

KAZIMIERZ ORYL

## FUNKCJONOWANIE GOSPODARKI NARODOWEJ A OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO

### I. ŚRODOWISKOWE KONSEKWENCJE WSPÓŁCZESNEGO ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

W zasadzie dopiero w ostatnich latach społeczeństwo naszego kraju uzyskuje szersze informacje o zagrożeniach, jakie w środowisku naturalnym, a w ślad za tym w środowisku życia człowieka<sup>1</sup>, wywołuje współczesny rozwój społeczno-gospodarczy. Wskutek tego, mimo ogromu trudności wynikających z obecnego dosyć długotrwałego kryzysu społeczno-ekonomicznego, zagadnienia środowiskowe zaczynają wysuwać się na czoło opinii publicznej. Staje się to zresztą nieuniknione z racji ujawniania się coraz bardziej naocznie dostrzegalnych różnorodnych przejawów umniejszania oraz pogarszania stanu wielu zasobów naturalnych, warunkujących wzrost produkcji i spożycia oraz polepszanie warunków bytowych ludności.

Coraz bardziej dostrzegalne staje się między innymi szybkie tempo eksploatacji wód, wynikające z ich zużycia bezpośredniego, a także ze zużycia pośredniego pod wpływem szybko rosnących zanieczyszczeń ściekowych. Jest to zaś o tyle niepokojące, że „kraj nasz, pod względem dyspozycyjnych wód powierzchniowych przypadających na jednego mieszkańca, zajmuje wśród krajów Europy odległe — 22 miejsce”<sup>2</sup>. Przy

<sup>1</sup> W szerokim rozumieniu środowisko naturalne obejmuje ogół elementów materii ożywionej i nieożywionej oraz związane z nimi formy energii, a także ekosystemy, stanowiące rezultat oddziaływania energii na substancje. Ściśle związane z nim środowisko życia człowieka obejmuje natomiast: po pierwsze środowisko antropogeniczne, czyli sztuczne stworzone przez człowieka, po drugie środowisko geograficzne, na które składa się środowisko naturalne w mniejszym lub większym stopniu przystosowane do ludzkich potrzeb i po trzecie środowisko naturalne lub przyrodnicze nie przekształcone przez człowieka. Por. S. Leszczycki, *Problemy ochrony środowiska człowieka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, s. 14 - 15.

<sup>2</sup> S. Jastrzębski, *Nowy wzorzec cywilizacji — ochrona środowiska*, Warszawa 1981, s. 25.

skromnych zasobach i dotychczasowym tempie wzrostu zużycia, realna staje się groźba wystąpienia w najbliższej przyszłości deficytu wód. Na niektórych obszarach ujawnia się on zresztą już obecnie, stwarzając mniej lub bardziej dotkliwe ograniczenia produkcji i konsumpcji.

Dla części ludności kraju do rzędu uciążliwych urastają obecnie również zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, zwłaszcza zaś przemysłowe i transportowe. Już w roku 1972 zespół ekspertów, powołany do opracowania programu ochrony środowiska w Polsce, ocenił, że około 3,5% powierzchni kraju, najbardziej przy tym zaludnionej, osiągnęło stężenia zanieczyszczeń zbliżone do granicznych dopuszczalnych norm lub nawet normy te przekroczyło<sup>3</sup>. Od tego czasu natomiast do roku 1979 emisja najgroźniejszych obecnie zanieczyszczeń gazowych i to tylko z zakładów przemysłowych uległa zwiększeniu z około 2,7 mld ton do ponad 4,8 mld ton<sup>4</sup>.

Na wielu obszarach widoczne staje się także obniżenie produktywności gleb rolniczych i leśnych. Zmniejszają się również zasoby gleb produkcyjnych na skutek przejmowania ziem pod zabudowę zakładów i urządzeń przemysłowych, a także omast i osiedli oraz związanej z nimi infrastruktury. Znaczną rolę spełnia w tym zajmowanie coraz większych obszarów na składowiska różnego rodzaju odpadów produkcyjnych i komunalnych. Rosną ponadto rozmiary geomechanicznych zniekształceń powierzchni w wyniku wzrostu wydobycia różnego rodzaju kopalin. Równocześnie na skutek zwiększania wydobycia niepokojąco kurczą się zasoby niektórych kopalin.

Wszystko to razem, łącznie z nasilaniem się takich zjawisk jak hałas i wibracje czy też promieniowanie elektromagnetyczne, przyczynia się z jednej strony do zwiększania niedogodności życia ludzkiego, a z drugiej do ograniczania możliwości produkcyjnych wielu gałęzi wytwórczych. Skutki te dostrzegalne są przede wszystkim na terenach wyróżniających się dotąd szybkim procesem uprzemysłowienia i urbanizacji, takich przykładowo jak okręg śląski i łódzki. Godne uwagi jest zaś to, że z procesami tymi tradycyjnie łączony jest postęp gospodarczy i cywilizacyjny.

Na tym tle rodzą się niepokoje społeczne, a nawet opory ludności kierowane przeciwko dalszemu rozwojowi produkcji przemysłowej, zwłaszcza zaś tych gałęzi, których negatywny wpływ na środowisko był dotąd najdotkliwszy i najbardziej widoczny. Niepokoje rodzi w szczególności związana z przemysłowymi metodami wytwarzania współczesna technologia, z którą w niedalekiej jeszcze przeszłości wiązano mniej lub bardziej powszechnie nadzieje na rozwiązanie wszelkich trudności społeczno-gospodarczych. Na miejsce uprzedniej fascynacji nowoczesną technologią, powszechnej zresztą w skali światowej w latach pięćdziesiątych

<sup>3</sup> Ibidem, s. 55-56.

<sup>4</sup> Por. *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Warszawa 1976, s. 18 oraz Rocznik Statystyczny GUS 1980, s. 12.

i sześćdziesiątych, zaczyna wkraczać coraz bardziej technofobia, opierająca się na przeświadczeniu, że „świat techniki jest zasadniczo obcy człowiekowi, że robi z niego niewolnika”<sup>5</sup>.

Nie można oczywiście negować ujemnego wpływu technologii przemysłowej na środowisko naturalne, zwłaszcza zaś niektórych technologii stworzonych przez współczesną rewolucję naukowo-techniczną. Faktem niezaprzeczalnym jest bowiem to, że większość spośród dostrzeganych obecnie zagrożeń środowiskowych wystąpiła dopiero po drugiej wojnie światowej. Ujawniły się one przy tym z dosyć dużym nasileniem najpierw w krajach najbardziej gospodarczo rozwiniętych. One bowiem, co najmniej od początku lat pięćdziesiątych, wkroczyły bardzo szerokim frontem na drogę przemian rewolucyjnych w siłach wytwórczych. Środowiskowe skutki tych przemian w krajach rozwiniętych dostrzeżono zresztą z pewnym opóźnieniem, bo w zasadzie dopiero w początku lat sześćdziesiątych. W rezultacie tego, jak zauważa przykładowo S. Myczkowski, w odniesieniu do zanieczyszczeń atmosfery — jednego z najuciążliwszych obciążeń środowiska we współczesnym świecie — „jeśli ktoś przewidujący postawiłby jeszcze przed 30 czy 50 laty kwestię ochrony zasobów powietrza, jako zagadnienie ważne dla cywilizacji i gospodarki człowieka, zostałyby bez wątpienia bezlitośnie wyśmiany. Dziś zapomnieliśmy o drwinach, a rozpoczęły się ogólnoświatowe alarmy i chęć przeciwdziałania zjawiskom skażenia”<sup>6</sup>. Przyczyna tego leży zaś w tym, że współczesna technologia zapewnia produkcję na wielką skalę, dotąd niespotykaną, i zezwala na szybkie zwiększanie produkcji i konsumpcji. Z tym natomiast łączy się bezpośrednio możliwość takiego wzrostu zużycia zasobów przyrody, iż zakłócaniu ulegają naturalne równowagi ekologiczne.

Nie umniejszając roli współczesnej technologii, dostrzega się jednak coraz powszechniej, również w naszym kraju, że źródła wymienionych wyżej zagrożeń środowiskowych tkwią w głównym stopniu w panujących obecnie w gospodarce światowej i w poszczególnych krajach stosunkach ekonomicznych. To słuszne przeświadczenie wynika ze świadomości, iż w ostatecznym rozrachunku stosunki ekonomiczne kształtują warunki dla przebiegu procesów produkcji i spożycia. Ogólnie wiadomo bowiem, że środki niezbędne do egzystencji i rozwoju ludzkość zdobywać może jedynie poprzez przystosowywanie przyrody do swoich potrzeb. Na tej podstawie produkcja i spożycie zawsze łączyły się ze zużywaniem określonych zasobów naturalnych. Człowiek będąc jednak jednostką twórczą w procesach gospodarowania „nie tylko atakuje przyrodę, ale od dawna zajmuje się jej odbudowywaniem, czyli mówiąc językiem ekonomicznym

<sup>5</sup> L. Zacher, *Spoleczne wartościowanie techniki*, w: *Problemy postępu naukowo-technicznego*, Warszawa 1977, s. 32.

<sup>6</sup> S. Myczkowski, *Człowiek — przyroda — cywilizacja*, Warszawa 1976, s. 214.

jej reprodukcją"<sup>7</sup>. To natomiast, na ile twórcza rola człowieka w odniesieniu do przyrody może się ujawniać, było i jest zależne przede wszystkim od układów społecznych, w jakich on działa. Stosunki ekonomiczne wyzwalają bowiem z jednej strony bodźce do podejmowania jednostkowych i zespołowych przedsięwzięć, a z drugiej kształtują materialne i osobowe podstawy dla odpowiednich poczynań. W tym kontekście na uwagę zasługuje zaś optymizm techników; którzy utrzymują, że tak w przeszłości jak i obecnie wszelkie straty, jakie technika stwarzała w środowisku naturalnym, mogą być przez nią odrobione nawet z nawiązką<sup>8</sup>. W tym celu konieczne jest tylko, aby użytkownicy techniki znajdowali społeczno-ekonomiczne uwarunkowania do podejmowania działań służących nie tylko zużywaniu, ale także odtwarzaniu i rozwijaniu zasobów przyrody.

## II. OCHRONA ŚRODOWISKA W SYSTEMIE NAKAZOWO-ADMINISTRACYJNYM

W krajach najwyżej gospodarczo rozwiniętych problemy związane ze społeczno-ekonomicznymi zagrożeniami środowiskowymi, powstającymi w procesach współczesnego rozwoju gospodarczego, znajdują się w centrum zainteresowania opinii publicznej w zasadzie już od ćwierćwiecza. Obecnie w opinii tej dominuje przy tym przekonanie, że „pogarszanie się stanu naszego środowiska i wynikające stąd szkody i koszty stanowią jeden z najbardziej podstawowych i najgroźniejszych problemów długookresowych, z jakimi kiedykolwiek zetknęła się ludzkość”<sup>9</sup>.

W porównaniu z krajami rozwiniętymi zainteresowanie opinii publicznej w Polsce problematyką środowiskową nastąpiło z dosyć znacznym opóźnieniem. W dodatku jeszcze do dziś nie ma powszechnej świadomości ogromu niebezpieczeństw, jakie niesie za sobą współczesny rozwój gospodarczy. Wynikło to zaś co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze poważną rolę odegrało w tym stosunkowo późne, bo zaczynające się dopiero od pierwszej połowy lat siedemdziesiątych, wkraczanie Polski na drogę przemian umożliwiających szersze wykorzystywanie osiągnięć współczesnej rewolucji naukowo-technicznej. Niemale znaczenie miało również zahamowanie tempa wdrażania nowoczesnych technologii na skutek narastania przesłanek kryzysu społeczno-ekonomicznego w końcu lat siedemdziesiątych.

Zdaje się jednak, że w opóźnieniu tym o wiele większą rolę odegrało wyznawanie w naszym kraju doktryny utrzymującej, że dewastacja

<sup>7</sup> N. P. Fiedorienko, *Przyroda w oczach ekonomisty*, w: *Człowiek i środowisko, Wybór opracowań z literatury radzieckiej*, Warszawa 1976, s. 16.

<sup>8</sup> Por. *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, s. 34 - 35.

<sup>9</sup> K. W. Kapp, *Zakłócenia środowiska a koszty społeczne: wyzwanie dla ekonomii*, w: *Środowisko człowieka a rozwój społeczno-ekonomiczny*, Warszawa 1975, s. 98 - 99.

środowiska naturalnego następować może głównie, lub nawet wyłącznie, w ustroju kapitalistycznym. W ustroju socjalistycznym, opartym na społecznej własności środków produkcji, przyjmowano zaś, że dewastacja ta może być skutecznie eliminowana w rezultacie podporządkowania procesów gospodarowania interesom ogólnospołecznym. Ustrój ten bowiem, stwierdza np. W. Michajłow, „pozwala na: 1) przestrzenne kształtowanie kraju zgodnie z założeniami zdrowego rozsądku, potrzebami człowieka, w sposób planowy, 2) stwarza możliwość wykorzystywania zasobów naturalnych i gospodarowania bardziej racjonalnego dzięki długookresowym planom, 3) pozwala właściwie kształtować, zgodnie z fizycznymi i duchowymi potrzebami człowieka, oblicza miast, osiedli oraz całego krajobrazu, co jest niezmiernie ważne dla środowiska, 4) decydować w sposób mniej lub bardziej nieskrępowany, które połacie kraju mają być uprzemysławiane, które natomiast służyć będą celom rekreacji, wczasów i turystyki, 5) w racjonalny sposób rozwiązywać zagadnienia transportu itd.”<sup>10</sup>

Kwestią w tym względzie zasadniczą jest to, że konieczne przy społecznej własności środków produkcji centralne planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego musi opierać się na rachunku makroekonomicznym. Z interesującego nas punktu widzenia w rachunku tym ważne jest natomiast po pierwsze to, że może on, a nawet powinien, dokonywany być w kategoriach wartości użytkowych. Można więc wyrażać w nim zużycie zasobów naturalnych nie mających w praktyce określenia cenowego. Po drugie kryterium wyboru jest w nim nie maksymalizacja zysków, lecz możliwie najpełniejsze zaspokojenie potrzeb społecznych. W potrzebach tych natomiast mogą być uwzględnione wymogi ludności w zakresie warunków środowiskowych.

Jest oczywiście niezaprzeczalne, że rachunek makroekonomiczny zezwala na ocenę środowiskowych konsekwencji produkcji i spożycia z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych. Niewątpliwie też centralne planowanie umożliwia podporządkowanie tym interesom działalności poszczególnych jednostek uczestniczących w procesach gospodarowania. Rachunku tego i centralnego planowania nie można jednak idealizować, zakładając między innymi, że „w gospodarce socjalistycznej istnieje z jednej strony wyraźnie określona funkcja celu, a z drugiej — doskonała sterowność gospodarki wobec decyzji centralnych”<sup>11</sup>. Nie można bowiem nie dostrzegać całego szeregu trudności, jakie w odniesieniu do gospodarowania zasobami środowiska napotyka się w samym procesie planowania centralnego.

Trudności powstają już z tej racji, że zasoby przyrody nie są wyra-

<sup>10</sup> W. Michajłow, *Sozologia i problemy środowiska człowieka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1975, s. 140.

<sup>11</sup> M. Ostrowski, Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 1978, s. 38.

żane w kategoriach ekonomicznych. Znajdując się w siwym naturalnym otoczeniu nie mają one w ogóle wartości, w każdym bądź razie w takim rozumieniu jak dobra będące wytworem ludzkiej pracy. Nie mają również cen, a po zawłaszczeniu uzyskują je na poziomie równym kosztom poniesionym na wydobycie i pozyskanie. W tych warunkach ich zużycie nie znajduje należytego wyrazu w rachunku kosztów działalności gospodarczej. Jest to zaś o tyle ważne, że „brak ekonomicznej wyceny zasobów naturalnych nie pozwala na ogólną ilościową charakterystykę strat, jakie ponosi gospodarka narodowa nieracjonalnie z nich korzystając”<sup>12</sup>. Z tej racji w planach społeczno-gospodarczego rozwoju nie można wyznaczać wielkości nakładów niezbędnych dla zlikwidowania strat. Ostatecznie też w planach tych problemy ochrony środowiska ujmowane być muszą w głównym stopniu w niewymiernych kategoriach pozaekonomicznych, między innymi socjalnych, politycznych, psychologicznych itp. Z tego powodu zadania planowe w tej części nabierają charakteru dyskusyjnego, a ich zasadność może być zawsze podważana.

Równie poważne trudności w praktyce planowania gospodarki narodowej powstawać mogą na tle niedostatecznego rozeznania stanu środowiska naturalnego, uwzględniającego jego rzeczywiste i potencjalne oddziaływania na warunki życia człowieka i produktywność pracy społecznej. W tym względzie odczuwane są, w zasadzie we wszystkich krajach, stosunkowo duże braki ze względu między innymi na zbyt późne dostrzeżenie środowiskowych zagrożeń, jakie niesie za sobą współczesny rozwój społeczno-gospodarczy. Wiele z nich staje się właściwie dopiero w ostatnich latach przedmiotem szerszej zakrojonych badań w skali międzynarodowej i w poszczególnych krajach. Lista tych zagrożeń jest przy tym ciągle otwarta. Tymczasem rozeznanie stanu środowiska „jest w istocie rzeczy wstępnym warunkiem i podstawą zdefiniowania racjonalnego wyboru celów rozwoju uwzględniających problemy środowiska, [...] jest częścią procesu podejmowania decyzji, w którego trakcie ustala się względną wagę różnych celów”<sup>13</sup>.

Przy ustalaniu ważności celów trudności sprawia ponadto niemożność uwzględnienia w praktyce planowania środowiskowych wymogów ludności. Po części wynika to stąd, że teorie ekonomiczne traktowały dotychczas ludzkie potrzeby jako cel i ostatecznie daty procesów gospodarowania, wyłączając je z przedmiotu swych zainteresowań. Wśród różnego rodzaju potrzeb nie dostrzegano przy tym w ogóle tych, które przez każdego człowieka zaspokajane są w drodze bezpośredniego użytkowania określonych zasobów naturalnych. Właściwie dopiero dziś zaczyna się doceniać wpływ na warunki bytowe ludności czynników związanych z ja-

<sup>12</sup> N. P. Fiedorienko, *Przyroda w oczach ekonomisty*, s. 18.

<sup>13</sup> K. W. Kapp, *Realizacja polityki środowiskowej*, w: *Środowisko człowieka a rozwój społeczno-ekonomiczny*, s. 46.

kością środowiska, takich przykładowo jak czyste powietrze, woda czy też estetyczne walory krajobrazu. Praktyczna jednak niemożność określenia ich roli i wyrażenia w kategoriach ekonomicznych podważa realność planów rozwoju społeczno-gospodarczego, mimo że opracowywane są one na podstawie rachunku makroekonomicznego.

Powstające na tym tle ograniczenia skuteczności planowania w odniesieniu do środowiska naturalnego mają oczywiście charakter uniwersalny. Występują nawet w warunkach w pełni scentralizowanego i sprawnie funkcjonującego systemu kierowania gospodarką narodową, a więc wówczas kiedy z jednej strony plany rozwoju społeczno-gospodarczego spełniają wymogi zasady gospodarczości, a z drugiej gdy działalność wyodrębnionych jednostek podporządkowana jest wyłącznie realizacji wynikających z tych planów zadań.

Głównym źródłem tych ograniczeń wydaje się przede wszystkim to, że takie lub inne zużywanie zasobów naturalnych nie mieści się w ogóle, lub prawie w ogóle, w tradycyjnie pojmowanej zasadzie racjonalnego gospodarowania. Przy obecnie rozumianych kosztach działalności gospodarczej oraz potrzebach ludności rola zasobów naturalnych nie może być należycie wyrażona ani w wariancie maksymalizacji celów gospodarowania, ani w wariancie oszczędności nakładów. Z tej racji słuszny jest też coraz częściej wysuwany postulat rekonstrukcji teorii ekonomii, zmierzający do tego, „aby doprowadzić do powiązania ekonomii i ekologii w sensie stworzenia nowej zintegrowanej humanistycznej ekonomii”<sup>14</sup>. Potrzeba takiej rekonstrukcji wynika zaś między innymi stąd, że „ciągle jeszcze kryteria obowiązujące w tradycyjnej ekonomii sprzyjają gospodarce rabunkowej, obliczonej na najbliższą perspektywę, nie oglądającej się na to czy w ostatecznym bilansie straty wywołane skutkami ubocznymi w skali społecznej nie przewyższają zysków w skali jednostkowej”<sup>15</sup>.

Nie znaczy to oczywiście, że wystąpienie w naszym kraju, szczególnie w ostatnich latach, szeregu niepokojących nawet opinię publiczną zjawisk świadczących o postępującej degradacji środowiska naturalnego, położyć należy w całości na karb niedostatków ogólnej teorii ekonomii i wynikających wyłącznie stąd trudności planowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W poważnej części zjawiska te w praktyce były następstwem polityki ekonomicznej, a w tym przede wszystkim wysunięcia w niej na czołowe miejsce zadania przyspieszenia tempa wzrostu. W tym względzie można nawet przyjąć, że polityce tej przyświecała, występująca także w innych krajach w okresie powojennym, „bezkrytyczna polity-

<sup>14</sup> J. Semkow, *Ekonomia a ekologia*, Warszawa 1980, s. 240.

<sup>15</sup> T. Bartkowski, *Ocena zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, Warszawa—Poznań 1976, s. 328.

czno-gospodarcza euforia forsowania wzrostu bez uwzględnienia w ogóle środowiska i ekologicznych następstw" <sup>16</sup>.

W celu przyśpieszenia tempa wzrostu konieczne było przede wszystkim zwiększanie oszczędności społecznych i kierowanie ich na przyrost akumulacji oraz inwestycji bezpośrednio produkcyjnych. Z racji zaś ograniczeń wynikających z samych rozmiarów dochodu narodowego można to było osiągać w rezultacie obniżania kosztów wytwarzania. Na przeszkodzie stały tu jednak zarówno niski poziom techniki wytwarzania, jak i znaczne często niedostatki organizacji produkcji. W tych warunkach polityka ekonomiczna wyzwalała tendencje do ograniczania wszelkich nakładów nieprodukcyjnych, a w tym też nakładów służących ochronie środowiska naturalnego.

Poważną rolę odegrało w tym także nakierunkowanie polityki ekonomicznej na przyśpieszoną modernizację techniczną majątku produkcyjnego, głównie na podstawie importu nowoczesnej technologii z krajów najwyżej gospodarczo rozwiniętych. Splota rosnących z tego tytułu należności kredytowych wymagała zwiększenia konkurencyjności wyrobów krajowych na rynkach zagranicznych. Eksport kierowany być musiał bowiem w podstawowej części do krajów przodujących pod względem jakości i opłacalności produkcji. W konsekwencji tego problemy ochrony środowiska schodzić musiały na dalsze miejsce. Problemy te natomiast nie mogą być należycie uwzględniane wówczas „gdy za wszelką cenę dąży się od osiągnięcia celów produkcyjnych, [...] gdy współzawodnictwo z krajami niesocjalistycznymi staje się pierwszoplanowym zadaniem bądź z powodów wewnętrznych, bądź ze względu na obronę i bezpieczeństwo" <sup>17</sup>.

Znaczną rolę w nasilaniu się zjawisk dewastacji środowiska naturalnego w ostatnich latach odegrały w naszym kraju próby reformowania systemu gospodarki centralnie kierowanej. Zmierzały one bowiem do wmontowywania w system nakazowo-administracyjny zespołu zachęt materialnych dla przedsiębiorstw i załóg w celu pobudzania ich działalności do podnoszenia efektywności gospodarowania. Miało to o tyle poważne znaczenie, że — jak zauważa cytowany wyżej K. W. Kapp — „przy utrzymaniu zasady scentralizowanego planowania i inwestowania takie reformy w krajach socjalistycznych mogą doprowadzić jednostki gospodarcze do poświęcenia — w celu redukcji kosztów — sprawy środowiska na rzecz wykonania zadań produkcyjnych i utrzymania (na krótką metę) ich finansowej opłacalności" <sup>18</sup>.

<sup>16</sup> J. Semkow, *Współczesne koncepcje wzrostu gospodarczego a środowisko*, w: *Ochrona środowiskowa*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1979, s. 46.

<sup>17</sup> K. W. Kapp, *Realizacja polityki środowiskowej*, s. 63.

<sup>18</sup> Ibidem.



## III. OCHRONA ŚRODOWISKA W SYSTEMIE GOSPODARKI RYNKOWEJ

Kryzys społeczno-ekonomiczny, jaki wystąpił w Polsce na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, stworzył konieczność dokonania zasadniczych zmian w systemie funkcjonowania gospodarki narodowej. Ukształtowana sytuacja ekonomiczna, społeczna i polityczna określiła przy tym warunki, jakim odpowiadać musi przyszły zreformowany system. W pierwszym rządzie nie mogą mieć w nim zastosowania wykorzystywane dotychczas w bardzo szerokim zakresie metody nakazowo-administracyjnego kierowania gospodarką narodową przez państwo. Ze względu chociażby na przyznane, w ramach tzw. porozumień społecznych z 1980 roku, załogom zakładów pracy prawa do strajku, przedsiębiorstwa muszą posiadać szeroki zakres samodzielności ekonomicznej. Warunki ku temu stworzyła zresztą ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z września 1981 roku. W artykule pierwszym te same ustawy stwierdza się, że „przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostką gospodarczą, posiadającą osobowość prawną”<sup>19</sup>.

Uwzględniając dotychczas podjęte postanowienia, znajdujące wyraz w szeregu aktów prawnych, o podobnej randze co wspomniana ustawa o przedsiębiorstwach państwowych<sup>20</sup>, oraz mając na względzie zamierzenia wyrażone w różnych dokumentach partyjnych i państwowych, można wydaje się stwierdzić, że nowy zreformowany system funkcjonował będzie głównie na zasadach gospodarki towarowej. Będzie to system, który na wzór jugosłowiański należałoby określić mianem gospodarki rynkowej<sup>21</sup>. Z jednej bowiem strony działalność samodzielnych przedsiębiorstw pozostawać będzie w ścisłym związku z potrzebami ujawniającymi się na rynku oraz z bodźcami ekonomicznymi, jakie on wyzwała. Z drugiej zaś, w ramach określonego systemu prawa gospodarczego, za pośrednictwem rynku realizowane będzie, nieodłącznie związane z gospodarką socjalistyczną, centralne i ogólnopaństwowe kierowanie działalnością przedsiębiorstw oraz rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.,

Można bez wątplenia wskazywać na cały szereg korzyści, jakie szczególnie w aktualnej sytuacji naszego kraju przynieść może system gospodarki rynkowej, a w tym przede wszystkim samodzielność ekonomiczna

<sup>19</sup> Dziennik Ustaw 1981, nr 24, poz. 122.

<sup>20</sup> Wymienić należy tu w szczególności ustawę o samorządzie przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. 1981, nr 24, poz. 123), uchwałę Rady Ministrów w sprawie rozwoju drobnej wytwórczości (M. P. 1981, nr 15, poz. 120), a także uchwałę Rady Ministrów o systemie ekonomiczno-finansowym państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa (M. P. 1981, nr 16, poz. 126).

<sup>21</sup> Por. B. Šoškić, *The economic system in self-managing Yugoslavia*, w: *Socialism in Yugoslav Theory and Practice*, Beograd 1976, s. 29 - 30.

przedsiębiorstw. System ten może między innymi skutecznie eliminować powszechne dotychczas różnego rodzaju nieefektywnościowe poczynania przedsiębiorstw, wyrażające się głównie w ich dążeniu do zaniżania zadań gospodarczych, przy jednoczesnym braku zainteresowania w obniżaniu kosztów własnych. W tym zwłaszcza względnie zasadniczą rolę spełniać może zasada samofinansowania, uzależniająca egzystencję i warunki rozwojowe każdego przedsiębiorstwa od dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży na rynku towarów i usług. Na tej podstawie wyzwolone być może, niejako automatycznie, zainteresowanie każdego przedsiębiorstwa w podejmowaniu działań zgodnych z zasadą racjonalnego gospodarowania. Oczekiwać można więc znacznego wzrostu zainteresowania w należyтым wykorzystywaniu zdolności produkcyjnych, występujących obecnie zarówno po stronie posiadanego majątku produkcyjnego jak i zatrudnionej siły roboczej. Przy powszechności zmierzających w tym kierunku działań spodziewać się można podniesienia efektywności gospodarowania w skali gospodarki narodowej, a co za tym idzie przewyższenia większości zjawisk wywołujących obecny kryzys społeczno-ekonomiczny.

Zauważyć wypada, że w opinii publicznej naszego kraju panuje dosyć powszechne przekonanie, podzielane zresztą przez wielu ekonomistów, o wysokiej ekonomicznej efektywności systemu gospodarki rynkowej, w tym również w warunkach gospodarki socjalistycznej. Doszukiwać się w tym można między innymi skłonności do przyznawania racji poglądom marginalistyczno-subiektywistycznego kierunku w teorii ekonomii.

Podkreślić jednak trzeba, że u podstaw poglądów tego kierunku leży „przekonanie, że jednostki, wykorzystując dochody pochodzące głównie z ich aktywności produkcyjnej, wyrażają swoje pragnienia przez sposób wydatkowania swych dochodów na różnorodne dobra i usługi dostępne na rynku”<sup>22</sup>. W ten sposób dyktują one producentom co i ile wytwarzać, gdyż motywem działania producentów jest maksymalizacja zysków. Dążenie do maksymalizacji zysków wyzwała z kolei mechanizm konkurencji, zmuszający do obniżania kosztów produkcji i zwiększania rozmiarów sprzedaży. W takim odniesieniu mechanizm rynkowy przedstawia się jako system o wysokiej ekonomicznej efektywności zarówno do alokacji jak i wykorzystania czynników wytwórczych. Ważne jest przy tym to, że wielkości rynkowe w wyniku wzajemnego oddziaływania dostosowują się do siebie tak, iż gospodarka jako całość zmierza stale do osiągnięcia stanu równowagi ogólnej, implikującej pełne wykorzystanie czynników wytwórczych.

Nie podejmując krytycznej oceny powyższego poglądu, którą znaleźć można zresztą już w teoriach amerykańskich instytucjonalistów, a także w teorii Keynesa, zwrócić należy uwagę na to przede wszystkim, iż sy-

<sup>22</sup> J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, Warszawa 1979, s. 50 - 51.

stem ekonomiczny opierający się na samoczynnie funkcjonującym mechanizmie rynkowym okazuje się wysoce niesprawny w odniesieniu do gospodarowania zasobami naturalnymi. Mechanizm rynkowy wyzwała bowiem silnie przejawiającą się tendencję do nieracjonalnego z punktu widzenia społecznego wykorzystywania tych zasobów, z czym łączyć się może nawet ich marnotrawstwo na wielką skalę<sup>23</sup>. Następować to zaś może w pierwszym rzędzie w procesach produkcji.

Tendencja do niegospodarnego wykorzystywania zasobów środowiska naturalnego w procesach produkcji pod wpływem mechanizmu rynkowego wynika głównie stąd, że podstawą decyzji samodzielnie działających przedsiębiorstw jest rachunek mikroekonomiczny. W rachunku tym natomiast uwzględnia się jedynie koszty i efekty będące bezpośrednim udziałem danej jednostki, a nadto te, które na rynku znajdują wyrażenie pieniężno-cenowe. Nie uwzględnia się w nim strat, jakie w zasobach naturalnych powstają bądź to w wyniku ich produkcyjnego zużycia, bądź też w wyniku degradacji pod wpływem zanieczyszczeń odpadami produkcyjnymi. Jak to już bowiem podkreślano, zasoby naturalne w praktyce traktowane są jako dar przyrody i w swym naturalnym otoczeniu nie posiadają wartości i cen. W rezultacie tego ich zużycie, będące realnym oraz mniej lub bardziej odczuwalnym kosztem dla społeczeństwa, w mikroekonomicznym rachunku przedsiębiorstw, realizowanym w kategoriach pieniężno-cenowych, nie znajduje żadnego wyrazu i pozostaje bez wpływu na podejmowane przez nie decyzje. W konsekwencji tego z punktu widzenia społecznego „pod znakiem zapytania staje [...] efektywność rynku jako mechanizmu sterującego i koordynującego decyzje różnych jednostek mikroekonomicznych lub różnych podsystemów według wskaźników, jakich dostarcza system cen, [...] wskaźniki cenowe są nie tylko niedoskonałe i niepełne — są wręcz fałszywe”<sup>24</sup>.

W systemie gospodarki rynkowej samodzielnie funkcjonujące jednostki gospodarcze nie są również zainteresowane w ochronie środowiska. Ochrona ta wymaga bowiem zazwyczaj angażowania wielu środków technicznych. Są to środki zarówno zapobiegające powstawaniu strat środowiskowych, jak też zapewniające reprodukcję tych zasobów naturalnych, których zużycia nie można uniknąć. Oczywiście ich instalowanie i eksploatacja pociąga za sobą określone nakłady, które w praktyce okazują się często bardzo znaczne. Problemem istotnym jest jednak to, że efekty powyższych nakładów w całości lub prawie w całości osiągnąć nie przez nakładcę, lecz przez inne jednostki lub też społeczeństwo jako całość. W konsekwencji tego w rachunku mikroekonomicznym interes każdego przedsiębiorstwa, opierającego swoją działalność na motywach zysku, jest

<sup>23</sup> Na problem ten po raz pierwszy zwrócił uwagę K. William Kapp w pracy *The Social Costs of Private Enterprise*, wyd. 1 w 1950.

<sup>24</sup> K. W. Kapp, *Zakłócenia środowiska a koszty społeczne*, s. 108.

sprzeczny z ideą ochrony środowiska. Wynika to stąd, że „nakłady na ochronę środowiska mają zapis tylko po stronie kosztów, rubryka zysków pozostaje pusta. Takie zaangażowanie kapitału musi być uznane za niepłodne, a zatem za niepożądane”<sup>25</sup>. W tych zaś warunkach „jeśli nawet jakaś firma chciałaby zapobiec niektórym negatywnym dla środowiska skutkom i miałyby na ten cel środki, to mogłyby to uczynić jedynie przez powiększenie kosztów własnych. Innymi słowy, każda jednostka działająca w ramach gospodarki rynkowej i uzależniona od krajowej (lub międzynarodowej) konkurencji będzie robić wszystko, aby utrzymać koszty własne na najniższym poziomie, nawet jeśli jej działalność wywiera negatywny wpływ na środowisko, a tym samym na wszystkich członków społeczeństwa”<sup>26</sup>. Ostatecznie w tego rodzaju warunkach dewastacja środowiska naturalnego następować może w tempie bardzo szybkim, tym szybszym im technika wytwarzania stwarza szersze możliwości zwiększania produkcji kierowanej na zaspokojenie potrzeb rynkowych.

Bezpośrednie zużywanie zasobów przyrody, a także umniejszanie ich walorów użytkowych poprzez zanieczyszczenia, następować może nie tylko w procesach produkcji. W równym stopniu może ono mieć miejsce w procesach konsumpcji. W procesach tych, powstawaniu strat środowiskowych sprzyja to, że rachunek ekonomiczny konsumentów opiera się na tych saniych zasadach co samodzielnych producentów. Straty powstające w wyniku jednostkowych aktów konsumpcji nie znajdują odzwierciedlenia w kosztach konsumenta, a stają się udziałem społeczeństwa. Tak samo indywidualny konsument nie jest zainteresowany w ponoszeniu nakładów na ochronę i reprodukcję tych elementów środowiska, do dewastacji których sam się przyczynia.

Jeśli zatem system samoczynnie funkcjonującego rynku wyzwala powszechną tendencję do podejmowania przez jednostki fizyczne i gospodarcze działań sprzecznych z ideą ochrony środowiska, to zabezpieczać może ją jedynie państwo, będące wyrazicielem interesów ogólnospołecznych. Dysponując odpowiednim aparatem władzy może ono określać ogólne warunki racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Do takiego wniosku dochodzą zresztą zwolennicy systemu gospodarki rynkowej. Utrzymują oni bowiem, że straty środowiskowe, jakie swym działaniem stwarzać mogą poszczególne jednostki, są wyrazem niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Twierdzą, że łączące się z tym defekty rynku „można jednak usunąć, rozwiązując dzięki temu cały problem, jeśli znajdzie się ktoś, kto będzie pokrywał takie zewnętrzne straty, wymagając na przykład, aby producent, a zatem i konsument jego produktów,

<sup>25</sup> A. Klich, *Ekonomiczne i metodologiczne problemy ochrony środowiska życia człowieka*, w: *Społeczne i ekonomiczne problemy ochrony środowiska życia człowieka*, Wrocław 1975, s. 34.

<sup>26</sup> K. W. Kapp, *Realizacja polityki środowiskowej*, s. 38.

ponosił koszty ochrony przed zanieczyszczeniami albo nakładając na nich podatek na pokrycie kosztów ewentualnego oczyszczania lub odszkodowania w razie wyrządzenia szkody"<sup>27</sup>.

Do spełniania związanych z tym funkcji państwo predestynowane jest w szczególności w ustroju socjalistycznym. Jest ono bowiem podmiotem własności podstawowej części środków produkcji i z tej racji powołane jest do reprezentowania interesu ogólnospołecznego. W szerokim zakresie może ono wykorzystywać system prawny, spełniający w stosunku do użytkowników środowiska zadania prewencyjno-represyjne<sup>28</sup>. W scharakteryzowanym wyżej systemie funkcjonowania gospodarki narodowej, który, sądzić należy, zostanie w Polsce wprowadzony, powinno ono mieć także pełne możliwości egzekwowania odpowiednich opłat i podatków. Zauważyć przy tym trzeba, że zadanie tych opłat jest co najmniej dwójakie. Po pierwsze powinny one skłaniać poszczególne jednostki, kierujące się w swym postępowaniu zasadami rachunku mikroekonomicznego, do podejmowania tylko takich działań, które nie naruszają zasobów środowiskowych. Muszą one innymi słowy powodować nieopłacalność niegospodarnego korzystania z zasobów przyrody w sensie ogólnym. Po drugie winny zapewniać odpowiednie środki na finansowanie nakładów zezwalających na ochronę środowiska. Nie chodzi tu przy tym tylko o nakłady dokonywane bezpośrednio przez państwo, ale również o nakłady, które powinny ponosić także przedsiębiorstwa. Te bowiem państwo może stymulować z nagromadzonych środków poprzez instrumenty prawnofinansowe, takie jak: kredyt bankowy, system zabezpieczeń, celowe fundusze środowiskowe czy też dotacje na określone przedsięwzięcia ochronne<sup>29</sup>.

Nie znaczy to jednak, że spełniający te zadania system opłat i opodatkowań gwarantuje w systemie gospodarki rynkowej w pełni skuteczną ochronę środowiska. W rzeczywistości, jak stwierdza J. K. Galbraith, „szacunek, jakim rozwiązanie to się cieszy nie wynika ze skuteczności, lecz niemal wyłącznie z żarliwości, z jaką jego rzecznicy przypisują rynkowi wszelkie cnoty”<sup>30</sup>. Sprawą zasadniczą jest bowiem to, że tak jak w każdej dziedzinie życia, tak i w zakresie ochrony środowiska, system nakazów i zakazów stanowionych przez państwo jest w pełni skuteczny dopiero wówczas, kiedy znajduje uznanie podstawowej części społeczeństwa. Jeśli natomiast każda jednostka, uzależniona w swym działaniu od bodźców rynkowych, musi robić wszystko, aby koszty własne produkcji lub konsumpcji utrzymać na możliwie najniższym poziomie, to wyzwalając się może powszechne dążenie do uchylania się od wszelkich opłat na rzecz środowiska. W praktyce życia, zwłaszcza gospodarczego, istnieją ku temu

<sup>27</sup> J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, s. 433.

<sup>28</sup> Por. J. Małecki, *Prawno finansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 7-8.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>30</sup> J. K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, s. 433.

rozliczne możliwości, łączące się chociażby z tzw. „obchodzeniem” przepisów prawnych. Sprawą nie bez znaczenia jest równocześnie to, że Stosowanie opłat w roli restrykcji finansowych, w stosunku do jednostek naruszających zasoby naturalne, następuje *ex post*. Tego rodzaju ochrona przyrody jest zaś nieskuteczna, w każdym bądź razie w takiej części, w jakiej spowodowanych uprzednio strat nie można już w ogóle odrobić z przyczyn naturalnych. W całej rozciągłości może być ona nieskuteczna w odniesieniu do producentów. Nie bez podstaw utrzymują oni, że „przez, nałożenie podatków na pewne powodujące zanieczyszczenia rodzaje produkcji niczego się nie osiągnie; ponieważ powstałe z tego tytułu koszty zostaną po prostu przerzucone na konsumentów”<sup>31</sup>. W takiej zaś sytuacji ochrona zasobów naturalnych mija się faktycznie z celem, ponieważ restrykcjami obciążani są nie bezpośredni sprawcy strat środowiskowych, lecz nabywcy ich wytworów.

Doceniając powyższe trudności należy jednocześnie zdać sobie sprawę z tego, że w gospodarce rynkowej ogólne warunki działania państwa pozostają mniej więcej takie same jak w systemie nakazowo-administracyjnym. Napotyka ono bowiem podobne ograniczenia wynikające z braku ekonomicznej wyceny zasobów naturalnych. Z tego powodu ustalane przezeń opłaty mogą mniej lub bardziej odbiegać od rzeczywistego zużycia zasobów. Na tej podstawie nie jest ono w stanie dokładnie określać Wielkości nakładów niezbędnych do odtworzenia zaistniałych strat. Również zadania w zakresie ochrony środowiska stają się wynikiową ogólnych założeń polityki ekonomicznej. Jeśli więc przykładowo z racji warunków wewnętrznych lub zewnętrznych w polityce tej za priorytetowe uznane zostaną cele produkcyjne oraz przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, to tak samo jak w systemie nakazowo-administracyjnym następować może to za cenę środowiska naturalnego. Sprzyja temu zaś traktowanie zasobów naturalnych jako darów przyrody, wskutek czego polityka środowiskowa państwa ujmowana być musi w niewymiernych kategoriach pozaekonomicznych.

Ostatecznie więc w systemie gospodarki rynkowej, wykorzystującym, pośrednie metody oddziaływania państwa na poczynania samodzielnych jednostek, zapewnienie skutecznej ochrony środowiska naturalnego jest o wiele trudniejsze aniżeli w sprawnie funkcjonującym systemie nakazowo-administracyjnym. Do ogólnych trudności, wynikających z niedostatków współczesnej teorii ekonomii i planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, dołączają się te, które są następstwem podporządkowania działalności poszczególnych jednostek zasadom rachunku mikroekonomicznego. Te ostatnie zaś mogą być bardzo znaczne, ponieważ środki oddzia-

<sup>31</sup> W. Beckerman, *Polityka środowiskowa a „wyzwanie dla teorii ekonomii, w: Środowisko człowieka a rozwój społeczno-ekonomiczny*, s. 119 - 120.

ływania państwa mogą się okazać w mniejszym lub większym stopniu nieskuteczne w przewycięzeniu tendencji tych jednostek do nieliczenia się z zasobami naturalnymi.

#### IV. PODSTAWY OCHRONY ŚRODOWISKA W ZREFORMOWANYM SYSTEMIE FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI NARODOWEJ W POLSCE

Przyjmując, że w ukształtowanych obecnie warunkach gospodarczych, społecznych i politycznych naszego kraju system gospodarki rynkowej, pośrednio kierowanej przez państwo, jest konieczny, sformułować należy w świetle dotychczasowych rozważań kilka zasadniczych wniosków natury praktycznej. Z rozważań tych wynika w pierwszym rzędzie, że w nowym systemie, podobnie jak w dotychczas obowiązującym, ciężar ochrony środowiska naturalnego spoczywać musi na aparacie państwowym. Równocześnie zaś ze względu na wyzwalone przez rynek, w odniesieniu do samodzielnych jednostek, silne bodźce do nieliczenia się z zasobami naturalnymi, konieczne wydaje się wysunięcie w polityce ekonomicznej państwa zadań ochrony środowiska do rzędu priorytetowych. Odnieść należy to w szczególności do okresu „wychodzenia” gospodarki z obecnego kryzysu społeczno-ekonomicznego. W okresie tym, ze względu chociażby na konieczność spłacania należności kredytowych poprzez zwiększenie eksportu do krajów najwyżej gospodarczo rozwiniętych, występować mogą silne bodźce do zaniżania kosztów produkcji za cenę środowiska naturalnego ze strony przedsiębiorstw eksportujących. To samo przejawiać się może ze strony tych przedsiębiorstw, które przy dotychczasowych nieefektywnościowych metodach gospodarowania napotykać będą w walce o „przetrwanie” mniejsze lub większe trudności w realizacji zasady samofinansowania swej działalności. Chodzi w tym głównie o to, aby powyższe cele przedsiębiorstw, będące w rzeczy samej celami krótkookresowymi, nie zostały uznane w polityce ekonomicznej państwa za najważniejsze. Przy obecnych możliwościach technicznych warunki gospodarki rynkowej doprowadzić mogłyby do okupienia wyjścia z kryzysu dewastacją środowiska w rozmiarach znacznie większych od tych, jakie występowały dotychczas. Odnieść to można zresztą także do okresu pokryzysowego.

Aktualnie formalne podstawy dla ograniczania nieracjonalnego, z punktu widzenia społecznego, wykorzystywania zasobów naturalnych przez samodzielne jednostki kształtuje ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, wydana w 1980 roku<sup>12</sup>. Godne uwagi jest to, że u jej podstaw legło dążenie do przewycięzania, ujawniającej się już od pewnego czasu ze strony przedsiębiorstw, tendencji do obniżania kosztów produkcji za cenę nieracjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Z tej

<sup>12</sup> Dziennik Ustaw 1980, nr 3, poz. 6.

racji w głównych założeniach ustawa ta odpowiada wymogom, jakie muszą być spełniane w ramach nowego zreformowanego systemu funkcjonowania gospodarki narodowej. Swoim zakresem natomiast obejmuje ona w zasadzie wszystkie zagrożenia środowiskowe, które pod wpływem indywidualistycznych interesów i dążeń poszczególnych jednostek mogą występować we współczesnych procesach gospodarowania.

Sprawą niezwykle pilną staje się jednak wydanie wszystkich przepisów szczegółowych, wprowadzających w życie postanowienia powyższej ustawy. W stosunku do nich nasuwa się przy tym postulat stosowania zaostrzonych rygorów w stosunku do jednostek nie przestrzegających określonych w artykule 2 zasad racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody. Podstawowe znaczenie ma głównie egzekwowanie przepisał stwierdzającego, że każda „jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna, wykonująca działalność gospodarczą, jest obowiązana podejmować działania mające na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko oraz przywracanie zagrożonego środowiska do stanu właściwego”<sup>33</sup>. Warto zaś odnotować opinie fachowców, którzy już przed wydaniem ustawy z 1980 roku utrzymywali, że „w Polsce jest dobre i postępowe ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska, [...] natomiast [...] kary za łamanie dopuszczalnych norm są za niskie”<sup>34</sup>. Wskutek tego owo postępowe i dobre ustawodawstwo było mało skuteczne. Podkreślić zresztą trzeba, że obok tego źródłem zła w poprzednim okresie było dosyć powszechne nieliczenie się z wolą ustawodawcy z tej racji, iż — jak dowodzi W. Brzeziński — odczuwało się „brak atmosfery dla spraw ochrony środowiska i brak zrozumienia społecznej i gospodarczej wagi tych spraw, ciągłe traktowanie ich jako zagadnień marginesowych, które mogą być brane pod uwagę, gdy względy natury gospodarczej nie stają temu na przeszkodzie”<sup>35</sup>.

W tym kontekście kwestią równie konieczną staje się potrzeba znacznego rozbudowania i rozszerzenia kompetencji państwowych służb ochrony środowiska. Wiele nieporozumień odnotowanych w przeszłości przypisać można bowiem niedostatkom tych służb w zasadzie na wszystkich szczeblach zarządzania gospodarką narodową. Były to zaś niedostatki tak w zakresie liczby zatrudnionych w nich osób, jak i formalnych oraz merytorycznych kompetencji do spełniania przez nie przynależnych zadań. Dotyczy to w szczególności szczebla wojewódzkich oraz miejskich i gminnych rad narodowych. Służby tych szczebli są natomiast o tyle ważne, że większość uszkodzeń środowiska powodowana przez jednostki fizyczne i gospodarcze ma zasięg regionalny i lokalny. W miarę więc rozszerzania roli rynku spodziewać należy się wzrostu zagrożeń o tym właśnie za-

<sup>33</sup> Artykuł 81 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

<sup>34</sup> S. Leszczycki, *Problemy ochrony środowiska człowieka*, s. 17.

<sup>35</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 358 - 359.



sięgu, zwłaszcza że skądinąd oczekiwać należy także wzrostu znaczenia przedsiębiorstw o średnich i małych rozmiarach.

W tym świetle, mówiąc o konieczności rozbudowania państwowych służb ochrony środowiska w nowym systemie funkcjonowania gospodarki narodowej, wskazać należy na potrzebę rozszerzenia dwojakiego rodzaju stojących przed nimi zadań. Po pierwsze konieczne staje się rozszerzenie zakresu sprawowanej przez nie kontroli działania jednostek oraz oceny racjonalności wykorzystywanych przez te jednostki zasobów naturalnych z punktu widzenia społecznego. Po drugie niezbędne jest zwiększenie zakresu zadań egzekucyjnych i to tak znaczne, aby można było przewyciężyć powszechne dążenie jednostek do przerzucania na społeczeństwo kosztów powstałych z tytułu strat środowiskowych.

Niezależnie od tego ważną kwestią, jeśli nawet nie najważniejszą, jest intensyfikacja badań naukowych, skierowanych w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszy z nich łączy się zaś z problemem tzw. norm środowiskowych.

W tym względzie wypada wyjaśnić, że większość zasobów naturalnych może się w odpowiednim czasie sama odtwarzać, o ile zużycie nie przekracza określonych rozmiarów. Podkreślenia wymaga równocześnie, że gospodarowanie, a w tym głównie produkcja, zawsze sprowadza się w ostatecznym rozrachunku do zużywania odpowiednich środków czerpanych z przyrody. Jak to bowiem podkreślał K. Marks, odwołując się do W. Pettego, ziemia i jej zasoby są matką, a ludzka praca ojcem materialnego bogactwa narodów. Praca natomiast, w procesie której człowiek zdobywa dobra niezbędne mu do życia, jest „procesem zachodzącym między człowiekiem a przyrodą, procesem w którym człowiek poprzez swoją działalność realizuje, reguluje i kontroluje wymianę materii z przyrodą”<sup>36</sup>.

W takim stanie rzeczy w ścisłych z natury definicjach prawniczych zupełnie słuszenie dewastację środowiska naturalnego łączy się z takim tylko zużyciem jego zasobów, które — w każdym bądź razie w odniesieniu do zasobów odnawialnych — uniemożliwia ich reprodukcję samoczynną lub też przy udziale człowieka. Również polska ustawa z 1980 roku przyjmuje, że „ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej”, a w szczególności na „przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany fizyczne lub charakter elementów przyrodniczych”<sup>37</sup>.

Normy dopuszczalnego zużywania zasobów naturalnych mogą być jednak ustalane na różnym poziomie. Wyraża się to chociażby w tym, że

<sup>36</sup> K. Marks, *Kapitał*, t. I, Warszawa 1951, s. 188.

<sup>37</sup> Artykuł 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

w systemach prawnych większości państw wyróżnia się normy obowiązujące na terenach szczególnie chronionych, terenach rolniczo-leśnych, przemysłowych oraz wielkich aglomeracji miejsko-przemysłowych. Nie są one przy tym w poszczególnych, państwach jednakowe. Przy ich ustalaniu przyjmuje się różne kryteria, które nasuwać mogą takie lub inne wątpliwości. Są to kryteria zależne nie tylko od wymogów naturalnych, lecz również gospodarczych, społecznych i politycznych. Wymogi te ponadto nie zawsze znajdują uzasadnienie w realiach ciągle zmieniającej się rzeczywistości. Od nauki zaś zależy w głównym stopniu odpowiedź na pytanie, które z tych kryteriów i w jakim stopniu powinny być uwzględniane.

W Polsce, tak jak inne rodzaje badań, również badania środowiskowe są znacznie opóźnione. Na tej podstawie wysuwać można wątpliwości do naukowych podstaw stanowiących norm dopuszczalnego zużycia zasobów. Wiele danych przemawia za tym, że w dotychczasowym okresie, w którym preferowano głównie cele produkcyjne i przyspieszanie tempa wzrostu gospodarczego, normy te były mniej lub bardziej świadomie zaniżane, a u ich podstaw nie leżały wyniki głębszych dociekań naukowych. Świadczy o tym chociażby wspomniane na wstępie nasilanie się niepokojów społecznych na tle odczuwanych coraz bardziej przez ludność ujemnych skutków rozwoju produkcji i wzrostu spożycia.

Drugi z kolei kierunek badań naukowych, których intensyfikacja staje się konieczna dla zapewnienia ze strony państwa skutecznej ochrony środowiska, to badania zmierzające do wyceny ekonomicznej zasobów naturalnych. Ostatecznie bowiem dla ochrony środowiska opartej na kryteriach ekonomicznych „potrzebny jest system rachunku społecznego, uwzględniający wyraźnie sformułowane cele związane ze środowiskiem i stanowiący część planu rozwoju”<sup>38</sup>. W tym zaś względzie chodzi o zasadniczą zmianę sytuacji, gdyż nawet „teoretycy ekonomii dotąd raczej mówią o konieczności nowego sformułowania szeregu istotnych założeń wyjściowych, aniżeli to czynią”<sup>39</sup>. Słusznie przy tym twierdzi się, że najważniejszym elementem polityki środowiskowej państwa jest aspekt ekonomiczny, a w tym „wycena zasobów i walorów środowiska, analiza wartości zysków i strat w każdej działalności produkcyjnej i pozaprodukcyjnej z punktu widzenia degradacji środowiska”<sup>40</sup>. Bez tego nie można bowiem określić rzeczywistej efektywności gospodarowania społecznego. Z tego punktu widzenia natomiast „w odniesieniu do gospodarowania środowiskiem naturalnym kryterium efektywności należałoby rozszerzyć o następujący postulat: przy danych nakładach powinno mieć miejsce za-

<sup>38</sup> K. W. Kapp, *Realizacja polityki środowiskowej*, s. 52.

<sup>39</sup> W. Wilczyński, *Ochrona środowiska i zasobów a teoria ekonomii i polityka gospodarcza*, Poznańskie Roczniki Ekonomiczne t. XXVI, Warszawa—Poznań 1975, s. 1.

<sup>40</sup> S. Leszczycki, *Problemy ochrony środowiska człowieka*, s. 18.

bezpieczenie procesów odtwarzania środowiska naturalnego w takim stopniu, aby mogło ono pełnić wszystkie funkcje warunkujące rozszerzony proces reprodukcji społecznej"<sup>41</sup>.

Z ekonomiczną wyceną zasobów i walorów środowiska oraz stworzenia, na tej podstawie warunków dla realnego rachunku ekonomicznego, łączy się oczywiście cały szereg problemów natury teoretycznej i praktycznej. Do rzędu naczelnych należy kwestia kryteriów, jakie powinno się przyjmować za podstawę wyceny. Kryterium tym nie może być mianowicie nakład pracy wydatkowanej na wytworzenie dóbr będących wytworem działalności produkcyjnej. Zgodnie z teorią wartości opartą na pracy można by, w najlepszym razie, wyceny zasobów ustalać „na podstawie warunków, w jakich odbywa się odtwarzanie ich zużycia, [...] wartość należałoby zatem mierzyć nakładem pracy, który jest niezbędny do zastąpienia zużytej części tych zasobów nową ich porcją"<sup>42</sup>. Możliwe w tym względzie zastosowanie metody restytucyjnej lub substytucyjnej ma jednak zakres ograniczony. Metody te nie mogą ponadto mieć zastosowania w odniesieniu do różnego rodzaju walorów środowiska wyrażających jego stronę jakościową.

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest także to, jakie zasoby powinny być przedmiotem wyceny ekonomicznej. Wiele z nich bowiem nie było i nie jest przez człowieka w ogóle eksploatowane bądź też znajduje się w ilościach niewyczerpywalnych. Trzeba tu jednak uwzględnić wzajemne związki i powiązania, które występują pomiędzy różnymi elementami środowiska i warunkują zachowanie koniecznych równowag ekologicznych. Na tym polu występują tymczasem ciągle znaczne niedostatki wiedzy przyrodniczej i to nie tylko w krajach opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym, lecz w skali ogólnoswiatowej. W tym kontekście wypada przytoczyć zdanie amerykańskiego uczonego S. Brubakera, który pisze między innymi: „ogarnia nas zdumienie, gdy stwierdzamy jak mało wiemy o wpływie działalności człowieka na szeroko pojęte systemy naturalne, na poszczególne społeczności istot ożywionych i na zdrowie samego człowieka, [...] od nauki zależy, czy potrafimy opisać charakter i rozmiary szkód oraz zidentyfikować problemy zawczasu., tak aby społeczeństwo mogło sobie uświadomić ryzyko na jakie się naraża. Jak dotąd uniknęliśmy katastrofy, jeśli jednak chcemy z rozsądną ufnością patrzeć w przyszłość, potrzebny jest nam szerzej rozwinięty naukowy system ostrzegawczy"<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> A. Jankowska-Kłapkowska, *Ochrona środowiska naturalnego a jej kompleksowa efektywność*, *Ekonomista* 1981, nr 3/4, s. 541 - 542.

<sup>42</sup> S. Sitnicki, *Oceny wartościowe zasobów przyrody a teoria wartości oparta na pracy*, *Problemy Ekonomiczne* 1980, z. 1, s. 8.

<sup>43</sup> S. Brubaker, *Aby żyć na Ziemi — człowiek i środowisko dziś i w przyszłości*, Warszawa 1976, s. 289.

FUNCTIONING OF THE NATIONAL ECONOMY  
AND PROTECTION OF THE NATURAL ENVIRONMENT

Summary

Problems of the natural environment protection have been recently in the focus of attention of the Polish public opinion in the effect of a quickly progressing degradation of the natural resources. In the well-developed countries it happened at least a quarter of century ago. That time lag was resulting from the fact that only in the seventies Poland entered the road of changes facilitating a wider utilization of the modern scientific and technological revolution which in turn unprecedentedly devastated the natural resources in course of the production processes. Another reason of that destruction was of a doctrinal nature, it was widely believed that in a socialist system the processes of devastation can be altogether eliminated on account of the central planning based on a macroeconomic calculation.

The central planning and the macroeconomic calculation do not however secure a rational utilization of the natural resources only by themselves. On the one hand, there is no possibility of accounting for the depreciation of these resources in the cost calculus in the effect of non-availability of their economic appraisal in economic practice. On the other hand no goals of the activity can be determined as there is no data collected on the environmental needs of a population.

The present socio-economic crisis created conditions for the new system of functioning of the national economy widely employing market mechanisms. In spite of many profits which can be brought about by the new system, one has to reckon with the strong stimuli, for independent economic units, not to cover costs for their utilization of the natural resources and regeneration of the degraded environment. The burdens of its protection have to be taken over by the State in such condition of affairs. But instead the actions of the State should aim at such conditioning of a market that socially irrational utilization of the natural resources does not pay. That purpose can be effected by means of imposing taxes and charges on the units impairing the environment, to collect funds toward its reconstruction. The State services of the environment protection as well as their control and enforcement functions have to be widely expanded in order to ensure the effective actions in that sphere. But the intensification of the scientific research seems to be a matter of the highest importance — it has to follow two directions; defining the soundness of environmental standards and appraising economically the natural resources and their role in the social processes in economy.