

**PRACE NAUKOWE**

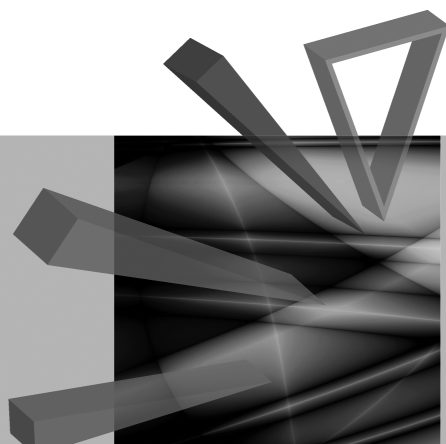
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**318**

# Polityka zrównoważonego i zasobooszczędnego gospodarowania



Redaktor naukowy

**Andrzej Graczyk**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Agata Wiszniewska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-339-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	11
-------------	----

---

### Część 1. Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju

---

<b>Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu:</b> Diagnosis actions for sustainable development – a comparative study .....	15
<b>Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus:</b> Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju – w stronę ekonomii społecznej i ekonomii daru .....	23
<b>Joost Platje:</b> A theoretical assessment of the EU's smart, sustainable and inclusive growth policy on resource use .....	37
<b>Bożena Ryszawska:</b> Koncepcja zielonej gospodarki jako odpowiedź na kryzys gospodarczy i środowiskowy .....	47
<b>Bożydar Ziółkowski:</b> Ewolucja idei zrównoważonego rozwoju .....	57
<b>Andrzej Graczyk:</b> Strategia Europa 2020 a rynkowa orientacja polityki ekologicznej .....	65
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Charakterystyka ustawodawstwa i wybranych metod certyfikacji „zielonego budownictwa” .....	75
<b>Adam Zawadzki:</b> Outsourcing jako narzędzie zasobooszczędnego gospodarowania .....	84
<b>Justyna Zabawa:</b> Inwestycje w odnawialne źródła energii. Próba oceny wybranych przykładów i ich efektywności .....	95
<b>Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik:</b> Zakres działalności innowacyjnej przynoszącej korzyści dla środowiska w przedsiębiorstwach górniczych .	105
<b>Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec:</b> Górnictwo węgla kamiennego w kontekście zrównoważonego rozwoju .....	116
<b>Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop:</b> Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi na przykładzie uprawnień zbywalnych do składowania odpadów biodegradowalnych w Anglii .....	126

---

### Część 2. Polityka ekologiczna i jej instrumenty

---

<b>Elżbieta Broniewicz:</b> Analiza efektywności kosztowej polityki ekologicznej – przegląd teorii i doświadczeń .....	139
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Poprawa wykorzystania instrumentów opłatowych w gospodarce odpadami - propozycje modyfikacji prawnych.....	147
<b>Joanna Sikora:</b> Jak zmniejszyć emisyjność gospodarki? .....	157

<b>Agnieszka Lorek:</b> Problemy i uwarunkowania gospodarki odpadami komunalnymi w województwie śląskim.....	168
<b>Joanna Godlewska:</b> Instrumenty wspierania lokalnej polityki energetycznej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.....	178
<b>Małgorzata Karpińska-Karwowska:</b> Kreatywność i przedsiębiorczość mieszkańców miasta i gminy Pisz w świetle badań .....	188
<b>Krzysztof Posłuszny:</b> Etykietowanie opon jako element programu zrównoważonej mobilności Unii Europejskiej.....	200
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Udzielanie pomocy publicznej w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju .....	210
<b>Anna Dubel:</b> Regionalne preferencje dotyczące dofinansowania przez Unię Europejską adaptacji do zmian klimatycznych na poziomie regionalnym na przykładzie zlewni Warty.....	220

---

### Część 3. Zarządzanie w duchu zrównoważonego rozwoju

---

<b>Radosław Dziuba:</b> Możliwości wdrożeniowe założeń hotelu ekologicznego na przykładzie certyfikatu „Czysta Turystyka” w regionie łódzkim. Częściowe wyniki badań.....	231
<b>Barbara Kryk:</b> Polityka regionalna w kontekście wyzwania efektywnego wykorzystania zasobów .....	242
<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Zarządzanie ryzykiem środowiskowym jako narzędzie wspierania gospodarki bardziej przyjaznej środowisku .....	255
<b>Ksymena Rosiek:</b> Przedsiębiorstwo społeczne jako odpowiedź na wyzwania rozwoju zrównoważonego .....	264
<b>Agnieszka Rzeńca:</b> Kłastory energetyczne w Polsce – nowa forma współpracy w ochronie środowiska .....	275
<b>Łukasz Szalata:</b> Zarządzanie środowiskiem poprzez implementację modelu miasta niskowęglowego/niskoemisyjnego drogą do zrównoważonego rozwoju aglomeracji miejskich.....	286
<b>Dorota Bargiel:</b> Bariery we wdrażaniu idei społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	294
<b>Lidia Kłos:</b> Ślad ekologiczny jako wskaźnik zrównoważonej konsumpcji i produkcji.....	303
<b>Agnieszka Sobol:</b> Ekoinnowacje w gospodarce komunalnej jako narzędzie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju – na przykładzie miasta Bielsko-Biała ..	314

---

### Część 4. Zrównoważona konsumpcja

---

<b>Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak:</b> Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw i konsumentów – studium przypadku .....	325
--	-----

<b>Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński:</b> Znaczenie społecznej odpowiedzialności konsumentów i biznesu w zrównoważonym rozwoju.....	334
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Zasobooszczędne gospodarowanie a modele konsumpcji zrównoważonej .....	343
<b>Monika Paradowska:</b> Wybrane problemy kształtowania zrównoważonych zachowań konsumpcyjnych w transporcie indywidualnym .....	353
<b>Irena Rumianowska:</b> Ekokonsumpcja jako warunek efektywniejszego wykorzystania zasobów przyrodniczych a świadomość i zachowania konsumentów polskich.....	364
<b>Sylwia Słupik:</b> Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej konsumpcji energii w Polsce .....	376

## Summaries

---

### Part 1. Reorientation of sustainable development strategy

---

<b>Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu:</b> Działania diagnostyczne na rzecz zrównoważonego rozwoju – studium porównawcze: Japonia i Polska.....	22
<b>Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus:</b> Reorientation of strategies for sustainable development – towards a social economy and the gift economy ...	36
<b>Joost Platje:</b> Teoretyczna ocena inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej społecznemu włączeniu polityki Unii Europejskiej korzystania z zasobów ..	45
<b>Bożena Ryszawska:</b> The concept of the green economy as an answer to the economic and environmental crisis .....	56
<b>Bożydar Ziółkowski:</b> Evolution of sustainable development idea.....	64
<b>Andrzej Graczyk:</b> Strategy Europe 2020 and the market orientation of ecological policy.....	74
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Description of regulations and chosen certification's methods of green buildings.....	83
<b>Adam Zawadzki:</b> Outsourcing as a tool of resource-efficient use .....	94
<b>Justyna Zabawa:</b> Investments in renewable energy sources. An attempt to evaluate selected examples and their effectiveness .....	104
<b>Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik:</b> The scope of innovation activity for the benefit of environment in mining enterprises .....	115
<b>Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec:</b> Hard coal mining in the context of sustainable development.....	124
<b>Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop:</b> Economic instruments for municipal waste management – case study of the Landfill Allowance Trading Scheme in England .....	135

---

**Part 2. Ecological policy and its tools**


---

<b>Elżbieta Broniewicz:</b> Cost-effectiveness analysis of environmental policy – theory and practice overview.....	146
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Charge instruments using improvement in waste management – law adjustments proposals.....	156
<b>Joanna Sikora:</b> How to reduce the emission level of economy? .....	167
<b>Agnieszka Lorek:</b> Problems and conditions of municipal waste management in Silesian Voivodeship.....	177
<b>Joanna Godlewska:</b> Support instruments for local energy policy compatible with sustainable development principles .....	187
<b>Małgorzata Karpińska-Karwowska:</b> Creativity and entrepreneurship of citizens from town and community of Pisz in the light of analysis.....	198
<b>Krzysztof Posłuszny:</b> Labelling of tyres as a part of sustainable mobility policy in the European Union .....	209
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Granting state aid in the context of sustainable development principles .....	219
<b>Anna Dubel:</b> Regional preferences concerning European Union subsidies to climate change adaptation at the regional level: case study of the Warta catchment.....	228

---

**Part 3. Management in the spirit of sustainable development**


---

<b>Radosław Dziuba:</b> Possibilities of implementation of ecology hotel assumptions on the example of ecological certification “Clean Tourism” in the region of Lodz. Partial research results .....	241
<b>Barbara Kryk:</b> Regional policy in the context of the challenge of effective use of resources .....	254
<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Environmental risk management as a tool of greener economy support.....	263
<b>Ksymena Rosiek:</b> Social enterprises as a response to the challenges of sustainable development.....	273
<b>Agnieszka Rzeńca:</b> Renewable energy clusters in Poland – a new form of cooperation in the area of environmental protection .....	284
<b>Lukasz Szalata:</b> Environmental management through the implementation of low-carbon city model as a way to sustainable urban development.....	293
<b>Dorota Bargiel:</b> Barriers in implementing the idea of Corporate Social Responsibility in company.....	302
<b>Lidia Kłos:</b> Ecological footprint as an indicator of sustainable consumption and production .....	313

---

<b>Agnieszka Sobol:</b> Ecoinnovations in municipal economy as a tool towards the policy of sustainable development – a case study of Bielsko-Biała city .....	322
--	-----

---

#### **Part 4. Sustainable consumption**

---

<b>Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak:</b> Corporate Social Responsibility and Consumers Social Responsibility – case study .....	333
<b>Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński:</b> The importance of Consumer Social Responsibility and Corporate Social Responsibility in sustainable development .....	342
<b>Dariusz Kielczewski:</b> Resource efficient economy and sustainable models of consumption.....	352
<b>Monika Paradowska:</b> Selected problems of creating sustainable consumer behaviour in individual transport.....	363
<b>Irena Rumianowska:</b> Eco-consumption as a condition for more effective use of natural resources and the awareness and behavior of Polish consumers	374
<b>Sylwia Słupik:</b> Determinants for the development of sustainable energy consumption in Poland .....	385

**Bartosz Bartniczak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## UDZIELANIE POMOCY PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

---

**Streszczenie:** Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju jest jednym z głównych wyzwań współczesnego świata. Jednym z instrumentów, który może wspomóc ten proces, jest pomoc publiczna. Pomoc publiczna może mieć szkodliwy, neutralny bądź korzystny wpływ na wdrażanie zrównoważonego rozwoju. Wpływ tej pomocy powinien być zatem analizowany w aspekcie wpływu na sferę ekonomiczną, społeczną i środowiskową. W momencie tworzenia programu pomocowego ocenie podlega wyłącznie wpływ na konkurencję. Ocena z punktu widzenia wpływu na zrównoważony rozwój powinna być jednak dokonana, ponieważ może się okazać, że realizacja tego programu stoi w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie zintegrowanych ram oceny – narzędzia umożliwiającego ocenę wpływu udzielanej pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zaprezentowano praktyczne wykorzystanie tego instrumentu, a także wskazano zmiany konieczne w celu udoskonalenia tego instrumentu.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, zrównoważony rozwój, zintegrowane ramy oceny.

DOI: 10.15611/pn.2013.318.20

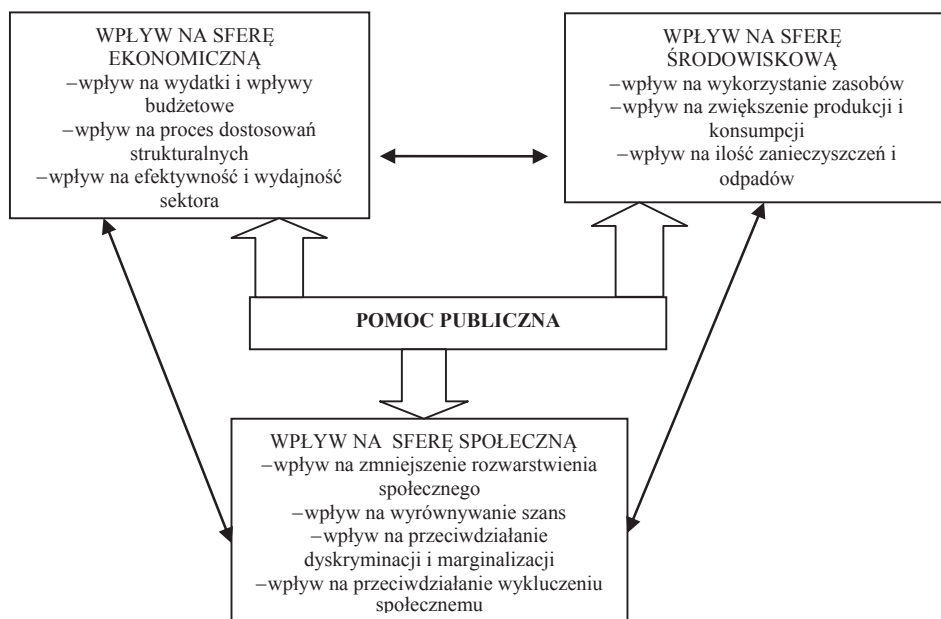
### 1. Wstęp

Pomoc publiczna jest pojęciem wprowadzonym przez Komisję Europejską, które odnosi się do form wsparcia udzielanego przez podmioty publiczne przedsiębiorcom w sposób selektywny przy potencjalnie negatywnym wpływie na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Pomoc publiczna oddziałuje na każdą ze sfer (gospodarczą, środowiskową i społeczną), które tworzą ład zintegrowany. Należy podkreślić, że pomoc publiczna w największym stopniu oddziałuje na sferę gospodarczą, co wynika z faktu, że głównym celem udzielanego wsparcia jest osiągnięcie jakiegoś efektu ekonomicznego. Efekt środowiskowy będzie natomiast zdefiniowany wyłącznie w programach pomocowych mających na celu przyczynienie się do ochrony środowiska, ale będzie też on niejako „efektem ubocznym” programów mających na celu oddziaływanie ekonomiczne. Pomoc publiczna udzielana jest przedsiębiorcom, dlatego efekt społeczny będzie



pojawiać się dodatkowo przy osiąganiu celów ekonomicznych bądź też środowiskowych. Przykład wpływu pomocy publicznej na każdą ze sfer prezentuje rys. 1.



**Rys. 1.** Wpływ pomocy publicznej na sferę ekonomiczną, środowiskową i społeczną

Źródło: [Bartniczak 2011, s. 9].

Wpływ na sferę gospodarczą wynika głównie ze specyfiki pomocy publicznej, która ma na celu dostarczenie wsparcia przedsiębiorcom w postaci np. dotacji lub preferencyjnie oprocentowanej pożyczki (tzw. pomoc czynna) lub polega na niepobieraniu od niektórych przedsiębiorców zobowiązań należnych wobec państwa, np. umorzeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności podatkowych lub ustanowieniu różnorodnych ulg podatkowych (tzw. pomoc bierna). Ma to więc znaczący wpływ na sferę gospodarczą poprzez zwiększenie lub zmniejszenie dochodów budżetowych. Pomoc publiczna może być kierowana do tak zwanych sektorów wrażliwych lub na wspieranie określonych konkretnych celów (zatrudnienie, szkolenie, b+r), które wpływają na proces dostosowania strukturalnego. Środki, które trafiają do określonego sektora lub grupy przedsiębiorstw, mogą powodować, że przedsiębiorstwa te poprawią swoją pozycję konkurencyjną na rynku. Dlatego tak ważnym zagadnieniem jest ocena wpływu pomocy publicznej na konkurencję. Mimo prób ograniczenia wpływu na naruszenie konkurencji na rynku, udzielenie pomocy publicznej wpływa na wzrost efektywności i wydajności sektora. Wpływ na sferę środowiskową najczęściej jest pośredni. Udzielanie pomocy publicznej w wielu przypadkach prowadzi do zwiększenia zdolności produkcyjnych, wzrostu zatrudnienia, zintensyfikowania

działań badawczo-rozwojowych, które mogą mieć wpływ na zwiększone wykorzystanie zasobów środowiska. Szczególne niebezpieczeństwo powstaje w sytuacji, gdy wykorzystywane są zasoby nieodnawialne. Otrzymane przez przedsiębiorców wsparcie może być w rzeczywistości wykorzystane w celu zwiększenia produkcji. Wzrost produkcji przełoży się na wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia, które mogą przyczynić się do wzrostu konsumpcji. W konsekwencji może to mieć negatywny wpływ na sferę środowiskową, w szczególności na zasoby wodne, wydobywanie minerałów, zasoby ziemi i gleby oraz jakość powietrza. Zwiększona produkcja i konsumpcja będą w konsekwencji prowadzić do wzrostu zanieczyszczeń i ilości wytwarzanych odpadów. Pomoc publiczna, mimo że jej głównym celem jest oddziaływanie na sferę gospodarczą, będzie również pośrednio wpływać na sferę społeczną i wpływ ten będzie najczęściej pozytywny. Wsparcie mające na celu zwiększenie zatrudnienia przyczynia się do zmniejszenia rozwarstwienia społecznego. Wsparcie zwiększenia zatrudnienia skierowane jest przede wszystkim do osób wykluczonych z rynku pracy – osób niepełnosprawnych lub długotrwale bezrobotnych. To sprawia, że dzięki uzyskaniu pomocy publicznej przedsiębiorcy zatrudniają coraz więcej takich osób. Pomoc państwa jest zatem instrumentem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Wpływ środków pomocy publicznej na każdą ze sfer zrównoważonego rozwoju będzie się różnić i zależeć będzie od tego, jaki tryb został wykorzystany i od tego, co było celem programu pomocowego. Należy podkreślić, że zgodnie z koncepcją ładu zintegrowanego ładu gospodarczy, środowiskowy i społeczny wzajemnie się przenikają, co oznacza, że pomoc państwa będzie miała wpływ na każdą z tych sfer, jednak wpływ ten za każdym razem będzie inny. Istnieją przykłady, gdzie pomoc państwa będzie miała wpływ na każdą ze sfer. Jednym z takich przykładów są programy pomocowe wspierające zatrudnienie osób długotrwale bezrobotnych. Państwo udziela pomocy w formie dotacji w celu tworzenia miejsc pracy (wpływ na sferę gospodarczą w postaci zwiększenia wydatków budżetowych), co jest głównym celem programu. Równocześnie wystąpi pośredni pozytywny wpływ na sferę społeczną (przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, dyskryminacji i marginalizacji). Zwiększenie zatrudnienia, a tym samym zwiększenie dochodów osób uprzednio bezrobotnych, może mieć negatywny wpływ na środowisko poprzez zwiększenie sfery konsumpcji, a tym samym zwiększenie ilości powstających odpadów i zanieczyszczeń.

Głównym celem artykułu jest określenie oraz zdefiniowanie pomocy publicznej w odniesieniu do jej wpływu na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju. W artykule zostaną przedstawione narzędzia, dzięki którym będzie można określić rodzaj pomocy publicznej. Za pomocą takiego narzędzia możemy podzielić pomoc publiczną na korzystną, szkodliwą lub neutralną z punktu widzenia jej wpływu na zrównoważony rozwój.

## 2. Koncepcja zintegrowanych ram oceny

OECD zaproponowała trzy narzędzia, dzięki którym można identyfikować i szacować szkodliwe dla środowiska subsydia. Są to „szybkie skanowanie”, „checklista” oraz „zintegrowane ramy oceny” [Valsecchi i in. 2009, s. 22]. Te trzy narzędzia mogą być wykorzystywane do oszacowania subsydiów z ekonomicznego, środowiskowego i społecznego punktu widzenia. Wykorzystanie trzeciego narzędzia pozwala na zidentyfikowanie nie tylko subsydiów, które są szkodliwe dla środowiska, lecz także tych stojących w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Umożliwia to ocenę zintegrowaną pozwalającą na całościową ocenę danego subsydium.

W praktyce narzędzie to pozwala na zidentyfikowanie subsydiów, które mogą być nazywane „szkodliwymi dla zrównoważonego rozwoju”. Narzędzie to stanowi punkt wyjścia do dalszych badań. Potrzeba zmodyfikowania tego narzędzia wynika przede wszystkim z faktu, że subsydia nie mogą utożsamiane z pomocą publiczną [Bartniczak 2011, s. 10].

W związku z tym istnieje potrzeba opracowania narzędzia, które będzie umożliwiała pełną ocenę wpływu pomocy publicznej na zrównoważony rozwój. Etapy oceny w zmodyfikowanych zintegrowanych ramach oceny przedstawia tab. 1.

**Tabela 1.** Zmodyfikowane zintegrowane ramy oceny

Krok 1. Ogólna charakterystyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Czy okres obowiązywania programu pomocowego został zdefiniowany?</li> <li>– Czy określony został budżet programu?</li> <li>– Jakie instrumenty będą wykorzystywane?</li> <li>– Kto będzie beneficjentem?</li> <li>– Jaki jest cel programu pomocowego z punktu widzenia sfery gospodarczej, środowiskowej i społecznej? Czy każdy z tych celów może być z łatwością zidentyfikowany?</li> <li>– Jakie cele gospodarcze, środowiskowe i społeczne zrównoważonego rozwoju mogą być osiągnięte dzięki temu programowi?</li> </ul>
Krok 2. Efekty zewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jakie są efekty zewnętrzne w odniesieniu do sfery gospodarczej, środowiskowej i społecznej, które wystąpią w związku z realizacją tego programu?</li> <li>– Czy efekty zewnętrzne będą oddziaływać tylko krajowo, czy też w układzie międzynarodowym?</li> </ul>
Krok 3. Długoterminowa efektywność
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jaki jest wpływ środka pomocowego (po zakończeniu programu) w odniesieniu do sfery gospodarczej, środowiskowej i społecznej?</li> </ul>
Krok 4. Rodzaj pomocy publicznej
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Z jakim rodzajem pomocy publicznej mamy do czynienia (korzystna, szkodliwa, neutralna)?</li> </ul>
Krok 5. Reforma
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jak należy zreformować program pomocowy, aby udzielana na jego podstawie pomoc publiczna w większym stopniu przyczyniała się do wdrażania idei zrównoważonego rozwoju?</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Valsecchi i in. 2009, s. 22].

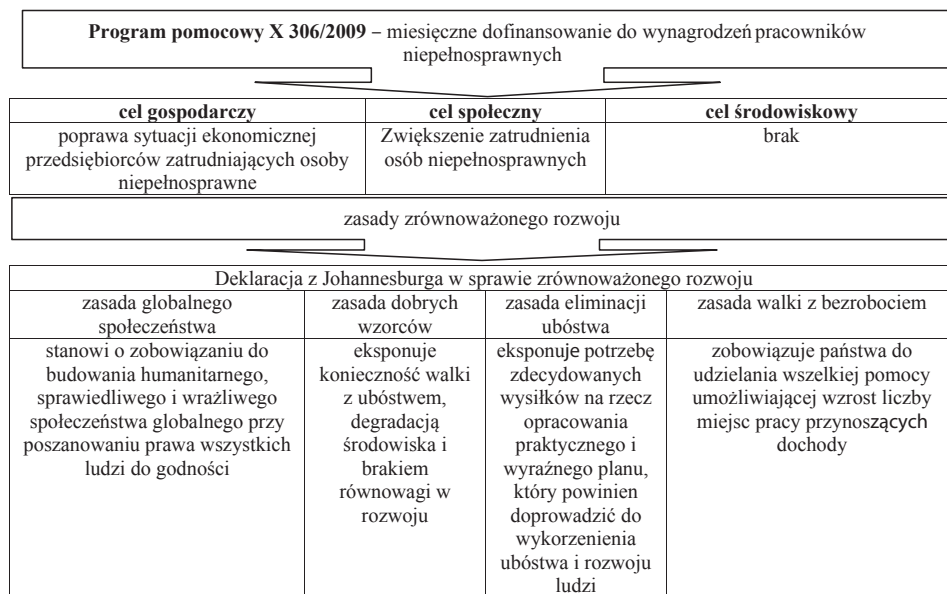
Celem pierwszego etapu analizy jest uzyskanie ogólnych informacji dotyczących programu pomocy publicznej. Należy wskazać cel, dla którego program został stworzony i którego osiągnięciu dany program ma służyć. Przeprowadzenie drugiego etapu analizy umożliwia identyfikację skutków ubocznych, które mogą być nawet traktowane jako efekty zewnętrzne. Pozwala to na określenie rzeczywistego wpływu danego środka w stosunku do założeń programu. Trzeci etap pozwala zidentyfikować długotrwałą skuteczność. Zrównoważony rozwój jest wyzwaniem długoterminowym, jego realizacja zmierza do zapewnienia przyszłym pokoleniom dostępu do tych samych zasobów, z których korzystają obecne pokolenia. W czwartym etapie należy podjąć próbę jednoznacznej klasyfikacji przyznawanej pomocy publicznej w kontekście jej wpływu na zrównoważony rozwój. Pozwoli to na ocenę wartości każdego z rodzajów pomocy. W końcowym etapie należy wskazać główne kierunki reformy, modyfikacji danego programu pomocowego. Należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, jak należy zmienić program pomocowy, aby pomoc publiczna przyczyniała się do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju.

### **3. Przykład praktycznego zastosowania zintegrowanych ram oceny**

Praktyczne zastosowanie tego narzędzia zostanie omówione na podstawie polskiego programu pomocowego X306/2009 oferującego pomoc w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych – pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w formie subsydiów płacowych [European Commission, Notice ... 2008]. Program ten jest jednym z trzech największych funkcjonujących programów w Unii Europejskiej w zakresie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Analiza tego programu, jak wskazano powyżej, będzie przeprowadzona w pięciu etapach. Pierwszy etap obejmuje ogólną charakterystykę programu. Program ma jasno określony termin realizacji. Obejmuje on okres od 9 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2013 roku. Budżet programu został ustalony na 2,8 mld zł. Wykorzystywanym instrumentem pomocowym jest dotacja. Beneficjentami mogą być zarówno MSP, jak i duże przedsiębiorstwa. Analizując program pomocowy [Rozporządzenie... 2009], bardzo łatwo można zidentyfikować jego główny cel. Cel ten może być określony jako społeczny i być zdefiniowany jako wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych; jest osiągany poprzez dofinansowanie wynagrodzeń dla pracowników niepełnosprawnych. Cel społeczny jest jasno określony, lecz problemy pojawiają się w razie podjęcia próby zdefiniowania celu ekonomicznego i środowiskowego. Cel gospodarczy jest bardzo trudny do zdefiniowania, można jedynie wskazać, że celem tego programu jest poprawa sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne. Cel środowiskowy programu nie może być natomiast w ogóle zidentyfikowany. Zidentyfikowane zatem cele społeczne i ekonomiczne muszą być powiązane z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zasady zrównoważonego rozwoju znajdują się w wielu różnych dokumentach. Społeczne i gospodarcze cele tego

programu mogą być powiązane z zasadami zrównoważonego rozwoju określonymi w Deklaracji z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju [Johannesburg Declaration ... (2012)] (rys. 2).



**Rys. 2.** Powiązanie celów programu pomocowego X 306/2009 z zasadami zrównoważonego rozwoju zdefiniowanymi w Deklaracji z Johannesburga

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Johannesburg Declaration ... (2012)]; Skowrońska 2011, s. 39].

Przeprowadzona analiza pokazała, że realizacja tego programu jest zgodna z czterema zasadami zrównoważonego rozwoju określonymi w deklaracji z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju. Przeprowadzenie pełnej analizy wymagałoby stworzenia listy wszystkich zasad zrównoważonego rozwoju zapisanych w różnych dokumentach, a następnie należałoby dokonać ich klasyfikacji. Następnym krokiem powinna być analiza polegająca na porównaniu wszystkich zasad zrównoważonego rozwoju z celami programu operacyjnego.

W drugim etapie należałoby wskazać, jakie są efekty zewnętrzne realizacji tego programu w odniesieniu do każdej ze sfer. Realizacja analizowanego programu ma negatywny wpływ na sferę gospodarczą poprzez zwiększenie wydatków budżetu państwa. Państwo dopłaca ze swoich środków za pośrednictwem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. W krótkim okresie efekt jest więc negatywny. Jednak w dalszej perspektywie może być opisany jako pozytywny. Zwiększenie liczby osób pracujących, a zmniejszenie liczby bezrobotnych spowoduje, że kraj będzie osiągać większe przychody nie tylko

z podatków osobistych, lecz także od zakupu towarów i usług, które te osoby będą nabywać. Państwo będzie również wydawać mniej na pomoc społeczną dla niepełnosprawnych osób bezrobotnych. Można założyć, że długoterminowy korzystny efekt zrekompensuje krótkoterminowy wzrost wydatków budżetowych. Aby to osiągnąć, konieczne jest jednak ograniczenie czasu udzielania refundacji pracodawcom. Pomoc publiczna powinna dla nich odgrywać tylko rolę zachęty do tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Po określonym czasie państwo musi zaprzestać udzielania wsparcia i utworzone miejsca pracy muszą być zachowane. W sferze społecznej realizacja programu powoduje wzrost zatrudnienia osób wykluczonych z rynku pracy, którymi są z pewnością osoby niepełnosprawne. Ze społecznego punktu widzenia realizacja tego programu jest korzystna. Osoby niepełnosprawne, które otrzymują możliwość pracy, czują się potrzebne społeczeństwu. Zaczynają czuć się jak „normalni” obywatele. To powoduje wzrost samooceny tych osób, a nawet może pomóc w ich rehabilitacji. Najtrudniej ocenić wpływ realizowanego programu na sferę środowiskową. W tym programie, jak wskazano powyżej, nie ma zdefiniowanego celu środowiskowego. Można jednak wskazać, że realizacja tego programu będzie w dalszej perspektywie miała wpływ na środowisko. Zwiększenie liczby zatrudnionych osób, a tym samym zwiększenie ich przychodów spowoduje, że osoby te będą mogły przeznaczyć większe środki na konsumpcję. Wzrost konsumpcji powodować będzie wzrost produkcji, co spowoduje wzrost zanieczyszczeń i odpadów. Wpływ na sferę środowiskową można zatem określić jako negatywny. Jednakże, porównując wartość dotacji przyznanej w 2009 r. z liczbą przyznanych dofinansowań, można zauważyć, że średnia dotacja wynosiła 600 zł na osobę. To powoduje, że wzrost konsumpcji przez zatrudnione osoby niepełnosprawne będzie niewielki, co w praktyce wywrze znikomy negatywny wpływ na środowisko. Można zatem wskazać, że program ma neutralny wpływ na sferę środowiskową. Kolejnym krokiem jest ocena, czy realizacja programu wpływa tylko na szczebel krajowy, czy też i międzynarodowy. Analizowany program realizowany jest na terenie Polski. Program będzie więc zatem bezpośrednio oddziaływać na terytorium Polski. Wpływ w wymiarze międzynarodowym będzie miał charakter pośredni, ponieważ polscy przedsiębiorcy mogą swobodnie sprzedawać swoje produkty i usługi za granicą. Powoduje to, że jeżeli zatrudniają oni pracowników, których płace są dotowane, mogą być bardziej konkurencyjni na rynku. Zatrudnieni przez nich pracownicy – osoby niepełnosprawne – są mniej produktywni, co oznacza, że skuteczne funkcjonowanie przedsiębiorstw korzystających z refundacji nie może być wyższe niż przedsiębiorców nie zatrudniających osób niepełnosprawnych i tych niekorzystających z refundacji. W ramach tego programu są refundowane tylko wyższe koszty związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Dlatego też można wskazać, że program dotyczy tylko terytorium Polski w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W trzecim etapie przeprowadzana jest ocena długoterminowej efektywności. Analiza ta została częściowo przeprowadzona w poprzednich etapach. Wydaje się zrozumiałe, że ograniczenie czasu realizacji programu w odległej perspektywie jest korzystne z punktu widzenia wszystkich sfer. Realizacja programu powoduje tylko



krótkoterminowy szkodliwy efekt w odniesieniu do sfery ekonomicznej i środowiskowej. Pokazanie pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne korzyści z tego faktu spowoduje, że w kolejnych latach będą oni chętniej zatrudniali takie osoby. Spowoduje to wzrost długoterminowego pozytywnego oddziaływania na sferę społeczną.

Przeprowadzenie analizy w etapie czwartym pozwoli określić, jaki jest wpływ przyznanej pomocy na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. Przeprowadzona w poprzednich etapach analiza umożliwi określenie pomocy publicznej przyznanej w ramach ocenianego programu pomocowego jako korzystnej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Innymi słowy, realizacja programu przyczynia się do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

W ostatnim etapie analizy należy wskazać, jakie zmiany trzeba wprowadzić w programie, aby pomoc publiczna, która jest przyznawana na podstawie tego programu, przyczyniała się w większym stopniu do realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Należy również ocenić wpływ programu na każdą ze sfer z osobna (środowiskową, gospodarczą i społeczną) i podjąć decyzję, czy korzystnym rozwiązaniem może być zaprzestanie realizacji danego programu. Należy szukać odpowiedzi na pytanie, czy jest może jakiś inny, bardziej skuteczny instrument, za pomocą którego mniejszym kosztem i w krótszym czasie będzie można osiągnąć te same lub nawet lepsze wyniki. Realizacja tego programu przyczynia się do zwiększenia popytu na pracę osób niepełnosprawnych. Według statystyk, Polska w 2008 roku miała 1118 miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, w 2009 roku 1531, a w 2010 aż 2577 [Bank Danych Lokalnych ... (2012)]. Można przypuszczać, że jednym z czynników decydujących o zwiększeniu liczby miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych była realizacja tego programu. Aby program był skuteczny długoterminowo, efekt osiągnięty poprzez ten program musi być możliwy do osiągnięcia nawet po jego zakończeniu. Bardzo trudno jest jednak wskazać, czy koniec programu spowoduje zmniejszenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Może się bowiem okazać, że pracodawca przekonał się do zatrudniania osób niepełnosprawnych i będzie ich traktował jak innych pracowników na rynku pracy. Jednak może też wystąpić sytuacja, że brak refundacji spowoduje utratę zainteresowania pracodawców rekrutacją osób niepełnosprawnych. Aby wskazać, że cel programu został osiągnięty, po jego zakończeniu zatrudnienie osób niepełnosprawnych nie powinno zostać zmniejszone. Jeśli celu programu nie będzie można osiągnąć po jego zakończeniu, należy go kontynuować, biorąc pod uwagę jego wpływ na każdą ze sfer. Specyfika analizowanego programu sprawia, że jego wdrożenie będzie wymagało długiego czasu na zmianę nastawienia pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

#### **4. Podsumowanie**

Pełne wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga zastosowania różnorodnych instrumentów. Przeprowadzone badania wykazały, że pomoc publiczna może być jednym z instrumentów wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Jednak nie każda pomoc publiczna jest korzystna z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Zintegrowane ramy oceny mogą być skutecznym narzędziem do oceny rodzaju pomocy publicznej. Praktyczne zastosowanie tego instrumentu wykazało, że jego skuteczne wykorzystanie wymaga dalszych modyfikacji. Modyfikacja powinna przede wszystkim doprowadzić do tego, że zdecydowana większość kryteriów oceny powinna być „mierzalna”. W ocenie należy unikać przede wszystkim kryteriów subiektywnych. Kryteria te prowadzą do niejednoznacznych ocen.

Ważnym problemem, na który również należy zwrócić uwagę, jest kwestia zasad zrównoważonego rozwoju. Aby móc wskazać, że pomoc publiczna przyczynia się do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, konieczne jest zdefiniowanie jego zasad. Zasady zrównoważonego rozwoju można znaleźć w wielu różnych dokumentach. Konieczne jest zatem, aby je sklasyfikować, określić zasady w nich zdefiniowane i je podzielić w odniesieniu do trzech sfer. Pozwoli to w przyszłości na łatwiejsze łączenie celów programu pomocy z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Istotną kwestią jest ocena wartości pomocy publicznej pod względem jej wpływu na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. Prowadzone równolegle badania powinny zatem koncentrować się na raportach dotyczących wartości udzielonej pomocy publicznej. Identyfikacja rodzajów pomocy publicznej przyczyniających się do realizacji zrównoważonego rozwoju przyczyni się do oceny wielkości takiego wsparcia. Można tego dokonać na przykład poprzez analizę celów wskazanych w strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i określenie rodzajów pomocy publicznej, przyczyniających się do jego realizacji.

## Literatura

- Bartniczak B., *Szkodliwa dla zrównoważonego rozwoju pomoc publiczna – próba wskazania metod identyfikacji*, „Oeconomia Copernicana” 2011, nr 2.
- Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl) [dostęp: 09.09.2012].
- European Commission, Notice from Member States Information communicated by Member States regarding State aid granted under Commission Regulation (EC) No 800/2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation), Official Journal of the European Union 2010/C 98/01.
- Johannesburg Declaration on Sustainable Development, [http://www.unctad.org/en/docs/aconf199d20&c1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/aconf199d20&c1_en.pdf) [dostęp: 09.09.2012].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, DzU 2009, nr 8, poz. 43.
- Skowrońska A., *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.
- Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T., *Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment*, Final Report for the European Commission's DG Environment, November 2009, <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Harmful%20Subsidies%20Report.pdf>.



## GRANTING STATE AID IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES

Summary: 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 but also on the environmental and social sphere. State aid can have beneficial, harmful or neutral impact on the implementation of sustainable development. The impact of state aid should be considered including economic, social and environmental spheres. Therefore, such an important issue is to evaluate the measure of state aid from the standpoint of its impact on sustainable development. The design of aid programs does not assess their impact on sustainable development. Judgments are only a measure of the impact of competition. However, the assessment should be subjected to an impact on sustainable development, because it may be that the implementation of the aid program is in contradiction with the principles of sustainable development. The main objective of the article is to present an integrated assessment framework as a tool for identifying beneficial state aid from the point view of sustainable development. The article will present the characteristics of this tool as well as its function of for assessing the state aid granted in Poland on the basis of selected assistance program. The article will show necessary directions of work on improving this tool to assess the granted aid better.

**Keywords:** state aid, sustainable development, harmful state aid, neutral state aid, beneficial state aid.