

WŁADYSŁAWA ŁUCZKA-BAKUŁA

FUNKCJONOWANIE EKONOMICZNYCH INSTRUMENTÓW OCHRONY ŚRODOWISKA (na przykładzie przedsiębiorstw woj. poznańskiego)

I. UWAGI WSTĘPNE

Wysoki poziom zanieczyszczenia środowiska w Polsce świadczy o tym, że istniejące dotychczas warunki ekonomiczno-finansowe funkcjonowania przedsiębiorstw skłaniały do zachowań, które z punktu widzenia ekologicznego należy ocenić negatywnie. Dokonujący się proces przechodzenia do gospodarki rynkowej musi oznaczać wprowadzenie takich zmian, aby rozwój gospodarczy dokonywał się zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Celem tego procesu jest nie tylko zwiększenie efektywności gospodarowania, ale także stymulowanie ochrony środowiska przyrodniczego. W nowych warunkach podmioty gospodarcze posiadające całkowitą samodzielność w podejmowaniu decyzji ekonomicznych muszą ponosić większą odpowiedzialność za ich konsekwencje w sferze ekologicznej. Dla przedsiębiorstw oznacza to konieczność wypracowania takiej strategii działania, aby zapewniała ona równoczesną realizację celów ekonomicznych i ekologicznych. Powstaje zatem pytanie:

czy i na ile stosowane dotychczas instrumenty ekonomiczne w dziedzinie ochrony środowiska są skuteczne,
w jakim stopniu mają one wpływ na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw,
w jakim kierunku powinny zmierzać zmiany w proekologicznej strategii działania przedsiębiorstw.

W celu odpowiedzi na powyższe pytania podjęte zostały badania ankietowe w przedsiębiorstwach województwa poznańskiego uznanych za szczególnie uciążliwe dla środowiska.

Wagę problemu zwiększa fakt, że z jednej strony województwo poznańskie jest czołowym producentem żywności, a z drugiej aglomeracja poznańska uznana została w 1983 r. za Obszar Ekologicznie Zagrożony. Zajmuje on powierzchnię około 998 km² i obejmuje poza miastem Poznaniem przyległe Jednostki administracyjne. Występuje na nim koncentracja zagrożeń wywołanych przede wszystkim nieuporządkowaną gospodarką wodno-ściekową¹ wysoką emisją zanieczyszczeń powietrza. Do wód tego obszaru wpływa co-rocennie bez oczyszczenia około 60 mln m³ ścieków. Drugim podstawowym czynnikiem zagrożeń jest wysoki poziom emisji zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa uciążliwe dla środowiska /pyłów — 15,3 tys. rocznie oraz gazów 32,2 tys. rocznie - 1988 r./.

Przedsiębiorstwa objęte badaniami naruszają stan środowiska naturalnego województwa poznańskiego, a w około 90% liczby badanych jednostek znajdują się przedsiębiorstwa stanowiące główne źródło zanieczyszczenia atmosfery, **główne źródło** ścieków pyłowych i zakłady groźne ze względu na składowanie odpadów degradujących powierzchnię ziemi. Przeprowadzone w 70 przedsiębiorstwach badania ankietowe mają jedynie charakter rozpoznawczy i upoważniają jedynie do wyciągnięcia wniosków natury ogólnej¹.

Ankieta została skierowana do zakładowych służb ochrony środowiska podległych głównemu energetykowi lub głównemu technologowi. Około 40% badanych przedsiębiorstw zatrudnia inżynierów specjalistów z zakresu ochrony środowiska. W większości przedsiębiorstw zadanie służby ochrony środowiska sprowadza się do prowadzenia pomiarów poziomu zanieczyszczeń. Zastrzeżenia co do jakości pracy wspomnianych służb budzi bardzo często brak rozeznania w wysokości ponoszonych kosztów na ochronę środowiska i ich udziału w kosztach własnych. Wskazuje to na słabe zainteresowanie wielkością tych kosztów i dążeniem do ewentualnej minimalizacji ich niektórych elementów ze strony tych pracowników, którzy mają duży wpływ na stopień korzystania z zasobów naturalnego środowiska przez przedsiębiorstwo.

Każde przedsiębiorstwo musi uwzględniać w rachunku ekonomicznym ochronę środowiska. Odbywa się to przez ustalone instrumenty ekonomiczne mające stanowić kryterium wyboru w podejmowaniu decyzji. Mają one charakter powszechnie obowiązujących parametrów rachunku ekonomicznego (opłaty, podatki), układu pobudzania (zasady kształtowania płac i premii) oraz układu zasilania (zasady podziału zysku). Instrumenty te w dziedzinie ochrony środowiska można podzielić na następujące grupy:

- opłaty za korzystanie z zasobów naturalnych,
- kary pieniężne za naruszenie przepisów o ochronie środowiska,
- preferencje i ulgi podatkowe związane z realizacją inwestycji ochronnych,
- fundusze specjalne będące źródłem finansowania w dziedzinie ochrony środowiska.

Zwiększenie skuteczności ochrony środowiska wymaga stworzenia określonych warunków oraz uruchomienia czynników stabilizujących działania ochronne. Można tu wyróżnić: system społeczno-ekonomiczny, politykę ekologiczną państwa, organizację służb ochrony środowiska na różnych szczeblach, postęp techniczny w wytwarzaniu i eksploatacji wyrobów przemysłowych oraz urządzeń ochronnych itp.

II. ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW OCHRONY ŚRODOWISKA

Wśród wymienionych wyżej instrumentów ekonomicznych istotna rola przypada opłatom ekologicznym². Mają one informować przedsiębiorstwa

¹ Aktualnie prowadzone badania przez autorkę wskazują, że od 1989 roku skuteczność instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska nie uległa istotnej zmianie. Brak na razie danych z ostatnich dwóch lat.

² Szerzej na ten temat piszą: K. Górka, *Instrumenty ekonomiczne stymulujące ochronę środowiska*, w: *Źródło i rozwój szansy przetrwania cywilizacji*, Kraków 1986. Materiały na konferencję Polskiego Klubu Ekologicznego, B. Fiedor, P. Wilczyński, *Ekonomiczne metody ochrony środowiska*. *Ekonomista*, 1987, nr 6.

o rzadkości zasobów i tym samym zachęcać do oszczędnego nimi gospodarowania. Jednak, jak wskazują badania, wycena tych zasobów jest ciągle niska a udział opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska w kosztach własnych jest wyjątkowo niewielki (tabl. 1). W 80% przedsiębiorstwach udział ten kształtował się w granicach 0,7%. W takich warunkach minimalne opłaty nie stanowiły kryterium wyboru w podejmowaniu decyzji ekonomicznych i nie zmuszały przedsiębiorstwa do oszczędnego gospodarowania zasobami przyrody. W 1989 r. przedsiębiorstwa funkcjonowały w takich warunkach ekonomicznych, które nie zmuszały ich do traktowania zasobów naturalnych jako "dóbr rzadkich". Jest to charakterystyczny symptom wskazujący, że elementy środowiska naturalnego traktowane są wciąż jako "dobra wolne" praktycznie z ceną "zerową". Wynika to z niskich stawek opłat za korzystanie ze środowiska. Wprowadzie od 1986 r. są one co roku podwyższane (w 1990 r. wzrosły one o 16 razy)³, ale w stopniu nie wystarczającym.

Tabela 1

Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska w niektórych przedsiębiorstwach woj. poznańskiego w 1989 r.

Nazwa przedsiębiorstwa	Opłaty w mln zł	Udział w kosztach własnych
Wielkopolskie Zakłady Obuwia w Gnieźnie	53,7	0,15
Grodziska Fabryka Wyposażenia Wagonów	25,0	0,8
Fabryka Samochodów Rolniczych "Polmo" w Poznaniu	96,0	0,4
Orzechowskie Zakłady Przemysłu Sklejek	101,53	1,0
Fabryka Papieru "Malta" w Poznaniu	110,0	1,3
Zakłady Chemiczno-Farmaceutyczne "Farmapol" w Poznaniu	12,6	0,8

Źródło: Badania własne.

Środowisko naturalne jest równie ważne jak inne kategorie ekonomiczne wymagające ponoszenia nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej. Dlatego istnieje konieczność podporządkowania wyceny elementów tego środowiska w taki sposób, jak wszystkie inne czynniki produkcji. Co więcej, ze względu na to, że "dobra wolne" stały się obecnie "dobrami rzadkimi" wycena ich użytkowania powinna być wysoka. Dopiero w takich warunkach przedsiębiorstwa kierujące się maksymalizacją zysku zmuszone są do zainteresowania rachunkiem efektywności ochrony środowiska, minimalizacją tych kosztów poprzez racjonalne i oszczędnościowe gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego.

Obok opłat ekologicznych - kolejnym elementem rachunku ekonomicznego przedsiębiorstwa są kary pieniężne za naruszenie przepisów ochrony środowiska. Każde przedsiębiorstwo ma obowiązek uzyskania indywidualnej decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń wydawanej przez Wydział

³Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25.VI.1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian, Dz. U. Nr 42, poz. 245.

Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Geodezji Urzędu Wojewódzkiego. Ustalone poziomy są sankcjonowane a stwierdzenie przekroczeń powoduje nałożenie kary. Najczęściej sankcje te stosuje się wobec zakładów zanieczyszczających wodę. W 1989 r. było ich 54 a wymierzone kary łącznie wyniosły 19.606.000 zł. Liczba ukaranych przedsiębiorstw wykazuje od drugiej połowy lat siedemdziesiątych tendencję wzrostową. Teoretycznie należy założyć, że wysokość tych kar może być dla przedsiębiorstwa dokuczliwa z dwóch podstawowych powodów:

- kary wliczane są do strat nadzwyczajnych, co powoduje zmniejszenie łącznego wyniku finansowego,
- dodatkowe zmniejszenie zysku do podziału o wielkość opodatkowanej kwoty występujących kar.

Oddziaływanie kar na wynik finansowy przedsiębiorstwa jest skuteczne pod warunkiem, że ich poziom jest wysoki i mają one realną wyceinę. Biorąc pod uwagę fakt, że udział kosztów nieuzasadnionych (kary są elementem tych kosztów) w kosztach własnych wyniósł w badanych przedsiębiorstwach od 0,008 do 0,4 nie wydaje się, aby miały one znaczący wpływ na osiągany przez nie wynik finansowy. Udział zaś kar w zysku do podziału w 70% przedsiębiorstw wyniósł zaledwie od 0,003 - 1%, a w pozostałych od 1,6 - 4,5%. Jak wynika z przedstawionych danych trudno jest uznać kary za skuteczny instrument ekonomiczny ochrony środowiska, gdyż ani ich bezwzględna wysokość, ani też inne skutki finansowe, jakie mogą wywołać nie są w sposób dokuczliwy odczuwane przez przedsiębiorstwa. Dla około 80% przedsiębiorstw kary te nie miały żadnego znaczenia, gdyż przyjmowały w ich rachunku ekonomicznym wartość bliską zera (od 0,1 - 0,2). W celu większego urealnienia kar w 1990 r. zostały wprowadzone nowe stawki, wyższe od dotychczas obowiązujących o 160 razy.

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą różnego typu posiadają środki trwałe służące ochronie środowiska. Przyjęcie przez opłaty i kary minimalnych wartości w rachunku ekonomicznym poszczególnych przedsiębiorstw nie tylko, że nie wpływa na brak większego zainteresowania środkami trwałymi służącymi ochronie środowiska w chwili obecnej, ale także nie wywołuje potrzeby istotnych zmian tego stanu w najbliższej przyszłości. Około 90% badanych przedsiębiorstw nie podjęło w 1989 r. nowych inwestycji służących ochronie środowiska, chociaż większość z nich (około 80%) nie posiada urządzeń do redukcji zanieczyszczeń gazowych, własnych oczyszczalni ścieków itp. Na pytanie o przyczyny zanieczyszczenia środowiska przez przedsiębiorstwa na pierwszym miejscu wymieniały one warunki obiektywne, a przede wszystkim stosowane paliwa i przestarzałe technologie, następnie niewystarczającą liczbę i skuteczność zainstalowanych urządzeń ochronnych. Natomiast niemalże wcale nie dostrzegały one przyczyn bezpośrednio zależnych od nich samych. Aż w 95% przedsiębiorstw wyrażany był pogląd, że wdrażana reforma gospodarcza w słabym stopniu stymuluje działania w kierunku ochrony środowiska. Wskazywały one szczególnie na niekorzystne warunki kredytowania inwestycji ochronnych. Zmiany technologii lub

modernizacja istniejących urządzeń produkcyjnych mogą odbywać się za pomocą kredytów. Jednakże przedsiębiorstwa wyrażały obawy przed zaciąganiem kredytów na te cele z uwagi na wysokie ich oprocentowanie i słabą kondycję własnych finansów.

Należy podkreślić, że cały system kredytowy w dziedzinie ochrony środowiska powinien ulec istotnej przebudowie. Za pobieranie opłat, udzielanie kredytów, zachęcanie do inwestowania, ich oceny i nadzór nad realizacją powinny być odpowiedzialne powstające obecnie banki ochrony środowiska. Co więcej, wobec dużego zainteresowania tą problematyką ze strony krajów zachodnich, istnieje realna możliwość uruchomienia zagranicznych linii kredytowych. O tworzenie międzynarodowych konsorcjów mogłyby zabiegać wspomniane banki. Stanowiąc one powinny ważne ogniwo tworzonego właśnie nowego systemu bankowego.

Wobec tego, że większość przedsiębiorstw stosuje stare technologie i posiada zużyte urządzenia ochronne zasadne byłoby uruchomienie instrumentów ekonomicznych stymulujących zmianę tego stanu. Zakres udzielanej pomocy i jej rodzaj (np. udzielanie na różnych zasadach finansowych kredytów preferencyjnych) mogłyby być uzależnione i proporcjonalne do wartości inwestycji zmniejszającej ekologiczną uciążliwość przedsiębiorstwa. W sposób indywidualny i szczególnie powinny być pobudzone specjalne przedsięwzięcia ochronne. Dotyczyć to powinno tylko tych przedsiębiorstw, w których zmiana technologii jest niewystarczająca do zapewnienia przestrzegania ustalonych norm emisji zanieczyszczenia. Rodzaj i zakres pomocy mogłyby być określony na drodze negocjacji. Prowadziłyby je zainteresowane przedsiębiorstwa z dysponentem specjalnie wydzielonych na ten cel środków (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Wyniki badań pozwalają na wyciągnięcie generalnego wniosku, że zastosowane narzędzia ekonomiczne ochrony środowiska naturalnego w Polsce są mało skuteczne a środowisko nadal traktowane jest jako oferent dóbr wolnych i odbiorca emisji zanieczyszczeń. Utrzymywanie tego stanu oznacza, że problem ograniczania degradacji środowiska przez przemysł pozostaje wciąż otwarty. Strategia zachowania przedsiębiorstwa w dziedzinie ochrony środowiska zależy nie tylko od zbadanych czynników, ale także od szeregu innych uwarunkowań. Generalnie można je podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Do zewnętrznych należą:

- aktywność ustawodawcza w dziedzinie polityki ekologicznej,
- świadomość ekologiczna opinii publicznej,
- świadomość ekologiczna prywatnych i instytucjonalnych odbiorców,
- aktywność konkurencji.

Wewnętrzne czynniki to przede wszystkim:

- wysokość środków finansowych przedsiębiorstwa,
- otwartość i elastyczność kierownictwa przedsiębiorstwa wobec problemów ekologicznych.

Wymagania ochrony środowiska przyrodniczego wyznacza w pierwszym rzędzie ustawodawca. Poprzez określenie dopuszczalnych granic zanieczyszczeń, wysokość opłat i kar wywiera on zasadniczy wpływ na koszty inwestycji.

tycyjne (a tym samym na koszty produkcji) i zachowania przedsiębiorstw w dziedzinie ochrony środowiska.

III. NOWA STRATEGIA DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTW

We współczesnej gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa coraz częściej muszą kierować się ekologicznie zorientowaną filozofią działania. Może ona stanowić szansę ich rozwoju, ale także stwarzać określone zagrożenia. Wynika to z tego, że pomiędzy celami ekonomicznymi i ekologicznymi istnieje konflikt a rola przedsiębiorstwa sprowadza się do poszukiwania kompromisu pomiędzy tymi celami. We współczesnych przedsiębiorstwach zasada maksymalizacji zysku i rentowności musi być i w praktyce jest uzupełniana o zasadę społecznej odpowiedzialności w dziedzinie ochrony środowiska. Wiąże się to ściśle z koncepcją tzw. ekologicznej gospodarki rynkowej. Pojęcie to jest stosunkowo nowe i zostało wprowadzone przez ekonomistów niemieckich. "Ekologiczna gospodarka rynkowa - jak pisze B. Fiedor - oznacza przede wszystkim, że rozwój gospodarczy nie odbywa się kosztem środowiska, ale że — przeciwnie — ma miejsce jego stabilizacja rozumiana na ogół jako utrzymanie w procesie wzrostu gospodarczego stanu równowagi ekologicznej"⁴. U podstaw tej koncepcji leży stosowana w krajach wysokorozwiniętych polityka ochrony środowiska, która w pierwszym rzędzie kieruje się zasadą zapobiegania i zasadą "sprawca zanieczyszczenia płaci" (polluter — pays — principle). Ich egzekwowanie na szczeblu przedsiębiorstwa odbywa się dzięki temu, że:

- zasoby środowiska są traktowane jako dobra ekonomiczne, mające cenę rzadkości,
- zakres wykorzystania zasobów środowiskowych jest zdeterminowany mikroekonomicznym rachunkiem optymalizacyjnym jednostek gospodarczych.

Respektowanie wymogów ochrony środowiska z reguły podnosi poziom kosztów produkcji. Może to prowadzić do wzrostu cen i ograniczenia zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku. Zagrożenia tego są do uniknięcia pod warunkiem, że wszystkie przedsiębiorstwa w danej branży podejmują proekologiczne działania lub gdy akty prawne nakładają obowiązek ponoszenia nakładów inwestycyjnych na cele ekologiczne. Jeżeli jest inaczej, a koszty zanieczyszczenia środowiska nie mogą być przerzucone na odbiorców, to przedsiębiorstwo musi się liczyć z krótkookresowym spadkiem zysków. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób można rozwiązać konflikt między celami ekonomicznymi a ekologicznymi? Dążąc do respektowania jednych i drugich celów, przedsiębiorstwo w ramach aktywności gospodarczej, może opierać się na następujących zasadach postępowania:

1) Zakładając, że maksymalizacja zysku pozostaje naczelnym celem przedsiębiorstwa wykonuje ono tylko dyrektywy określone ustawowo dla środowiska ekologicznego. Dąży zatem do spełnienia minimalnych wymagań

⁴B. Fiedor, *Koncepcja ekologicznej gospodarki rynkowej*, Aura 1991, nr 8.

ekologicznych przy maksymalizacji zysku. Ochrona środowiska stanowi wówczas jedną z zewnętrznych restrykcji prawnych. Obecnie przedsiębiorstwo nie może lekceważyć wymogów ochrony środowiska także z powodu rosnącej świadomości ekologicznej społeczeństwa i nacisku opinii publicznej. Mogłoby to prowadzić do pogorszenia *image* przedsiębiorstwa i do obniżenia dotychczasowej pozycji na rynku. Omawiany typ zachowań ma charakter pasywny i polega na biernym dostosowaniu do panujących wymogów ekologicznych.

2) Z drugiej strony respektowanie ochrony środowiska można postrzegać jako szansę rozwoju poprzez inicjowanie takich produktów i technologii, które są ekologicznie akceptowane i poszukiwane. W takich warunkach zachodzi może sprzężenie zwrotne pomiędzy maksymalizacją zysku a potrzebami ochrony środowiska. Przedsiębiorstwa, które realizują strategię innowacji mają szansę na rozszerzenie pola działalności gospodarczej i długofalową poprawę swojej pozycji na rynku. Nowe rynki zbytu można osiągnąć dziś w takich dziedzinach jak: technologie bezodpadowe, produkcja urządzeń kontrolnych, filtrów, opakowań itp. Przedsiębiorstwo, które inwestuje w dziedziny ukierunkowane ekologicznie cechuje postawa ofensywna (aktywna).

Nie zapominajmy jednak, że wybór celów ekonomicznych i instrumentów prowadzących do ich realizacji zależy także od tego w jakim stopniu przedsiębiorstwo i branża są związane z problemami ekologicznymi. W takich branżach jak: przemysł chemiczny, celulozowy i papierniczy przedsiębiorstwa mogą jedynie stosować strategię defensywną a więc dostosowania do wymogów ekologicznych.

W polskich przedsiębiorstwach przeważa wciąż strategia pasywnego respektowania wymogów ekologicznych, ale czy nie nadszedł już czas na postrzeganie ochrony przyrody jako czynnika kreującego nowy popyt i rynki zbytu?

FUNCTIONING OF ECONOMIC INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

S u m m a r y

High level of pollution in Poland points to the need of seeking the answer to the following question about the causes of such a state of affairs. The research carried out in enterprises responsible for high pollution proves that one of such causes is low efficiency of economic instruments stimulating the environmental protection. They play an insignificant role in economic decision-making and have little influence of the financial position of an enterprise.

In market economy, environmental protection may create both new developmental possibilities as well as some risks for an enterprise. Enterprises may adopt an offensive or defensive attitude towards such problems. So far, Polish enterprises have usually adopted a defensive attitude however, the process of transition to market economy brings about the need of changes in that sphere.