

Bartosz Bartniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SZKODLIWA DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU POMOC PUBLICZNA – PRÓBA WSKAZANIA METOD IDENTYFIKACJI

Klasyfikacja JEL: *H23*

Słowa kluczowe: *pomoc publiczna, zrównoważony rozwój, szkodliwa pomoc publiczna, program pomocowy*

Abstrakt: Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju należy do najważniejszych wyzwań stojących przed współczesnym światem. Jednym z instrumentów kreowania zrównoważonego rozwoju może być pomoc publiczna. Pomoc publiczna ma bowiem wpływ nie tylko na sferę ekonomiczną, ale także środowiskową i społeczną. Pomoc publiczna może mieć korzystny, niekorzystny lub też neutralny wpływ na wdrażanie zrównoważonego rozwoju. Aby to ocenić, należy rozpatrywać wpływ pomocy publicznej łącznie na trzy sfery: ekonomiczną, społeczną i środowiskową. Głównym celem artykułu jest podjęcie próby wskazania narzędzi i sposobów, za pomocą których można badać wpływ danego środka pomocy publicznej na zrównoważony rozwój i pokazywać, jaka pomoc publiczna jest szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju. Artykuł prezentuje taki instrument i dokonuje jego wszechstronnego opisu. Opracowanie składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej pokazano miejsce pomocy publicznej w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Kolejna część prezentuje, jaką pomoc publiczną można traktować za szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju. Część trzecia przedstawia narzędzie, za pomocą którego można identyfikować szkodliwą pomoc publiczną.

HARMFUL STATE AID – ATTEMPT TO DESIGNATE METHODS OF IDENTIFICATION

JEL Classification Codes: *H23*

Keywords: *state aid, sustainable development, harmful state aid, aid scheme*

Abstract: Implementing the concept of sustainable development is one of the major challenges facing the modern world. One of the instruments creating sustainable development might be state aid. State aid has an impact not only on the economic sphere but also the environmental and social. State aid can have beneficial, negative or neutral impact on the implementation of sustainable development. The impact of state aid should be considered including the three spheres: economic, social and environmental. The main objective of this article is to try to identify tools and approaches that can be used to examine the impact of the measure state aid for sustainable development and to show which state aid is detrimental to sustainable development. The article presents such instruments and give its in-depth describe. The article consists of three main parts. The first part shows state aid in the concept of sustainable development. Another part shows which state aid can be regarded as harmful to sustainable development. The third part presents the tool with which we can identify harmful state aid.

WPROWADZENIE

Idea zrównoważonego rozwoju wymusiła jednoczesne postrzeganie problemów środowiskowych, społecznych oraz gospodarczych we wzajemnym ich powiązaniu. Każdy problem, który stanowi przedmiot analizy powinien być rozpatrywany z punktu widzenia tych trzech aspektów. Równocześnie należy sobie uświadomić, że jakkolwiek zmiana, ingerencja w jedną z tych sfer, może pociągać za sobą często niekorzystne zmiany w pozostałych.

Przy udzielaniu pomocy publicznej oceniany jest jej potencjalny wpływ na naruszenie konkurencji. Aspekty te uregulowane są wieloma przepisami prawnymi na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i Polski. Na żadnym jednak etapie oceny nie są poruszane kwestie dotyczące wpływu danego środka pomocy publicznej na sferę społeczną, ekonomiczną i środowiskową. Pomoc publiczna może bowiem przyczyniać się do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, ale może też być sprzeczna z tą koncepcją. Dany bowiem środek pomocowy może służyć realizacji pewnych celów gospodarczych, a z drugiej strony powodować negatywne zmiany w sferze

społecznej i środowiskowej. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie narzędzia, za pomocą którego można identyfikować szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczną. Za pomocą tego narzędzia podmioty udzielające pomocy publicznej będą w stanie określić jaki dany środek pomocowy ma wpływ na sferę społeczną, ekonomiczną oraz środowiskową. W koncepcji zrównoważonego rozwoju analizowane jest bowiem podejście zintegrowane obejmujące wszystkie trzy wymienione powyżej łady. W celu wskazania metod, za pomocą których oceniać można szkodliwość pomocy publicznej dla zrównoważonego rozwoju w pierwszej części rozważań pokazano miejsce pomocy publicznej w koncepcji zrównoważonego rozwoju, a następnie zdefiniowano szkodliwą pomoc publiczną.

MIEJSCE POMOCY PUBLICZNEJ W KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Termin pomoc publiczna bardzo trudno jednoznacznie zdefiniować. Ani literatura przedmiotu, ani obowiązujące przepisy prawne nie wprowadziły jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Ugruntowana wykładnia mówi, że aby dany środek mógł być traktowany jako pomoc publiczna spełnione muszą być łącznie cztery przesłanki tj. musi dojść do transferu środków publicznych, przysporzenia korzyści na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, transfer ten musi mieć charakter selektywny tzn. uprzywilejowywać określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr oraz transfer musi naruszać lub może naruszyć warunki konkurencji i wpływać na wymianę handlową (Komisja Europejska 2010). Przesłanki te określone są w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a ich łączne spełnienie powoduje, że dany środek może być traktowany jako pomoc publiczna. Na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji, a także w samej doktrynie prawa wspólnotowego można wyróżnić kilka sposobów rozumienia pojęcia pomocy państwa (Nykiel-Mateo 2009, s. 33). W sprawie *Amministrazione delle finanze dello Stato v. Denkavit Italiana S.r.l.* pomoc została określona jako przyznanie przez państwo środków lub korzyści mających na celu stworzenie zachęty do osiągnięcia celów gospodarczych lub społecznych pożądaných przez państwo (Nykiel-Mateo 2009, s. 35). Polscy autorzy definiują pomoc publiczną np. jako każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej (Dudzic 2002, s. 68).

Pojęcie zrównoważony rozwój po raz pierwszy pojawiło się w 1987 roku w raporcie Nasza Wspólna Przyszłość (*Our Common Future*) przygotowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (*World Commission on Environment and Development*) pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland (ONZ 1987). W raporcie tym stwierdzono, że „na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”. Nadrzędnym celem zrównoważonego rozwoju jest trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń osiągnięta poprzez kształtowanie właściwych proporcji w gospodarowaniu trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, społecznym i naturalnym (Piontek 2000, s. 181).

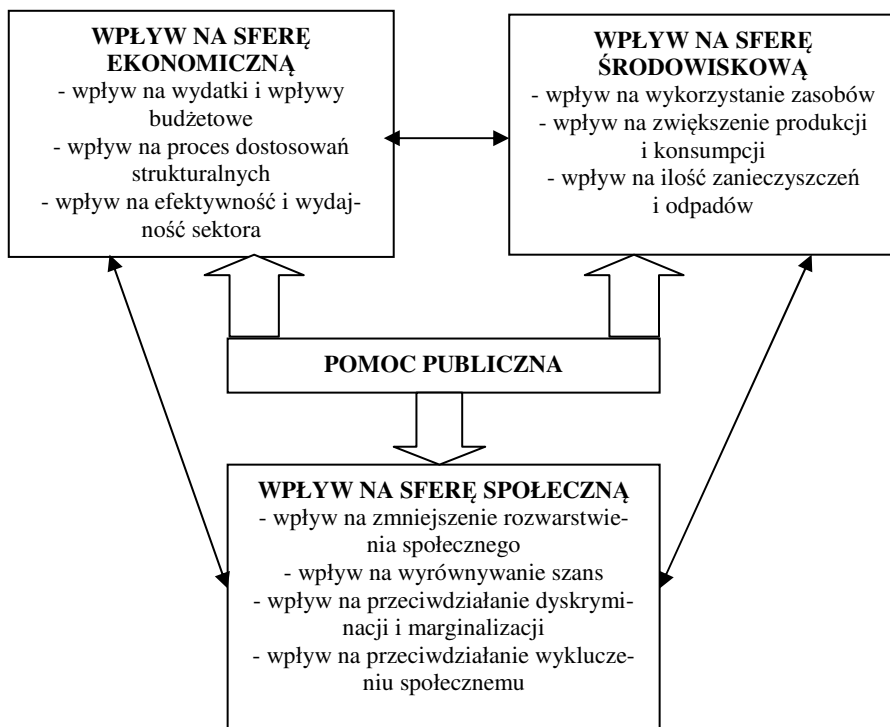
Centralne założenie koncepcji zrównoważonego rozwoju mówi, że działalność ludzka w jednej ze sfer społecznej, ekonomicznej i środowiskowej może wpływać na pozostałe obszary. Pomoc publiczna co do zasady wpływa na sferę ekonomiczną ale jej udzielenie może także generować znaczne konsekwencje dla sfery społecznej jak i środowiskowej. W związku z czym bardzo ważnym zagadnieniem jest szacowanie wpływu pomocy publicznej na zrównoważony rozwój. Udzielanie pomocy publicznej może mieć pozytywny, negatywny lub neutralny wpływ na jedną bądź więcej sfer zrównoważonego rozwoju.

Analiza pomocy publicznej w kontekście zrównoważonego rozwoju wymaga, aby konsekwencje jej udzielenia były rozpatrywane w sposób zintegrowany tj. dotyczący wszystkich sfer. Udzielając pomocy publicznej i próbując ocenić jej wpływ na zrównoważony rozwój należy odpowiedzieć na pytanie, jaki jest cel jej udzielenia w odniesieniu do sfery ekonomicznej, społecznej i środowiskowej i jaki będzie mieć ona wpływ na każdą z tych sfer.

Na rysunku 1 pokazano wpływ pomocy publicznej na sferę ekonomiczną oraz sferę społeczną i środowiskową.

Zaprezentowany na rysunku wpływ środka pomocy publicznej na każdą ze sfer zrównoważonego rozwoju pokazuje tylko przykładowe możliwości oddziaływania. Sposób bowiem, w jaki dany środek będzie wpływał na konkretną sferę zależy w dużej mierze np. od formy, w jakiej wsparcie będzie udzielane. Inny bowiem będzie wpływ dotacji, a inny wsparcia udzielonego w formie umorzenia pożyczki czy też odroczenia należnego podatku.

Rysunek 1. Pomoc publiczna w kontekście zrównoważonego rozwoju



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ideą ładu zintegrowanego tworzącego zrównoważony rozwój łądy ekonomiczny, społeczny oraz środowiskowy wzajemnie na siebie oddziałują. Powoduje to, że udzielona pomoc publiczna może wpływać bezpośrednio na jedną ze sfer, ale wpływ ten może w konsekwencji powodować oddziaływanie na pozostałe. Takim przykładem może być program pomocowy dotyczący zwiększenia zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych. W pierwszej kolejności pomoc publiczna wpłynie na sferę ekonomiczną poprzez zwiększenie wydatków budżetowych, w dalszej jednak kolejności będzie ona oddziaływać na sferę społeczną poprzez przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Będzie także mieć wpływ na sferę środowiskową poprzez wpływ na zwiększenie konsumpcji przez zatrudnione osoby. Innym przykładem mogą być programy pomocowe mające na celu wspieranie produkcji biopaliw. Głównym celem tych programów jest ochrona środowiska poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Realizacja takich programów ma jednak bezpośredni wpływ na sferę społeczną poprzez zwiększenie cen żywności w głównej mierze zbóż i cukru,

a także ekonomiczną poprzez zmniejszanie wpływów budżetowych w wyniku udzielenia zwolnień w podatku akcyzowym dla producentów biopaliw.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że jedną z przesłanek przeprowadzonej w latach 2005-2009 reformy systemu udzielania pomocy publicznej było wymaganie, aby zasady pomocy publicznej w większym stopniu przyczyniały się do realizacji koncepcji równoważonego rozwoju (Komisja Europejska 2005). W dalszej części tego dokumentu można przeczytać, że środki pomocy państwa mogą przyczyniać się do promowania zrównoważonego rozwoju.

SZKODLIWA POMOC PUBLICZNA

Termin szkodliwa pomoc publiczna, podobnie jako samo pojęcie pomocy publicznej, nie jest jednoznacznie definiowany.

Określenie, jaka pomoc publiczna może być uznana za szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju wymaga wskazania zasad zrównoważonego w każdym z łańdów wchodzących w jego skład. Szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju pomocą publiczną będzie taka pomoc, która będzie stała w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju określonymi dla poszczególnych jego sfer. Kompleksowe zbiory zasad zrównoważonego rozwoju przyjęte zostały między innymi w Karcie Ziemi (Deklaracja z Rio) (ONZ 1992), przez Unię Europejską, w Programie Monet, przez europejskie sieci miast zrównoważonego rozwoju (Borys, 2005, s. 74). Analiza zasad zrównoważonego rozwoju zapisanych w powyższych zestawach pozwala stwierdzić, że najważniejszymi zasadami dotyczącymi ładu społecznego są:

- godne życie i samorealizacja, kulturowe zróżnicowanie,
- ochrona zdrowia ludzkiego,
- sprawiedliwość podziału,
- równość szans oraz wzmacnianie społecznej spójności (Borys 2005, s. 317).

Do najważniejszych zasad zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej można zaliczyć:

- konieczność stosowania najlepszych dostępnych technik,
- redukcję lub wyeliminowanie niezrównoważonych trendów produkcji i konsumpcji,
- promowanie internalizacji kosztów ekologicznych i stosowania instrumentów ekonomicznych opartych na zasadzie „zanieczyszczający płaci”,

- dążenie, aby system gospodarczy zapewniał, że każdy wyrażający chęć zatrudnienia może znaleźć korzystną dla siebie pracę,
- wpływ na środowisko i ryzyko wynikające z przedsiębiorstw produkcyjnych są minimalizowane, podczas gdy przepływ energii i surowców jest optymalizowany,
- konieczność wspierania badań i rozwoju działalności, które udoskonalają równomierny rozwój.

Wśród najważniejszych zasad zrównoważonego rozwoju związanych z ładem środowiskowym można wymienić:

- konieczność zachowania możliwości odtwarzania się zasobów odnawialnych,
- efektywne użytkowanie zasobów nieodnawialnych i dążenie do ich zastępowania odnawialnymi substytutami,
- tworzenie podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń,
- stosowanie ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do projektowanych rodzajów działalności, mających negatywny wpływ na środowisko (Borys 2005, s. 248-252).

Lista przedstawionych zasad zrównoważonego rozwoju nie jest listą zamkniętą, jednak daje ona obraz jaka pomoc publiczna będzie mogła być sklasyfikowana jako szkodliwa. Z punktu więc widzenia zrównoważonego rozwoju pomoc publiczna będzie potencjalnie szkodliwa jeśli negatywnie oddziałuje na jeden lub więcej ładów. Próbując zdefiniować szkodliwą dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczną można wskazać, że będzie to taka pomoc, która w negatywny sposób oddziałuje na sferę środowiskową poprzez zwiększone wykorzystanie zasobów, wytwarzanie odpadów oraz emisję zanieczyszczeń. Negatywne oddziaływanie na sferę społeczną polegać będzie na zwiększaniu wykluczenia społecznego, osłabieniu spójności społecznej czy też negatywnym wpływie na zdrowie publiczne. Negatywny wpływ na sferę ekonomiczną dotyczył będzie braku internalizacji kosztów zewnętrznych, nierespektowania zasady zanieczyszczający płaci czy też zniekształcenia równowagi rynkowej.

METODY IDENTYFIKACJI SZKODLIWEJ POMOCY PUBLICZNEJ

Próbując badać pomoc publiczną pod względem jej szkodliwego wpływu na zrównoważony rozwój napotyka się na duże trudności. Do tej pory bowiem nie zostały opracowane powszechnie akceptowane metody pomiaru szkodliwości pomocy publicznej. Komisja Europejska, która nadzoruje

udzielanie pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ocenia wpływ pomocy publicznej na konkurencję. Wpływ na zrównoważony rozwój nie stanowi przedmiotu analizy. Podejście to budzi dość duże zastrzeżenia, ponieważ zrównoważony rozwój jest jednym z celów Unii Europejskiej.

OECD opracowała natomiast trzy narzędzia analityczne służące do identyfikacji szkodliwych dla środowiska subsydiów. Są to „szybkie skanowanie” (*quick scan*), „wykaz” (*checklist*) oraz „zintegrowane ramy oceny” (*integrated assessment framework*) (Valsecchi i inni 2009, s. 22). Zastosowanie trzeciego narzędzia pozwala na zidentyfikowanie subsydiów, które są nie tylko szkodliwe dla środowiska, ale stoją także w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Proponuje ono podejście zintegrowane obejmujące szkodliwy wpływ danego wsparcia nie tylko na sferę środowiskową, ale również społeczną i ekonomiczną. Narzędzie to, tak naprawdę ma więc na celu identyfikację subsydiów, które nazwać można „szkodliwymi dla zrównoważonego rozwoju” i stanowić mogą one punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Dla potrzeb dalszej analizy należy także określić zależność między pojęciem subsydiów a pomocą publiczną. Najbardziej powszechnie stosowaną definicję subsydiów opracowała OECD (Dias Soares, Rogers-Ganter, Kaphengst 2009, s. 16). Definiuje ona subsydia jako „wszelkie środki, które prowadzą do utrzymywania cen dla konsumentów poniżej poziomu rynkowego lub dla producentów powyżej poziomu rynkowego, lub redukują koszty dla konsumentów i producentów poprzez wsparcie pośrednie lub bezpośrednie”. Takie zdefiniowanie pozwala traktować subsydia jako pomoc publiczną w znaczeniu prawa Unii Europejskiej. Pomoc publiczna jest bowiem udzielana w różnych formach, które można pogrupować jako: dotacje, subsydia podatkowe, subsydia kapitałowo-inwestycyjne, „miękkie kredytowanie” oraz poręczenia i gwarancje (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2009, s. 7-8). Należy jednak pamiętać, że metodologia pomocy publicznej nie zawiera pewnych form subsydiowania wyszczególnionych w klasyfikacjach OECD. Ponieważ termin pomoc publiczna odnosi się do wsparcia przedsiębiorców, subsydiowanie konsumentów jest wyjęte ze środków wchodzących w skład pomocy publicznej (np. preferencyjne stawki VAT, brak akcyzy). Również subsydiowanie wynikające ze sfery regulacyjno-prawnej (np. regulacje cen, ograniczenia pozataryfowe) nie są uwzględniane w pomocy publicznej (Dybiec 2005, s. 9).

Pewna modyfikacja narzędzia opracowanego do analizy szkodliwości subsydiów może pozwolić na zidentyfikowanie szkodliwej dla zrównoważonego rozwoju pomocy publicznej.

Wprowadzenie tego narzędzia wynikało z przekonania, że nie można analizować wpływu udzielonego wsparcia osobno na każdą ze sfer, albo

wiem tylko podejście zintegrowane, jest w stanie umożliwić wpływ pomocy publicznej na zrównoważony rozwój.

Podstawowym celem zintegrowanej oceny jest:

- wskazanie kosztów i korzyści, zwycięzców, ale też przegranych danego wsparcia, zamierzonego i niezamierzonego wpływu udzielonej pomocy publicznej na sferę środowiskową, społeczną i ekonomiczną,
- dostarczanie informacji społeczeństwu na temat wpływu pomocy publicznej (Valsecchi, i inni 2009, s. 36).

Proces analizy w ramach zintegrowanych ram oceny przeprowadzany jest w czterech etapach (OECD 2007, s. 38). Przedstawia go tab. 1.

Tabela 1. Procedura przeprowadzania zintegrowanych ram oceny

1. Szybka charakterystyka
<p><u>Cel programu pomocowego:</u> Jaki jest cel udzielonego wsparcia w odniesieniu do skutków środowiskowych, ekonomicznych oraz społecznych?</p>
<p><u>Projekt programu pomocowego:</u> Czy tworzący program pomocowy unikają problemów tkwiących w długoterminowym funkcjonowaniu danego środka pomocy publicznej? - Projektowanie dostosowawcze: Czy opracowany program ma ramy czasowe obowiązywania lub określony został czas jego weryfikacji? - Czy warunki nałożone na beneficjentów pomocy publicznej są prawidłowe? Czy bazują one na wynikach a rzadziej na specyficznych technologiach?</p>
<p><u>Analiza efektywności:</u> Czy dzięki zastosowaniu danego środka pomocy publicznej będzie można osiągnąć cele? Ekonomiczne: skorygowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, zwiększenie podaży dóbr publicznych. Społeczne: poprawa dystrybucji dochodów, dostarczenie grupie docelowej spodziewanych korzyści, wywołanie społecznie pożądaných zachowań. Środowiskowe: ograniczanie zanieczyszczeń, zachowanie siedlisk, zachęcanie do korzystania z przyjaznych dla środowiska produktów lub rozwijania bardziej efektywnych czystych technologii Efektywność kosztowa: Jakie rozwiązania alternatywne istnieją dzięki którym osiągnięcie zakładanych celów może być bardziej efektywne kosztowo?</p>
2. Skutki uboczne
<p>Jakie skutki uboczne mogą się pojawić w skutek udzielenia pomocy publicznej? Skutki te należy analizować w perspektywie długoterminowej, dynamicznej oraz międzynarodowej. Ekonomiczne: niezamierzone skutki ekonomiczne takie jak wpływ na ceny czynników produkcji i półproduktów, wpływ na poprawę stanu środowiska. Społeczne: społecznie niepożądane skutki dystrybucyjne (np. wpływ na konsumentów o niskich dochodach, eksporterów z krajów rozwijających się); negatywna dynamiczna odpowiedź na środek pomocy publicznej Środowiskowe: powiązane w głównej mierze z głównym skutkiem ekonomicznym – zmianami w poziomie wykorzystania czynników produkcji a co za tym idzie zmianą w ilości wytwarzanych odpadów, degradacją ekosystemów, utratą bioróżnorodności.</p>

c.d. tab. 1

3. Efektywność długoterminowa
<p>Czy dany środek pomocy publicznej został tak utworzony, aby zająć się rozwiązaniem podstawowych problemów które doprowadziły do jego utworzenia?</p> <p>Ekonomiczne: Czy dany środek pomocy publicznej uwypukla podstawowy problem poprzez np. stymulowanie innowacji, zwiększanie zasobów i produktywności pracy lub zwiększenie dostępności dobra publicznego?</p> <p>Społeczne: Jeśli pomoc publiczna ukierunkowana jest na dające się rozwiązać problemy, rzadziej na strukturalne nieprawidłowości rynkowe, czy w pewnym momencie można wskazać, że udzielanie pomocy publicznej jest niepotrzebne?</p> <p>Środowiskowe: Czy zaprojektowana pomoc publiczna wpływa bezpośrednio na tworzący się dopiero przemysł środowiskowy?</p>
4. Reforma
<p>Jakie byłyby środowiskowe, ekonomiczne i społeczne skutki różnych scenariuszy reformy istniejącego środka pomocy publicznej, włączając w to całkowitą jego eliminację, stopniowe rezygnowanie z danego środka oraz zmiany w prowadzonej polityce pomocy publicznej?</p> <p>Czym rozwiązania alternatywne różnią się od przedstawionych powyżej skutków ubocznych udzielonego wsparcia?</p> <p>Jeżeli przewiduje się negatywne skutki (nawet w przypadku pozytywnych wpływów netto) jakie rodzaju środki towarzyszące mogą być pomocne w ich rozwiązywaniu?</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2007, s. 38).

Przeprowadzona w pierwszym etapie ogólna charakterystyka programu pomocowego umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie dlaczego dany program pomocowy został zaprojektowany i komu ma on służyć? Bardzo często bowiem może dochodzić do sytuacji, że program pomocowy stworzony został z powodu bieżących potrzeb politycznych czy też ekonomicznych i jego oficjalny cel nie do końca pokrywa się z rzeczywistym celem wprowadzenia programu pomocowego.

W dalszej części tego etapu należy sprawdzić czy budżet programu pomocowego jest precyzyjnie określony, jaki jest termin jego obowiązywania, kto może być jego beneficjentem. Bardzo ważną kwestią, na którą trzeba zwrócić szczególną uwagę na tym etapie analizy, jest określenie terminu obowiązywania danego programu pomocowego. Każdy program powinien mieć ściśle określony czas, w którym będzie on obowiązywał, lub po którym będzie istniała konieczność jego nowelizacji. Gwarantuje to możliwość sprawdzenia czy w danym czasie zakładane efekty realizacji programu pomocowego udało się osiągnąć. Ustanowienie programu na zbyt długi czas lub bez limitu czasowego mogłoby spowodować, że przedsiębiorcy potrafili by funkcjonować tylko i wyłącznie dzięki wsparciu udzielanemu w tym programie, a przecież pomoc publiczna - jak wskazuje się w przepisach obowiązujących w Unii Europejskiej - ma „stanowić efekt zachęty” do przeprowadzenia pewnego projektu (Komisja Europejska 2008b). Następnym krokiem w pierwszym etapie analizy jest przeprowadzenie analizy

efektywności danego środka pomocy publicznej. W opinii Międzynarodowego Instytutu dla Zrównoważonego Rozwoju (Barg S., Cosbey A., Steenblik R. 2007, s. 40) przeprowadzenie analizy efektywności już istniejącej pomocy publicznej jest znacznie łatwiejsze niż tej dopiero planowanej. Wynika to z konieczności rozważenia różnych scenariuszy rozwoju wpływu pomocy publicznej na funkcjonowanie otoczenia. Istniejącego już programu pomocowego ten problem nie dotyczy. Efektywność powinna być badana z punktu widzenia trzech sfer: środowiskowej, ekonomicznej oraz społecznej. Efektywność środowiskowa będzie mogła być badana tylko w przypadku tych środków pomocy publicznej, które mają na celu ochronę środowiska. Jeżeli cele te są wskazane należy sprawdzić, czy udzielenie pomocy publicznej powoduje ich osiągnięcie w zakładanym w programie pomocowym rozmiarze. Analiza efektywności ekonomicznej sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy osiągnięto efekt ekonomiczny, który został założony w momencie tworzenia programu pomocowego. Oczywiście będzie to możliwe pod warunkiem, że taki cel został w programie jasno określony. Bardzo ważną kwestią jest również analiza wpływu danego programu pomocowego na budżet państwa. Udzielana pomoc publiczna może z jednej strony powodować zwiększone wydatki (udzielanie wsparcia w formach czynnych np. dotacje, kredyty preferencyjne) lub powodować zmniejszenie wpływów budżetowych (bierne formy wsparcia np. rozłożenie płatności podatku na raty, umorzenie części podatku). Aspekt efektywności społecznej powinien być analizowany z punktu widzenia, czy udzielana pomoc publiczna, która ma na celu oddziaływanie na określoną grupę społeczną rzeczywiście wywiera na nią wpływ. Należy jednak podkreślić, że co do zasady beneficjentami pomocy publicznej są przedsiębiorcy, w związku z tym aspekt społeczny będzie powstawał niejako „przy okazji” i generalnie powinien on być traktowany jako swego rodzaju efekt zewnętrzny udzielania pomocy publicznej. Aspekt ten będzie więc stanowił przedmiot analizy prowadzonej w drugim etapie. Ostatnim krokiem w pierwszym etapie jest przeprowadzenie analizy efektywności kosztowej. Sprowadza się ona do odpowiedzi na pytanie, czy taki sam efekt byłby możliwy do osiągnięcia za pomocą innego bardziej efektywnego instrumentu? Ingerencja państwa w gospodarkę rynkową za pomocą środków pomocy publicznej powinna być uzasadniona tylko w takim przypadku, gdy planowe efekty przewyższą zakłócenie rynku spowodowane udzieleniem wsparcia.

Etap drugi przeprowadzanej analizy polega na zidentyfikowaniu skutków ubocznych udzielonego wsparcia, które można wręcz określać efektami zewnętrznymi. Ta bowiem część analizy pozwala na wskazanie jaki jest rzeczywisty wpływ danego środka pomocy publicznej, jaki ten wpływ mo-

że być w porównaniu do celu określonego w programie pomocowym (Valsecchi i inni 2009, s. 40). Ekonomiczne efekty zewnętrzne wydają się najłatwiejsze do zidentyfikowania. Udzielanie bowiem wsparcia w jednym sektorze może prowadzić do naruszenia równowagi rynkowej w innym sektorze. Udzielana pomoc publiczna może powodować wzrost popytu na jakieś dobro, co w konsekwencji może powodować wzrost cen danego dobra. Takim przykładem może być udzielanie pomocy publicznej na produkcję biopaliw. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wspieranie produkcji biopaliw wyrządziło więcej szkód (poprzez wywindowanie cen żywności) niż korzyści (dzięki zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych). Aktywiści kampanii walki z głodem wskazują, że ceny głównych produktów rolnych – pszenicy, ryżu, ziarna, rzepaku, soi, ziarna słonecznikowego, oleju palmowego i cukru wzrosły o 7% w 2010 roku w stosunku do 2007. Jedną z przyczyn obserwowanego na początku 2011 roku wzrostu cen cukru jest zwiększenie produkcji biopaliw. W Brazylii, która jest największym na świecie producentem cukru, już ponad jego połowa trzciny cukrowej przerabiana jest na biopaliwa (Naszkowska, 2011 s. 22). Wzrost produkcji biopaliw naraża więc coraz większą grupę ludzi na głód i powoduje konieczność udzielania im pomocy żywnościowej. Kolejna kwestia dotyczy zmiany przeznaczenia ziemi uprawnej. Aby „wyżywić” etanolem jeden samochód przez rok, potrzeba około 4 hektarów ziemi rolnej. Na jednego mieszkańca naszej planety przypada 0,12 hektara upraw zbóż, a przewiduje się, że w 2020 roku będzie to zaledwie 0,1 hektara (Zeigler 2009). Środowiskowe efekty zewnętrzne w bardzo dużym stopniu wynikają z ekonomicznego celu udzielania pomocy publicznej i w większości przypadków są one negatywne. Udzielanie pomocy publicznej w wielu przypadkach prowadzi do wzrostu produkcji, co powoduje zwiększenie wykorzystania zasobów, a także odpadów i zanieczyszczeń. Analiza społecznych efektów zewnętrznych sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy udzielone wsparcie stanowi korzyść czy też koszt dla grup, które nie są grupami docelowymi udzielanego wsparcia (Valsecchi i inni 2009, s. 43). Takim przykładem mogą być przedstawione już powyżej programy pomocowe mające na celu wspieranie produkcji biopaliw. Przedstawiciel ONZ ds. żywności Jean Ziegler powiedział wprost: produkcja biopaliw to zbrodnia przeciw ludzkości. Rozwój bowiem przemysłu produkującego biopaliwa spowodowała gwałtowny wzrost cen żywności (Komunalny.pl, 2007).

Trzeci etap przeprowadzanej analizy polega na identyfikacji efektywności długoterminowej. Zrównoważony rozwój jest wyzwaniem długoterminowym, które ma zapewnić możliwość korzystania z takich samych zasobów jak obecnym pokoleniom także pokoleniom przyszłym. Dlatego udzie-

lana pomoc publiczna, opracowywane programy pomocowe nie powinny mieć na celu likwidowanie bieżących problemów. Nie powinny one też powstawać z potrzeby chwili, ale opracowując je powinno się brać pod uwagę możliwie długą perspektywę. Tak nie zawsze się jednak dzieje. Pomoc publiczna stała się np. narzędziem, które miało łagodzić skutki kryzysu finansowego. Komisja Europejska przyjęła bowiem tymczasowe rozwiązania prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (Komisja Europejska 2011a). W dokumencie tym wskazano jednak, że pomimo sytuacji wyjątkowej środki pomocy państwa powinny być przede wszystkim wykorzystywane do takich inwestycji, które przyczyniają się do długoterminowego rozwoju zrównoważonej gospodarki, wspierając rentowne przedsiębiorstwa. Ekonomiczny wymiar omawianej analizy sprowadza się do kwestii jak długo dany program pomocowy powinien funkcjonować? Idealnym rozwiązaniem jest odpowiednie ograniczanie czasowe programu pomocowego do momentu aż uda się dzięki niemu osiągnąć zakładane efekty. Pomoc publiczna powinna bowiem się przyczyniać do eliminowania przyczyn, a nie skutków. Pomoc publiczna powinna powodować takie efekty, aby w perspektywie długoterminowej nie było ponownej potrzeby jej udzielania. Zrealizowany program pomocowy powinien przyczyniać się do rozwiązania problemów, tak aby kolejni przedsiębiorcy podejmujący działalność w danym obszarze mogli ją już prowadzić bez konieczności uzyskiwania wsparcia publicznego. Środowiskowy wymiar długoterminowej efektywności powinien brać pod uwagę, czy długoterminowe wspieranie jakiejś działalności nie prowadzi do wypaczenia rzeczywistych kosztów jej działalności. Takim przykładem może być wspieranie produkcji odnawialnych źródeł energii. Długofalowe wspieranie tego rodzaju energii prowadzi do wypaczenia rzeczywistych kosztów jej produkcji. Z czysto środowiskowego punktu widzenia nie ma to znaczenia, ponieważ liczy się w głównej mierze efekt ekologiczny, a efektywność ekonomiczna schodzi na dalszy plan. Pomoc publiczna udzielana w sektorze ochrony środowiska ma bowiem tylko na celu poprawę stanu środowiska. Udzielanie pomocy publicznej w sektorze ochrony środowiska jest ściśle ograniczone przepisami prawa (Komisja Europejska 2008c). Przepisy te jednak wskazują, że pomoc publiczna udzielana w obszarze ochrony środowiska ma na celu osiągnięcie długofalowych celów związanych z ochroną środowiska takich jak zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii, zwiększenie efektywności energetycznej. Analiza udzielanej pomocy publicznej z punktu widzenia długoterminowej efektywności w sferze społecznej sprowadza się zidentyfikowania, czy udzielone wsparcie rozwiązuje jakiś aktualny problem w wy-

miarze społecznym, czy też celem jej udzielania jest rozwiązywanie problemów w długiej perspektywie czasowej. Wsparcie, którego cel można określić jako w pewnym sensie społeczny jest pomoc kierowana na zwiększenie zatrudnienia osób wykluczonych społecznie: niepełnosprawnych (Komisja Europejska 2009a) czy też długotrwale bezrobotnych (Komisja Europejska 2009b). Celem Unii Europejskiej jest bowiem zwiększenie spójności społecznej, a jednym z instrumentów przyczyniających się do tego może być pomoc publiczna. Udzielane wsparcie powinno przyczynić się w długiej perspektywie do zrównoważonego rozwoju całej Wspólnoty w tym wymiarze. Włączenie społeczne jest jednym z celów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (Komisja Europejska 2001). Strategia wskazuje, że zrównoważony rozwój oferuje Unii Europejskiej pozytywną długoterminową wizję społeczeństwa, które jest zamożniejsze i bardziej sprawiedliwe, obiecuje czystsze, bezpieczniejsze i zdrowsze środowisko. Społeczeństwo to zapewnia lepszą jakość życia nam, naszym dzieciom i wnukom. Strategia wskazuje też na główne zagrożenia stojące przed zrównoważonym rozwojem w sferze społecznej. Zalicza do nich zagrożenia dla zdrowia publicznego, biedę oraz starzenie się populacji. W perspektywie długookresowej pomoc publiczna ze społecznego punktu widzenia powinna więc przyczyniać się do ograniczania tych zagrożeń.

Ostatni etap analizy sprowadza się do rozważenia różnych scenariuszy reformy systemu udzielania pomocy publicznej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. W scenariuszach tych analizie należy poddać koszty i korzyści zastosowania danego rozwiązania. Ostatnia reforma systemu udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej miała miejsce w latach 2005-2009, a jedną z przesłanek jej przeprowadzenia było to, aby pomoc publiczna w większym stopniu przyczyniała się do wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. Wynikiem tej reformy jest wprowadzenie nowych przepisów prawnych regulujących udzielanie wsparcia w poszczególnych obszarach np. ochronie środowiska (Komisja Europejska 2008c). W tym etapie należy rozpatrzyć także całkowitą likwidację udzielania pomocy publicznej w danym obszarze lub w danej formie. Należy przeanalizować wszystkie skutki ekonomiczne, środowiskowe oraz społeczne ewentualnej likwidacji pomocy. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do programów pomocowych kończących swój okres ważności. Decydenci stają wtedy przed podjęciem ważnej decyzji czy dzięki realizacji programu pomocowego udało się osiągnąć wszystkie zakładane efekty i nie ma już potrzeby kontynuacji danego programu, czy też program powinien być w dalszym ciągu kontynuowany.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza pokazuje, że pomoc publiczna może być traktowana jako narzędzie kreowania zrównoważonego rozwoju. Wpływ udzielanej pomocy publicznej na sferę ekonomiczną, środowiskową oraz społeczną nie podlega dyskusji. Dlatego przed opracowaniem programu pomocowego tak ważne jest przeanalizowanie jak dany środek pomocowy na każdą z tych sfer będzie oddziaływać. Jeżeli udzielana pomoc publiczna będzie miała negatywny wpływ na którąś ze sfer można wskazać, że taka pomoc publiczna jest szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju. Analiza taka nie jest jednak przeprowadzana. Obowiązujące przepisy wymagają, aby przy udzielaniu wsparcia rozpatrywać wpływ danego środka pomocowego na naruszenie konkurencji na rynku. Zgodnie z ukształtowaną wykładnią, przedstawioną między innymi w *Vademecum Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa* (Komisja Europejska 2008a) zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie do środków spełniających łącznie wszystkie przesłanki wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE (Komisja Europejska 2010) tj. transfer środków publicznych, przysporzenie korzyści na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. Transfer musi mieć charakter selektywny tzn. uprzywilejowywać określone podmioty lub wytwarzanie określonych towarów oraz musi lub może naruszać warunki konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami Unii Europejskiej. Analiza z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju na żadnym etapie udzielania pomoc publicznej nie jest przeprowadzana. W związku z tym bardzo ważne jest opracowanie narzędzia, które pozwoli na określenie wpływu pomocy publicznej na zrównoważony rozwój, a w konsekwencji na zidentyfikowanie pomocy publicznej szkodliwej dla zrównoważonego rozwoju.

Zaprezentowane w opracowaniu narzędzie powstało na podstawie instrumentów wykorzystywanych przez OECD do identyfikacji szkodliwych subsydiów. Subsidia jednak nie do końca można utożsamiać z pomocą publiczną, w związku z tym zaistniała konieczność pewnej ewaluacji opracowanego instrumentu. Wprowadzone zmiany mają na celu określenie wpływu pomocy publicznej na zrównoważony rozwój. Pomoc publiczna może być bowiem narzędziem kreowania zrównoważonego rozwoju, ale też jej wpływ może być negatywny. Aby móc określić użyteczność opracowanego narzędzia należy je wykorzystać w praktyce i przetestować na podstawie konkretnego programu pomocowego. Przeprowadzony test pozwoli na uzupełnienie opracowanego instrumentu, oraz dostosowanie go do polskich warunków, co w konsekwencji może się stać użytecznym narzędziem monitorowania udzielania pomocy publicznej w kontekście zasad

zrównoważonego rozwoju. Pozwoli to na oszacowanie wartości udzielanej pomocy publicznej szkodliwej dla zrównoważonego rozwoju.

LITERATURA

- Barg S., Cosbey A., Steenblik R. (2007), *A sustainable development for assessing the benefits of subsidy reform* (w:) *Subsidy reform and sustainable development Political economy aspects*, OECD sustainable development studies, OECD 2007.
- Borys T. (2005), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.
- Dudzik S. (2002), *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2002.
- Dybiec M.(2005), *Subsydia szkodliwe dla środowiska – próba identyfikacji* (materiał powielany).
- Komisja Europejska (2001), *Komunikat Komisji – Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*, COM (2001) 264 final.
- Komisja Europejska (2005), *Plan działań w zakresie pomocy państwa Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009* (Dokument konsultacyjny), Bruksela 7.6.2005 COM(2005) 107 końcowy.
- Komisja Europejska (2008a) *Vademecum Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, Komisja Europejska Dyrekcja ds. Konkurencji.
- Komisja Europejska (2008b), *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)*, Dz. Urz. UE nr L 214/2008.
- Komisja Europejska (2008c), *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska*, Dz. Urz. UE C82/2008.
- Komisja Europejska (2008d), *Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska*, Dz. Urz. UE C82/2008.
- Komisja Europejska (2009a), *Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa przeznaczonej na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia indywidualnego*, Dz. Urz. UE C 188/2009.

- Komisja Europejska (2009b), *Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa na szkolenia w sprawach podlegających zgłoszeniu indywidualnemu*, Dz. Urz. UE C 188/2009.
- Komisja Europejska (2009c), Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., C. Dias Soares, H. Rogers-Ganter, T. Kaphengst (2009), *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment*, November 2009.
- Komisja Europejska (2010), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej)*, Dz. Urz. Unii Europejskiej C 83/2010.
- Komisja Europejska (2011a), *Komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*, Dz. Urz. UE C 6/2011.
- Komunalny.pl (2007), *Biopaliwa to zbrodnia przeciw ludzkości*, <http://www.komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=1490>
- Naszkowska K. (2011b), *Słodko-gorzki cukier*, Gazeta Wyborcza nr 58 z 11 marca 2011 r.
- Nykiel-Mateo A. (2009), *Pomoc państwa a środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- OECD (2005), *Environmentally harmful subsidy: Challenges for reform*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Subsidy reform and sustainable development political economy aspects*, OECD Sustainable Development Studies, OECD 2007.
- ONZ (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- ONZ (1992) *Zasady ogólnych praw i obowiązków. Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju*, http://www.mipe.oswiata.org.pl/rozwoj/doc/deklaracja_z_rio.pdf (stan na dzień 14 marca).
- Piontek F. (2000), *Człowiek i jego środowisko w strategii wzrostu gospodarczego i w zrównoważonym (trwałym) rozwoju*, „Problemy ekologii” nr 5 z 2000 roku.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2009), *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Warszawa 2009.
- Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T. (2009), *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment*, Final

report for the European Commission's DG Environment, November 2009.

Zeigler A. (2009), *Biopaliwa i powstawanie nacjonalizmu ekologicznego*, <http://www.schodamidonieba.pl> (stan na dzień 15 marca 2011).