

Bartosz Bartniczak

WOJEWÓDZKIE FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ JAKO PODMIOTY UDZIELAJĄCE POMOCY PUBLICZNEJ PRZEDSIĘBIORCOM*

1. Wstęp

Pojęcie pomocy publicznej nie jest jednakowo definiowane. Jedną z najpopularniejszych definicji jest ta mówiąca, że za pomoc publiczną uważa się wszelką korzyść osiągniętą przez przedsiębiorstwa lub podmioty publiczne ze środków publicznych, która to korzyść nie jest rekompensowana wzajemną usługą podmiotu uprzywilejowanego [1, s. 9]. Inna popularna definicja mówi, że pomoc publiczna, czyli pomoc państwa dla przedsiębiorstw, oznacza korzyść finansową o charakterze nieekwiwalentnym, przyznaną podmiotom gospodarczym przez rząd lub jego agendę, zniekształcającą lub grożącą zniekształceniem konkurencji w handlu [4, s. 278].

Mówiąc o pomocy publicznej na ochronę środowiska, można posłużyć się definicją zaproponowaną przez S. Czaję, według której przez pojęcie pomocy publicznej rozumieć można współudział lub udział instytucji publicznych w conceptualno-logistycznym i realizacyjnym wymiarze przedsięwzięć podejmowanych w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska przyrodniczego. Udział oznacza pełną partycypację danej instytucji, bez współuczestnictwa innych podmiotów. Jest to pełna realizacja zasady subsydiarności, a pomoc publiczna łączy się z umożliwieniem danej grupie społecznej czy społeczności lokalnej realizacji danego przedsięwzięcia czy ze stworzeniem możliwości korzystania z danego komponentu (waloru) środowiska przyrodniczego często w oparciu o inne, niż ekonomiczne kryteria (np. o kryterium jednakowych szans czy egalitaryzmu dystrybucyjnego). Współudział natomiast dotyczy sytuacji, w której część zasobów (środków) pochodzi ze źródeł innych niż publiczne [2, s. 44].

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2005-2006 jako projekt badawczy.

Na wszystkie podmioty udzielające przedsiębiorcom pomocy publicznej nałożone zostały obowiązki sprawozdawcze. Wynikały one z wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2001 r. ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców [16]. Do podmiotów udzielających pomocy publicznej na ochronę środowiska należą wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusze wojewódzkie mogą przeznaczać pomoc publiczną tylko i wyłącznie na cele związane z ochroną środowiska. Cała udzielona przez te fundusze pomoc została więc zaklasyfikowana jako pomoc horyzontalna, czyli taka, która udzielana jest przedsiębiorcom bez względu na to, na jakim obszarze kraju prowadzą działalność i do jakiego sektora należą. Wojewódzkie fundusze udzielają pomocy na podstawie ustawy *Prawo ochrony środowiska* [14].

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy pomocy publicznej udzielonej przez fundusze wojewódzkie na przestrzeni ostatnich lat, pokazanie zmian w strukturze tego wsparcia i podjęcie próby oceny udzielonego wsparcia.

2. Analiza pomocy publicznej udzielonej przez fundusze wojewódzkie w latach 2001-2004

W badanym okresie pomocy publicznej na cele środowiskowe udzielały głównie cztery podmioty (tab.1). Podmiotem, który udzielił największego wsparcia, było Ministerstwo Środowiska. Udzielone przez nie wsparcie stanowiło ponad 51% całej udzielonej pomocy. Należy jednak zauważyć, że pomoc ta została udzielona głównie w formie subsydiów podatkowych i była rezultatem umorzenia przedsiębiorstw górnictwa węgla kamiennego wszystkich należnych opłat eksploatacyjnych. Umorzenie to nastąpiło w wyniku wejścia w życie ustawy o restrukturyzacji węgla kamiennego w latach 2003-2006 [15]. Pomoc udzielona przez poddane w niniejszej analizie wojewódzkie fundusze stanowiła ponad 7% wsparcia w tym sektorze. Trzeba jednak podkreślić, że wsparcie z Ministerstwa Środowiska miało charakter jednorazowy i w kolejnych latach zwiększać się będzie udział pomocy z funduszy wojewódzkich i narodowego. Na podkreślenie zasługuje również to, że niewielkiego wsparcia w obszarze środowiska udzielili także wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast.

Tabela 1. Pomoc publiczna na ochronę środowiska według instytucji udzielających pomocy (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	Razem
Ministerstwo Środowiska	1,9	602,5	963,2	8,9	1576,5
NFOŚiGW	53,6	42,6	240,0	52,2	388,4
WFOŚiGW	42,0	73,5	66,9	42,1	224,5
WIOŚ	0	0	907,7	0	907,7
Razem	97,5	718,6	2177,8	103,2	3097,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6; 7; 8; 9].

Aby dokonać analizy pomocy publicznej udzielonej przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na początku należy zdać sobie sprawę, że przeprowadzana analiza nie będzie pełna. Wpływ na to ma brak informacji o pomocy publicznej udzielonej przez niektóre fundusze wojewódzkie (tab. 2).

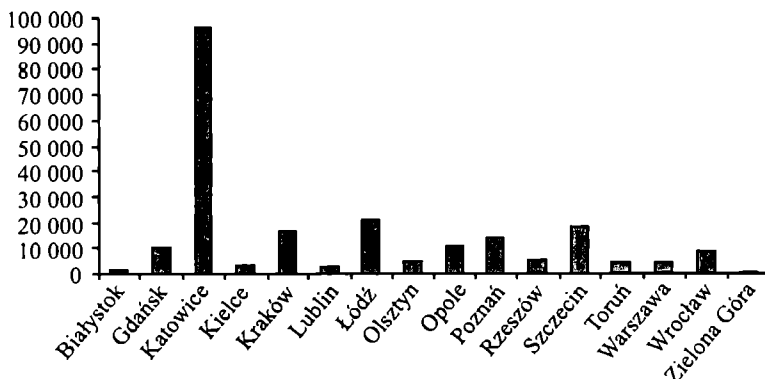
Tabela 2. Pomoc publiczna udzielona przez fundusze wojewódzkie w latach 2001-2004 (w tys. zł)

Fundusz wojewódzki	2001		2002		2003		2004	
	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość	liczba	wartość
Białystok	20	571,1	29	535,4	b.d.	b.d.	16	832,7
Gdańsk	64	4949,8	56	2403,3	47	1894,2	53	814,7
Katowice	164	17670,2	268	34568,6	220	31440,6	140	12787,3
Kielce	24	743,1	32	1060,8	18	1051,1	4	255,4
Kraków	38	4482,1	40	4018,9	47	4479,6	46	3838,9
Lublin	38	941,9	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	59	1351,3
Łódź	97	6231,2	80	7967,4	b.d.	b.d.	106	6680,7
Olsztyn	7	241,8	18	850,8	38	2207,7	37	1539,0
Opole	14	458,1	30	2175,2	66	5323,1	28	2625,8
Poznań	b.d.	b.d.	88	8700,9	125	5019,0	17	596,0
Rzeszów	24	1079,9	22	3016,5	15	964,6	23	510,9
Szczecin	24	1541,2	70	5146,5	68	4379,8	63	7561,1
Toruń	21	1564,2	41	1357,6	20	592,1	39	967,7
Warszawa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	86	4268,7	15	494,1
Wrocław	23	1315,0	43	1419,7	80	5033,7	19	1186,7
Zielona Góra	9	244,5	8	331,3	6	221,4	3	68,5
Razem	567	42 034,1	825	73 552,9	836	66 875,6	668	42 110,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9; 10].

Analiza ta została przeprowadzona na podstawie danych uzyskanych z 14 funduszy za rok 2001 oraz 2002, z 13 funduszy za rok 2003 oraz wszystkich funduszy za rok 2004. W badanym okresie fundusze wojewódzkie udzieliły łącznej pomocy publicznej na kwotę ponad 224,5 mln zł. Najwięcej pomocy udzielono w roku 2002 – ponad 32% całej kwoty. W 2003 roku udzielono blisko 30% pomocy z badanego okresu, natomiast pomoc udzielona w dwóch pozostałych latach stanowiła po 18%. Na podstawie tych danych trudno więc mówić o jakimkolwiek trendzie. Można zauważyć jednak, że pomoc udzielona w dwóch ostatnich poprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej latach była najwyższa. Miał na to na pewno wpływ brak rygorystycznych przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej oraz chęć udzielenia jak największego wsparcia polskim przedsiębiorcom przed wejściem do Unii.

Pod względem ilości najwięcej umów o udzieleniu pomocy zawarto w roku 2002 oraz 2003, po blisko 29% wszystkich umów zawartych w badanym okresie. Może to potwierdzać tezę o chęci udzielenia jak największego wsparcia przed



Rys. 1. Terytorialne rozmieszczenie wsparcia udzielonego przez fundusze wojewódzkie w latach 2001-2004 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

wstąpieniem do Unii Europejskiej. Umowy zawarte w roku 2004 stanowiły 23% wszystkich, natomiast najmniej umów zawarto w 2001, bo tylko niewiele ponad 19%. Przyczyną tak małej liczby umów zawartych w 2001 r. może być to, że był to początek obowiązywania w Polsce przepisów o pomocy publicznej. W związku z tym wiele podmiotów nie wiedziało, co jest pomocą, a co nią nie jest, i miało problemy z prawidłowym wypełnianiem sprawozdań. Na fundusze narzucono nowe obowiązki sprawozdawcze, nie przeprowadzając wcześniej szkoleń czy też akcji informacyjnej dla pracowników odpowiedzialnych za udzielanie pomocy.

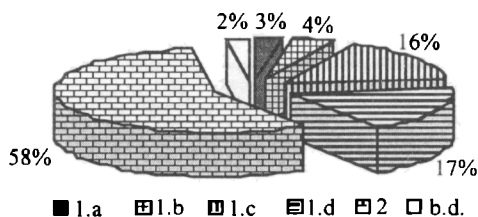
Tabela 3. Liczba umów i struktura pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich status prawny

Forma prawna przedsiębiorcy	2001		2002		2003		2004	
	liczba umów	%	liczba umów	%	liczba umów	%	liczba umów	%
1. A – przedsiębiorstwa państwowe	20	3,5	36	4,4	10	1,2	21	3,1
1. B – spółki skarbu państwa	23	4,1	37	4,5	36	4,3	20	3,0
1. C – spółki j.s.t.	98	17,3	126	15,3	142	17,0	109	16,3
1. D – spółki z dominacją podmiotów publicznych	132	23,2	145	17,6	135	16,1	82	12,3
2 – przedsiębiorcy prywatni	290	51,1	446	54,0	487	58,3	435	65,2
Spółdzielnie	4	0,8	2	0,2	0	0	0	0
Brak danych	0	0	33	4,0	26	3,1	1	0,1
Razem	567	100	825	100	836	100	668	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Wśród poszczególnych funduszy rekordzistą pod względem liczby zawartych umów o pomocy publicznej oraz wielkości udzielonej pomocy jest fundusz katowicki, który zawarł 792 umowy na łączną kwotę blisko 96,5 mln zł. Stanowiło

to ponad 27% wszystkich zawartych umów oraz blisko 43% wartości całkowitej pomocy. Funduszem natomiast, który udzielił najmniej pomocy publicznej jest fundusz zielonogórski. Udzielił on pomocy publicznej w 26 przypadkach, na kwotę niewiele ponad 865 tys. zł. Szczegółowe terytorialne rozmieszczenie udzielonego wsparcia przedstawiono na rys. 1.



Rys. 2. Struktura ilościowa pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich status prawny w latach 2001-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Ważna jest odpowiedź na pytanie o formę prawną beneficjentów pomocy. Na potrzeby tej analizy podmioty będące beneficjentami pomocy publicznej podzielone zostały na pięć grup (tab. 3). Zgodne jest to z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych [12].

W każdym z badanych lat dominuje pomoc przekazywana podmiotom prywatnym. Stanowiła ona w pierwszych latach ponad 50% wszystkich zawartych umów, natomiast w roku 2004 aż ponad 65%. Kolejnymi ważnymi grupami beneficjentów są jednoosobowe spółki jednostek samorządu terytorialnego oraz spółki akcyjne albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będące podmiotami zależnymi. Niewielką natomiast liczbę umów zawierano z przedsiębiorstwami państwowymi oraz jednoosobowymi spółkami skarbu państwa.

Jeśli wziąć pod uwagę cały badany okres, widać, że aż 58% zawartych umów, były to umowy zawarte z przedsiębiorcami prywatnymi (rys. 2). Liczba umów zawartych z jednoosobowymi spółkami samorządu terytorialnego czy też spółkami akcyjnymi bądź też z ograniczoną odpowiedzialnością, zależnymi od skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego kształtowała się na bardzo podobnym poziomie. Udział umów zawartych z pozostałymi beneficjentami był niewielki.

Ze względu na status prawny beneficjentów najwięcej pomocy przekazano podmiotom prywatnym (tab. 4). Pomoc przekazywana tym podmiotom z roku na rok się zwiększała i wyniosła od 33% w roku 2001 do ponad 60% w roku 2003. W trzech pierwszych latach na drugim miejscu znalazły się podmioty zaliczane do grupy 1.D, natomiast w roku 2004 – podmioty z grupy 1.C. Widać więc wyraźnie,

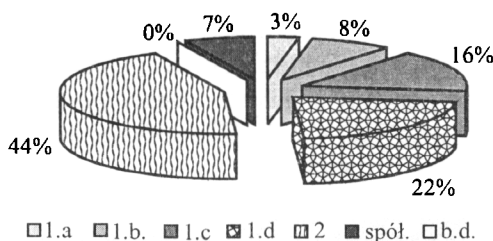
Tabela 4. Wielkość i struktura pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich status prawny (w tys. zł)

Forma prawna	2001		2002		2003		2004	
	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%
1.A – przedsiębiorstwa państwowe	1937,5	4,6	3469,8	4,7	267,5	0,4	975,3	2,3
1.B – spółki skarbu państwa	3509,4	8,3	7149,5	9,7	3836,4	5,7	3656,9	8,7
1.C – spółki j.s.t.	8599,4	20,5	10453,3	14,2	10527,3	15,7	7647,6	18,2
1.D – spółki z dominacją podmiotów publicznych	13918,3	33,1	17680,4	24,0	14042,2	21,1	4150,9	9,9
2 – przedsiębiorcy prywatni	14017,3	33,4	27331,8	37,2	33252	49,7	25677,5	60,9
Spółdzielnia	52,2	0,1	37,2	0,0	0	0	0	0
B.d.	0	0	7430,9	10,2	4949,9	7,4	2,6	0
Razem	42034,1	100	73552,9	100	66875,3	100	42 110,8	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

że w przypadku formy prawnej beneficjenta struktura pod względem zarówno liczby zawartych umów, jak i wielkości przekazanej pomocy jest prawie identyczna.

W całym okresie poddanym badaniu widać wyraźną dominację pomocy przekazanej podmiotom prywatnym (rys. 3). Ponad 44% całej udzielonej pomocy publicznej zostało przekazane do podmiotów z tej grupy. Na kolejnym miejscu znalazły się spółki akcyjne albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do których skarb państwa, jednostka samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwo państwowe lub jednoosobowa spółka skarbu państwa są podmiotami posiadającymi uprawnienia takie jak przedsiębiorcy dominujący. Kolejną grupę stanowią jednoosobowe spółki jednostek samorządu terytorialnego.



Rys. 3. Struktura wielkości pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich status prawny w latach 2001-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Jeśli natomiast spojrzymy na kwotę pomocy w przeliczeniu na jedną zawartą umowę, to najczęściej przypada na jednoosobowe spółki skarbu państwa – 156,5 tys. zł.

Na przedsiębiorstwa zaliczane do grupy 1.D przypada ponad 100,8 tys. zł. Na jedną umowę zawartą z jednoosobową spółką samorządu terytorialnego – 78,4 tys. zł. W przypadku przedsiębiorstwa państwowego było to 76,4 tys. zł.

Klasyfikując beneficjentów pomocy ze względu na ich wielkość, wyróżniono małych, średnich oraz dużych przedsiębiorców (tab. 5). Podział ten przeprowadzony został zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, dotyczącymi definicji małych i średnich przedsiębiorstw [11]. W każdym analizowanym roku pozycję dominującą mają umowy zawierane z przedsiębiorstwami zaliczanymi do małych. Udział tych umów wynosił od blisko 40% w roku 2001 do blisko 60% w roku 2004. Natomiast zdecydowanie najmniej umów zawierano z przedsiębiorstwami dużymi. Sumując umowy zawarte z małymi i średnimi firmami, zauważymy, że umowy te stanowiły w badanym okresie od ponad 72% do blisko 87%. Zjawisko to można uznać za bardzo pozytywne.

Tabela 5. Liczba umów i struktura udzielonej pomocy ze względu na wielkość przedsiębiorcy

Wielkość przedsiębiorstwa	2001		2002		2003		2004	
	Liczba umów	%	Liczba umów	%	Liczba umów	%	Liczba umów	%
Małe	225	39,7	359	43,5	323	38,6	394	59,0
Średnie	205	36,1	245	29,7	285	34,1	186	27,8
Duże	137	24,2	187	22,7	199	23,8	88	13,2
Brak danych	–	–	34	4,1	29	3,5	–	–
Razem	567	100	825	100	836	100	668	b100

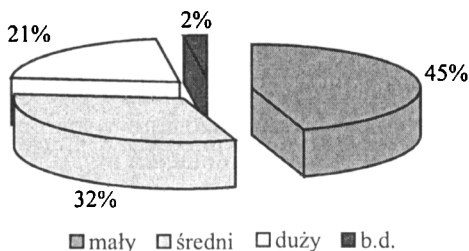
Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorców uznaje się za jeden z priorytetów Unii Europejskiej. Przedsiębiorców tych ze względu na swą wielkość nie stać często na uzyskanie funduszy na prowadzenie swej działalności na rynku komercyjnym. W związku z tym istnieje konieczność wspierania ich środkami publicznymi. Spowodowane to jest tym, że przedsiębiorstwa te wpływają w dużym zakresie na ograniczanie bezrobocia oraz na rozwój gospodarczy wielu regionów.

Analizując cały okres poddany badaniu, możemy powiedzieć o wyraźnie dominującej pozycji umów zawartych z małymi przedsiębiorcami (rys. 4). Umowy te w okresie poddanym badaniu stanowiły 45% wszystkich zawartych. Umowy zawarte z małymi i średnimi przedsiębiorstwami stanowiły aż 77% wszystkich umów. Tylko co piąta umowa zawierana była z przedsiębiorstwami, które można zaklasyfikować do grupy dużych przedsiębiorstw.

Badając wielkość pomocy udzielonej beneficjentom w zależności od ich wielkości, można zauważyć znaczne różnice w strukturze w poszczególnych latach (tab. 6). W 2001 r. dominuje pomoc udzielona średnim przedsiębiorstwom, w następnym roku – dużym. W roku 2003 na takim samym praktycznie poziomie jest pomoc udzielona średnim i dużym przedsiębiorstwom. Natomiast w 2004 ponad

połowa pomocy udzielona została małym przedsiębiorcom. Zjawiskiem, które można uznać za korzystne jest wzrost pomocy udzielonej małym przedsiębiorstwom o 250% w 2004 w stosunku do roku 2001.



Rys. 4. Struktura ilościowa pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich wielkość w latach 2001-2004

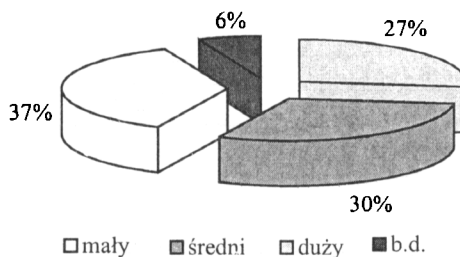
Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Tabela 6. Wielkość i struktura udzielonej pomocy ze względu na wielkość przedsiębiorcy (w tys. zł)

Wielkość przedsiębiorstwa	2001		2002		2003		2004	
	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%
Małe	8 020,3	19,1	18 440,1	25,1	14 009,7	21,0	21132,5	50,2
Średnie	18 975,1	45,1	16 829,7	22,9	24 334,7	36,4	6677,9	15,9
Duże	15 038,7	35,8	30 828,2	41,9	23 422,9	35,0	14300,4	33,9
Brak danych	0	0	7 454,9	10,1	5108	7,6	0	0
Razem	42 034,1	100	73 552,9	100	66 875,3	100	42 110,8	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

W całym badanym okresie dominowała jednak pomoc udzielana dużym przedsiębiorstwom (rys. 5). Pomoc ta stanowiła ponad 37% całej udzielonej pomocy. Najmniejszy natomiast udział posiadała pomoc, która udzielana była małym przedsiębiorstwom. Łączny udział pomocy udzielonej małym i średnim wyniósł 57%.



Rys. 5. Struktura wielkości pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na ich wielkość w latach 2001-2004 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Patrząc łącznie na liczbę umów i wartość pomocy udzielonej podmiotom ze względu na ich wielkość, widzimy, że głównymi jej beneficjentami są małe przedsiębiorstwa. Natomiast jeśli chodzi o wartość pomocy, to najczęściej skorzystały przedsiębiorstwa duże. Na jedną umowę w przypadku pomocy udzielonej dużym przedsiębiorstwom przypadało średnio 136,8 tys. zł. W przypadku umów ze średnimi przedsiębiorcami, była to kwota 72,5 tys. zł. Najmniej natomiast przypadło na jedną umowę z małymi przedsiębiorstwami – średnio 47,3 tys. zł.

Ważną kwestią są formy, w jakich udzielano wsparcia. Dwie najważniejsze grupy form wspierania przedsiębiorstw to dotacje i ulgi podatkowe oraz tzw. miękkie kredytowanie (tab. 7).

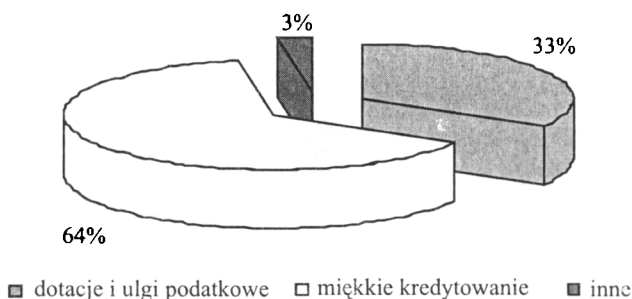
Tabela 7. Liczba umów i struktura pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na formę pomocy

Forma	2001		2002		2003		2004	
	Liczba umów	%	Liczba umów	%	Liczba umów	%	Liczba umów	%
Dotacje i ulgi podatkowe	176	31,0	314	38,1	273	32,6	205	30,7
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	1	0,2	–	–	–	–	–	–
Miękkie kredytowanie	384	67,7	504	61,1	499	59,7	459	68,7
Inne	6	1,1	6	0,7	64	7,7	4	0,6
Brak danych	–	–	1	0,1	–	–	–	–
Razem	567	100	825	100	836	100	668	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

W każdym badanym roku udział jednej i drugiej grupy kształtował się na bardzo podobnym poziomie. W przypadku dotacji było to 30%, natomiast w przypadku drugiej omawianej grupy – ponad 60%. W obu grupach pomoc udzielana była w trzech głównych formach – dotacji, pożyczki preferencyjnej oraz pożyczki warunkowo umorzonej. Znacznie innych form w badanym okresie było niewielkie.

Biorąc pod uwagę cały analizowany okres, można zauważyć jeszcze wyraźniejszy podział na dwie główne grupy udzielonego wsparcia (rys. 6).



Rys. 6. Struktura ilościowa pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na formę pomocy w latach 2001-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

W analizowanym okresie w strukturze ilościowej zdecydowanie dominują formy zwrotne pomocy. Zjawisko to można uznać za bardzo pozytywne. Odsetki od udzielonej pomocy, czy to w formie kredytów, czy też pożyczek, wracają do funduszy wojewódzkich, w związku z czym mogą one te środki przeznaczyć na udzielanie pomocy kolejnym podmiotom. Zjawisko to określa się mianem rewolwingu. Drugi podział, który możemy zastosować przy analizie form udzielonej pomocy, to podział na bierne oraz czynne. Formy bierne to uszczuplenie wpływów funduszy, natomiast czynne to przekazanie środków z budżetu funduszy. Dane przedstawione powyżej pokazują wyraźnie, że formami, które dominują w sposób bardzo zdecydowany, są formy czynne. Wpływ na to ma na pewno specyfika funduszy, których rola polega na udzielaniu wsparcia na inwestycje ekologiczne.

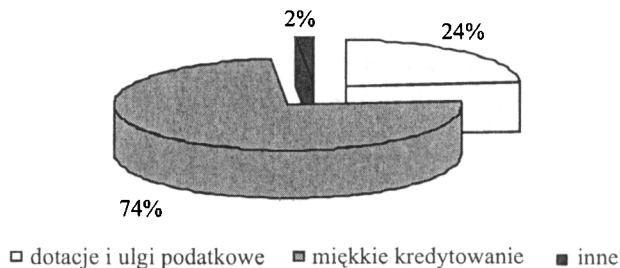
Dokonując analizy udzielonej pomocy ze względu na jej wielkość w poszczególnych formach, widzimy, że grupą, która dominowała we wszystkich badanych latach, jest również grupa nazywa „miękkie kredytowanie”, a w niej pożyczki preferencyjne (tab. 8). Udział tej grupy pomocy wynosił w poszczególnych latach od blisko 70% do ponad 80%. Na kolejnym miejscu wśród form zaliczonych do tej grupy znalazły się pożyczki warunkowo umorzone – z udziałem od 22% do 35%. W roku 2002 oraz 2003 ważną formą, w której udzielano pomocy, była również dotacja – udział jej wyniósł odpowiednio ponad 28% i 25%. Natomiast w roku 2001 udział dotacji wyniósł blisko 8%, a w 2004 blisko 15%.

Tabela 8. Wielkość i struktura pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na formę pomocy (w tys. zł)

Forma	2001		2002		2003		2004	
	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%	wielkość pomocy	%
Dotacje i ulgi podatkowe	5 548,0	13,2	21 860,3	29,7	18 808,7	28,1	7 277,5	17,3
Subsidia kapitałowo-inwestycyjne	27,6	0,1	–	–	–	–	–	–
Miękkie kredytowanie	36 361,6	86,5	51 365,6	69,8	45 246,8	67,7	34 196,9	81,2
Inne	96,9	0,2	317	0,5	2 819,8	4,2	636,4	1,5
Brak danych	–	–	10	0,0	–	–	–	–
Razem	420 34,1	100	73 552,9	100	66 875,3	100	421 10,8	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Udział pomocy publicznej przekazanej w formie pożyczki preferencyjnej w całym okresie badania wyniósł 45% (rys. 7). Na kolejnym miejscu znalazły się pożyczki warunkowo umorzone z udziałem 26% oraz pomoc w formie dotacji, która w badanym okresie stanowiła 22% całej udzielonej pomocy.



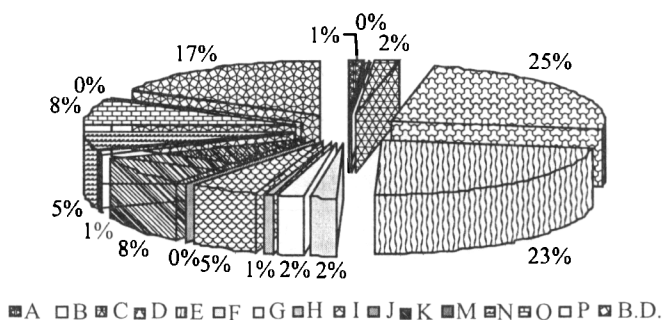
Rys. 7. Struktura wielkościowa pomocy udzielonej beneficjentom ze względu na formę pomocy w latach 2001-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

Z porównania liczby umów i wielkości udzielonej pomocy ze względu na jej formę wynika, że na jedną pożyczkę warunkowo umorzoną przypada kwota 108,1 tys. zł. W przypadku pożyczki preferencyjnej jest to 81,9 tys. zł. Natomiast na jedną umowę o dotacji przypada 54,9 tys. zł.

Portret statystycznego beneficjenta pomocy publicznej udzielonej przez fundusze wojewódzkie uwzględniający zarówno pod względem liczby umów, jak i wielkość udzielonej pomocy, pokazuje przedsiębiorcę prywatnego, któremu udzielono wsparcia w formie pożyczki preferencyjnej. Najwięcej umów zawarto z przedsiębiorcami małymi. Pod względem natomiast wartości tych umów dominują przedsiębiorstwa duże.

Beneficjentów pomocy publicznej udzielonej przez fundusze wojewódzkie można podzielić również ze względu na rodzaj prowadzonych przez nich działalności zgodny z Polską Klasyfikacją Działalności [13].



Rys. 8. Struktura udzielonego wsparcia według rodzajów prowadzonej przez beneficjenta działalności

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5; 6; 7; 8; 9].

W analizowanym okresie największe wsparcie – blisko 54 mln zł – trafiło do przedsiębiorstw z sekcji D – przetwórstwo przemysłowe. Na kolejnym miejscu, ze wsparciem wynoszącym blisko 51,7 mln zł, znaleźli się przedsiębiorcy z sekcji E – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz oraz wodę. Niestety w badanym okresie nie udało się określić rodzaju prowadzonej działalności przez przedsiębiorców, którym przekazano ponad 17 mln zł (rys. 8).

3. Próba oceny wsparcia udzielonego przez fundusze wojewódzkie

Podsumowanie przeprowadzonych badań należy rozpocząć od tego, że fundusze wojewódzkie są ważnym ogniwem finansowania działań proekologicznych w Polsce. Są one ważną częścią struktury utworzonej razem z funduszem narodowym oraz funduszami gminnymi i powiatowymi. System finansowania fundusowego w Polsce jest bardzo wysoko oceniany przez zagranicznych ekspertów czy to Banku Światowego czy też OECD. W związku z tym z niepokojem należy przyjmować wszelkie próby przeprowadzenia zmian w tym systemie. Fundusze wojewódzkie „ulokowane” blisko beneficjentów stwarzają możliwość pozyskania wsparcia na przeprowadzanie działań środowiskowych w przedsiębiorstwach.

Badany okres przypadł na pierwsze lata realizacji strategii lisbońskiej. Jeden z jej z zapisów mówi o stopniowym ograniczaniu pomocy publicznej przy jednoczesnym przeorientowywaniu jej na cele horyzontalne, do których zalicza się również ochronę środowiska. W związku z tym należałoby prowadzić takie działania, które umożliwiłyby udzielanie coraz większego wsparcia na te cele. Przekazana pomoc na cele środowiskowe w dłuższym okresie przynosi korzyść państwu. Przedsiębiorcy przeznaczają otrzymane środki na inwestycje środowiskowe, dzięki czemu poprawia się ogólny stan środowiska w naszym kraju. Należy zdać sobie sprawę, że przedsiębiorstwa same, bez pomocy państwa, nie są w stanie sprostać rygorystycznym wymogom ochrony środowiska, nałożonym na nie w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wsparcie powinno być również udzielane w sytuacji, gdy nie jest możliwa pełna realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”. Istnieje pogląd, że subwencje nie muszą naruszać tej zasady, o ile zanieczyszczający jest w całości odpowiedzialny za swoje emisje, subwencje zaś wspomagają dostosowanie się do niej albo umożliwiają zaostrzenie wymagań ochronnych. Ważne jest również, że subwencje ekologiczne są zwykle w krajach wysoko rozwiniętych, a także w Polsce, traktowane jedynie jako forma wsparcia własnego wysiłku finansowego przedsiębiorstwa i jednostek samorządu terytorialnego. Spełniają więc one w praktyce rolę swoistego mechanizmu mnożnikowego czy katalitycznego w tym zakresie [3, s. 261].

Pomoc publiczna musi być również udzielana w sytuacji, gdy nie ma możliwości pełnej internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z ochroną środowiska przez przedsiębiorstwa. W związku z tym nie powinno się mieć wątpliwości o zasadność udzielania pomocy publicznej w ochronie środowiska, należy nato-

miast w sposób bardzo systematyczny i skrupulatny kontrolować sposób jej udzielania. Widać to bardzo wyraźnie na przykładzie analizowanych funduszy wojewódzkich – tylko w roku 2004 wszystkie fundusze udzieliły informacji o wielkości wsparcia.

Należy zdać sobie sprawę, że konieczność wpierania przedsiębiorstw środkami publicznymi wynika również z zapisów Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” [10, art. 5].

Literatura

- [1] Bohatyrewicz P., *Pomoc publiczna w gospodarce rynkowej*, „Prawo Europejskie” 2003, nr 3.
- [2] Czaja S., *Pomoc publiczna w realizacji przedsięwzięć proekologicznych w Polsce na początku XXI wieku*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej, 10 lat Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, red. T. Borys, Wrocław 2003.
- [3] Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Postawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [4] Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska – problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- [5] *Informacja o pomocy publicznej udzielonej przez fundusze wojewódzkie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2001, 2002, 2003, 2004*, UOKIK, materiał niepublikowany.
- [6] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 roku*, UOKIK, Warszawa 2002, <http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=sprawozdaw&lang>.
- [7] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 roku*, UOKIK, Warszawa 2003, dokument elektroniczny, tryb dostępu: (<http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=sprawozdaw&lang>).
- [8] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 roku*, UOKIK, Warszawa (<http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=sprawozdaw&lang>).
- [9] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, UOKIK, Warszawa 2005 (<http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=sprawozdaw&lang>).
- [10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- [11] Rozporządzenie Komisji 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 roku, dotyczącego definicji małych i średnich przedsiębiorstw, DzU nr L10 z 30.04.1996.
- [12] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych, DzU 2004 nr 196, poz. 2014.
- [13] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), DzU 2004 nr 33, poz. 289.
- [14] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001 nr 62, poz. 627.
- [15] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006, DzU 2003 nr 210, poz. 2037.
- [16] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2000 nr 60, poz. 704.

REGIONAL FUNDS FOR ENVIRONMENT PROTECTION AND WATER MANAGEMENT AS ENTITIES PROVIDING PUBLIC ASSISTANCE TO ENTREPRENEURS

Summary

The Act on Conditions for Approving and Supervising Public Support for Entrepreneurs is in force in Poland since the year 2000. One of the areas addressed by state aid is environment protection. And one of the main entities that can provide state aid in this area is Regional Fund for Environmental Protection and Water Management. The aim of this article is to present the role of regional fund in this area, and to make analysis of given state aid.

Bartosz Bartniczak – mgr, asystent w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.