

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

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: boguslaw.fiedor@ue.wroc.pl; andrzej.graczyk@ue.wroc.pl

INSTRUMENTY EKONOMICZNE II POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA

ECONOMIC INSTRUMENTS OF II STATE ECOLOGICAL POLICY

DOI: 10.15611/pn.2015.409.09

Streszczenie: Podstawowymi celami polityki ekologicznej jest identyfikowanie i adresowanie przy pomocy różnych instrumentów niedoskonałości rynku w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami, ich skutków oraz modyfikowanie mechanizmu rynkowego. Głównym celem II Polityki ekologicznej państwa było zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw do opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Instrumenty ekonomiczne polityki pełnią funkcję nierynkowych cen za korzystanie z zasobów i walorów środowiska bądź też są szeroko rozumianymi daninami publicznymi ponoszonymi w zamian za to korzystanie. Przewidywana w II Polityce ekologicznej państwa implementacja większości instrumentów ekonomicznych została zrealizowana jedynie częściowo. Po roku 2005 nie wdrożono żadnych nowych instrumentów ekonomicznych z wyjątkiem zbywalnych uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz tzw. zielonych, żółtych i czerwonych certyfikatów.

Słowa kluczowe: polityka ekologiczna, zrównoważony rozwój, instrumenty ekonomiczne, wdrożenie, ocena.

Summary: The main objective of ecological policy in a market economy consists in the identification and addressing, with the help of different instruments, market failures in the sphere of environmental protection and natural resources management, as well as modifying the market regulatory system in order to achieve the goals of ecological policy. A fundamental objective of the II State Ecological Policy was to ensure the ecological safety for Polish society at the beginning of XXI century and the creation of foundations for elaborating and implementing the country's sustainable development strategy. Within the ecological policy, economic instruments play the role of broadly understood non-market prices (shadow prices) for the use of natural resources and values or they are public tributes for this use. The implementation of the majority of economic instruments, as expected according to the II State Ecological Policy, has been only partially achieved. After the year 2005, no new economic instruments have been implemented, except tradable emission permits for carbon dioxide and the so called green, yellow and red certificates in the energy sector.

Keywords: ecological policy, sustainable development, economic instruments, implementation, assessment.

1. Wstęp

Polityka ekologiczna w Polsce w okresie transformacji systemowej zmieniała się. Wychodziła od typowych dla okresu „nadrobienia zaległości” instrumentów administracyjno-prawnych. Sukcesy tej polityki w latach dziewięćdziesiątych XX wieku wiązano z szerszym wykorzystaniem rozwiązań ekonomicznych, a w szczególności zwiększeniem stawek opłat za zanieczyszczanie środowiska oraz wspieraniem inwestycji w ochronie środowiska przez zasilane przez te opłaty fundusze ekologiczne. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, w warunkach bliskiej akcesji do Unii Europejskiej, należało dostosować politykę ekologiczną do przyszłych warunków funkcjonowania w gronie państw o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Tym samym w procesie tworzenia II Polityki ekologicznej oczekiwane było istotne zwiększenie znaczenia instrumentów ekonomicznych. Autorzy niniejszego artykułu byli też autorami koncepcji mechanizmów ekonomiczno-finansowych II Polityki. Też artykułu jest to, że potencjał instrumentów ekonomicznych w II Polityce ekologicznej państwa (II PEP) został odpowiednio stworzony, ale nie został dostatecznie wykorzystany.

Celem artykułu jest przedstawienie genezy i przesłanek II Polityki ekologicznej państwa, miejsca instrumentów ekonomicznych tej polityki oraz ocena zakresu ich wdrożenia. Ocena z perspektywy piętnastu lat może być dla innych nie tylko refleksją nad historią polskiej transformacji, ale też inspiracją do szerszego sięgania do bogatego zestawu instrumentów ekonomicznych w polityce ekologicznej.

2. Istota polityki ekologicznej w gospodarce rynkowej

Punktem wyjścia rozważań na temat ewolucji polityki ekologicznej, a w jej ramach i roli instrumentów ekonomicznych, musi być ściśle zdefiniowanie istoty tej polityki. Najpowszechniej rozumie się przez nią świadomą i celową działalność państwa (lub grupy państw), polegającą na racjonalnym korzystaniu z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej przez ludzkość wiedzy teoretycznej i praktycznej. Państwo czyni to poprzez wprowadzanie praw i regulacji. W sektorze prywatnym termin ten oznacza podporządkowanie się tym celom albo poprzez realizację narzucanego przez państwo prawa, albo też dzięki własnym, wprowadzonym do użytku własnego regulom, przy założeniu oczywiście, iż te ostatnie mogą być korzystne z punktu widzenia mikroekonomicznej racjonalności (maksymalizacji zysku czy wartości przedsiębiorstwa) [por. np. Poskrobko 2007; Winiarski 1998]. Nietrudno zauważyć, iż jest to jednoznacznie normatywne podejście do polityki ekologicznej, podejście, u którego podstaw leży przymus państwowy czy też jego władztwo w rozpatrywanej dziedzinie, a jego celem jest *implicite* wzrost społecznego dobrobytu dzięki szeroko rozumianej poprawie stanu środowiska. W tym artykule konieczność tworzenia polityki ekologicznej i jej instrumentów wiążemy przede wszystkim z bardzo szerokim występo-

waniem w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami niedoskonałości czy błędów rynku.

W powyższym kontekście politykę ekologiczną w gospodarce rynkowej, także we wschodzącej (jak polska) gospodarce rynkowej, zdefiniujemy jako systematyczną i świadomą działalność władz publicznych różnego stopnia, której podstawowymi celami są:

- identyfikowanie i adresowanie za pomocą różnych instrumentów regulacji prawnej, administracyjnej, ekonomiczno-finansowej, przy wspomagającym wykorzystywaniu metod związanych z oddziaływaniem na wiedzę i świadomość ekologiczną obywateli, zarówno samych niedoskonałości rynku w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami, jak i skutków tych niedoskonałości;
- modyfikowanie mechanizmu rynkowego tak, aby w tym stopniu, w jakim nie zagraża to bezpieczeństwu ekologicznemu, mógł on ujawniać preferencje społeczne w zakresie pożądanego stanu jakościowego środowiska oraz funkcjonować jako metoda alokacji, w tym międzypokoleniowej, ograniczonych zasobów pomiędzy różne zastosowania służące ochronie i racjonalnemu kształtowaniu środowiska.

Polityka ekologiczna państwa jest jednocześnie płaszczyzną koordynacji działań służących powyższemu celom, które są realizowane w ramach innych polityk państwa: podstawowych polityk makroekonomicznych, czyli fiskalnej, monetarnej i handlowej, oraz sektorowych: przemysłowej, energetycznej, rolnej, transportowej i innych. Polityka ekologiczna jest zatem w gospodarce rynkowej zarówno polityką sektorową, gdyż dotyczy swojej dziedziny aktywności społeczno-ekonomicznej, jaką jest gospodarowanie środowiskiem, jak i polityką horyzontalną, gdyż kształtuje warunki i zakres korzystania z szeroko rozumianych zasobów środowiska w skali całej gospodarki i społeczeństwa¹.

W ujęciu bardziej operacyjnym z definicji tej wynikają następujące zadania szczegółowe, które powinny być realizowane przez politykę ekologiczną w gospodarce rynkowej:

- tworzenie na poziomie mikroekonomicznym i makroekonomicznym mechanizmów gromadzenia i racjonalnego wydatkowania środków niezbędnych dla ochrony środowiska,
- szacowanie wartości tych dóbr i komponentów środowiska, które nie posiadają bezpośrednio ujawniających się na rynku cen, w celu oparcia decyzji co do kierunków i intensywności działań ochronnych na mierzalnych kryteriach efektywności i optymalności,

¹ Jest to ujęcie inne niż spotykane powszechnie w polskiej literaturze przedmiotu, w której akcentuje się głównie „służebny” charakter polityki ekologicznej względem środowiska, por. np. [Poskrobko 2007]. Zarysowany powyżej w skrócie sposób rozumienia polityki ekologicznej w gospodarce rynkowej został przez współautora artykułu rozwinięty w [Fiedor, Graczyk 2003].

- określanie – w wymiarze interregionalnym i międzypokoleniowym – pożądanej z punktu widzenia kryterium sprawiedliwości ekologicznej skali korzystania z zasobów, w tym zwłaszcza nieodnawialnych,
- tworzenie mechanizmów instytucjonalnych optymalizujących sposób alokacji ograniczonych zasobów pomiędzy alternatywne zastosowania „proekologiczne”, łącznie z tworzeniem nowych – np. w postaci rynku uprawnień zbywalnych do emisji zanieczyszczeń – bądź wykorzystaniem istniejących rozwiązań rynkowych.

3. Tworzenie I Polityki ekologicznej w okresie transformacji systemowej

Przełom ustrojowy w Polsce był immanentnie związany ze świadomością potrzeby ekologicznej rekonstrukcji kraju, a w tym sanacji z tego punktu widzenia polskiej gospodarki. Wynikało to przede wszystkim z powszechnej świadomości, wspartej licznymi studiami empirycznymi, ogromnego zakresu strat i szkód ekologicznych w Polsce, jakie spowodował system centralnie planowanej (sterowanej) gospodarki socjalistycznej, strat dotyczących zdrowia publicznego, majątku i infrastruktury gospodarczej i samego środowiska (przyrody) (zob. szeroko na ten temat: [Kozłowski 1994; Famielec 1999]. Por. także: [Bernaciak 2009]).

Od samego początku polskiej transformacji mamy do czynienia z jakościową zmianą w zakresie ochrony środowiska naturalnego, z przejściem od polityki „deklaratywnej” do aktywnej. Wyrazem tego jest fakt, iż już w roku 1990 rząd przygotował strategiczny dokument pn. Polityka ekologiczna państwa (PEP), przyjęty uchwałą Sejmu RP w roku następnym [Uchwała 1991; Urząd 1991]. Jego ideą przewodnią było wdrażanie zasad ekorozwoju. Jednocześnie jednak do polityki tej były stopniowo inkorporowane zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju zaprezentowane w Agendzie 21, jednym ze strategicznych dokumentów przyjętych na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, którego kraj nasz był aktywnym uczestnikiem.

Pierwsza Polityka ekologiczna państwa (I PEP) miała przede wszystkim charakter „naprawczo-dostosowawczy”, a nawet interwencyjny. Rozumiemy przez to, że:

- W polityce tej należało zidentyfikować i zaadresować za pomocą odpowiednich instrumentów „ekologiczną hipotekę” gospodarki centralnie sterowanej, która w polskich warunkach oznaczała ogromny zakres szkód i zagrożeń ekologicznych dotyczących zdrowia publicznego, infrastruktury gospodarczej i – w nie mniejszym stopniu – samej przyrody. To adresowanie musiało też uwzględniać obszary szczególnej koncentracji zagrożeń, tak jak na przykład cały obszar Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, a także fatalny stan podstawowych komponentów środowiska, w tym zwłaszcza powietrza atmosferycznego i wód powierzchniowych. W tym zakresie stosowanie instrumentów ekonomicznych odbywało się w ramach istniejącego systemu opłat i kar ekologicznych i związanego z nim systemu celowych funduszy ekologicznych, ale zasadnicza poprawa

była osiągnięta poprzez środki przymusu prawno-administracyjnego, a także dzięki ogromnej skali rekonstrukcji sektorowej i technologicznej polskiej gospodarki [Bernaciak 2009].

- W tym okresie należało w polityce ekologicznej rozwiązywać złożone problemy związane z szybkim procesem prywatyzacji polskiej gospodarki. Wymagało to precyzyjnego określenia pod względem prawno-instytucjonalnym zarówno odpowiedzialności ekologicznej za tak zwane „zanieczyszczenia historyczne”, jak i bieżącą emisję zanieczyszczeń i użytkowanie zasobów przez nowo tworzone – w ramach różnych ścieżek prywatyzacji polskiej gospodarki – podmioty prywatne, w tym powstające w wyniku bezpośrednich inwestycji zagranicznych².
- Należało stworzyć instrumenty prawno-administracyjne i ekonomiczne, które przeciwdziałałyby ekologicznie niekorzystnym skutkom szybko rosnącej konsumpcji materialnych dóbr i usług; na przykład problem bardzo szybkiego wzrostu zanieczyszczeń pokonsumpcyjnych (w tym zwłaszcza związanych z opakowaniami) czy dynamiczny rozwój motoryzacji indywidualnej.

4. Przesłanki i cele II Polityki ekologicznej państwa

Wobec zmieniających się uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, a także międzynarodowych zobowiązań Polski, wynikająca z nich strategia działań i proponowane instrumentarium realizacji sformułowanych w I PEP celów okazywało się stopniowo niewystarczające do dalszej realizacji polityki ochrony środowiska. Pomimo osiągniętej poprawy stanu środowiska naturalnego, w tym znacznej rozbudowy oraz unowocześnienia infrastruktury służącej jego ochronie, polityka ochrony środowiska wymagała wytyczenia nowych celów oraz wskazania skutecznych sposobów ich realizacji. Biorąc to pod uwagę, władze polskie przygotowały w 2000 r. nowy dokument strategiczny – II Politykę ekologiczną państwa [Rada Ministrów 2000]. Została ona przyjęta uchwałą Sejmu w 2001 r. Ustalała cele polityki ekologicznej Polski do 2010 r., oraz w niektórych obszarach – kierunkowo – do 2025 r.

„Katalizującym” z punktu widzenia realizacji celów polityki ekologicznej państwa i poprawy stanu środowiska czynnikiem bez wątpienia był proces akcesji do Unii Europejskiej. Tak jak w każdej dziedzinie, jednym z podstawowych warunków przystąpienia Polski do UE było przyjęcie wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) w sferze ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami. Integracja Polski z Unią Europejską wytyczona w Narodowym programie przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej nałożyła na nasz kraj zobowiązania dotyczące ochrony środowiska, zgodne ze standardami obowiązującymi członków Wspólnoty. Na realizację polityki środowiskowej w tamtym czasie zasadniczy wpływ miały jednak także inne zobowiązania międzynarodowe – konwencje

² Ekologiczne aspekty procesu prywatyzacji polskiej gospodarki zostały przez jednego z autorów artykułu, B. Fiedora, przedstawione syntetycznie w: [Fiedor 1998].

oraz porozumienia w dziedzinie ochrony środowiska, do których przystąpiła Polska, a także rozwijana sukcesywnie współpraca w tej dziedzinie z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W 2002 r. opracowany został Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010 [Rada Ministrów 2002].

Niezależnie od potrzeby adresowania i rozwiązywania powyższych problemów II Polityka ekologiczna państwa stanęła przed następującymi nowymi wyzwaniami:

- nową, inną niż na początku lat 90., sytuacją społeczno-ekonomiczną i polityczną, w szczególności związaną z dominacją sektora prywatnego w gospodarce oraz powszechną komercjalizacją przedsiębiorstw publicznych, a także upowszechnieniem rynkowego mechanizmu koordynacji działań indywidualnych podmiotów gospodarczych oraz powstaniem nowych reguł i instytucji regulacji gospodarki przez państwo;
- spełnieniem warunków przystąpienia do Unii Europejskiej oraz wykorzystaniem szans na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych z funduszy przedakcesyjnych, a potem strukturalnych i Funduszu Spójności;
- potrzebą zaspokajania rosnących materialnych potrzeb człowieka, poszanowania jakości otaczającego go środowiska, a w tym dostępności jego zasobów, walorów i funkcji dla przyszłych pokoleń, zgodnie z ideą trwałego i zrównoważonego rozwoju, leżącą u podstaw II PEP,
- promowaniem i tworzeniem warunków rozwoju prośrodowiskowych systemów zarządzania, ukierunkowanych na systematyczne eliminowanie, a jeżeli nie jest to możliwe, na minimalizowanie niekorzystnych oddziaływań na środowisko i jego zasoby.

W zamyśle twórców II PEP miała stworzyć szansę na uzyskanie:

- dalszej poprawy stanu środowiska i dobrych wskaźników w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi, m.in. poprzez przyjęcie i wdrożenie standardów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska;
- większych korzyści gospodarczych i społecznych, niż w licznych innych państwach rozwiniętych, z tytułu racjonalnego wykorzystania bogatych – na tle wielu innych krajów Wspólnoty Europejskiej – zasobów różnorodności biologicznej.

Ponadto ważną rolę przypisywano wykorzystywaniu pozytywnych doświadczeń krajów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami, przy unikaniu zarazem popełnionych przez nie błędów, na przykład w zakresie niekorzystnych oddziaływań transportu, gospodarowania odpadami komunalnymi itp.

Głównym celem II Polityki ekologicznej państwa było zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku oraz stworzenie podstaw do opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju. W tym kontekście ważna rola została przypisana procesowi integracji z Unią Europejską, która już od początku XXI wieku w sposób programowy zaczęła opie-

rać swój rozwój na idei trwałego i zrównoważonego rozwoju³. Stanowiło to ważne wsparcie działań służących osiągnięciu głównego celu polityki ekologicznej państwa, a ponadto było konkretną obligacją wynikającą z członkostwa w UE.

5. Miejsce instrumentów ekonomicznych w II Polityce ekologicznej państwa

Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe wykorzystywane w polityce ekologicznej spełniają dwie ważne funkcje. Po pierwsze, uzupełniają bądź wzmacniają działanie narzędzi prawnych i administracyjnych poprzez to, że mechanizmy te tworzą zachęty natury ekonomicznej do przestrzegania wymagań o charakterze prawno-administracyjnym, a ponadto – w granicach określonych przez regulacje prawne – umożliwiają podmiotom podejmowanie decyzji dotyczących ochrony środowiska z uwzględnieniem osiągniętych dzięki temu korzyści ekonomicznych.

Po drugie, stwarzają możliwość minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska. Oznacza to, że tam, gdzie możliwy jest wybór określonego poziomu korzystania ze środowiska lub zanieczyszczania środowiska, decyzje o przedsięwzięciach ochronnych powinny podejmować te podmioty, dla których koszty ochrony środowiska są najniższe. Inny aspekt tej możliwości polega na porównywaniu poprzez dany podmiot gospodarczy kosztów redukcji zanieczyszczenia środowiska z poziomem obciążeń ekologicznych związanych z jego zanieczyszczaniem. W sytuacji, kiedy opłaty za zanieczyszczanie środowiska przewyższają koszty redukcji, tego typu analiza może decydować o ekonomicznie uzasadnionym poziomie działalności ochronnej podejmowanej przez podmioty gospodarcze [więcej Fiedor, Graczyk 2003].

W istocie instrumenty ekonomiczne (ekonomiczno-finansowe) pełnią (w większości) funkcje nierynkowych cen (w tym cen ujemnych, jakimi są w istocie dotacje lub subsydia publiczne dla podmiotów gospodarczych na realizację działań ekologicznie przyjaznych) za korzystanie z zasobów i walorów środowiska bądź też są szeroko rozumianymi daninami publicznymi ponoszonymi w zamian za to korzystanie. Można wyróżnić następujące główne rodzaje takich cen bądź danin [Fiedor, Graczyk (red.) 2006a]:

³ Wspólnota już w Traktacie o Unii Europejskiej (Maastricht 1992) uznała trwałe i ekologicznie zrównoważony rozwój za swój nadrzędny cel strategiczny. Zostało to wyraźnie potwierdzone w Traktacie amsterdamskim (1997). Jako członek Wspólnoty Polska zobowiązana jest do aktywnego uczestnictwa w realizacji wspólnotowych środowiskowych programów działań (*Environmental Action Programmes*), które począwszy od V Programu, *Towards Sustainability* (1992-2000), odnoszą się bezpośrednio do zasad i celów koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju. Wreszcie jako członek UE jesteśmy na poziomie zarówno krajowym i europejskim, jak i globalnym zobowiązani aktywnie uczestniczyć w realizacji Strategii zrównoważonego rozwoju UE (*EU Sustainable Development Strategy*), tworzonej i rozwijanej równolegle, a częściowo i w ramach najpierw Strategii lizbońskiej (2000-2010), a współcześnie Strategii Europa 2020: *Towards Smart, Sustainable and Inclusive Europe*.

- cena za korzystanie z odnawialnego zasobu środowiska – np. opłata za pobór wody,
- cena za nabycie prawa do korzystania ze środowiska, np. opłata koncesyjna za prawo wydobywania kopalin,
- cena za prawo do eksploracji zasobów naturalnych,
- cena za środowiskowo niekorzystną zmianę sposobu korzystania – np. przeznaczenie gruntów na cele nieleśne,
- cena za prawo do zanieczyszczania środowiska, np. opłaty za zanieczyszczanie poszczególnych komponentów lub rynkowe prawa do emisji zanieczyszczeń,
- cena blokująca (cenę niedopuszczenia) – np. kary pieniężne,
- cena za minimalizację skutków finansowych niekorzystnego, a spowodowanego przez dany podmiot nie z jego winy, negatywnego skutku ekologicznego, np. ubezpieczenie ekologiczne,
- podatek będący w istocie świadczeniem przymusowym i bezzwrotnym (podmiot uiszczający nie otrzymuje wprost ekwiwalentu), np. wyższe podatki za zasiarzone paliwo,
- ujemna cena za podjęcie przez podmiot pozytywnych dla środowiska działań lub unikanie działań niekorzystnych, np. różnego rodzaju dotacje.

Do celów krótkookresowych II Polityki ekologicznej państwa zaliczono m.in. zapoczątkowanie szerokiego wprowadzania do realizacji polityki ekologicznej państwa nowoczesnych, skutecznych mechanizmów, metod i procedur prawnych, ekonomicznych, finansowych, planistycznych i w sferze zarządzania, których pełne wdrożenie powinno nastąpić w perspektywie średniookresowej.

6. Ocena zakresu wdrożenia instrumentów ekonomicznych w II PEP

W II PEP przewidziano zastosowanie szeregu instrumentów ekonomicznych [Fiedor, Graczyk 2000]. Część z nich była już dotychczas stosowana, niektóre jeszcze w okresie gospodarki planowej, natomiast inne, np. depozyty ekologiczne, miały być stopniowo wdrażane. Przedstawia to poniższe zestawienie.

- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (w szczególności za pobór wód),
- opłaty za zanieczyszczanie różnych komponentów środowiska (w tym za zanieczyszczenia niematerialne),
- kary pieniężne jako szeroko rozumiany instrument wymuszania przestrzegania norm, nakazów i zakazów oraz innych form regulacji bezpośredniej,
- subsydiowanie ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska, w tym rekompensaty za ograniczenia prawa własności związane z obejmowaniem obszarów i obiektów cennych przyrodniczo różnymi formami ochrony,

- opłaty produktowe i depozyty ekologiczne (i/lub systemy „mieszane”),
- opłaty użytkowe za korzystanie z publicznych urządzeń technicznych ochrony środowiska,
- ekologiczny podatek od paliw i/lub podatek węglowy jako szczególna forma opłaty produktowej,
- obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych,
- system preferencji podatkowych zmierzający w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej,
- zastawy ekologiczne,
- rynki zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń i instrumenty pochodne od nich (np. „związki emitentów”).

Za zadania pilne, do realizacji przed rokiem 2005, uznano:

- wprowadzenie opłat produktowych i depozytów ekologicznych,
- zmianę funkcji kar ekologicznych, w kierunku nadania im charakteru instrumentu wyłącznie represyjnego, stosowanego incydentalnie w przypadku zawinionych przez dany podmiot szkód ekologicznych, niedotrzymania ustalonych poziomów emisji zanieczyszczeń, warunków realizacji obiektów ochronnych itp.,
- ustalenie przejrzystych zasad subwencjonowania ochrony środowiska, zarówno w formie bezpośrednich dotacji, jak i w formie pośredniej (ewentualne ulgi podatkowe i celne, kredyty i pożyczki preferencyjne), z uwzględnieniem uwarunkowań międzynarodowych,
- wprowadzenie dobrowolnych, a w uzasadnionych przypadkach, przy szczególnie dużym stopniu występującego ryzyka środowiskowego, także obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych,
- wprowadzenie możliwości zbywania uprawnień do emisji zanieczyszczeń w zakresie i na warunkach szczegółowo ustalanych w oparciu o zasadę skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej,
- wprowadzenie metod stopniowego włączania kosztów zewnętrznych do cen energii i surowców, produktów, usług komunalnych, transportowych i innych.

W perspektywie średniookresowej osiągnięto zróżnicowane rezultaty, jeśli chodzi o wdrażanie proponowanej w II PEP instrumentów ekonomicznych, w tym również tych których potrzebę implementacji uznano za pilną. Syntetyczna ocena zaawansowania tego procesu w latach 2003-2006, czyli odpowiadających pierwszej międzyokresowej polityce ekologicznej [Rada Ministrów 2002a], zawarta jest w dokumencie Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003-2006, przygotowanym przez Radę Ministrów w lipcu 2008 r. [Rada Ministrów 2008]. W sposób syntetyczny przedstawia to podane zestawienie (tabela 1).

Jak widać w zestawieniu, przewidywana implementacja większości instrumentów ekonomicznych została zrealizowana jedynie częściowo. Częste zmiany konfiguracji partii rządzących nie sprzyjały konsekwencji we wprowadzaniu nowych bądź zmodyfikowanych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, a także

Tabela 1. Ocena wdrażania instrumentów ekonomicznych II Polityki ekologicznej państwa

Działanie	Ocena realizacji	Uwagi
1	2	3
Zwiększenie zakresu stosowania opłat produktowych i depozytów ekologicznych.	Cel został zrealizowany częściowo.	Przygotowano analizy i oceny funkcjonowania systemu opłat produktowych i depozytowych w warunkach polskich wraz z propozycjami jego modyfikacji*. Jednak wprowadzono tylko niektóre.
Rozszerzenie zakresu stosowania niektórych opłat za korzystanie ze środowiska na gospodarstwa domowe.	Cel nie został zrealizowany.	Zrezygnowano z wprowadzenia opłat środowiskowych dla gospodarstw domowych z kilku powodów: obawy przed podwójnym opodatkowaniem (część opłat środowiskowych gospodarstwa domowe już bowiem ponoszą – np. w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, unieszkodliwiania odpadów itp.), trudności w egzekwowaniu i kontroli prawidłowości wnoszenia opłat, trudnej sytuacji ekonomicznej dużej grupy gospodarstw domowych w okresie transformacji.
Zmiana funkcjonowania systemu kar pieniężnych wymierzanych za naruszanie wymagań ochrony środowiska.	Cel został zrealizowany częściowo.	Kary miały się stać przede wszystkim formą sankcji za zawinione dopuszczenie do sytuacji awaryjnych, powodujących istotne straty i szkody ekologiczne. Jednak tylko dostosowano system ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, w tym bodźców wymuszających przestrzeganie wymagań wynikających z regulacji Wspólnoty Europejskiej.
Przygotowanie koncepcji systemu dobrowolnych ubezpieczeń ekologicznych.	Cel został zrealizowany częściowo.	Przygotowano koncepcję wprowadzenia systemu ubezpieczeń operatorów instalacji od negatywnych skutków w środowisku powodowanych przez ich działalność. Jednak nie wdrożono tego rozwiązania.
Stworzenie systemu obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych, wraz z określeniem rodzajów działalności podlegających tym ubezpieczeniom.	Cel nie został zrealizowany.	Ze względu na zmianę przepisów zawartych w dyrektywie UE w sprawie odpowiedzialności sprawcy za środowiskowe skutki działalności zrezygnowano w Polsce z wprowadzenia systemu obowiązkowych ubezpieczeń od środowiskowych skutków działalności.
Tworzenie rynków uprawnień do emisji zanieczyszczeń środowiska i zasad obrotu takimi uprawnieniami.	Cel został zrealizowany częściowo.	Przygotowane zostały podstawy do uruchomienia rynku obrotu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. Prace te były później kontynuowane, jednak bez zastosowania do innych zanieczyszczeń.
Przygotowanie instytucjonalne i logistyczne do uczestnictwa Polski w międzynarodowym handlu emisją CO ₂ .	Cel został zrealizowany.	Wprowadzone zostały, zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej, zasady obrotu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. Umożliwiło to udział polskich podmiotów gospodarczych w handlu na europejskim rynku uprawnień do emisji CO ₂ .
Utworzenie systemu oceny kosztów zewnętrznych niektórych form korzystania ze środowiska.	Cel nie został zrealizowany.	Zapowiedziano, ale nie podjęto w kolejnym okresie programowania polityki ekologicznej państwa analizy kosztów zewnętrznych powstających w wyniku różnych form działalności gospodarczej.

1	2	3
Regionalizacja i różnicowanie opłat za korzystanie ze środowiska w stosunku do poszczególnych grup jego użytkowników.	Cel został zrealizowany częściowo.	Zrezygnowano z koncepcji regionalizacji wysokości opłat za korzystanie ze środowiska. Zróżnicowano opłaty za korzystanie ze środowiska przez podmioty użytkujące środki transportu w zależności od kategorii ekologicznej środka transportu, wyznaczonej w szczególności przez rodzaj paliwa oraz limity emisji „EURO”. Opłaty za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych uzależniono m.in. od emisji spalin pojazdu. Zróżnicowano (obniżono) stawki podatku akcyzowego na oleje napędowe, ze względu na zawartość siarki.
Analiza wysokości opłat z punktu widzenia ich funkcji bodźcowej i dochodowej, a także pod kątem ich relacji do kosztów zewnętrznych; zmodyfikowanie, w nawiązaniu do wyników analizy, stawek opłat.	Cel został zrealizowany częściowo.	W latach 2003-2006 rozpoczęto prace w zakresie analizy wysokości opłat z punktu widzenia ich funkcji bodźcowej i dochodowej. W wyniku tej analizy m.in. nastąpiło zwolnienie od podatku akcyzowego (lub jego zmniejszenie) szeregu nośników energii. Prac takich nie przeprowadzono dla kosztów zewnętrznych.

* Więcej na temat proponowanych w tym zakresie zmian w: [Czaja i in. 1996; Fiedor, Graczyk (red.) 2006b].

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Rada Ministrów 2008].

mechanizmów finansowania (te ostatnie nie stanowią bezpośrednio przedmiotu naszego zainteresowania w tym artykule), wskazywanych w tekście II PEP. W zasadzie po roku 2005 nie wdrożono żadnych nowych instrumentów ekonomicznych, a tylko instrumenty rynkowe⁴ zbywalnych uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz związanych z nimi tzw. zielonych, żółtych i czerwonych certyfikatów⁵. Należy przy tym podkreślić, że implementacja tych ostatnich instrumentów ekonomicznych była niejako wymuszona koniecznością przystąpienia Polski do europejskiego systemu handlu emisją CO₂ (ETS).

7. Uwagi końcowe

Mimo zmiany warunków gospodarowania i powszechnego już stosowania instrumentów właściwych regulacji rynkowej w polskiej gospodarce zakres urynkwienia czy ekonomizacji polityki ekologicznej należy uznać za stosunkowo ograniczony, a na pewno niewielki w stosunku do rekomendacji zawartych w II PEP. Mimo ko-

⁴ Rozróżnienie między instrumentami ekonomicznymi i rynkowymi przedstawia szerzej [Graczyk 2013].

⁵ Więcej na ten temat w [Graczyk, Graczyk 2011].

rzyści, jakie stwarza stosowanie tego typu instrumentów, nadal cele polityki osiągnęto głównie z wykorzystaniem narzędzi administracyjno-prawnych.

Chociaż zakres stosowania instrumentów ekonomicznych trudno uznać za zadowalający, to jednak przyczyniały się one do upowszechnienia kryterium efektywności kosztowej w ocenie przedsięwzięć ochronnych. Dodatkowo temu upowszechnieniu sprzyjały procedury ubiegania się o unijne środki pomocowe i strukturalne, w których centralną rolę odgrywała kategoria kosztów kwalifikowanych.

Instrumenty ekonomiczne i mechanizmy finansowe II PEP pozwoliły na sprawne dostosowanie do wymagań unijnych w sferze ochrony środowiska i skorzystanie ze środków przedakcesyjnych oraz pomocowych. Jednak nie spowodowały wykreowania nowych branż czy przemysłów, które mogłyby się stać polską specjalnością na rynku unijnym.

Jak już wspomniano, istotna zmiana warunków gospodarowania, która była związana z szybkim przebiegiem procesu przejścia do gospodarki rynkowej w Polsce, a także z koniecznością dostosowania się do warunków działania na jednolitym rynku europejskim, z uwzględnieniem ekologicznych uwarunkowań tego rynku, spowodowała konieczność istotnych zmian w polityce ekologicznej państwa. W sferze normatywnej znalazło to swój wyraz w przejściu od pierwszej do II Polityki ekologicznej państwa. Proces zmian ma jednak charakter ciągły. Z jednej strony zmieniają się warunki działania polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i europejskim, z drugiej zaś polskie podmioty gospodarcze są w coraz większym stopniu wyeksponowane na zagrożenia, ale także szanse związane z postępującą globalizacją gospodarki światowej. Sama globalizacja ma też różne wymiary ekologiczne, na przykład związane z zagrożeniem tzw. ekologicznym dumpingiem, a jednocześnie ekologicznym imperializmem⁶. Niewątpliwie zatem istnieje potrzeba podjęcia prac nad nowelizacją, a być może nawet stworzeniem nowej (III) polityki ekologicznej państwa, z ponownym zdefiniowaniem w ich ramach roli, celów i warunków stosowania instrumentów ekonomicznych w powiązaniu z mechanizmami finansowania polityki ekologicznej. W szczególności powinny być one wykorzystane do wzrostu efektywności kosztowej i – *ipso facto* – międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

Literatura

- Bernaciak A., 2009, *Ograniczanie antropogenicznych obciążeń środowiska jako czynnik trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., 1996, *Oplaty produktowe i depozyty ekologiczne*, Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu, Opole.

⁶ Problemy związane ze współzależnością wzrostu gospodarczego, handlu międzynarodowego i środowiska są od wielu lat przedmiotem systematycznych studiów i badań w ramach agendy ONZ, United Nations Conference on Trade and Development, patrz np. [UNCAD 2010].

- Famielec J., 1999, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Fiedor B., 1998, *Privatizing the Polish Economy: Benefits and Dangers to the Natural Environment*, [w:] J. Clark, D.H. Cole (red.), *Environmental Protection in Transition*, Wydawnictwo Ashgate, Aldershot – Brookfield – Singapore – Sydney, s. 68-81.
- Fiedor B., 2002, *Regulacja ekologiczna jako rodzaj regulacji publicznej w gospodarce rynkowej – ujęcie normatywne a ekonomia polityczna regulacji*, *Studia Ekonomiczne*, nr 4 (XXXIX), s. 297-311.
- Fiedor B., Graczyk A. (red.), 2006a, *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Fiedor B., Graczyk A. (red.), 2006b, *Zmiany systemu opłat produktowych i opłat depozytowych w Polsce*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Fiedor B., Graczyk A., 2000, *Harmonizacja polityki ekologicznej Polski i Unii Europejskiej i jej konsekwencje ekonomiczne*, [w:] B. Klimczak, L. Olszewski, Z. Pisz (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*, *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, nr 858, s. 161-175.
- Fiedor B., Graczyk A., 2000, *Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe*, [w:] *II Polityka ekologiczna*, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mos.gov.pl/artukul/329_polityka_ekologiczna/343_narzedzia.html (10.01.2014).
- Fiedor B., Graczyk A., 2003, *Funkcje i cele instrumentów ekonomicznych użytkowania i ochrony środowiska w świetle strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju polskiej gospodarki*, [w:] *Zarządzanie środowiskiem. Teraźniejszość i przyszłość*, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok, s. 32-63.
- Graczyk A., 2013, *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Graczyk A., Graczyk A.M., 2011, *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do ochrony środowiska*, PWE, Warszawa.
- Kozłowski S., 1994, *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Poskrobko B., 2007, *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2000, *II Polityka ekologiczna państwa*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i Sejm RP w sierpniu 2001 r., https://www.mos.gov.pl/artukul/329_polityka_ekologiczna/339_II_polityka_ekologiczna.html (10.01.2014).
- Rada Ministrów, 2002a, *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Warszawa, https://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b-65d0a1c501571e73.pdf (10.01.2014).
- Rada Ministrów, 2002b, *Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010*, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2008, *Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003-2006*, Warszawa, https://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/9b78a7128d821aa17bc5f84be4e58306.pdf (10.01.2014).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 maja 1991 w sprawie polityki ekologicznej, *Monitor Polski* nr 18, poz. 118.
- UNCAD, 2010, *Trade and Environment. Promoting poles of clean growth to foster the transition to a more sustainable economy*, Geneva.
- Urząd Rady Ministrów, 1991, *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa, http://environet.eu/prawo/polityka_ekologiczna.htm.
- Winiarski B., 1998, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.