścią społeczną z ograniczenia zanieczyszczeń a prywatną krańcową korzyścią z redukcji zanieczyszczeń dla przedsiębiorcy. Prawdłowo wyznaczona wysokość subsydium powinna przyczynić się do obniżenia krańcowego społecznego kosztu produkcji. Efektem będzie zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń. Kontrowersje wzbudza jednak fakt, że beneficjentami subsydiów publicznych są przedsiębiorcy – sprawcy negatywnych efektów zewnętrznych. A zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci, to na nich powinien spoczywać finansowy obowiązek redukcji zanieczyszczeń i zmniejszania kosztów wewnętrznych.

Subsydiowanie ochrony środowiska stanowi specyficzny instrument ingerencji organów publicznych w specyficzny obszar gospodarki. W naszym kraju formy subsydiów ekologicznych są bardzo różnorodne. Do podstawowych subsydiów publicznych można zaliczyć:

- dotacje z budżetów państwa i budżetów samorządowych, ekologicznych funduszy celowych, fundacji publicznych,
- zakup akcji lub udziałów w spółkach inwestujących w ochronę środowiska przez fundusze ekologiczne posiadające osobowość prawną,
- preferencyjne pożyczki i kredyty (fundusze ekologiczne wyrównują różnicę między komercyjną a preferencyjną stopą oprocentowania kredytów ekologicznych),

- dopłaty do oprocentowania kredytów komercyjnych (dla banków) stosowane przez fundusze celowe,
- umorzenie części kwoty pożyczki stosowane przez ekologiczne fundusze celowe,
- gwarancje kredytowe udzielane przez rząd lub NFOŚiGW,
- preferencje podatkowe,
- umorzenie lub rozłożenie na raty zobowiązań wobec funduszy ekologicznych z tytułu opłat lub kar ekologicznych,
- konwersja wierzytelności (zobowiązania z tytułu opłat lub kar ekologicznych) na akcje lub udziały w spółkach, jakie pozyskują fundusze ekologiczne posiadające osobowość prawną,
- odroczenie terminu płatności opłaty lub kary ekologicznej,
- rozłożenie na raty kary ekologicznej.

W Polsce subsydia wspierające ochronę środowiska stanowią istotny element systemu finansowania ochrony środowiska. Choć do podstawowych źródeł finansowania ochrony środowiska od lat należą środki własne inwestorów, które w latach 2000–2007 kształtowały się w granicach 44–53%, to znaczącą część stanowiły w badanym okresie subsydia publiczne z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w 2007 r. dofinansowanie z tego źródła wyniosło około 20% łącznych nakładów), co pokazuje tabela 1.

**Tabela 1. Struktura nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska według źródeł finansowania w Polsce w latach 2000–2007 w %**

Wyszczególnienie	2000	2002	2003	2005	2006	2007
Środki własne inwestorów, w tym przedsiębiorców	53,4	46,7	44,2	49,1	45,5	47,6
Dotacje i pożyczki z funduszy ekologicznych	20,0	26,1	25,3	21,2	17,5	20,9
Kredyty i pożyczki krajowe	11,7	12,3	13,9	7,6	11,4	10,0
Środki z budżetu państwa	2,2	1,8	1,5	1,1	1,0	0,9
Środki z budżetów samorządowych <sup>a)</sup>	3,2	3,0	1,7	1,6	1,7	2,1
Środki z zagranicy	3,9	4,2	8,8	16,0	19,3	14,8
Pozostałe środki finansowe	5,6	5,9	4,6	3,4	3,6	3,7
Razem nakłady inwestycyjne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Środki finansowe z sektora publicznego	.	.	55,1	57,9	54,8	55,8

a) łącznie środki z budżetu województwa, powiatu i gminy

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Ochrona Środowiska 2005, 2006, s. 404 oraz Ochrona Środowiska 2007, s. 436].

Polska opiera swoją politykę finansową w zakresie ochrony środowiska przede wszystkim na zasadach: zanieczyszczający płaci i użytkownik zasobu płaci, jednakże źródła publiczne stanowią wciąż istotną część rynku finansowego ochrony środowiska. Warto zwrócić uwagę, że w finansowanie przedsię-

wzięć związanych z ochroną środowiska zaangażowanych było w badanym okresie ponad 55% środków finansowych pochodzących z sektora publicznego (środki własne samorządów, środki funduszy ekologicznych oraz funduszy UE i fundacji zagranicznych oraz dotacje z budżetu państwa – choć te ostatnie były stosowane w niewielkim zakresie). Źródła publiczne są wykorzystywane do wspierania realizacji polityki ekologicznej państwa oraz regionalnych i lokalnych programów ochrony środowiska. Ma to istotne znaczenie, gdyż nadal udział środków publicznych jest często głównym bodźcem dla inwestorów do podejmowania inwestycji ekologicznych.

Subsydiowanie podmiotów obecnie najczęściej przyjmuje postać pomocy publicznej bezpośredniej, głównie dotacji oraz preferencyjnych pożyczek. Łatwiej jest ustalić efektywność takiej pomocy. Do pomocy publicznej bierniej, realizowanej na przykład w wyniku odroczenia bądź umorzenia należnych wpłat do budżetu lub funduszy celowych, trudno jest zastosować kryteria oceny efektywności jej wykorzystania. Stąd zaleca się ograniczenia w stosowaniu subsydiów pośrednich, a nawet ich likwidację.

#### UŁOMNOŚCI SUBSYDIOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Dofinansowanie działań zmniejszających emisję zanieczyszczeń, choć przyczynia się do spadku poziomu kosztów zewnętrznych, to nie zapewnia społecznie efektywnej alokacji zasobów. W przypadku subsydiowania, społeczne koszty krańcowe związane z działalnością produkcyjną, obejmują także koszty subsydiów publicznych przeznaczonych na redukcję zanieczyszczeń. Przedsiębiorstwa nie uwzględniają jednak tego w swoich decyzjach produkcyjnych. Krańcowy koszt społeczny pozostaje wyższy aniżeli krańcowy koszt prywatny, podobnie jak przed otrzymaniem subsydium. Subsydium przyznane na ograniczenie zanieczyszczeń zmniejsza zarówno krańcowy społeczny koszt zewnętrzny, jak i krańcowy koszt prywatny [Stiglitz, 2004, s. 271]. Wielkość produkcji powodującej powstawanie efektów zewnętrznych po uzyskaniu subsydium pozostaje nadal nadmierna.

Głównym celem przyznawania subsydiów publicznych jest redukcja zanieczyszczeń, jednakże w sytuacji, gdy instalacja urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń powoduje powstanie dodatkowych korzyści w przedsiębiorstwie, może jednocześnie dojść do obniżenia krańcowych kosztów prywatnych producenta i zwiększanie korzyści producenta. Subsidia nie są efektywne kosztowo. W mechanizmie subsydiowania ochrony środowiska, producenci nie ponoszą pełnych kosztów społecznych swojej działalności.



Wadą subsydiowania jest także ponoszenie przez społeczeństwo (tzw. ofiary) kosztów subsydiów publicznych, takich jak koszty transakcyjne, czy koszty obciążeń fiskalnych (subsytia, będąc wydatkami publicznymi, pochodzą z podatków). Nie zawsze subsytia publiczne są efektywne, bywa, że korzyści z niższego poziomu zanieczyszczeń nie przewyższą kosztów subsydiów publicznych.

Na istotne ułomności subsydiów zwraca uwagę K. Löfgren. Subsytia w przeciwieństwie do podatku, poprawiają zyskowność przedsiębiorstwa, co może powodować przyciągnięcie do branży kolejnych przedsiębiorców zainteresowanych darmowym pieniądzem [Löfgren, 1996, s. 35]. Oznacza to, że choć poszczególne dotowane zakłady będą emitować mniej zanieczyszczeń to w całej branży emisja może być większa. Pojawia się też ryzyko, że podmioty zainteresowane subsydiami będą powiększać emisję w celu pozyskania dofinansowania. Z tych powodów subsytia nie są wystarczające do uzyskania społecznie pożądanego efektu.

## PODSUMOWANIE

Współczesna gospodarka rynkowa, przez wielu ekonomistów określana mieszaną gospodarką rynkową posiada defekty, których nie rozwiązuje rynek. Mechanizm rynkowy jest źródłem powstawania nierówności społecznych, bezrobocia, wahań koniunkturalnych, ograniczonej konkurencji, rosnącego zanieczyszczenia środowiska itp. Wolny rynek nie zawsze potrafi odwrócić negatywne tendencje i z tych powodów ingerencja ze strony państwa jest akceptowana, a niekiedy nawet oczekiwana. Aktywność państwa nie powinna jednak zastępować mechanizmów rynkowych, a jedynie je wspierać i korygować w dziedzinach, które nie przynoszą zadowalających efektów.

Subsytia są jedną z form interwencji państwa w działalność gospodarczą i społeczną. Występując w różnej postaci, odgrywają istotną rolę w poprawie sytuacji finansowej przedsiębiorców oraz w rozwoju wybranych obszarów gospodarki. Nie pozostają także obojętne dla środowiska naturalnego, gdyż wśród różnych postaci subsydiowania można znaleźć i te, które mają negatywny wpływ na środowisko. Subsytowanie ze środków publicznych ochrony środowiska ze względu na niską efektywność, powinno podlegać stopniowemu ograniczeniu, zarówno co do różnorodności form, jak i zakresu stosowania. Wzmocni to wykorzystywanie rynkowych form finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska i poprawi efektywność zarządzania dostępnymi środkami finansowymi. Subsytia traktowane jako „darmowy pieniądz” nie sprzyjają podejmowaniu inwestycji ochrony środowiska z zastosowaniem rachunku ekonomicznego i skuteczności ekologicznej. Mogą też pobudzić działalność wywołującą szkodliwy wpływ na środowisko.

## LITERATURA

- Balcerowicz L., *W kierunku ograniczonego państwa*, [http://www.balcerowicz.pl/ksiazki/tls\\_pl.pdf](http://www.balcerowicz.pl/ksiazki/tls_pl.pdf) (data odczytu: 28.10.2008).
- Environmental Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, OECD, Paris 2005.
- Fiedor B., *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*, [www.wiedzainfo.pl/wyklady/138](http://www.wiedzainfo.pl/wyklady/138) (data odczytu: 9.10.2008).
- Kaczmarek T., 2004, *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Wydaw. Difin, Warszawa.
- Leksykon finansów*, red. J. Głuchowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Lis P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ninth Survey on State Aid in the European Union* Commission of the European Communities, Brussels 2001, COM 403 final.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, <http://www.nobel.se/economics/laureates/1993/north-autobio.html> (data odczytu: 1.12.2008).
- Ochrona Środowiska 2005*, GUS, Warszawa 2006, s. 404.
- Owsiak S., 2002, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydaw. PWN, Warszawa 2006.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 2004, *Ekonomia*, Wydaw. PWN, Warszawa.
- Słownik wyrazów obcych*, red. Z. Rysiewicz, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1962.
- Sochacka-Krysiak A., 1997, *Finanse publiczne*, Wydaw. Poltext, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydaw. PWN, Warszawa.
- Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*, Sustainable Development Studies, OECD, Paris 2006.
- Varian H.R., 2006, *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*. W.W. Norton & Co, New York.
- Woźniak W., 2003, *Pomoc publiczna [w:] System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydaw. PWN, Warszawa.
- Żylicz T., 2004, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*. Wydaw. PWE, Warszawa.

## Streszczenie

Państwo, realizując swoje zadania, coraz częściej bezpośrednio lub pośrednio ingeruje w rynek dóbr i usług środowiskowych. Powstaje jednak wątpliwość, czy pomoc państwa skierowana na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, nie pozostaje w sprzeczności z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także z założeniami gospodarki rynkowej. Subsydia, występując w różnej postaci, wywierają wpływ zarówno na gospodarkę kraju, jak i sytuację finansową beneficjentów pomocy, a także na środowisko przyrodnicze. Wpływ ten nie zawsze bywa pozytywny.

## **The Role of the Government in Environmental Protection Subsidizing**

### *Summary*

Completing its tasks, the state more often interferes – directly and indirectly – in the market of environmental products and services. However, a doubt appears whether the aid of the state as far as environmental protection intervention is not in contradiction with the Polluter Pays Principle and with market rules. There exist many different subsidies and they impact not only the country economy or the financial position of beneficiaries but also the environment. This impact is not always positive.