

DOROTA CZYKIER-WIERZBA  
Uniwersytet Gdański

**Małgorzata Kożuch:  
SUBSYDIOWANIE OCHRONY ŚRODOWISKA  
PRZYRODNICZEGO W GOSPODARCE RYNKOWEJ.  
DOŚWIADCZENIA POLSKI**

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie,  
Kraków 2013, 211 s.

Wybór tematyki rozprawy uważam za trafny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Na temat ochrony środowiska zostało, jak dotychczas, napisanych wiele prac. W pracach tych problematyka ochrony środowiska analizowana była z różnych punktów widzenia. Według mego stanu wiedzy, brak jest natomiast w polskiej literaturze ekonomicznej publikacji, w których rozpatrywana byłaby w tak wnikliwy sposób problematyka subsydiowania ochrony środowiska przyrodniczego w gospodarce rynkowej. Recenzowana książka wypełnia zatem, w moim przekonaniu, istniejącą w tym zakresie lukę.

Celem głównym opiniowanej rozprawy jest, jak wynika ze wstępu: „*próba sformułowania teoretycznych podstaw identyfikacji subsydiów w ochronie środowiska oraz wypracowanie metodyki oceny zasadności subsydiowania tej dziedziny działalności gospodarczej w warunkach rynkowych*” (s. 9).

W nawiązaniu do celu głównego sformułowana została następująca hipoteza badawcza: „*w gospodarce rynkowej subsydiowanie ochrony środowiska ze środków publicznych jest procesem istotnie wzmacniającym efekt zachęty do inwestowania oraz wykonalność finansową projektów w szczególności w obszarze działalności przedsiębiorstwa, jakim jest ochrona środowiska*” (s. 10).

Monografia składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów tworzących spójną całość, a także z zakończenia, bibliografii, spisu tabel i spisu rysunków.

Dwa pierwsze rozdziały mają charakter teoretyczny i stanowią wprowadzenie do rozważań zawartych w dalszej części książki.

Rozważania w pierwszym rozdziale zatytułowanym: „*Przełanki subsydiowania alokacji zasobów w gospodarce rynkowej*” rozpoczyna M. Kożuch od przedstawie-

nia, sformułowanych w literaturze przez różnych autorów, definicji państwa. Żałować jednak należy, że autorka, prezentując te definicje, nie zaproponowała własnej lub nie podała, która z przytoczonych w rozprawie definicji jest, jej zdaniem, najlepsza i dlaczego? Następnie, w sposób syntetyczny ujęte zostały funkcje pełnione przez państwo według głównych doktryn ekonomicznych.

W kolejnym fragmencie rozdziału I omówiono funkcje państwa w gospodarce rynkowej oraz narzędzia, którymi oddziałuje państwo na procesy gospodarcze. Wśród scharakteryzowanych narzędzi szczególną grupę, zdaniem M. Kozuch, stanowią wydatki publiczne i transfery (s. 32). Te ostatnie, jak stwierdza autorka, „są głównym źródłem subsydiów” (s. 34), będących przedmiotem rozważań w dalszej części pracy. W rozważaniach tych zamieszczono definicje subsydiów. Nie wiadomo jednak, za którą z przytoczonych definicji opowiada się autorka. M. Kozuch polemizuje z występującymi w literaturze poglądami, według których subsydia utożsamiane są na przykład z dotacjami lub subwencjami. Uzasadnia dlaczego „kategoria subsydium jest szersza i obejmuje grupę instrumentów, w tym dotacje i subwencje (...)” s. 39. Subsytia pełnią szereg funkcji omówionych w dalszej części książki (nie zostało jednak podane źródło, z którego autorka korzystała). Końcowy fragment rozdziału I dotyczy obszarów oddziaływania subsydiów. Jednym z tych obszarów, obok gospodarki i społeczeństwa, jest środowisko przyrodnicze.

Rozdział II pt.: „Teoretyczne i metodologiczne podstawy subsydiowania ochrony środowiska przyrodniczego” ma, jak wspomniano, również charakter teoretyczny. Rozważania w tym rozdziale rozpoczyna autorka od wyjaśnienia przesłanek ekonomicznych i ekologicznych subsydiowania ochrony środowiska, skutkiem bowiem zawodności rynku jest powstawanie zanieczyszczenia środowiska. W celu jego ograniczenia konieczna jest, zdaniem dr M. Kozuch, interwencja państwa za pośrednictwem polityki ekologicznej, która prowadzona jest według ściśle określonych zasad uwzględnionych w monografii. W ramach prowadzonej polityki ekologicznej państwo wykorzystuje zarówno regulacje administracyjne, jak i bodźce ekonomiczne (np. subsytia publiczne).

Szczególnie wartościowymi fragmentami w rozdziale II, w moim przekonaniu, są paragrafy 2.4 i 2.5. Pierwszy z nich zawiera bowiem zaproponowaną przez M. Kozuch klasyfikację subsydiów publicznych stosowanych w ochronie środowiska. W klasyfikacji tej, przy zastosowaniu prawidłowo dobranych kryteriów, wyodrębnione zostały rodzaje i formy subsydiów publicznych. Syntetyczne ujęcie zaproponowanej klasyfikacji zamieszczono w tabeli 2.1., co znacznie ułatwia percepcję omawianej problematyki. Ze względu na specyficzne cechy subsydiów ujęto je w dwóch grupach, tj. subsytia zwiększające wydatki i subsytia zmniejszające dochody publiczne. Ta ostatnia klasyfikacja stanowiła podstawę rozważań w rozdziale III.

Równie wartościowy, jak paragraf 2.4, jest paragraf 2.5. W tym ostatnim fragmencie rozdziału II autorka zaprezentowała metodologię oceny subsydiów publicznych stosowanych w ochronie środowiska, dokonując wielowymiarowej analizy porównawczej. Ocena ta winna dać odpowiedź na pytanie: czy celowe jest dalsze utrzymywanie subsydiów publicznych w ochronie środowiska, czy też powinny one

ulec likwidacji? Zaproponowana metodologia została wykorzystana do analiz zamieszczonych w rozdziale V.

Rozdział III stanowi rozwinięcie rozważań zawartych w paragrafie 2.4. Przedstawione zostały formy i zasady subsydiowania ochrony środowiska przyrodniczego: dotacje, dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz gwarancje i poręczenia. Następnie szeroko omówiono subsydia fiskalne, do których zaliczono preferencje podatkowe, zwolnienia i ulgi podatkowe oraz specjalne systemy odpisów amortyzacyjnych, m.in.: umorzenia zaległości podatkowych, odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem osób prawnych itp. Druga grupa subsydiów fiskalnych obejmuje podwyższone odpisy amortyzacyjne. Ich wykorzystanie skutkuje obniżeniem obciążeń podatkowych.

Końcowa część rozdziału poświęcona została subsydiom kapitałowo-inwestycyjnym i subsydiom ukrytym.

Rozważania zawarte w rozdziale II i III stanowiły podstawę do zaprezentowania w rozdziale IV wyników badań empirycznych subsydiów w ochronie środowiska przyrodniczego w Polsce w latach 2000-2010. W pierwszej części rozdziału IV scharakteryzowano rozmiary nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce w latach 2000-2010 oraz ich strukturę według grup inwestorów, źródeł finansowania i obszarów subsydiowania. Zaprezentowana została analiza rozmiarów i form subsydiowania ochrony środowiska w Polsce w latach 2000-2010. Przedmiotem badań były subsydia krajowe (z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) i zagraniczne. Szeroko omówione zostały także bezpośrednie i pośrednie formy subsydiowania podmiotów z budżetu państwa oraz budżetów samorządowych. W przypadku samorządów lokalnych stosowanie preferencji podatkowych spowodowało, jak wynika z obliczeń dokonanych przez M. Kozuch, uszczuplenie w 2010 roku ich dochodów o ponad 6,5 mld zł (s. 150).

W nawiązaniu do stosowanych preferencji podatkowych M. Kozuch stwierdza: „*wykorzystywane w Polsce preferencje w nieznacznym tylko stopniu służą ochronie środowiska i nie są pomocne w realizacji celów polityki ekologicznej*” (s. 145). I dalej: „*Ulgi podatkowe w części dotyczącej ochrony środowiska charakteryzuje brak precyzji działania*”. Nasuwa się więc pytanie: jakie zmiany należałoby wprowadzić w systemie podatkowym, aby wyeliminować wskazane mankamenty?

Rozdział IV kończą rozważania dotyczące rozmiarów pomocy publicznej przeznaczanej na ochronę środowiska przyrodniczego w Polsce w latach 2000-2010, źródeł jej pochodzenia i stosowanych form. Wyjaśniona została relacja pomiędzy pojęciem pomoc publiczna a subsydia.

W rozdziale wykorzystane zostały bogate materiały statystyczne, a przeprowadzona na ich podstawie analiza umożliwiła zbadanie roli subsydiów w finansowaniu ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce w latach 2000-2010, co stanowi niezaprzeczalny walor recenzowanej książki.

Efekty ekologiczne subsydiowania ochrony środowiska oraz ich wpływ na dochody i wydatki budżetu państwa oraz budżetów samorządowych analizowała autorka w rozdziale V. W swoich rozważaniach nie ograniczyła się jednak tylko i wy-

łącznie do zbadania wpływu subsydiów publicznych stosowanych w ochronie środowiska na dochody i wydatki budżetu państwa i budżetów samorządowych, lecz zbadała i omówiła także ich wpływ na sytuację finansową przedsiębiorców korzystających z tych subsydiów.

Z recenzowanej książki wynika, że subsydiowanie ochrony środowiska jest w Polsce niezmiernie rozbudowane i skomplikowane. Zaproponowane przez M. Kozuch w rozdziale V modelowe ujęcie procesu subsydiowania ochrony środowiska w Polsce, gdzie wyodrębnione zostały: podmioty subsydiujące, adresaci subsydiów, czyli podmioty subsydiowane, oraz przedmioty subsydiowania, zasługuje na uwagę.

Istotną rolę w systemie ochrony środowiska odgrywają subsydia publiczne. M. Kozuch konkluduje: *„Ich likwidacja i oparcie finansowania ochrony środowiska na zasadach rynkowych, w tym zasadzie «zanieczyszczający płaci», przy niskiej świadomości przedsiębiorców i niestabilnym rynku, grozi zatrzymaniem procesów inwestycyjnych w tym obszarze gospodarki na lata i zniszczeniem systemu finansowania”* (s. 173). W związku z tym wnioskuje, aby: *„rozważyć ograniczenie różnorodności form występowania subsydiów, co uprości proces subsydiowania ochrony środowiska, a w konsekwencji cały system finansowania”* (s. 173).

W końcowej części rozdziału zaprezentowane zostały wyniki oceny subsydiów publicznych stosowanych w ochronie środowiska, przy wykorzystaniu oceny wielokryterialnej. Z przeprowadzonych badań wynika, że: *„subsydia bezpośrednio są bardziej niż subsydia pośrednie przydatne do realizacji celu, jakim jest stymulowanie działalności inwestycyjnej służącej ochronie środowiska i w wyższym stopniu zabezpieczają wykonalność finansową projektu inwestycyjnego”* (s. 175). Rozważania w tym rozdziale kończą propozycje kierunków modyfikacji systemu subsydiowania ochrony środowiska w Polsce, z uwzględnieniem doświadczeń wybranych krajów UE w tym zakresie.

Rozprawę zamyka bardzo skromne zakończenie, w którym autorka dokonała podsumowania rozważań i sformułowała wnioski z przeprowadzonych badań.

Po lekturze monografii nasuwają się pewne spostrzeżenia i uwagi krytyczne. Oto niektóre z nich, w kolejności występowania w pracy.

- Słabością rozważań zawartych w rozdziałach I, II, III jest zbyt częste odwoływanie się do słowników i Leksykonu z zakresu finansów zamiast do podstawowej literatury, w formie książek i artykułów, dotyczącej badanej problematyki. Można to interpretować jako słabą znajomość tej literatury.
- W wielu fragmentach rozdziału III nie zostały podane źródła.
- Autorka na s. 103 pisze: *„W 2000 r. na tego typu przedsięwzięcia przeznaczyci oni (przedsiębiorcy – dop. DCW) ponad 6,5 mld zł, co stanowiło 52% nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska”*. Tymczasem z danych zawartych w tabeli 4.1. na s. 104 wynika, że 6,5 mld zł na nakłady inwestycyjne przeznaczyły w sumie wymienione w tabeli 4.1. trzy grupy inwestorów, tj.: przedsiębiorcy, gminy i jednostki budżetowe. Skoro w 2000 r. przedsiębiorcy przeznaczyci, jak wynika z tabeli 4.1., 52,3% ogólnej kwoty nakładów na ochronę środowiska, to oznacza, że kwota ta wyniosła faktycznie nie 6,5 mld zł, jak stwierdza M. Kozuch, lecz 3,4 mld zł.

- Stwierdzenie autorki (na s. 134): „Ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych z tytułu ochrony środowiska zgodnie z przepisami prawa obecnie polegają na zwolnieniach od podatku oraz odliczeniach od dochodu, od podstawy opodatkowania, od podatku, i na zróżnicowaniach w zakresie odpisów amortyzacyjnych” jest błędne, gdyż ulgi podatkowe i zwolnienia podatkowe są pojęciami różnoznacznymi. W przypadku ulgi podatkowej ustawodawca nie rezygnuje bowiem z obciążenia podatkowego, gdyż jego zamiarem jest tylko i wyłącznie redukcja obciążenia podatkowego. Zwolnienie podatkowe oznacza natomiast definitywne, a więc ostateczne wyłączenie określonej kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania.
- W wielu fragmentach książki podano pod tablicami i rysunkami jako źródło tylko opracowanie własne, a należało dodać, na podstawie jakiej literatury zestawiono dane w tablicy lub na rysunku.

Pomimo zgłoszonych uwag krytycznych recenzowaną monografię uważam za wartościową. Ocena ta wynika z faktu, że w książce autorka:

- pogłębiła wiedzę z zakresu problematyki subsydiowania przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego;
- zaproponowała klasyfikację subsydiów publicznych stosowanych w ochronie środowiska;
- empirycznie wykazała rolę subsydiów publicznych w finansowaniu przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska;
- zaproponowała metodologię oceny stosowanych w ochronie środowiska subsydiów publicznych;
- wykorzystwała w prowadzonych w pracy badaniach bogatą literaturę. Liczy ona bowiem 223 pozycje, w tym 27 w języku angielskim. Składają się na nią nie tylko książki i artykuły, lecz także akty prawne, źródła internetowe i inne;
- w zawartej w książce analizie wykorzystwała bogate materiały statystyczne w formie 29 tabel i 20 rysunków.

Warto też podkreślić, że recenzowana praca ma charakter interdyscyplinarny. Poruszona została w niej problematyka z zakresu finansów publicznych, bankowości i ekonomiki ochrony środowiska. Nie ulega wątpliwości, że przygotowanie tego typu pracy jest o wiele trudniejsze, aniżeli pracy monotematycznej. Zaprezentowane w książce badania wskazują, że M. Kożuch „najpewniej porusza się” w problematyce dotyczącej ekonomiki ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej walory recenzowanej książki, sądzę, że warto polecić ją studentom oraz pracownikom wyższych uczelni ekonomicznych i rolniczych, zainteresowanych pogłębieniem wiedzy na temat subsydiowania w Polsce ochrony środowiska, a także wszystkim zajmującym się tą problematyką.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 28.08.2015.*