Jadwiga MAJCHRZAK

ZARZĄDZANIE OCHRONĄ ŚRODOWISKA W LITERATURZE POLSKIEJ

Wstęp

Opracowanie jest próbą przeglądu problemów poruszanych w literaturze polskiej w zakresie zarządzania ochroną środowiska. Nie jest to przegląd wyczerpujący. Obejmuje on zagadnienia wybrane, najczęściej przewijające się w piśmiennictwie. Przegląd zawiera opis i analizę poglądów. Za przyjęciem tej metody przemawiała po części istota przeglądu, ale przede wszystkim charakter literatury przedmiotu. Jest to – poza nielicznymi pozycjami, które powołuje się w treści – literatura podręcznikowa lub przyczynkowa, ukazująca zagadnienie w sposób fragmentaryczny, wręcz wyrywkowy, koncentrująca się głównie na diagnozie, a właściwie na opisie występujących rozwiązań w zakresie ochrony środowiska wraz z elementami ich oceny, przy czym oceny te są bardziej intuicyjne niźli oparte na celowo dobranych zbiorach kryteriów. Brak jest całościowych propozycji, tak badawczych jak i rozwiązań praktycznych.

Powyższy stan literatury, w porównaniu z oczywistą potrzebą wypracowania naukowo uzasadnionych rozwiązań w dziedzinie zarządzania ochroną środowiska (wynikającą z realiów gospodarowania i życia społeczeństwa), skłania do intensyfikacji badań w tym zakresie. W związku z tym niezbędna jest ocena dotychczasowych wysiłków badaczy i w efekcie – ustalenie nie uwzględnianych pól, problemów i kwestii badawczych. Celem opracowania jest zestawienie ważniejszych problemów jako punktu wyjścia do dyskusji nad godnymi zainteresowania problemami. W formułowaniu tych problemów punktem odniesienia jest zakres wyrażenia „zarządzanie ochroną środowiska", jaki wynika z nauki o organizacji i zarządzaniu.

1. Pojmowanie zarządzania ochroną środowiska

Chcąc zinterpretować sformułowanie „zarządzanie ochroną środowiska", należy zanalizować treść poszczególnych członów tego wyrażenia, a następnie określić istotę działań, jakie się pod nim kryją. Wygodne dla toku rozumowania będzie, jeśli wyjaśnienie rozpocznie się od ostatniego członu.

Termin środowisko w teorii systemów i w nauce o organizacji i zarządzaniu jest stosowany zamiennie z pojęciem otoczenia, rozumianego jako zbiór elementów i ich

właściwości, który nie należy do określonego systemu, ale wpływa na jego funkcjonowanie[1]. Punktem odniesienia w rozważaniach dotyczących ochrony środowiska jest człowiek i jego działanie. Mając to na względzie, środowiskiem można nazwać całokształt zewnętrznych elementów wraz z ich właściwościami, oraz procesów i zjawisk związanych z człowiekiem i określających jego działanie[2]. W przypadku rozpatrywania różnych grup ludzkich do środowiska zalicza się również wewnętrzne warunki ich bytowania i działalności[3]. W niektórych definicjach środowiska kładzie się akcent na cele, jakie środowisko pełni wobec człowieka, i na środki, jakie stosuje się do ich osiągnięcia. W tym znaczeniu środowisko oznacza „zespół fizycznych i społecznych zasobów dostępnych w określonym czasie do zaspokojenia potrzeb ludzi"[4]. Oba powołane określenia można traktować jako wzajemnie się uzupełniające.

Dla tematu opracowania ważny jest podział środowiska ze względu na jego pochodzenie. Z tego punktu widzenia środowisko można podzielić na dwie klasy: przyrodnicze (naturalne) i cywilizacyjne (sztuczne). Pomiędzy obydwoma rodzajami środowiska występuje ścisła współzależność, mimo pewnej odmienności warunków powstania, zasad oraz skutków rozwoju w czasie i w przestrzeni. Najkrócej można ją ująć następująco. Przyroda jest systemem samozasilającym się, cywilizacja natomiast występuje tylko wewnątrz systemu przyrody, który jest otoczeniem zasilającym środowisko cywilizacyjne. Rozwój cywilizacji w przeciwieństwie do przyrody nie jest opartý na zasadzie samozasilania, a przyroda jest źródłem życia cywilizacji. Zależność odwrotna nie zachodzi. Występuje więc jednostronna zależność cywilizacji od środowiska, która w efekcie oznacza, że przyroda może obejść się bez cywilizacji, podczas gdy środowisko cywilizacyjne nie może istnieć bez przyrody[5].

Powyższa współzależność nakazuje utrzymywanie wzajemnej równowagi między środowiskiem przyrodniczym i środowiskiem cywilizacyjnym. Niekontrolowany rozrost tego ostatniego może spowodować zniszczenie przyrody, a tym samym podstaw egzystencji cywilizacji. Rozumienie i uwzględnianie tej współzależności jest konieczne we wszystkich poczynaniach człowieka.

Występująca w dzisiejszym świecie degradacja przyrody wymaga od człowieka działań ochronnych, zmierzających do przywracania i utrzymywania równowagi między przyrodą a cywilizacją. Działania te umożliwiają prowadzenie wszelkiej innej działalności, a tym samym dają podstawę zaspokojenia potrzeb ludzkich. Działalność ochronna jest zatem warunkiem prowadzenia działalności w ogóle[6]. Tylko taka

---

[1] R. Łukaszewicz: Dynamika systemów zarządzania, Warszawa 1975, s. 58.

[2] H. Witczak: Wpływ rozwiązań organizacyjnych na procesy wykorzystania środowiska naturalnego. Kategoria i terminologia, Poznań 1986, s. 1-2 (maszynopis).

[3] Tamże.

[4] Przyroda, żywność i człowiek. Red. nauk. M. R. Biswas, A. K. Biswas, Warszawa 1983, s. 13.

[5] Współzależność tę formułuje i szeroko omawia H. Witczak: Wpływ rozwiązań..., op. cit., s. 2-7. Por. także: Przyroda, żywność i człowiek, op. cit., s. 11.

[6] W. Wilczyński nazwał go „nowym" warunkiem gospodarowania dla podkreślenia niedostatecznego zainteresowania teorii ekonomii ochroną środowiska maturalnego. Por. W. Wilczyński: Ochrona środowiska naturalnego i zasobów a teoria ekonomii i polityka gospodarowania, Poznańskie Roczniki Ekonomiczne, T. 26, Warszawa-Poznań 1975, s. 1.

interpretacja działań ochronnych jest praktycznie do przyjęcia. W świetle tej tezy nieuzasadniony jest pogląd, że ochrona środowiska oznacza zahamowanie rozwoju, przeciwnie, bez niej dalszy rozwój nie jest możliwy[7]. Stąd słuszne jest stanowisko, iż oznaką rozwoju nie jest pogarszający się stan środowiska naturalnego (choć pewna degradacja towarzyszy rozwojowi w sposób naturalny), lecz zakres i efekty działań ochronnych[8].

Działalność ochronna, jak każdy rodzaj zespołowych działań ludzi, obejmuje dwie grupy szczegółowszych działań:

– zarządcze działania ochronne,

– wykonawcze działania ochronne.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ten pierwszy rodzaj działań, choć oczywiste jest ścisłe powiązanie między nimi.

Przez zarządzanie w teorii organizacji i zarządzania rozumie się takie oddziaływanie podmiotu zarządzania na przedmiot zarządzania, aby ten ostatni zachowywał się zgodnie z celami i wolą podmiotu[9]. Oddziaływanie to ma szczególny charakter, mianowicie informacyjno-decyzyjny, i odbywa się za pomocą systemu zarządzania, którego elementem jest podmiot. System zarządzania to spójny zbiór celów, zasad, środków, funkcji i metod informacyjno-decyzyjnego oddziaływania podmiotu na przedmiot zarządzania.

Proces zarządzania i system zarządzania porządkuje się według różnych kryteriów, a m. in. funkcji składających się na ten proces (planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie), lokalizacji uprawnień decyzyjnych w obrębie wieloszczeblowych struktur, charakteryzujących systemy złożone (scentralizowany i zdecentralizowany), czy środków zarządzania stosowanych przez podmioty zarządzania wobec przedmiotów zarządzanych (dyrektywne lub nakazowe, inaczej bezpośrednie, i parametryczne, czyli pośrednie, oraz środki perswazji).

System ochrony środowiska w ujęciu podmiotowym (instytucjonalnym) jest bardzo złożony. Zarządcze działania ochronne prowadzone są nie tylko przez specjalnie do tego powołane struktury (np. w Polsce – urzędy gmin i miast, wydziały ochrony środowiska urzędów wojewódzkich i Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych), ale również przez wiele innych organizacji. Z tym zróżnicowaniem wiąże się różnorodność (przynajmniej w założeniu) środków zarządzania i różnice w uprawnieniach decyzyjnych. Przesądziło to o przyjęciu do dalszej analizy funkcjonalnego podejścia do zarządzania, tj. podziału tego procesu na funkcje, który w sposób dość całościowy ujmuje zarządcze działania ochronne.

Do odtworzenia literatury z zakresu objętego analizą przyjęto następujące formy zbierania informacji:

– przegląd publikacji, z włączeniem także artykułów publicystycznych, pomieszczanych w periodykach specjalistycznych zajmujących się ochroną środowiska

[7] Przyroda, żywność, człowiek, op. cit., s. 13.

[8] H. A. Wood: W kierunku geograficznej koncepcji rozwoju. W: Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej. Problemy Geografii rozwoju. Praca zbiorowa pod red. J. Grzeszczaka, Warszawa 1981, zesz. 4, s. 165.

[9] Pojęcia zarządzania, a szczególnie jego zakres oraz funkcje nie są w teorii uzgodnione. Rezygnuje się tutaj z dyskusji nad tymi sprawami, gdyż przekracza ona ramy opracowania.

(np. „Aura", „Chrońmy Przyrodę Ojczystą", „Człowiek i Środowisko", „Przyroda Polska");

– przegląd dostępnych tematów i projektów badawczych (węzłowe, resortowe, własne); wyniki tych prac nie zawsze są publikowane i nie do wszystkich udaje się dotrzeć.

Przeglądem objęto opracowania powstałe głównie w ostatnich dziesięciu latach. Były to lata narodzin i pewnego ożywienia badań nad tą problematyką, co uzasadnia skoncentrowanie się na publikacjach tego okresu.

2. Główne kierunki analizy zarządzania ochroną środowiska

Literatura polska traktuje o zarządzaniu ochroną środowiska w Polsce i w innych krajach bądź rejonach świata oraz w skali globalnej Ziemi. Wynika to z samej natury działań ochronnych, których źródła i skutki wykraczają poza granice państw. Stąd w wielu pozycjach przy omawianiu rozwiązań polskich powołuje się rozwiązania stosowane w innych krajach. Są też pozycje, których głównym celem jest ukazanie doświadczeń innych krajów w zakresie zarządzania ochroną środowiska, np. planowanie i organizowanie obszarów przyrody chronionej (rezerwaty, parki krajobrazowe, parki narodowe itd.)[10]. Zasadniczym przedmiotem rozważań są jednak rozwiązania polskie. Ich też dotyczą zawarte tu spostrzeżenia. Uwzględnienie praktyki innych krajów wymagałoby odwoływania się do specyfiki systemów ekonomiczno-społecznych, które warunkują rozwiązania w zarządzaniu, także w dziedzinie ochrony środowiska.

Spośród wymienionych funkcji zarządzania ochroną środowiska najwięcej uwagi poświęcono planowaniu i motywowaniu. Trzeba wszak zaznaczyć, że nie są one interpretowane tak jak w teorii organizacji i zarządzania, to znaczy nie traktuje się ich jako integralnego składnika zarządzania, ściśle powiązanego z pozostałymi funkcjami składającymi się łącznie na proces zarządczy, lecz rozważa się tę działalność jako samodzielne działania ochronne, uwypuklając przy tym ekonomiczny aspekt tych zagadnień.

Planowanie

Sposób ujęcia problematyki w zakresie funkcji planowania można by określić następująco: akcent spoczywa na wskazywaniu potrzeby planowania i formułowaniu dość ogólnych postulatów w tym przedmiocie. Brakuje natomiast pogłębionej analizy rzeczywistego kształtowania się tej funkcji w praktyce zarządczej różnych podmiotów i oceny ich działań z punktu widzenia sprawności (skuteczności, korzystności i ekonomiczności) ochrony środowiska.

Spośród postulatów ogólnych godne uwagi jest spostrzeżenie o potrzebie ścisłego powiązania planowania gospodarczego z planami użytkowania i ochrony środowiska tak w skali kraju, jak i w ujęciu terytorialnym[11]. Stwierdza się, iż planowanie działań

[10] Np. Z. Karpowicz: O obszarach chronionych w Wielkiej Brytanii, „Aura" 1983 nr 1.

[11] B. Prandecka: Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze, Warszawa 1983, s. 83. K. Podgórski: Ochrona środowiska w PRL i w sąsiednich krajach socjalistycznych (zagadnienia administracyjno-prawne), Uniwersytet Śląski, Katowice 1977.

ochronnych musi tkwić w systemie planowania gospodarczego. Dla podkreślenia tej potrzeby B. Prandecka posługuje się sformułowaniem planowania kompleksowego. Obejmuje ono produkcję (programy, plany produkcji), przedsięwzięcia społeczno-ekonomiczne (planowanie społeczne) i przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie właściwych warunków życia ludzi (program ekologiczny)[12]. Myśl tę rozwija nieco J. Semkow. Jego zdaniem, schematy planowania winny uwzględniać złożoną sieć powiązań między gospodarką a środowiskiem naturalnym. Treścią owych schematów winny być m. in.:

– funkcje produkcji i związane z nimi nakłady kapitałowe, zasoby surowcowe w układzie gałęziowym,

– stan zasobów rozporządzalnych w planowanym okresie,

– funkcje odtworzenia surowców, warunki i możliwości odtwarzania niezbędnych surowców,

– funkcje zanieczyszczeń, podające wielkość szkodliwych substancji występujących przy danym poziomie produkcji i konsumpcji,

– zmiany w produkcji w wyniku postępu naukowo-technicznego i inwestycji,

– koszty transportu odpadów i koszty alternatywnych sposobów usuwania odpadów,

– funkcje szkód, informujące o następstwach oddziaływania szkodliwych substancji dla środowiska,

– hipotezy dotyczące przewidywanego wzrostu ludności, wzrostu popytu na środki spożycia, wzrostu konsumpcji indywidualnej i zbiorowej oraz przewidywanego obciążenia środowiska,

– standardy jakości dla poszczególnych komponentów środowiska, czyli zakres dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń przewidywanych dla danego okresu[13].

Niektóre tezy objęte powyższym schematem rozwinęli autorzy pracy „Sozologia dla ekonomistów"[14]. Dotyczy to szczególnie planowania jakości, rozumianego jako dopuszczalna granica zanieczyszczenia środowiska. Planowanie jakości – podkreśla się w powyższym opracowaniu – musi być elementem ogólnego systemu planowania gospodarki narodowej. System ten winien wiązać parametry rozwoju z ekonomicznymi parametrami przedsięwzięć redukujących zanieczyszczenia środowiska. Oznacza to konieczność ograniczenia odprowadzania zanieczyszczeń, zmniejszania działalności produkcyjnej wywołującej zanieczyszczenia, budowania i rekonstruowania urządzeń oczyszczających oraz stosowania „czystych" technologii i innych przedsięwzięć przeciwdziałających zanieczyszczaniu środowiska[15].

Na efekty społeczno-ekonomiczne zastosowania przedsięwzięć chroniących środowisko przyrodnicze i potrzebę ich uwzględniania w planowaniu zwraca uwagę B. Prandecka[16]. W naszej praktyce planowania efekty te są pomijane ze względu na

[12] Polityka ochrony środowiska w krajach socjalistycznych, Praca zbiorowa pod red. B. Prandeckiej, Warszawa 1985.

[13] J. Semkow: Ekonomia a ekologia, Warszawa 1980, s. 233.

[14] Sozologia dla ekonomistów. Praca zbiorowa pod red. L. Kuncewicza, Lublin 1983, s. 37.

[15] Tamże; Również Człowiek i Środowisko. Praca zbiorowa pod red. A. Kuklińskiego, Warszawa 1976, s. 64-66.

[16] Polityka ochrony środowiska w krajach socjalistycznych, op. cit., s. 111.

trudność czy niemożność ich bezpośredniego wyrażenia w jednostkach pieniężnych. Stan taki słusznie autorka uważa za błędny. Podkreśla ponadto, że złudne jest mniemanie o wzroście cen na wyroby wytwarzane w przedsiębiorstwach w przypadku ponoszenia przez nie nakładów na ochronę środowiska. Skutki tej praktyki są daleko idące: zniekształcenie rachunku kosztów w przedsiębiorstwie i w efekcie – nieprawdziwe ceny. Rachunek społeczny wskazuje na ewidentne korzyści uwzględniania nakładów na ochronę środowiska[17]. Niezbędne jest więc rozszerzenie rachunku kosztów w przedsiębiorstwie o koszty bezpośrednio ponoszone na ochronę środowiska oraz o pewne pozycje dotychczas nie włączane lub uwzględniane częściowo (koszty społeczne)[18].

Istotną kwestią, na którą zwracają uwagę autorzy podejmujący problematykę planowania ochrony środowiska jest konieczność stosowania rachunku ekonomicznego. Występuje ona już w momencie wyboru inwestycji czy innych działań gospodarczych[19]. A. Jankowska-Kłapkowska uważa, że w planowaniu rachunek ekonomiczny winien „uwzględniać przesłanki korzyści ekonomicznych i korzyści bezpiecznego zachowania środowiska przyrodniczego". Autorka wyróżnia rachunek wyboru inwestycji, rachunek kalkulacji produkcji i makroekologiczny rachunek korzyści i strat[20]. Rozwijając tę myśl, B. Prandecka powołuje się na formułę ekologiczno-ekonomicznej efektywności produkcji[21].

Z problematyką tą wiąże się ściśle optymalizacja wykorzystania przyrody. Szersze ujęcie tego zagadnienia znajduje się w pracy „Człowiek i środowisko."G. R. Gofman, współautor tej pracy, przedstawił model systemu celów wykorzystania przyrody. Próbą rozwinięcia powyższego problemu jest system równań statystycznego modelu przepływów międzygałęziowych z uwzględnieniem przedsięwzięć zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska naturalnego[22].

Elementy diagnozy stanu istniejącego występują – oprócz wspomnianej już praktyki pomijania efektów przedsięwzięć chroniących środowisko – także w stosunku do planowania przestrzennego. J. Małecki za wadę rozwiązań planistycznych uważa to, że delimitacja gruntów opiera się głównie na kryteriach subiektywnych i wyczuciu organów planowania. Dotyczy to przykładowo wartościowania zieleni, wód itd. dla celów planowania inwestycji[23]. Na tę kwestię zwracają też uwagę inni autorzy, proponując wartościowanie zasobów przyrody przy pomocy renty różniczkowej[24]. Trzeba w tym miejscu odwołać się do słusznej opinii A. Jankowskiej-Kłap-

[17]Rozwiązanie takie występuje np. w NRD. Planowanie ochrony środowiska w tym kraju jest częścią składową planów poszczególnych przedsiębiorstw, gałęzi produkcji i ogólnego planu kraju.

[18]J. Semkow: Ekonomia..., op. cit., s. 113.

[19]Ochrona środowiska w planowaniu i zarządzaniu gospodarczym. Praca zbiorowa pod red. P. Piontka, Katowice 1984, s. 72 i 113.

[20]A. Jankowska-Kłapkowska: Ochrona środowiska naturalnego a jej kompleksowa efektywność, „Ekonomista" 1981 nr 3-4.

[21]B. Prandecka:Nauki ekonomiczne..., op. cit., s. 151.

[22]Człowiek i środowisko, op. cit., s. 51-76.

[23]J. Małecki: Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska, Poznań 1982, s. 27.

[24]Człowiek i środowisko, op. cit., s. 51-76.

kowskiej, zgodnie z którą należy stosować różne metody waloryzacji środowiska, a nie zmierzać do wyceny wszystkiego w kategoriach ekonomicznych[25].

Podsumowując uwagi dotyczące planowania, można powiedzieć, że mają one charakter ogólny i dotyczą skali makro (gospodarki narodowej). Nadaje się im przy tym wydźwięk bardziej ekonomiczny i przestrzenny, aniżeli kierowniczy i organizacyjny. Elementy diagnozy przeplatają się tu z postulatami.

Motywowanie

Motywacja, jako funkcja zarządzania, polega na skłanianiu ludzi do osiągania wyznaczonych celów. Dokonuje się ona za pomocą środków (narzędzi), nazywanych bodźcami. Bodźce, zależnie od sfery potrzeb człowieka, na które oddziałują, można podzielić na ekonomiczne i psychologiczne. Literatura przedmiotu podejmuje głównie problematykę ekonomiczną. Zagadnienia psychosocjologiczne rozpatruje się rzadko, na ogół przy okazji omawiania działalności edukacyjnej i kształtowania świadomości ekologicznej, prowadzonej przez różne organizacje. Stan taki wynika ze słusznego, jak się sądzi, przekonania o szczególnie ważnej roli ekonomicznych środków zarządzania. Trzeba jeszcze pamiętać, że skuteczność motywowania wymaga, aby rozwiązania w tym zakresie miały znamiona systemowości[26]. Jest to tym bardziej uzasadnione, że szereg zasobów nie ma wartości i cen, a zatem nie wchodzi do rachunków mikroekonomicznych, co z góry ogranicza skuteczność środków ekonomicznych. Zresztą także doświadczenia innych krajów dowodzą, że od ekonomicznych środków nie można oczekiwać „automatycznego" uregulowania walki z zanieczyszczeniami przyrody.

Koncentrując się odpowiednio do zawartości literatury na problematyce ekonomicznej, trzeba na wstępie zauważyć, że w odniesieniu do niej najwięcej jest (w porównaniu z pozostałymi funkcjami zarządzania) elementów diagnozy istniejących rozwiązań, ich opisu i prób oceny. Problematyka ta jest ujmowana bardzo szeroko, ściśle wiąże się i przeplata z aspektami prawnymi i technicznymi.

Do najczęściej wyróżnianych w piśmiennictwie grup środków zarządzania stosowanych w ochronie środowiska zalicza się:

- środki nazywane „polityką przekonywania",
- środki prawne,
- środki techniczne,
- środki ekonomiczne[27].

Pomijając szczegółową analizę różnic w klasyfikowaniu przez poszczególnych autorów środków ochrony środowiska, wyjaśnić trzeba treść tych kategorii.

Środki nazywane „polityką przekonywania" mają charakter propagandowo-uświadamiający. Polegają one ana apelowaniu i wywieraniu presji moralnej na

[25] A. Jankowska-Kłapkowska: Ochrona środowiska..., op. cit., s. 21.

[26] J. Zieleniewski: Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969, s. 527.

[27] E. Borkowski: Ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej. W: Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska. Praca zbiorowa pod red. A. Ginsberta-Geberta, Warszawa 1985, s. 151-152, J. Semkow: Ekonomia..., op. cit., s. 182-193.

organizacje, które określają cele i wytyczne polityki środowiskowej. Skuteczność ich stosowania zależy – jak pisze Z. Traczyński – od:

– możliwości wpływania przez społeczeństwo na organa władzy, by te formułowały społecznie pożądane cele polityki środowiskowej,

– informowania społeczeństwa o stanie środowiska i sprawcach jego degradacji[28].

Środki prawne dzieli się na prewencyjne i obligatoryjne oraz fakultatywne. Instrumenty obligatoryjne są nakazem lub zakazem, którego nieprzestrzeganie winno powodować odpowiedzialność prawnofinansową. Z kolei środki prewencyjne i fakultatywne mają to do siebie, że pozostawiają podmiotowi możliwość wyboru: stosowania się do określonych norm lub też ich nie uwzględniania, ukazując równocześnie sankcje lub korzyści zależnie od dokonanego wyboru. Pewna część środków prewencyjnych i fakultatywnych jest więc w istocie środkami ekonomicznymi. Spośród różnych prawnych środków ochrony środowiska powszechnie wykorzystywano w praktyce polskiej zakazy zanieczyszczeń oraz normy emisji zanieczyszczeń. Skuteczność tych środków uważa się za małą. Przyczyn tego stanu upatruje się w tym, że:

– normy prawne nie funkcjonują w próżni, lecz w społeczeństwie przejawiającym większe lub mniejsze poszanowanie prawa zależnie od wielu czynników (doświadczeń z przeszłości, wzorów postępowania organów odpowiedzialnych za jego przestrzeganie),

– normy prawne ustanawiane są na podstawie praktyki lub postulatów nauki, uogólniającej obserowowane zjawiska, co powoduje, że są spóźnione względem faktycznych sytuacji,

– normy prawne wiążą się z zagadnieniami ekonomicznymi, które nie mają pełnego odbicia w systemie ekonomiczno-finansowym organizacji gospodarczych,

– normy prawne nie są zdolne zmienić realiów gospodarczych i systemów zarządzania gospodarką, gdyż musiałyby godzić w interesy instytucji już odpowiedzialnych za degradację środowiska[29].

Do technicznych środków ochrony należą urządzania i technologie redukujące emisję zanieczyszczeń. W tym zakresie ważne są dwie kwestie. Pierwszą jest dostępność tych środków, co wymaga także działań organizacyjnych[30]. Druga to wdrażanie ich do praktyki. W tej sprawie szczególne znaczenie ma istnienie przymusu (ekonomicznego, prawnego) stosowania urządzeń i technologii chroniących środowiska[31].

Autorzy zajmujący się środkami zarządzania najwięcej uwagi poświęcają środkom ekonomicznym. Znajduje to uzasadnienie w tym, że wielu z nich pośrednio lub wprost wyraża pogląd o konieczności wypracowania takiego systemu instrumentów, który nie tylko wymuszałby na podmiotach gospodarczych inicjowanie i podejmowanie

---

[28] Z. Traczyński: Funkcjonowanie opłat i kar pieniężnych w ochronie środowiska, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Seria: Monografie i opracowania nr 27. Wrocław 1986, s. 23.

[29] Tamże, s. 26.

[30] Np. specjalnego ogniwa zajmującego się organizacją i wykonawstwem urządzeń. Por. Z. Traczyński: Funkcjonowanie..., op. cit., s. 23.

[31] Tamże, s. 23; K. Górka: Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu, Kraków 1985, s. 130.

działań chroniących przyrodę, ale żeby ta działalność była dla nich opłacalna. Instrumenty ekonomiczne mają charakter powszechnie obowiązujących parametrów ekonomicznych. Tworzą one układ dat rachunku ekonomicznego (ceny, podatki, opłaty, renty), układ pobudzania (zasady kształtowania płac i premii) oraz układ zasilania (zasady podziału zysku i inne normatywy finansowe)[32]. Środki te ujmuje się w trzy grupy:

– ceny (opłaty) za gospodarcze korzystanie z zasobów środowiska,

– podatki, różnicowanie stawek podatku obrotowego i dochodowego oraz stosowanie ulg może stymulować działalność ochronną,

– dotacje na podjęcie działań ochronnych korzystnych dla społeczeństwa, a nie opłacalnych dla przedsiębiorstwa.

Niekiedy stosuje się szerszą interpretację instrumentów ekonomicznych, zaliczając do nich kary pieniężne za naruszenie norm ochrony środowiska. Choć wpływają one na wynik finansowy, w istocie są sankcjami, którymi grozi się w przekonaniu, że nie trzeba będzie ich użyć. Słusznie zatem G. Domański przeciwstawia się ich utożsamianiu ze środkami ekonomicznymi[33].

Literatura zagadnienia zawiera analizę skuteczności poszczególnych grup instrumentów ekonomicznych i ocenę ich wpływu na ochronę środowiska.

Co się tyczy opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, to przeważa sąd, iż skuteczność stosowania tych środków zależy od ich wpływu na wynik finansowy. W dotychczasowej praktyce były one zaniżone, co wpływało na ich małą skuteczność[34]. Podkreśla się jednak, że skuteczność ich zależy od:

– stopnia zainteresowania przedsiębiorstw poziomem kosztów produkcji, tzn. od wpływu tych kosztów na wielkość zysku pozostającego w przedsiębiorstwie do podziału;

– udziału opłat w strukturze kosztów produkcji;

– sposobu ewidencji kosztów w przedsiębiorstwie, który wpływa na stopień uświadomienia sobie przez przedsiębiorstwo wpływu opłat na wysokość jego kosztów produkcji oraz przedsięwzięć, jakie mogą być podjęte dla obniżenia wysokości opłat i opłacalności tych zabiegów[35].

Z uwagi na to, iż opłaty są elementem kosztów produkcji, co przy niezrównoważonym rynku i monopolistycznej pozycji wielu organizacji gospodarczych groziłoby przerzuceniem ciężaru ochrony środowiska na społeczeństwo, pojawia się dość dyskusyjny pogląd o uczynieniu opłat składnikiem podziału zysku, przy zastrzeżeniu o niemechanistycznym stosowaniu tego rozwiązania. Z propozycją tą wiąże się dwie ważne obawy. Pierwsza polega na tym, że opłaty ustalone na realnym poziomie byłyby zbyt dużym obciążeniem. Druga wynika z tego, że opłaty są kosztem produkcji, gdyż nie ma produkcji bez wykorzystywania zasobów przyrody[36].

---

[32] Tamże, s. 10; B. Borkowska, Ekonomiczne..., op. cit., s. 151.

[33] G. Domański: Środki ekonomiczne ochrony środowiska a prawo. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1982 nr 3, s. 125.

[34] Z. Traczyński: Funkcjonowanie..., op. cit., s. 159.

[35] E. Borkowska: Ekonomiczne..., op. cit., s. 157.

[36] Z. Traczyński: Funkcjonowanie..., op. cit., s. 160.

Gdy chodzi o skuteczność podatków w ochronie środowiska (podatek obrotowy i w pewnym stopniu podatek dochodowy), to wyrażane w literaturze opinie można sprowadzić do dwóch wniosków:

– w systemie ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstw, który ogólnie nie wspomaga ochrony środowiska, ulga podatkowa obwarowana rygorami (np. z tytułu zrealizowania inwestycji ochronnych) nie zachęca do podejmowania działań ochronnych (zwłaszcza inwestycji), a zatem nie jest instrumentem skutecznym[37];

– ze względu na łatwość operowania przez państwo podatkami należy stwierdzić, iż środek ten jest jeszcze niedostatecznie wykorzystywany dla pobudzania organizacji gospodarczych do ochrony środowiska[38].

Z kolei trzecia grupa instrumentów ekonomicznych, to znaczy dotacje, jest wykorzystywana w małym stopniu[39]. Traktuje się je jako „ostateczny" instrument ochrony środowiska. Zasada ta jest krytykowana ze względu na małą zasobność kapitałową organizacji gospodarczych.

Sporo uwagi poświęca się funkcjonowaniu funduszy ekologicznych. W tym zakresie akcentuje się potrzebę urealnienia opłat na poziomie zapewniającym zasobność funduszy, a także na potrzebę decentralizacji regionalnej w dysponowaniu nimi[40].

Zamieszczone uwagi na temat realizacji funkcji motywowania wskazują, że w praktyce nie można mówić o systemie bodźców. Stosowanie ekonomicznych środków zawęża się do opłat i kar. W niedostatecznym stopniu wykorzystuje się takie instrumenty, jak: dotacje, subwencje, stopy procentowe, kredyt, ceny i zwolnienia podatkowe preferujące ochronę środowiska oraz normy podziału zysku uwzględniające działania na rzecz ochrony. Ponadto stwierdza się ich słabe oddziaływanie na wynik finansowy[41].

Organizowanie

Polega ono na tworzeniu organizacyjnej struktury działania oraz inicjowaniu i przeprowadzaniu zmian struktury w procesie jej funkcjonowania[42]. Obejmuje ono swoim zasięgiem organizowanie strukturalne i organizowanie procesowe[43]. Tak rozumiana funkcja organizowania systemu ochrony środowiska nie znalazła dotąd szerszego odbicia w literaturze. Nawet te opracowania, które mają w tytule słowo „organizowanie" lub „zarządzanie" koncentrują się zazwyczaj na jednym wymiarze organizowania strukturalnego, tj. konfiguracji, traktując ją bardziej opisowo niż anali-

[37] Tamże, s. 162.

[38] E. Borkowska: Ekonomiczne..., op. cit., s. 155.

[39] Dotacje są przyznawane z funduszy celowych takich, jak: Fundusz Ochrony Środowiska, Fundusz Gospodarki Wodnej, Fundusz Ochrony i Rekultywacji Gruntów Rolnych, Fundusz Leśny, Fundusz Szkód Górniczych i Fundusz Surowców Wtórnych.

[41] Z. Traczyński: Funkcjonowanie..., op. cit., s. 160.

[42] Teoria organizacji i zarządzania. Praca zbiorowa pod red. J. Kurnala, Warszawa 1981, s. 193.

[43] Z. Martyniak: Co to jest organizowanie. „Przegląd Organizacji" 1987 nr 5, s. 14-15.

tycznie[44]. W zasadzie opisuje się w nich instytucje (zwłaszcza centralne) zajmujące się ochroną środowiska. Treścią tych opisów są cele, funkcje, kompetencje i usytuowanie tych organów. Występują też pewne elementy diagnozy stosowanych rozwiązań strukturalnych, przy czym nie opierają się one na z góry przyjętych schematach analitycznych. Wyniki analizy struktur organizacyjnych zawarte w tych opracowaniach można sprowadzić do trzech wniosków:

– pomimo rozbudowanych organów centralnych brak organu, który byłby odpowiedzialny za całokształt spraw ochrony środowiska,

– niedostateczna siła wyodrębnionych jednostek szczebla centralnego zajmujących się ochroną środowiska wobec układów gospodarczych,

– brak wyraźnego podziału uprawnień i kompetencji wśród jedostek systemu ochrony środowiska.

Organizacja systemu ochrony przyrody jest – jak już sygnalizowano – bardzo złożona. W Polsce możny wyróżnić trzy zasadnicze piony organizacyjne: terytorialny, gałęziowy i ludnościowy[45]. Dwa pierwsze składają się z trzech szczebli: lokalnego, regionalnego i krajowego. Układ gałęziowy tworzą przedsiębiorstwa, zrzeszenia i ministerstwo (ministerstwa) gospodarcze. Układ ludnościowy to gospodarstwa domowe. Oprócz tego, w skład układu wchodzą różnorakie organizacje niegospodarcze, stowarzyszenia i instytucje społeczne oraz samorządowe, mające także złożone struktury. Celowe jest uwzględnienie wszystkich składników systemu w ich wzajemnym powiązaniu. Jest to tym bardziej wskazane, że ochrona środowiska winna stać się przesłanką racjonalnego działania w procesach produkcyjnych, dystrybucji i konsumpcji, a nie być tylko punktem uwagi wyodrębnionego pionu gospodarki[46]. Trzeba rozważyć przy tym nie tylko wymiar konfiguracji, jeśliby przyjąć wielowymiarowy sposób analizowania stuktury organizacyjnej, lecz również kolejne wymiary, tj. wymiar specjalizacji, ukazujący sposób grupowania zadań, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności w obrębie struktury, wymiar centralizacji, pokazujący stopień skupienia uprawnień decyzyjnych, wymiar standaryzacji, charakteryzujący sposób uzgodnienia i harmonizacji działań elementów strukturalnych, oraz wymiar formalizacji, wskazujący na stopień ograniczenia przez przepisy dowolności działań członków organizacji. Równolegle przedmiotem analizy i oceny należy uczynić organizowanie procesowe.

Przegląd literatury na temat funkcji organizowania systemu ochrony środowiska upoważnia do sformułowania dwóch wniosków:

– funkcja organizowania w omawianym zakresie przedmiotowym jest przedstawiona w sposób przyczynkowy i dość jednostronny,

– brak całościowych modeli projektujących, a nawet wyczerpujących ocen rozwiązań organizacyjnych; analizy zastępują często opisy kolejnych reorganizacji.

---

[44]Np. Organizowanie i funkcjonowanie procesów ochrony środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym (F. Piontek i inni), Wrocław 1980; Ochrona środowiska w planowaniu i zarządzaniu gospodarczym. Praca zbiorowa pod red. F. Piontka, Katowice 1984.

[45]R. Domański: Integracja problemów środowiska człowieka z systemem planowania urbanistycznego i regionalnego. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1977 nr 3, s. 125.

[46]B. Prandecka: Nauki ekonomiczne..., op. cit., s. 230.

Kontrolowanie

Polega ono na porównywaniu rzeczywistego przebiegu zorganizowanych działań i uzyskanych w nich faktycznych wyników z zamierzonym mniej lub bardziej dokładnym wzorcem (planem, programem, normą itd.). Stanowi ono podstawę do bieżącego korygowania działania, a po jego zakończeniu do przeprowadzenia całościowej jego oceny i formułowania wniosków dotyczących organizowania podobnych działań w przyszłości. W odniesieniu do ochrony środowiska na tak rozumianą funkcję kontrolną składają się dwa główne zagadnienia:

– system monitoringu środowiska krajowego, powiązany z systemem w poszczególnych regionach świata i globalnym monitoringiem Ziemi;

– kontrola funkcjonowania składników systemu ochrony środowiska (wewnętrzny system kontroli).

Problematyka pierwsza jest rozwijana głównie od strony technicznej, aspekty organizacyjne czy zarządcze występują bardzo rzadko. Problematyka druga wiąże się ściśle z systemem komunikacji, funkcjami, celami, zadaniami instytucji i kryteriami oceny stopnia ich osiągania oraz sposobami pomiaru tego stopnia. Literatura zawiera jedynie nieliczne wzmianki na ten temat[47].

Podsumowanie

Przegląd badań nad funkcjami zarządzania w zakresie ochrony środowiska przekonuje, że zagadnieniu temu poświęcono, przy występowaniu różnic w odniesieniu do poszczególnych funkcji, stosunkowo mało miejsca. Zważywszy znaczenie tego zagadnienia dla ochrony środowiska, celowe są nadal badania na tym polu. W pierwszej kolejności potrzebna jest wyczerpująca diagnoza istniejących rozwiązań, jako podstawa do modelowania i projektowania rozwiązań w tej dziedzinie.

[47] Np. H. Machińska: Sprawozdawczość statystyczna jako jedna z form sterowania ochroną środowiska. W: Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne. Praca zbiorowa pod red. L. Lustacza. Wrocław 1979.