

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 377

Zrównoważony rozwój organizacji – odpowiedzialność środowiskowa

Redaktorzy naukow
Tadeusz Borys
Bartosz Bartniczak
Michał Ptak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu



**Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
we Wrocławiu**

Poglądy autorów i treści zawarte w publikacji

nie zawsze odzwierciedlają stanowisko WFOŚiGW we Wrocławiu

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-419-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Odpowiedzialność środowiskowa a narzędzia zarządzania środowiskowego

Małgorzata Gotowska: Cykl życia innowacyjnej ekousługi we wdrażanej strategii CSR na przykładzie przedsiębiorstwa usługowego – <i>case study</i> ...	13
Marzena Hajduk-Stelmachowicz: Środowiskowy audit wewnętrzny jako narzędzie doskonalenia eko innowacji organizacyjnych	24
Marta Purol, Alina Matuszak-Flejszman: Kryteria zrównoważonego rozwoju jako element zintegrowanego systemu zarządzania w przemyśle spożywczym	38
Tomasz Nitkiewicz: Wykorzystanie ekologicznej oceny cyklu życia w realizacji przedsięwzięć proekologicznych przez przedsiębiorstwa produkcyjne..	54
Jadwiga Nycz-Wróbel: Zarządzanie działalnością środowiskową przez organizacje zarejestrowane w systemie EMAS	73
Stanisław Tkaczyk, Joanna Kuzincow: Zarządzanie cyklem życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju	82
Grażyna Paulina Wójcik: Rola systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) w działalności organizacji.....	103

Część 2. Odpowiedzialność środowiskowa w organizacji – pozostałe aspekty

Mariusz Bryke, Beata Starzyńska: Koncepcja <i>Human Lean Green</i> jako instrument zapewnienia zrównoważonego rozwoju organizacji ukierunkowany na wzrost jej efektywności	119
Tomasz Brzozowski: Zrównoważony rozwój organizacji – ujęcie praktyczne	137
Eugenia Czernyszewicz, Katarzyna Kwiatkowska, Łukasz Kopiński: Aspekty środowiskowe w wymaganiach systemów jakości stosowanych w ogrodnictwie	146
Aleksandra Heimowska: Opakowania zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju	159
Anna Jakubczak: Zarządzanie relacją z interesariuszami w procesie wdrażania innowacji ekologicznej w MSP.....	174

Ewa Kastrau, Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak: Ekonomiczny, ekologiczny i społeczny aspekt odzysku odpadów komunalnych na przykładzie Legnickiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o.	190
Zbigniew Kłos, Krzysztof Koper: O ekowydajności produktów przedsiębiorstwa jako jednej z charakterystyk zrównoważonego rozwoju	203
Alina Matuszak-Flejszman: Rola komunikacji z interesariuszami w aspekcie doskonalenia efektów działalności środowiskowej organizacji.....	215
Agnieszka Panasiewicz: Zarządzanie ryzykiem ekologicznym jako narzędzie równoważenia rozwoju organizacji.....	230

Część 3. Stymulowanie odpowiedzialności środowiskowej oraz odpowiednie wykorzystanie zasobów środowiska

Bartosz Bartniczak: Pomoc publiczna jako narzędzie wspierające zrównoważony rozwój organizacji	243
Wojciech Brocki: Odpowiedzialna eksploatacja zasobów naturalnych na przykładzie rybołówstwa	252
Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak, Maciej Chrzanowski: Inteligentna specjalizacja jako droga do zrównoważonego rozwoju.....	267
Krzysztof Kud: Kształtowanie interakcji człowiek–środowisko na obszarach zalewowych doliny Sanu	280
Michał Ptak: Antyekologiczne subwencjonowanie energii	289

Summaries

Part 1. Environmental responsibility vs. tools of environmental management

Malgorzata Gotowska: Life cycle of innovative eco-service in implemented CSR strategy on the example of service company – case study.....	23
Marzena Hajduk-Stelmachowicz: Internal environmental audit as a tool to improve organizational eco-innovations.....	37
Marta Purol, Alina Matuszak-Flejszman: Criteria of sustainability as a part of integrated management system in food industry	53
Tomasz Nitkiewicz: Life Cycle Assessment use in the implementation of proecological activities in manufacturing companies.....	72
Jadwiga Nycz-Wróbel: Management of environmental activity by organizations registered under EMAS	81

Stanisław Tkaczyk, Joanna Kuzincow: Life Cycle Management as a tool of sustainable development.....	102
Grażyna Paulina Wójcik: The role of eco-management and audit scheme in an organization's activity.....	115

Part 2. Environmental responsibility in an organisation – further aspects

Mariusz Bryke, Beata Starzyńska: Human Lean Green conception as the instrument of sustainability of organizational development oriented towards the increase of its effectiveness.....	136
Tomasz Brzozowski: Sustainable development of organization – practical aspects.....	145
Eugenia Czernyszewicz, Katarzyna Kwiatkowska, Łukasz Kopiński: Environmental aspects included in the requirements of quality systems applied in horticulture.....	158
Aleksandra Heimowska: Packaging in harmony with an idea of sustainable development.....	173
Anna Jakubczak: Management of stakeholder relations in the implementation process of environmental innovation in SMEs.....	189
Ewa Kastrau, Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak: Economic, ecological and social aspect of municipal waste recovery	202
Zbigniew Klos, Krzysztof Koper: On the eco-efficiency of products as one of characteristics of sustainable development	214
Alina Matuszak-Flejszman: Role of communication with stakeholders in the aspect of improvement of activities effects of environment organization..	229
Agnieszka Panasiewicz: Environmental risk management in the process of sustainable development.....	239

Part 3. Environmental responsibility stimulating and adequate usage of environmental resources

Bartosz Bartniczak: State aid as a tool for supporting sustainable development of organizations.....	251
Wojciech Brocki: Responsible exploitation of natural resources on the example of fisheries.....	266
Sylvia Dziedzic, Leszek Woźniak, Maciej Chrzanowski: Smart specialisation as a way to sustainable development	279
Krzysztof Kud: Shaping the interaction human-environment in floodplains of the San valley	288
Michał Ptak: Environmentally harmful subsidies for energy.....	297

Michał Ptak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: michal.ptak@ue.wroc.pl

ANTYEKOLOGICZNE SUBWENCJONOWANIE ENERGII

Streszczenie: Celem artykułu jest przegląd funkcjonujących w literaturze definicji subwencji szkodliwych z punktu widzenia ochrony środowiska, a także identyfikacja tego typu subwencji w konstrukcji podatku akcyzowego. W pierwszej części artykułu omówiono istotę subwencji szkodliwych z punktu widzenia ochrony środowiska. Takie subwencje zachęcają podmioty gospodarcze do podejmowania działań niekorzystnych dla środowiska, powodując powstawanie negatywnych efektów zewnętrznych. Na rynku energii szkodliwe subwencje prowadzą do nadmiernej konsumpcji energii i hamują rozwój energooszczędnych technologii. Druga część artykułu zawiera analizę szkodliwych subwencji, mających postać ulg i zwolnień ustanowionych w konstrukcji podatku akcyzowego. Stosowanie tych subwencji może przyczyniać się nie tylko do nadmiernego zużycia zasobów nieodnawialnych, ale również zasobów odnawialnych.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, subwencje, podatek akcyzowy.

DOI: 10.15611/pn.2015.377.21

1. Wstęp

Do instrumentów polityki ekologicznej zalicza się niekiedy likwidację subwencji, które powodują niekorzystne skutki z punktu widzenia celów tej polityki. Takie subwencje mogą być stosowane m.in. na rynku energii, doprowadzając do nadmiernego zużycia energii przez podmioty gospodarcze czy zbyt dużej emisji zanieczyszczeń. Gdy „szkodliwe” subwencje ustanawiane są w konstrukcji podatków nakładanych na nośniki energii, mogą powodować, że cele ekologiczne, którym – w sposób mniej lub bardziej bezpośredni – służą podatki, będą osiągnięte przy zbyt wysokich kosztach społecznych¹. W rezultacie koszty związane z realizacją polityki ekologicznej państwa (zmierzającej np. do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych) są zbyt wysokie.

Celem artykułu jest przegląd funkcjonujących w literaturze definicji subwencji szkodliwych z punktu widzenia ochrony środowiska, a także identyfikacja tego typu

¹ Teoria ekonomii środowiska zakłada, że podatki zapewniają osiągnięcie założonego celu przy najniższym koszcie społecznym, gdy wysokość stawek tych podatków jest jednakowa dla wszystkich podatników [Fiedor 2002].

subwencji w konstrukcji podatku akcyzowego. Podatek akcyzowy jest jednym z podstawowych podatków nakładanych w Polsce na nośniki energii². W opracowaniu wskazano, w jaki sposób niekorzystne subwencje wpływają na antyekologiczne zachowania podmiotów gospodarczych.

2. Definicje subwencji i subwencji szkodliwych dla środowiska

W literaturze przedmiotu nie ma ujednoczonej definicji subwencji. Wąska definicja ujmuje je jako bezpośrednie płatności z budżetu na rzecz producenta lub konsumenta. W szerszym ujęciu subwencje traktuje się jako wszelkie interwencje władz, które nie tylko w sposób bezpośredni, ale również pośredni utrzymują cenę poniżej (dla konsumentów) albo powyżej (dla producentów) ceny rynkowej bądź też redukują koszty konsumentów lub producentów [Diaz Arias, van Beers 2010; OECD 2006]. Pośrednie subwencje nie pochodzą z budżetu państwa i mają postać np. ulg podatkowych, regulacji cenowych, preferencyjnych stóp procentowych czy umorzenia zobowiązań finansowych [Diaz Arias, van Beers 2010; OECD 2006]. Podobne podejście w definiowaniu subwencji stosowane jest na przykład w dokumentach OECD, w których przyjmuje się, że subwencja to „wynik działania państwa, przynoszący korzyści konsumentom lub producentom i zwiększający ich dochody lub obniżający koszty” [OECD 2005].

Bardzo ogólna definicja subwencji, odwołująca się do pojęcia efektów zewnętrznych, określa je jako „odejście od pełnych kosztów”. Taka definicja może uwzględniać m.in. pośrednie (ukryte) transfery na rzecz podmiotów gospodarczych, wynikające z niepełnej internalizacji kosztów zewnętrznych określonej działalności [European Environment Agency 2005]. Przykładem jest sytuacja, gdy opłaty ponoszone od użytkowników środków transportu nie odpowiadają końcowym kosztom społecznym towarzyszącym korzystaniu z tych środków [OECD 2005]. Brak pełnej internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych nie jest jednak często traktowany jako subwencja. Wynika to z trudności związanych z dokładnym szacowaniem poziomu kosztów zewnętrznych [OECD 2006].

Szkodliwe subwencje określa się najczęściej jako wsparcie oddziałujące niekorzystnie na cele ochrony środowiska. Są to zatem subwencje:

- powodujące powstawanie (poważnych) negatywnych efektów zewnętrznych [Bruvoll, Magne Skjelvik, Vennemo 2011];
- promujące działania szkodliwe dla środowiska, a nie zapobiegające im [Sterner 2003];
- skierowane do branż czy sektorów gospodarki, które mają (bezpośredni lub pośredni) negatywny wpływ na środowisko [New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade];
- zachęcające do większych szkód ekologicznych w porównaniu do sytuacji, gdyby takich subwencji nie zastosowano [OECD 2003];

² Drugim podatkiem nakładanym w Polsce na nośniki energii jest podatek od towarów i usług.

- których usunięcie wpłynie pozytywnie na stan środowiska [Speck i in. 2006];
- stymulujące większą produkcję lub konsumpcję pewnych dóbr, zakłócając tym samym alokację zasobów (w tym zasobów naturalnych), przyspieszając ich zużycie oraz zwiększając zanieczyszczenie środowiska [New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade].

W literaturze poświęconej szkodliwej pomocy podkreśla się niekiedy, że niekorzystne subwencje prowadzą do niepożądanych skutków ekologicznych w trakcie (niejako przy okazji) realizacji innych celów, zazwyczaj nie dotyczących ochrony środowiska [van Beers, van den Bergh, de Moor, Oosterhuis]. Przykładowo cele te mogą polegać na poprawie konkurencyjności pewnych produktów czy branż bądź na utrzymaniu zatrudnienia [Diaz Arias, van Beers 2010; Speck i in. 2006].

Subwencje mogą być zresztą niekorzystne z punktu widzenia wszystkich sfer rozwoju zrównoważonego. Taka sytuacja ma miejsce, gdy wsparcie w ujemny sposób wpływa na różne rodzaje kapitałów (kapitał naturalny, wytworzony przez człowieka, ludzki czy społeczny). Niekorzystne subwencje hamują wtedy rozwój nowych technologii (w tym technologii proekologicznych), pogłębiają biedę lub powodują wykluczenie społeczne [OECD 2003; Bartniczak 2011].

W 2005 r. OECD przyjęła definicję szkodliwych subwencji, będącej modyfikacją podanej wcześniej definicji subwencji. Określa ona szkodliwą subwencję jako „wynik działania państwa, przynoszący korzyści konsumentom lub producentom i zwiększający ich dochody lub obniżający koszty w sposób niekorzystny z punktu widzenia polityki ekologicznej. Taka subwencja, *ceteris paribus*, zwiększa ilość odpadów, zanieczyszczeń czy stopień wykorzystania zasobów naturalnych” [OECD 2012]; zob. też [Valsecchi i in. 2009].

Szacuje się, że wartość subwencji mających potencjalnie negatywny wpływ na środowisko, zwłaszcza w obszarze paliw, transportu i wody, wynosi ok. 1 bln dolarów rocznie [Plan działania...]. Ich eliminacja, często trudna politycznie, traktowana jest jako swego rodzaju instrument polityki ekologicznej [Sternier 2003]. Próbowanie likwidacji niekorzystnych subwencji mogą towarzyszyć obawy o pogorszenie konkurencyjności danej branży, utratę miejsc pracy, zwiększenie nierówności społecznych, zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego danego kraju czy wzrost importu [IEEP 2007].

Z punktu widzenia problematyki poruszanej w artykule warto przytoczyć definicję szkodliwej subwencji na rynku energii. Nawiązując do podanych wcześniej definicji, takie wsparcie określa się wąsko – jako bezpośrednie płatności na rzecz producentów lub konsumentów energii, lub szeroko – jako działania władz, które obniżają koszty produkcji energii, zwiększają cenę uzyskiwaną przez producentów energii lub obniżają cenę płaconą przez konsumentów energii [IEA]. W literaturze zauważa się, że subwencje na rynku energii są ze swej istoty szkodliwe ekologicznie, ponieważ zachęcają do większej i mniej racjonalnej konsumpcji energii [OECD 2003]. Rezultatem tego jest wolniejszy rozwój technologii energooszczędnych oraz wzrost emisji szkodliwych gazów do atmosfery.

3. Niekorzystne subwencje na energię w podatku akcyzowym w Polsce

Do szczególnie szkodliwych subwencji występujących we wcześniejszych latach w konstrukcji obowiązującego w Polsce podatku akcyzowego zaliczano brak efektywnego opodatkowania węgla i koksu. Ustawodawca, zwalniając te paliwa z akcyzy i nakładając jednocześnie podatek na inne nośniki energii, zachęcał podmioty gospodarcze do wykorzystywania węgla i koksu do celów opałowych [Dybiec]. Możliwość stosowania takich preferencji w Polsce przewidziana była w dyrektywie zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE, a więc dyrektywę określającą w dużym stopniu konstrukcję podatków nakładanych na nośniki energii w krajach Unii Europejskiej (w tym minimalną wysokość stawek, ulgi i zwolnienia) [Dyrektywa z 27 października 2003 r. ...]. Przyznanie Polsce (i innym krajom, które przystąpiły do Unii w 2004 r.) okresów przejściowych w dostosowaniu systemu opodatkowania energii do ram wspólnotowych było motywowane m.in. potrzebą ochrony ludności i krajowych gospodarek [Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. ...].

Od 2 stycznia 2012 r. wyroby węglowe (węgiel, węgiel brunatny i koks) są w Polsce opodatkowane podatkiem akcyzowym. W kolejnym roku zniesiono kolejną subwencję mającą zastosowanie do nośników energii: począwszy od listopada 2013 r., opodatkowane są wyroby gazowe, czyli m.in. gaz ziemny wykorzystywany do celów opałowych. Zakres podatku od tych nośników energii jest jednak ograniczony, na co zezwalają zresztą przepisy dyrektywy 2003/96/WE. Z akcyzy zwalnia się bowiem czynności podlegające opodatkowaniu, których przedmiotem są wyroby węglowe i gazowe przeznaczone do celów opałowych:

- w pracach rolniczych, ogrodniczych, w hodowli ryb oraz w leśnictwie;
- przez gospodarstwa domowe, organy administracji publicznej, jednostki Sił Zbrojnych RP, podmioty systemu oświaty, żłobki i kluby dziecięce, podmioty lecznicze, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, organizacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- przez zakłady energochłonne, czyli podmioty, u których udział zakupu wyrobów węglowych lub gazowych w wartości produkcji sprzedanej wynosi nie mniej niż odpowiednio 10% i 5%.

Wymienione zwolnienie podatkowe mogą osłabiać motywację podmiotów gospodarczych, w tym gospodarstw domowych, do oszczędzania energii oraz zamiany źródeł energii na bardziej przyjazne dla środowiska. W raporcie Instytutu Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska zwraca się uwagę, że obowiązujące w Polsce zwolnienie ludności z akcyzy na węgiel mogłoby zostać wyeliminowane, a zaoszczędzone dochody przeznaczone na wsparcie biedniejszych rodzin [Withana i in. 2012]. Mechanizmy osłonowe byłyby z pewnością niezbędne, ponieważ opodatkowanie węgla wykorzystywanego w gospodarstwach domowych spowodowałoby spadek dochodów realnych ludności i zmniejszyłoby popyt na to paliwo. Konse-

kwencją tego byłyby zatem niekorzystne skutki społeczne (np. zdrowotne w związku z niższą temperaturą w pomieszczeniach mieszkalnych) i gospodarcze.

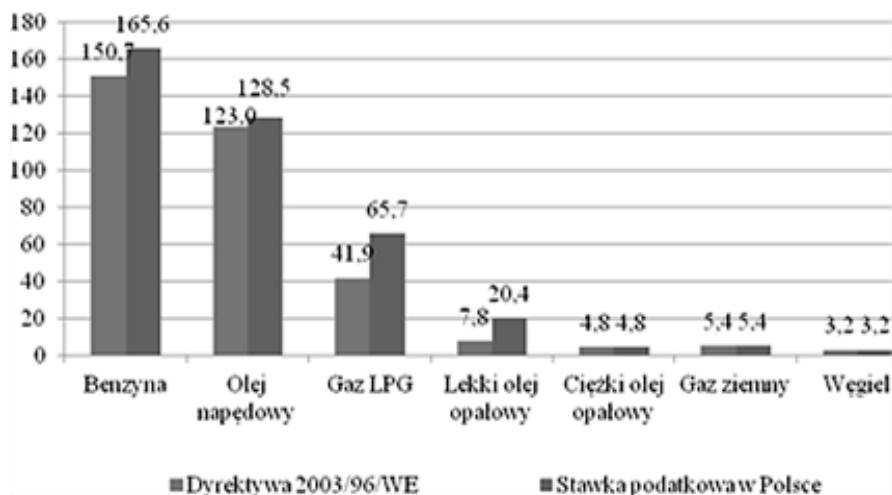
Warto w tym miejscu odnotować, że przepisy dyrektywy 2003/96/WE określają dolny pułap udziału zakupu wyrobów energetycznych w wartości produkcji zakładów energochłonnych na niższym niż w Polsce poziomie (wynoszącym 3%). Ustawodawca uznał jednak, że obniżenie kryterium uznawania podmiotów za zakłady energochłonne spowodowałoby znaczne rozszerzenie grupy podmiotów korzystających ze zwolnienia od akcyzy i zmniejszyłoby dochody akcyzowe [Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym... 2013].

Ustawa o podatku akcyzowym zawiera również inne preferencje stanowiące implementację fakultatywnych ulg wynikających z dyrektywy „o opodatkowaniu energii”. Chodzi tu o opodatkowanie paliw silnikowych wykorzystywanych w rolnictwie przy zastosowaniu niższych niż podstawowe stawek podatkowych. W Polsce ten przepis jest realizowany poprzez zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Zwrot ten przysługuje producentom rolnym, a jego kwotę ustala się jako iloczyn ilości oleju napędowego zakupionego przez producenta rolnego, wynikającej z faktur VAT, i stawki zwrotu podatku na 1 litr oleju napędowego, obowiązującej w dniu złożenia wniosku o zwrot podatku, w ramach rocznego limitu ustalonego w określony sposób [Ustawa z 10 marca 2006 r. ...]. Celem tego mechanizmu jest m.in. ochrona konkurencyjności krajowych produktów rolnych na rynku europejskim i światowym [Projekt o zwrocie podatku akcyzowego...]. W roku 2011 wartość pomocy udzielonej w formie zwrotu podatku akcyzowego (720 mln zł) stanowiła 1,2% dochodów z tego podatku [OECD 2013; Najwyższa Izba Kontroli 2012].

W konstrukcji podatku akcyzowego zawarte są także zwolnienia obligatoryjne przewidziane w przepisach unijnych. Taką preferencją jest zwolnienie – mające zastosowanie pod pewnymi warunkami – wyrobów energetycznych używanych do celów żeglugi, w tym rejsów rybackich. Może ono wpływać na większe zużycie paliw i wzrost emisji gazów cieplarnianych³ (choć oczywiście sprzyja też konkurencyjności polskiego rybołówstwa). Należy zauważyć, że obniżanie kosztów operacyjnych tej gałęzi gospodarki może prowadzić do – zgodnie z tzw. modelem Gordona-Schaefera – przełowienia, czyli zwiększania intensywności rybołówstwa (mierzonej np. liczbą kutrów) poza optymalny poziom [Say “no” to fuel...; Brocki 2009].

Za szkodliwą subwencję można również uznać przyjęty w dyrektywie 2003/96/WE i – w pewnym stopniu – powielony w polskich przepisach podatkowych sposób różnicowania stawek akcyzy na poszczególne nośniki energii. Przedstawiono to na rys. 1, zawierającym dane o wysokości minimalnych stawek podatkowych przewidzianych w przepisach dyrektywy o opodatkowaniu energii oraz o wysokości sta-

³ Z szacunków opublikowanych w 2005 r. wynika, że zużycie ropy przez światowe rybołówstwo wynosi 1,2% globalnego zużycia, a bezpośrednie emisje dwutlenku węgla z tej gałęzi gospodarki wynoszą ponad 130 mln ton [Tyedmers, Watson, Pauly 2005].



Rys. 1. Stawki podatkowe w dyrektywie 2003/96/WE i w Polsce w 2014 r. (w euro za tonę CO₂)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Commission Staff Working Paper; Ustawa z 6 grudnia 2008 r. ...; Vollebergh 2008; Braathen 2009; Obwieszczenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8 listopada 2013 r. ...].

wiek podatkowych obowiązujących w Polsce⁴. Na rysunku wysokość stawek została wyrażona w euro za tonę dwutlenku węgla.

Z rysunku 1 wynika, że sposób różnicowania stawek podatkowych w Polsce jest niekorzystny z punktu widzenia polityki ochrony klimatu, ponieważ dostarcza zachęty do korzystania z paliw charakteryzujących się wyższą emisją dwutlenku węgla. Można założyć, że przyczyną takiej konstrukcji stawek podatkowych jest osiągnięcie określonych celów społecznych czy gospodarczych.

Przykładowo cena za emisję jednej tony dwutlenku węgla (w postaci stawki podatkowej) jest niższa w przypadku oleju napędowego niż benzyny. Można uznać, że jest to subwencja dla użytkowników samochodów z silnikiem diesla, wykorzystujących paliwo o wyższej o ok. 12% emisji CO₂. To rozwiązanie, mimo iż niekorzystne z punktu widzenia ochrony środowiska, może sprzyjać utrzymaniu konkurencyjności krajowych firm przewozowych. W przypadku paliw opałowych najniższa stawka ma zastosowanie do węgla, a więc tego nośnika energii, który charakteryzuje się najwyższą emisją dwutlenku węgla [Commission Staff Working Paper]. Jak już wspomniano, utrzymywanie takiego sposobu różnicowania stawek można jednak uzasadnić chęcią realizacji celów pozaekologicznych.

⁴ Stawka podatkowa w Polsce na rys. 1 uwzględnia stawkę podatku akcyzowego, a w przypadku paliw silnikowych również stawkę opłaty paliwowej związanej z wprowadzaniem na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu wykorzystywanych do napędu pojazdów.

Należy dodać, że na rynku energii w Polsce stosowane są również inne subwencje szkodliwe dla środowiska. Można do nich zaliczyć choćby dotacje oraz umorzenia zobowiązań finansowych przedsiębiorstw górniczych wobec budżetu [Bukowski, Śniegocki 2014]. Są to subwencje stosowane na tzw. poziomie *upstream* (wydobycia surowców energetycznych) w przeciwieństwie do poddanych analizie subwencji odnoszących się do produkcji czy sprzedaży gotowych paliw, czyli subwencji stosowanych na tzw. poziomie *downstream*.

4. Zakończenie

W konstrukcji podatku akcyzowego wpisane zostały subwencje pośrednie, których usunięcie mogłoby stymulować podmioty gospodarcze do bardziej proekologicznych zachowań. Do tych subwencji można zaliczyć zwolnienia podatkowe, zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz zróżnicowanie stawek akcyzy na różne nośniki energii. Ostatni rodzaj preferencji ma bardziej ukryty charakter niż preferencje wynikające bezpośrednio z przepisów ustawowych.

Efektom istnienia niekorzystnych subwencji – ustanawianych w celu ochrony konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw czy też sytuacji gospodarstw domowych – może być nadmierne zużycie nieodnawialnych zasobów surowców energetycznych oraz zbyt duża emisja gazów cieplarnianych. Mogą również oddziaływać na stan zasobów odnawialnych (np. ryb).

Z tej części preferencji podatkowych, które stanowią implementację fakultatywnych ulg przewidzianych w przepisach unijnych, można by teoretycznie zrezygnować. Taki zabieg mógłby bowiem przynieść pewne korzyści ekologiczne, stanowiąc w szczególności narzędzie polityki zapobiegania zmianom klimatu. Zasadność działań prowadzących do wzrostu cen węgla, będącego w Polsce tradycyjnym źródłem energii, mogłyby jednak przekreślać potencjalne negatywne skutki społeczne. Byłoby to zatem rozwiązanie korzystne z punktu widzenia ochrony kapitału naturalnego, lecz szkodliwe dla kapitału społecznego.

Literatura

- Bartniczak B., 2011, *Szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczna – próba wskazania metod identyfikacji*, Oeconomia Copernicana, nr 2, s. 11.
- Braathen N., 2009, *Incentives for CO₂ Emission Reductions in Current Motor Vehicle Taxes*, OECD, Paris, s. 6.
- Brocki W., 2009, *Odpowiedzialne rybołówstwo jako element zrównoważonego rozwoju*, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Szczecin.
- Bruvoll A., Skjelvik J., Vennemo H., 2011, *Reforming Environmentally Harmful Subsidies. How To Counteract Distributional Impacts*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Bukowski M., Śniegocki A., 2014, *Ukryty rachunek za węgiel*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Warszawa.

- Commission Staff Working Paper Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, SEC(2011) 409.
- Diaz Arias A., van Beers C., 2010, *Environmentally damaging government policies in the energy sector*, [w:] M. van Geenhuizen, W. Nuttall, D. Gibson, E. Oftedal (red.), *Energy and Innovation: Structural Change and Policy Implications*, Purdue University Press.
- Dybiec M., *Subsidia szkodliwe dla środowiska w Polsce – próba identyfikacji*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, materiał powielony.
- Dyrektywa 2003/96/WE Rady z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. L 283 z 31 października 2003 r.
- Dyrektywa 2004/74/WE Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone państwa członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną, Dz. Urz. L 157 z 30 kwietnia 2004 r.
- European Environment Agency, 2005, *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, Copenhagen.
- Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., (red.), 2002, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- IEA, *Carrots and sticks: Taxing and subsidising energy*, <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/name,3642,en.html> (5.04.2014).
- IEEP, 2007, *Reforming environmentally harmful subsidies. Final report to the European Commission's DG Environment*, s. XVIII.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2012, *Analiza wykonania w 2011 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, Warszawa.
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *Trade Issues*, <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/NZ-and-the-WTO/Trade-Issues/0-environment.php> (7.04.2014).
- Obwieszczenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej na rok 2014, M. P. z 2013 r., poz. 905.
- OECD, 2003, *Environmentally Harmful Subsidies Policy Issues and Challenges*, Paris.
- OECD, 2005, *Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform*, Paris.
- OECD, 2006, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, Paris.
- OECD, 2012, *Overview of Key Methods Used to Identify and Quantify Environmentally Harmful Subsidies with a Focus on the Energy Sector*, Oslo.
- OECD, 2013, *Inventory of Estimated Budgetary Support and tax Expenditures for Fossil Fuels*, Paris.
- Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, KOM(2011) 571, wersja ostateczna.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, Prezes Rady Ministrów, Warszawa, 21 sierpnia 2013 r.
- Projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego w produkcji rolniczej.
- Say "no" to fuel subsidies, http://www.fishsec.org/downloads/1217425323_74339.pdf (7.04.2014).
- Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., 2006, *The Use of ECONOMIC INSTRUMENTS in Nordic and Baltic environmental policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Sternier T., 2003, *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, Resources for the Future, Washington.
- Tyedmers P., Watson R., Pauly D., 2005, *Fueling global fishing fleets*, "Ambio", vol. 34, nr 8, s. 635.
- Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Dz. U. 2006 nr 52, poz. 379 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz. U. z 2009 nr 3, poz. 11 z późn. zm.

- 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, s 16, <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Harmful%20Subsidies%20Report.pdf> (7.04.2014).
- Van Beers C., Van Den Bergh J., De Moor A., Oosterhuis F., *Determining The Environmental Effects Of Indirect Subsidies*, Tinbergen Institute Discussion Paper, s. 1.
- Vollebergh H., 2008, *Lessons from the Polder: Energy tax design in The Netherlands from a climate change perspective*, "Ecological Economics", vol. 64, nr 3, s. 662.
- Withana S., Ten Brink P., Franckx L., Hirschnitz-Garbers M., Mayeres I., Oosterhuis F., Porsch L., 2012, *Study Supporting the Phasing out of Environmentally Harmful Subsidies*, Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies – Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and Vision on Technology (VITO) for the European Commission – DG Environment, Brussels.

ENVIRONMENTALLY HARMFUL SUBSIDIES FOR ENERGY

Summary: The aim of this article is to review definitions of environmentally harmful subsidies as well as the identification of such subsidies in the design of the excise tax. In the first part of the paper, the nature of environmentally harmful subsidies is discussed. Such subsidies lead to actions that have a detrimental impact on the environment and to negative external effects. On the energy market harmful subsidies lead to the excessive energy consumption. They also inhibit the development of energy efficient technologies. The second part of the article analyses environmentally harmful subsidies in the form of excise duty exemptions and reductions. The paper shows that such subsidies may contribute to the excessive consumption of non-renewable and renewable resources.

Keywords: environmental protection, subsidies, excise duty.