



PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE

DOI: 10.18276/sip.2017.47/1-04

Małgorzata Rutkowska*

Politechnika Wrocławska

Łukasz Popławski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

INSTRUMENTY EKONOMICZNE W OCHRONIE ŚRODOWISKA ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UBEZPIECZEŃ EKOLOGICZNYCH

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono instrumenty ekonomiczne w polityce gospodarczej, a następnie w ochronie środowiska. Przeanalizowano także ubezpieczenia ekologiczne i wskazano na ich znaczenie dla gospodarki. Ponadto podkreślono, że ubezpieczenia ekologiczne są szansą na zmniejszenie presji na środowisko naturalne.

Słowa kluczowe: instrumenty ekonomiczne, ubezpieczenia, ubezpieczenia ekologiczne

Wprowadzenie

Ocena polityki ekonomicznej we współczesnym świecie związana jest z trzema kryteriami: skuteczności, efektywności i społecznej adekwatności. Te kryteria stanowią podstawę wyboru różnych narzędzi służących do określenia danej polityki i jej jakości (Miłaszewicz, 2012). Jak podkreśla D. Miłaszewicz (2015), w poszcze-

* Adres e-mail: małgorzata.rutkowska-podolowska@pwr.edu.pl.

** Adres e-mail: rmpoplaw@gmail.com.

gólnych krajach wpływ na jakość rządzenia jest różny i rozwój społeczno-gospodarczy wykazuje dużą zmienność, dlatego należy zwrócić uwagę nie tylko na jakość rządzenia, ale także na skuteczność instrumentów w polityce gospodarczej. Jedną z najważniejszych, choć w praktyce różnie traktowaną, jest polityka ekologiczna i jej instrumenty. Polityka ta na przestrzeni ostatnich 27 lat różnie wykorzystywała te mechanizmy, przy czym, jeśli mamy mówić o ich skuteczności, to różnie oceniane były grupy tych instrumentów, dlatego zakres ich modyfikacji w ochronie środowiska był wielowątkowy przy wprowadzaniu kolejnych polityk i mechanizmów regulacyjnych (szerzej m.in. w Kryk, 2001).

Tematyka dotycząca instrumentów ekonomicznych, a zwłaszcza ubezpieczeń ekologicznych, jest istotna z punktu widzenia nie tylko ochrony środowiska, ale również całej gospodarki. Państwo, za pomocą instrumentów ekonomicznych, które mają istotny wpływ na efektywne gospodarowanie zasobami środowiska, wymusza konstruktywne działania na rzecz naturalnego środowiska. W związku z tym, że ich główną cechą jest przymus pośredni, są one zasadniczym narzędziem stosowanym w polityce ekologicznej.

W artykule zastosowano pojęcie instrumentów ekonomicznych w szerokim kontekście i stwierdzono, że „są to narzędzia finansowe, które pośrednio oddziałują na ceny (podatki, opłaty) lub kształtują ceny w sposób bezpośredni (opłaty usługowe). Instrumenty ekonomiczne należą do narzędzi regulacji pośredniej i zajmują szczególne miejsce w systemie zarządzania środowiskiem” (Poskrobko, 1998, s. 237). W opracowaniu przyjęto, że przez ubezpieczenia ekologiczne należy rozumieć takie, które przyczyniają się do ograniczenia konsumpcji energii oraz zasobów naturalnych, redukują emisję gazów cieplarnianych, ograniczają ilość odpadów i zanieczyszczeń, przyczyniają się do ochrony ekosystemów i przywrócenia ich stanu pierwotnego (Szyja, 2015, s. 436).

Celem artykułu jest zbadanie nowego spojrzenia na znaczenie ubezpieczeń ekologicznych przez pryzmat ochrony środowiska. Ubezpieczenia ekologiczne mogą stać się istotnym instrumentem zarówno w ochronie środowiska, jak również w całej gospodarce. W artykule zastosowano metodę opisową, która polegała na wyodrębnieniu określonego zjawiska z dotychczas znanej całości, jego opisaniu, porównaniu z podobnymi zjawiskami. W dalszej jego części wykorzystano metodę analizy materiałów źródłowych oraz dostępną literaturę. Wyniki badań przedstawiono w układzie tabelarycznym i uzupełniono je formami graficznymi (wykresy, schematy).

1. Instrumenty ekonomiczne w polityce gospodarczej i w ochronie środowiska

Zgodnie z definicją instrumentów ekonomicznych, według której „instrumenty ekonomiczne, pojęcie używane zazwyczaj w szerokim kontekście, to narzędzia finansowe, które pośrednio oddziałują na ceny (podatki, opłaty) lub kształtują ceny w sposób bezpośredni (opłaty usługowe). Instrumenty ekonomiczne należą do narzędzi regulacji pośredniej i zajmują szczególne miejsce w systemie zarządzania środowiskiem” (Poskrobko, 1998, s. 237). Największe znaczenie mają te dotyczące sfery ekonomicznej, jak np.:

- stopa oprocentowania kredytów,
- stopa oprocentowania obligacji,
- stopa oprocentowania bonów skarbowych,
- polityka oraz zasady kształtowania podatków oraz ulg podatkowych,
- taryfy celne oraz ograniczenia pozataryfowe,
- płace oraz zasady ich kształtowania w sektorze publicznym,
- zasady kształtowania wolnej konkurencji,
- zamówienia rządowe,
- pozaekonomicznej (administracyjne, prawne, informacyjne, moralne).

Instrumenty ekonomiczne są istotne dla ochrony środowiska ze względu na realizację głównego celu, jakim jest zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej niezbędnej dla egzystencji człowieka. Co więcej, bezpieczeństwo ekologiczne człowieka to nie tylko czyste powietrze, zdrowa woda czy też bezpieczna dla zdrowia żywność, ale również możliwości rekreacji i wypoczynku oraz trwałe występowanie dziko żyjących gatunków. Obecnie wśród stosowanych instrumentów ekonomicznych wymienia się (Tucker, 1997, s. 85–96):

- opłaty za emisję zanieczyszczeń do środowiska, np. od 2012 roku na podstawie protokołu z Kioto, firmy działające na terytorium Unii Europejskiej za każdą wyemitowaną tonę dwutlenku węgla ponad limit zapłacą 40 euro kary,
- opłaty za dokonywanie zmian w środowisku (w tym za wykorzystywanie zasobów naturalnych),
- opłaty za korzystanie z walorów przyrodniczych,
- kary za przekraczanie wymagań ochrony środowiska,
- subwencje dla przedsięwzięć proekologicznych,
- gwarancje kredytowe dla przedsięwzięć proekologicznych,

- ekologiczne opłaty produktowe,
- ubezpieczenia ekologiczne,
- handel pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń.

Inny podział instrumentów w zakresie ochrony środowiska według grup i rodzajów instrumentów przedstawiono w tabeli 1.

Dla zrozumienia funkcjonowania instrumentów w polityce ekologicznej istotne jest przytoczenie poniższego tekstu: „Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe wykorzystywane w polityce ekologicznej spełniają dwie ważne funkcje. Po pierwsze, uzupełniają bądź wzmacniają działanie narzędzi prawnych i administracyjnych poprzez to, że mechanizmy te tworzą zachęty natury ekonomicznej do przestrzegania wymagań o charakterze prawn-administracyjnym, a ponadto – w granicach określonych przez regulacje prawne – umożliwiają podmiotom podejmowanie decyzji dotyczących ochrony środowiska z uwzględnieniem osiąganymi dzięki temu korzyści ekonomicznych. Po drugie, stwarzają możliwość minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska. Oznacza to, że tam, gdzie możliwy jest wybór określonego poziomu korzystania ze środowiska lub zanieczyszczania środowiska, decyzje o przedsięwzięciach ochronnych powinny podejmować te podmioty, dla których koszty ochrony środowiska są najniższe. Inny aspekt tej możliwości polega na porównywaniu poprzez dany podmiot gospodarczy kosztów redukcji zanieczyszczenia środowiska z poziomem obciążeń ekologicznych związanych z jego zanieczyszczaniem” (Fiedor, Graczyk, 2015).

Tabela 1. Instrumenty w zakresie ochrony środowiska

| GRUPY INSTRUMENTÓW | RODZAJE INSTRUMENTÓW |
|--------------------|--|
| 1 | 2 |
| Opłaty ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> – za przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne – za wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, składowanie odpadów, usuwanie drzew i krzewów oraz za pobieranie wody i wprowadzenie do wód stanowiących własność państwa (lub do ziemi) ścieków i wód kopalnianych zawierających związki chlorków i siarczków – opłaty koncesyjne za poszukiwanie i wydobywanie kopalni – opłaty administracyjne (np. za wydawanie zezwoleń na emisję) – opłaty produktowe – opłaty depozytowe |

| 1 | 2 |
|----------------------------------|--|
| Subwencje | <ul style="list-style-type: none"> – dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz funduszy wojewódzkich na dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze proekologicznym – preferencyjne zasady kredytowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska przez NFOŚiGW oraz Bank Ochrony Środowiska – ulgi w podatku dochodowym z tytułu inwestycji w ochronie środowiska, w podatku od towarów i usług z tytułu wykorzystania odpadów regeneracji wyrobów oraz w podatku rolnym – dotacje budżetowe |
| Bodźce finansowe egzekucji prawa | <ul style="list-style-type: none"> – kary pieniężne za zanieczyszczenie powietrza, za wprowadzenie do wód gruntowych ścieków, które nie odpowiadają określonym warunkom – kary za niewłaściwe składowanie odpadów, za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganej zgody terenowego organu administracji i inne – pobieranie odsetek karnych za nieterminowe uiszczanie opłat i kar ekologicznych – przymusowe ściąganie kar i opłat ekologicznych w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji |
| Systemy depozytowe i kaucje | <ul style="list-style-type: none"> – opłata depozytowa – kaucja |
| Tworzenie rynku | <ul style="list-style-type: none"> – pozwolenia zbywalne (handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń) – interwencje w mechanizmy rynkowe – określenie odpowiedzialności finansowej i tworzenie rynku ubezpieczeń od ryzyka ekologicznego |
| Regulacje bezpośrednie | <ul style="list-style-type: none"> – normy prawne – zasady planistyczne – zasady postępowania administracyjnego dotyczące korzystania ze środowiska naturalnego, w tym zakazy i nakazy |

Źródło: Górka, Poskrobko, Radecki (2001), s. 134–186.

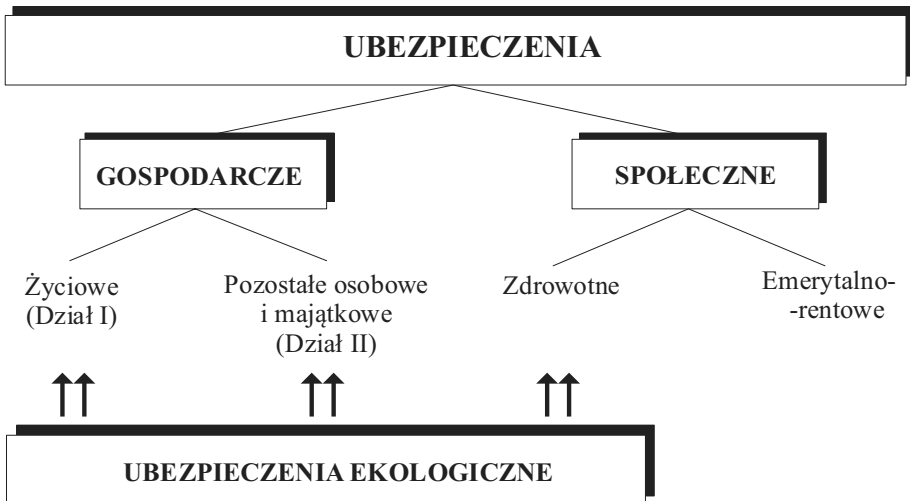
Ubezpieczenia ekologiczne

Istotnym instrumentem ekonomiczno-finansowym ochrony środowiska są obecnie ubezpieczenia ekologiczne, dotyczące odpowiedzialności prawnej za zanieczyszczenia środowiska. W Polsce nadal żadna z firm ubezpieczeniowych nie zawarła jednak ubezpieczenia ekologicznego w swojej ofercie produktów, natomiast w Europie większość krajów takie ubezpieczenia wprowadziła, m.in. Holandia, Finlandia. Co więcej, w Polsce ciągle nie ma spójnego systemu prawnego, który w kompleksowy sposób regulowałby odpowiedzialność przedsiębiorstw za szkody wywołane w naturze. Polskie towarzystwa ubezpieczeniowe jednak proponują tego typu ubezpieczenia w postaci ubezpieczeń dodatkowych, przy czym jako ubezpieczenia z pewnymi ogra-

niczeniami dotyczącymi bliskiego związku czasowego pomiędzy powstaniem zanieczyszczenia a wystąpieniem szkody, co jest zawarte w ogólnych warunkach.

Ubezpieczenia ekologiczne powiązane są z odpowiedzialnością cywilną, a zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹, istnieje możliwość indemnizacji szkód ekologicznych w wyniku ubezpieczenia się podmiotów z jednej strony zagrożonych odpowiedzialnością cywilną w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej lub posiadaniem mienia za poniesione szkody „przez osoby trzecie” oraz podmiotów zagrożonych szkodami poniesionymi przez siebie – z drugiej (rys. 1).

Rysunek 1. Klasyfikacja ubezpieczeń



Źródło: Kozyra, Rutkowska (2007), s. 462.

W ustawodawstwie wyróżnia się dwa rodzaje odpowiedzialności ekologicznej, która związana jest z zasadniczymi preferencjami i ułatwieniami dla osób fizycznych i prawnych, poszkodowanych w wyniku takiego naruszenia (Lenart, Pietrewicz, 1999; Rutkowska, 2006, s. 400):

¹ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. 2015 poz. 1844.

1. Odpowiedzialność za „udowodnioną winę” – klasyczny przykład odpowiedzialności cywilnej (zawarta w kodeksach cywilnych poszczególnych krajów). Jest to odpowiedzialność, która wynika z uregulowań kodeksu cywilnego. W tym wypadku w sądzie przeprowadza się postępowania dowodowe na istnienie związku przyczynowo-skutkowego między ekologicznie niekorzystnym oddziaływaniem sprawcy a szkodą poniesioną przez osoby trzecie.
2. Odpowiedzialność za potencjalne zagrożenie ekologiczne – jest ona związana z zasadniczymi preferencjami i ułatwieniami dla osób fizycznych i prawnych, poszkodowanych w wyniku takiego naruszenia. Co więcej, odpowiedzialność cywilna, zgodnie z treścią tej zasady, może powstać wówczas, gdy nie występuje szkoda, ale jedynie zagrożenie jej powstania.
3. Odpowiedzialność ekologiczna dotyczy w szczególności przestrzegania przepisów ochrony środowiska (funkcja prawna) i realizacji działań zmierzających do poprawy efektywności biznesowej mierzonej efektem ekologicznym (funkcja ekonomiczna) (tab. 2).

Tabela 2. Odpowiedzialność ekologiczna

| FUNKCJA PRAWNA | FUNKCJA EKONOMICZNA |
|---|---|
| w przeważającej mierze odnosi się do kategorii oddziaływań „nagłych”, tj. sytuacji awaryjnych oraz jest związana z zasadą winy udowodnionej | sprowadza się głównie do: <ul style="list-style-type: none"> – zachęcania właścicieli instalacji i urzędzeń, potencjalnie lub rzeczywiście szkodliwych ekologicznie, do podejmowania różnorodnych przedsięwzięć zapobiegawczych – podejmowania różnorodnych przedsięwzięć zapobiegawczych; najważniejsza jest prewencja, a zwłaszcza odpowiedzialność ekologiczna, jako ekonomiczny instrument ochrony środowiska |

Źródło: opracowanie własne.

Ubezpieczenia ekologiczne są istotne dla całej gospodarki, ponieważ mogą przyczynić się do poprawy, a nawet do przywrócenia właściwego stanu środowiska nie tylko poprzez zabezpieczenie przed szkodą, ale również jako kompensacja skutków powstałych negatywnych zdarzeń.

Podsumowanie

W związku z powyższymi zaprezentowanymi dociekaniem należy stwierdzić, iż:

1. Wśród instrumentów ekonomicznych istotne nie tylko dla ochrony środowiska, ale również dla całej gospodarki, są ubezpieczenia ekologiczne.
2. W Polsce ubezpieczenia ekologiczne są rzadko stosowane, zaś rynek ubezpieczeń ekologicznych należy do rynków o stosunkowo niskim poziomie rozwoju. Wynika to z jednej strony z niedostosowania produktów ubezpieczeniowych (ochrony ubezpieczeniowej) do wymogów ubezpieczającego, zaś z drugiej – z braku profesjonalnych kadr do ich obsługi.
3. Można przyjąć, iż w państwach, które nie posiadają skutecznego systemu egzekwowania prawa ekologicznego (w tym w Polsce), nie ma potrzeby stworzenia ubezpieczeń ekologicznych, nawet wtedy, gdy przedsiębiorstwo zdecydowałoby się wykupić polisę.

Literatura

- Bernaciak, A., Gaczek, W.M. (2002). *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Górka, K., Poskrobko, B., Radecki, W. (2001). *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Warszawa: PWE.
- Fiedor, B., Graczyk, A. (2015). Instrumenty ekonomiczne II Polityki ekologicznej państwa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 409, 127–139.
- Kozyra, P., Rutkowska, M. (2007). Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument finansowy w ochronie środowiska. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, 1190, 460–469.
- Kryk, B. (2001). Kierunki modyfikacji instrumentów ekologicznych ochrony środowiska. W: J. Zalewa (red.), *Ekonomiczne i prawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Polsce*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kryk, B., Kłos, L., Łucka, I.A. (2011). *Oplaty i podatki ekologiczne po polsku*. Warszawa: CeDeWu.
- Lenart, T.P., Pietrewicz, A. (1999). *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument przyspieszania proekologicznych przemian w gospodarce*. Warszawa: Kancelaria Brokerska „Lenart”.
- Maśniak, D. (2003). *Ubezpieczenia ekologiczne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

- Miłaszewicz, D. (2012). Postępy w realizacji zrównoważonego rozwoju jako kryterium oceny polityki ekonomicznej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 246, 270–279.
- Miłaszewicz, D. (2015). Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 380, 491–500.
- Poskrobko, B. (1998). *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: PWE.
- Rutkowska, M. (2006). Ecological Insurance in Poland as Instrument of Environmental Policy. W: P. Jedlička (red.), *Hradecké Ekonomické Dny Podnikání a rozvoj regionu* (s. 399–404). Hradec Králové: Gaudeamus při Univerzitě Hradec Králové.
- Tucker, M. (1997). Climate change and the insurance industry: the cost of increased risk and the impetus for action. *Ecological Economics*, 22, 85–96.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 7507 w sprawie sytuacji na rynku surowców wtórnych. Pobrano z: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6DABA23C> (1.03.2015).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Dz.U. z 2015 r., poz. 1844.

ECONOMIC INSTRUMENTS IN ENVIRONMENTAL WITH PARTICULAR EMPHASIS ON ENVIRONMENTAL INSURANCE

Abstract

The paper presents economic instruments of economic policy and environmental protection. Later in the study, the authors pointed out what are the ecological insurance and their importance to the economy. In addition, they emphasised that the ecological insurance is a chance to reduce the pressure on the environment.

Translated by Małgorzata Rutkowska-Podolowska

Keywords: economic instruments, insurance, ecological insurance

JEL codes: Q50, Q59