Aleksandra Gajdzińska*

DETERMINANTY ZMIAN POLITYKI EKOLOGICZNEJ POLSKI WOBEC INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

1. Uwagi wstępne

Polityka ekologiczna Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej będzie najprawdopodobniej wypadkową wielu procesów, z których największe znaczenie będą miały przede wszystkim: dostosowania makro- i mikroekonomiczne wynikające z członkostwa oraz spełnienie wymagań *acquis communautaire* w dziedzinie ochrony środowiska i wykorzystania zasobów. Powodzenie tej polityki będzie zależało w głównej mierze od tego, czy uda się skoordynować działania na rzecz ochrony środowiska z innymi działaniami gospodarczymi w poszczególnych sektorach, nie naruszając przy tym zarówno zasad zrównoważonego rozwoju, jak i jednolitego rynku.

Należy podkreślić, iż proces integracji w obszarze: „środowisko" rozpoczął się już na początku lat dziewięćdziesiątych. Stopniowa zmiana ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska miała m.in. stać się podstawą procesu integracji aspektów ekologicznych do wszystkich polityk sektorowych, jak również ekologizacji decyzji inwestycyjnych oraz włączenia priorytetów i celów ekologicznych do innych polityk i programów publicznych. Jednakże praktyka lat dziewięćdziesiątych w tej dziedzinie rażąco odbiegała od wzorca. Efektem tych zaniedbań była, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, niemożność wykorzystania szans, jakie stwarza poprawa kondycji gospodarki dla poprawy stanu środowiska. Taką szansę może dać członkostwo Polski w UE, o ile potwierdzi się optymistyczny scenariusz akcesyjny[1].

* Mgr A. Gajdzińska, asystent, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Zob. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, kwiecień 2003, s. 32–50.

2. Makroekonomiczne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej a konsekwencje ekologiczne

Polskie członkostwo w Unii Europejskiej wymaga kontynuacji wielu reform, w tym przeprowadzenia do końca przemian strukturalnych. Zmiany te bez wątpienia będą miały wpływ na proces gospodarowania zasobami. Analiza makroekonomicznych aspektów członkostwa opiera się w tym opracowaniu na scenariuszu „akcesyjnym" prezentowanym przez polskie ośrodki badawcze[2].

Do najistotniejszych zmian makroekonomicznych, mogących mieć wpływ na wykorzystanie zasobów, będą najprawdopodobniej należały[3]:

a) szybsze tempo rozwoju gospodarczego,
b) przyspieszenie procesów modernizacji majątku produkcyjnego i absorpcji nowych technologii,
c) przyspieszenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ),
d) napływ funduszy unijnych,
e) wzrost konkurencyjności na poziomie mikroekonomicznym,
f) zmiana struktury handlu zagranicznego.

2.1. Szybsze tempo rozwoju gospodarczego

Jak podają źródła[4], w scenariuszu członkostwa zmniejszy się istotnie luka rozwojowa dzieląca Polskę od państw UE[5]. Ocenia się, że szybsze tempo rozwoju gospodarczego przyniesie wymierne korzyści ekonomiczne i ekologiczne.

Za korzyść ekonomiczną uznać tu należy możliwy wzrost produkcji, konsumpcji i inwestycji. Z kolei korzyść ekologiczna wynikająca z przyspieszenia wzrostu gospodarczego jest bardzo trudna do zidentyfikowania. Korzyścią ekologiczną może być nawet to, co się wydaje kosztem. Zwykle chodzi tutaj o takie nakłady inwestycyjne (zwłaszcza na infrastrukturę), które oddziałują pozytywnie na proces rozwoju społeczno-gospodarczego. Tego typu nakłady, rosnące wraz z członkostwem w UE, nie powinny być jednak traktowane jako koszty[6]. Poprawny rachunek społecznych

---

[2] *Bilans korzyści i kosztów...*, op.cit.

[3] W.M. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2000.

[4] *Bilans korzyści i kosztów...*, op.cit., oraz *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań.*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

[5] Ibidem, s. 12–13. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w kolejnych latach ma być następujące: 2005–2007 – nieco powyżej 5%, 2008–2010 – osłabienie wzrostu do około 4%, do roku 2011 – gospodarka wejdzie na nową ścieżkę przyspieszonego wzrostu, który wyniesie ponad 5%.

[6] Szerzej na ten temat w: A.B. Czyżewski, W.M. Orłowski, L. Zienkowski, *Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej: analiza i ocena*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, s. 9.

kosztów i korzyści powinien różnić się od rachunku na szczeblu przedsiębiorstw. Rachunek makroekonomiczny powinien – z jednej strony – uwzględniać straty (koszty), jakie ponosi społeczeństwo z tytułu zatrucia środowiska (zwłaszcza wskutek jego niekorzystnego wpływu na zdrowie, czy nawet życie), a z drugiej – należy wziąć pod uwagę wysokość nakładów eliminujących te niekorzystne zjawiska.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego wiąże się również z problemem wzrastających odpadów, tempa ich utylizacji, ze wzrostem znaczenia przetwórstwa w strukturze produkcji oraz intensyfikacją rolnictwa.

Otóż – jak wiadomo – większej dynamice wzrostu produkcji i konsumpcji może towarzyszyć wzrost odpadów. Samo członkostwo w UE nie zagwarantuje jeszcze natychmiastowej ich utylizacji. Oczywiście w dłuższej perspektywie będą musiały powstać odpowiednie urządzenia, a światowa konkurencja będzie wymuszać posunięcia proekologiczne i w tym kierunku. Niemniej jednak, polityka zagospodarowania odpadów w samej unii jest problemem nie rozwiązanym. Trudność dla Polski w tym względzie wynika z tego, czy uda się samej unii zwiększyć znacząco odpowiedzialność producenta za wykorzystanie i przetwórstwo wtórne odpadów, wyeliminować niedostatki polityki w zakresie harmonizacji prawa i doboru celów, trudności w interpretacji i sklasyfikowania odpadów niebezpiecznych[7].

Z kolei pozytywne zjawisko, jakim jest wzrost wyspecjalizowanego przetwórstwa w UE, nie musi być korzystne środowiskowo. Na przykład przemysł chemiczny, który stwarza takie zagrożenie, prawdopodobnie w jakimś stopniu wpływa niekorzystnie na środowisko, ale wpływ ten nie został jeszcze szczegółowo rozpoznany[8].

Współczesne rolnictwo europejskie również tylko częściowo stosuje się do zasad zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że wzrost produkcji rolnej nie zawsze dokonuje się z uwzględnieniem kryteriów ekologicznych. Chociaż zmniejszył się obszar upraw, co stanie się zapewne również udziałem Polski, to jednak nadal rolnictwo jest poważnym źródłem zanieczyszczeń w środowisku. Do końca roku 2000 wzrastała intensywność upraw, nie zmniejszyło się zużycie nawozów i pestycydów, zwiększyło się za to zużycie wody przez rolnictwo krajów południowych UE[9]. Należy spodziewać się, że przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Polsce spowoduje znaczny wzrost chemizacji i intensyfikacji produkcji, co przy zmniejszeniu obszaru produkcji będzie szczególnie niekorzystne środowiskowo ze względu na dużą kumulację źródeł zanieczyszczeń w jednym miejscu.

---

[7] Szerzej na ten temat: I. Kruszewska., *Kierunki polityki UE w zakresie gospodarki odpadami. Zwiększenie odpowiedzialności producentów za wykorzystanie i przetwórstwo wtórne odpadów*, Cykl Seminariów: *Przepisy Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 17.

[8] A. Bernaciak, W. M. Gaczek, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska.*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001, Materiały Dydaktyczne 99, s. 232-233.

[9] Ibidem, s. 233.

2.2. Przyspieszenie procesów modernizacji majątku produkcyjnego.

Spodziewane zwiększenie importu zwłaszcza w latach 2005–2007, zniesienie ostatnich barier w swobodnym przepływie czynników produkcji (stopniowa liberalizacja rynków) i konieczność sprostania *acquis* w różnych sektorach gospodarki, powinny „wymusić" na polskich przedsiębiorstwach modernizację majątku produkcyjnego oraz umożliwić napływ do nich nowych technologii. Będzie to miało ogromne znaczenie dla bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami, gdyż nowoczesne technologie ekologiczne wpływają na: poprawę jakości produktów (np. mniejszy popyt odnowienny, mniej zanieczyszczona żywność, czy woda pitna), ograniczenie wykorzystania zasobów i/lub zastosowanie substytutów (obniżenie kosztów produkcji i poprawa efektywności oraz mniej inwazyjny dla środowiska proces produkcji).

Konieczność modernizacji majątku produkcyjnego będzie też prawdopodobnie wynikać ze spodziewanej poprawy wyników gospodarek zachodnioeuropejskich w porównaniu z latami 2001–2005, a co za tym idzie, z możliwego przyspieszonego wzrostu w latach następnych 2005–2007.

Przyspieszeniu procesów modernizacji majątku produkcyjnego i napływowi nowych technologii może też sprzyjać rozwój badań naukowych. Dostępne dane[10] wskazują, iż akcesja Polski do UE umożliwi przedsiębiorstwom posiadającym niewystarczające zaplecze badawcze skorzystanie z potencjału badawczego instytucji zewnętrznych, wyższych uczelni, organizacji badawczych oraz przedsiębiorstw przemysłowych[11]. Korzyści, jakie wskazują same przedsiębiorstwa z dotychczasowego udziału w programie UE, to m.in.[12]:

a) rozwijanie nowych produktów (i/ lub procesów produkcji),
b) internacjonalizacja działań oraz łatwiejszy dostęp do nowych rynków,
c) ocena nowych technologii,
d) dzielenie się know-how,
e) rozwój zespołowy oraz organizacyjny etc.

Podniesienie poziomu innowacyjności zapewne pozytywnie wpłynie na gospodarowanie zasobami. Wprawdzie kwestie postępu technicznego leżą w kompetencjach rządów państw członkowskich, niemniej jednak integracja Polski z UE może wywierać istotny wpływ na podejmowane w tym zakresie działania.

---

[10] *Źródła finansowania działalności polskich przedsiębiorstw, fundusze przedakcesyjne i strukturalne UE*, Lubelska Fundacja Rozwoju, listopad 2002, s. 127.

[11] Projekty typu CRAFT i badania sektorowe (Collective Research).

[12] *Program SCI-TECH II. Materiały konferencyjne*, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Warszawa 2002.

2.3. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Napływ BIZ oznacza zarówno przepływ kapitału finansowego, jak i transfer nowoczesnych technologii, umiejętności organizacyjnych i menedżerskich, co ma kluczowe znaczenie dla poprawy zdolności konkurencyjnej kraju przyjmującego.

O znaczeniu nowoczesnych technologii dla ochrony środowiska wspomniano już wcześniej, natomiast napływ kapitału będzie miał istotne znaczenie w związku z dotychczasowym niedostatkiem środków finansowych na ochronę środowiska. Krajowe środki na ten cel, pochodzące z różnych funduszy, wraz ze środkami unijnymi(np. ISPA) okazały się niewystarczające w całym minionym dziesięcioleciu. Właśnie m.in. ze względu na bariery finansowe nie udało się efektywnie realizować programu Polityki ekologicznej państwa[13].

Akcesja Polski do UE może dać Polsce szansę na pokonanie owych barier. Zwiększona wiarygodność finansowa i atrakcyjność inwestycyjna Polski doprowadzić mogą do zwiększenia napływu kapitału zagranicznego, najpierw inwestycji zorientowanych na zaspokajanie rynku krajowego, a później być może na eksport. Napływ kapitału zagranicznego może przyczynić się m.in. do szybszej modernizacji polskiej gospodarki, zwłaszcza uciążliwych dla środowiska dziedzin produkcji (szczególnie przemysłu, transportu i rolnictwa). Poza tym zagraniczni inwestorzy będą najprawdopodobniej bardziej zainteresowani, już w sposób bezpośredni, samą ochroną środowiska, która w krajach unijnych potrafi być dziedziną dość dochodową.

Wydaje się, iż uczestnictwo Polski w jednolitym rynku będzie również sprzyjało poprawie alokacji zasobów, co z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania zasobami jest szczególnie istotne. W procesie tym mają uczestniczyć zarówno inwestorzy krajowi, jak i zagraniczni. W warunkach zwiększonej konkurencji należy przewidywać, iż konieczność lepszej – niż dotychczasowa – alokacji zasobów będzie dodatkowym stymulatorem procesów restrukturyzacji i prywatyzacji polskiej gospodarki.

2.4. Napływ funduszy unijnych

Należy się spodziewać, iż z funduszy unijnych będą pochodzić środki na współfinansowanie zwiększonych nakładów inwestycyjnych, w dziedzinie poszczególnych polityk wspólnotowych, a więc również w obszarze „środowisko".

Rosnące, po 2006 roku, unijne transfery[14], zwiększą dynamikę popytu inwestycyjnego. Gdyby nawet z jakiegoś powodu nakłady na ochronę środowiska nie wzrosły,

---

[13] Program ten został przyjęty przez Parlament Rzeczypospolitej Polski w roku 1991 i do końca lat dziewięćdziesiątych stanowił podstawę realizacji polityki ekorozwoju w Polsce. Zob. *Polityka Ekologiczna Państwa*, MOŚZNiL, Warszawa, listopad 1990.

[14] *Bilans korzyści i kosztów...*, op.cit, s. 37. Szacuje się, że transfery netto będą rosły od 0,6 – 1% PKB w latach 2004–2006 do 3,5% PKB w 2010 roku.

to musiałyby przynajmniej nie zmniejszać się. W przypadku polityki strukturalnej, a taką jest obszar „środowisko", obowiązuje w unii zasada dodatkowości, która nakazuje co najmniej utrzymanie na niezmienionym poziomie wydatków w sferach objętych interwencją funduszy strukturalnych.

2.5. Wzrost konkurencyjności na poziomie mikroekonomicznym

Wzrost konkurencyjności na poziomie mikroekonomicznym zależy w szczególności od właściwej polityki makroekonomicznej. Polityka makroekonomiczna powinna być realizowana w taki sposób, aby wzmacniać konkurencję na rynku krajowym i tworzyć bodźce dla przyspieszenia procesu dostosowań i restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw. Na wzrost konkurencyjności polskich firm po przystąpieniu do UE największy wpływ mogą mieć: zniesienie istniejących barier w wymianie handlowej, zmiany w kosztach pracy, aprecjacja polskiej złotówki oraz spodziewany spadek inflacji w średnim okresie.

Wydaje się, iż wzrost konkurencyjności na poziomie mikroekonomicznym będzie miał istotne implikacje w obszarze „środowisko". Otóż może on przyczynić się do szybszej dyfuzji innowacji i ogólnego wzrostu produktywności, a w następstwie także do spadku popytu na wykorzystanie zasobów w procesach produkcji, a więc ich większej oszczędności.

2.6. Zmiana struktury handlu zagranicznego

Szacuje się, iż duże szanse dla rozwoju polskiego eksportu pojawią się dopiero około roku 2011[15]. Handel międzynarodowy, poprzez pojawienie się konkurencji, może wpłynąć na upowszechnienie mniej energo- i surowcochłonnych rozwiązań. Z pewnością w początkowych latach akcesji Polski do UE dominował będzie import, ale już o innej strukturze niż dotychczasowa, z akcentem na technologię, w tym m.in. z korzystną dla środowiska technologią ochronną i pomiarową[16]. W kolejnych latach będzie mogła zmienić się zasadniczo struktura eksportu. Możliwe będzie m.in. odejście od specjalizacji w „brudnych" gałęziach produkcji na rzecz przyjaznych środowisku.

---

[15] Ibidem, s. 41–42. W okresie wcześniejszym będzie utrzymywał się deficyt w bilansie obrotów bieżących, w latach 2005–2007 przewiduje się boom inwestycyjny, wzrośnie import, głównie inwestycyjny i zaopatrzeniowy, pogorszy się saldo handlowe o około 2 punktów procentowych PKB. Z kolei w latach 2008–2010 deficyt obrotów bieżących szacuje się na około 4% PKB. W wyniku zahamowania wzrostu popytu krajowego, w tym konsumpcji – spadek o 4%, inwestycji – 7%, tempo wzrostu eksportu i importu obniży się do około 7%.

[16] Obecnie czołowymi eksporterami tej technologii są: USA, Japonia, a z krajów UE: Niemcy i Francja.

3. Mikroekonomiczne aspekty członkostwa Polski w UE a konsekwencje ekologiczne

Dla sektora przedsiębiorstw najważniejsze spodziewane implikacje członkostwa w UE to przede wszystkim: zniesienie barier w wymianie handlowej, objęcie Polski wspólną polityką handlową oraz aproksymacja do prawa wspólnotowego, tj. przyjęcie *acquis* z zakresu bezpieczeństwa, higieny pracy i ochrony środowiska. Z punktu widzenia ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów, najistotniejsze będą te ostatnie.

Przyjęcie *acquis* z zakresu ochrony środowiska może wpłynąć pozytywnie zarówno na stan środowiska, jak i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza w perspektywie długookresowej.

Wpływ przyjęcia *acquis* w obszarze „środowisko" na sektor przedsiębiorstw, powinien być analizowany wieloaspektowo, tj. w zakresie:

a) wysokości nakładów inwestycyjnych, jako kosztów dostosowań do uregulowań prawnych obowiązujących w UE;
b) zróżnicowania kosztów dostosowawczych przyjęcia dyrektyw środowiskowych, uwzględniających specyfikę działalności przedsiębiorstw oraz okresy przejściowe minimalizujące średnioroczne obciążenia dla przedsiębiorstw;
c) tzw. zielonego rynku, jako efektu zwiększenia popytu na dobra i usługi związane z ochroną środowiska.

3.1. Nakłady inwestycyjne

Dostosowania polskich przedsiębiorstw do wymogów prawa UE w zakresie ochrony środowiska będą wymagać wzrostu nakładów inwestycyjnych, wyższych kosztów eksploatacyjnych oraz wyższych nakładów odtworzeniowych, wynikających z konieczności remontów przestarzałej infrastruktury. Szacuje się, że same tylko nakłady inwestycyjne mogą przekroczyć 20–30 mld euro[17].

Dotychczas w strukturze finansowania inwestycji ochronnych największy udział miały przedsiębiorstwa (ok. 70%), a resztę stanowiły środki publiczne i strukturalne z UE (ok. 30%). Przewiduje się, że po akcesji nastąpi wzrost udziału środków strukturalnych UE, do nawet ponad 40%, bez zmian w udziale przedsiębiorstw[18].

---

[17] *Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze środowisko, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, listopad 2002, s. 67.

[18] Ibidem, s. 80. Wprawdzie po akcesji nastąpi wzrost środków pomocowych, ale na innych zasadach niż w warunkach pomocy przedakcesyjnej. Możliwe zatem, że absorpcja środków napotka na trudności, a refundacja poniesionych wydatków opóźni się.

Oczywiste jest, że koszty dostosowań mogą okazać się zbyt dużym obciążeniem dla niektórych przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, których wpływ na środowisko jest często bardzo mały[19]. Z tego m.in. powodu tempo inwestycji powinno uwzględniać możliwości podmiotów ponoszących koszty dostosowawcze. Z oficjalnych analiz skutków finansowych wdrożenia regulacji UE z zakresu ochrony środowiska wynika, iż dostępny kapitał inwestycyjny powinien wystarczyć na pokrycie zobowiązań negocjacyjnych[20].

3.2. Zróżnicowanie kosztów dostosowawczych

Próba identyfikacji największych kosztów dostosowawczych jest niezwykle trudna z uwagi na dużą dywersyfikację kondycji polskich firm zarówno w ramach samych sektorów, jak i pomiędzy sektorami. W związku z faktem, że prawo ochrony środowiska UE odnosi się głównie do sektora produkcyjnego, warto skoncentrować się właśnie na nim.

Główne problemy, przed którymi staną te przedsiębiorstwa, to: konieczność przeprowadzenia bezpośrednich inwestycji oraz możliwość wzrostu kosztów bieżących.

A zatem inwestycje bezpośrednie będą prowadzone w zgodzie z dość restrykcyjną dyrektywą ochrony środowiska tzw. IPPC[21]. Dyrektywa ta przewiduje jedno zintegrowane pozwolenie określające dopuszczalne limity zanieczyszczeń dla wszystkich komponentów środowiska. Jeżeli przedsiębiorstwo nie spełni wymogów niezbędnych do uzyskania pozwolenia, będzie zmuszone zaprzestać prowadzenia swojej działalności. Powyższe przepisy odnosić się będą głównie do przedsiębiorstw, które w największym stopniu zanieczyszczają środowisko[22].

Z kolei wzrost kosztów bieżących będzie następstwem podjętych właśnie inwestycji bezpośrednich, przy czym najbardziej odczują ten wzrost sektor komunalny i jego odbiorcy. Wzrost kosztów będzie bowiem wkalkulowany w cenę takich usług,

---

[19] Nawet „nieszkodliwe" środowiskowo przedsiębiorstwa ponoszą koszty wynikające ze złego stanu środowiska, np. płacąc wyższy podatek będący efektem dodatkowych wydatków państwa na ochronę środowiska czy też ponosząc wyższy koszt uzdatniania wody niezbędnej do produkcji.

[20] Zob. *Przebieg negocjacji akcesyjnych...*, op.cit., s. 112 oraz K. Berbeka, *Analiza i model przepływów finansowych pod kątem realizacji zobowiązań negocjacyjnych w obszarze środowisko (do roku 2006)*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 77.

[21] Dyrektywa ta wprowadza obowiązek minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko już na etapie produkcji, za pomocą najlepszych dostępnych technik (BAT). Stosowanie się do BAT powoduje podporządkowanie zakresu ochrony środowiska uwarunkowaniom technologicznym, z pominięciem innych aspektów gospodarowania przestrzenią. Dopuszczalny poziom emisji wynika wówczas z tego, na co pozwala technologia. Por. P. Lenain, G. Peszko, *Encouraging Environmentally Sustainable Growth in Poland*, OECD 2001, s. 25–26.

[22] Będą to: przemysł energetyczny, przemysł metalurgiczny, przemysł mineralny, przemysł chemiczny, przemysł papierniczy, gospodarka odpadami, wysokonakładowe przetwórstwo spożywcze.

jak: dostawa wody, energii elektrycznej czy składowanie odpadów[23]. Dużym udogodnieniem dla polskich przedsiębiorstw mogą okazać się okresy przejściowe wynegocjowane w zakresie ochrony środowiska[24].

3.3. Zielony rynek

Innym spodziewanym efektem procesu dostosowań mikroekonomicznych w obszarze „środowisko" ma być wzrost popytu na dobra i usługi związane z ochroną środowiska[25]oraz lepsza alokacja zasobów. W krótkim okresie dostosowania te mogą stanowić źródło frustracji dla nierentownych, szkodliwych środowiskowo przedsiębiorstw, niektóre z nich mogą nawet zaprzestać działalności, natomiast w długim okresie możliwa będzie lepsza alokacja zasobów w dochodowych dziedzinach związanych z ochroną środowiska, umożliwiająca wyodrębnienie się zielonego rynku.

Bardzo istotnym elementem tego rynku może stać się rynek pracy. Przyjęcie uregulowań unijnych z zakresu ochrony środowiska prawdopodobnie będzie miało wpływ na sytuację na tym rynku, m.in. na poziom zatrudnienia. Jednakże wpływ ten nie może być oceniony jednoznacznie (por tab. 1).

Konkludując, oczekiwać należy, że w zielonym sektorze może nastąpić wzrost zatrudnienia, ale na pewno nie będzie to wzrost natychmiastowy, lecz nastąpi dopiero w perspektywie długookresowej. Wzrost zatrudnienia będzie dodatkowo uwarunkowany efektywnym wykorzystaniem środków strukturalnych UE, stanem infrastruktury oraz możliwościami inwestycyjnymi.

4. Wymagania ekologiczne *acquis communautaire*

Kolejną determinantą polityki ekologicznej w Polsce będzie wypełnienie *acquis* w obszarze „środowisko". Podstawę prawną ustawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska stanowią postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[26].

---

[23] Nie przewiduje się zbyt dużego wzrostu cen w tych dziedzinach z uwagi na: unijne wsparcie inwestycji sektora komunalnego, okresy przejściowe w realizacji inwestycji komunalnych, liberalizację europejskiego rynku energii elektrycznej skłaniającą raczej do obniżki cen, etc.

[24] Okresy przejściowe dotyczą tutaj wydłużenia okresu realizacji niezbędnych inwestycji w sektorze prywatnym oraz minimalizowania kosztów operacyjnych przedsiębiorstw. Szerzej na ten temat w: *Przebieg negocjacji akcesyjnych...*, op.cit.

[25] G. Peszko, O. Kiuila, J. Rączka, *Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Paryż–Warszawa 2003, s. 12.

[26] Najczęściej powoływane są: artykuł 100a Jednolitego Aktu Europejskiego, dla aktów dotyczących jednolitego rynku w obszarze ochrony środowiska oraz artykuły: 130r,130s,130t Jednolitego Aktu Europejskiego, wyłącznie dla aktów dotyczących ochrony środowiska. Akty prawne dla ochrony środowiska mają charakter dyrektyw, rozporządzeń i decyzji.

Tab. 1. Efekty zastosowania nowych wymogów środowiskowych na rynku pracy

Przykładowe konsekwencje wprowadzenia regulacji środowiskowych	Okres			Prognozowana zmiana na rynku pracy	
	Krótki	Średni	Długi	Wzrost zatrudnienia	Spadek zatrudnienia
Wzrost skali inwestycji: (1) inwestycji ochronnych (2) eksploatacja nowych instalacji (3) napływ BIZ np. związanych z produkcją technologii ekologicznych (4) tworzenie nowych systemów do gospodarki odpadami (konkurencyjnych wobec działających w krajach UE)	 TAK TAK 	 TAK 	 TAK	 TAK TAK TAK TAK	
Zmiany w zakresie alokacji zasobów: (1) przesunięcie siły roboczej do nowych sektorów, przyjaznych środowisku (2) ograniczenie skali produkcji w przemysłach szkodliwych środowiskowo np. chemia, metalurgia, górnictwo			 TAK TAK	 TAK	 TAK
Poprawa konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i wzrost popytu zagranicznego na usługi związane z gospodarką odpadami			TAK	TAK	
Zarządzanie systemem selektywnej zbiórki odpadów, nowymi oczyszczalniami ścieków, składowaniem odpadów, etc.[27]		TAK	TAK	TAK (raczej utrzymanie istniejących miejsc pracy w przedsiębiorstwach już działających na rynku)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Bilans korzyści i kosztów…*, op.cit, s. 115–117.

[27] W tej dziedzinie spodziewane jest duże zróżnicowanie regionalne i lokalne w zależności od stanu obecnej infrastruktury i decyzji inwestycyjnych.

Prawo UE w niektórych kwestiach jest bardziej liberalne, w innych – restrykcyjne. Z tego powodu nie we wszystkich dziedzinach związanych z ochroną środowiska należy spodziewać się zmian[28]. Stosunkowo niewielkich zmian legislacyjnych należy oczekiwać w zakresie dostosowań polskich norm emisji. Znaczna część tych norm jest zbieżna z przepisami UE[29].Różnice dotyczą jedynie metodyki pomiaru, ale zasadnicze wymagania są podobne.

Znacznych dostosowań będą z kolei wymagały te przepisy, które nie mają zbyt wysokiej rangi prawnej (lub nie mają jej w ogóle) w polskim ustawodawstwie[30]. Dużych zmian należy spodziewać się również w zakresie norm dotyczących zrzutu ścieków zawierających substancje niebezpieczne[31]. Jeszcze inne standardy Polska będzie musiała przyjąć obligatoryjnie w pełnym wymiarze[32].

Istotną sprawą jest, iż część standardów polskich jest już teraz ostrzejsza niż w UE. Wątpliwości budzi więc ewentualne ich złagodzenie w ramach europejskiej konwergencji norm. Prawdopodobnie – w krótkim okresie – będzie istniała silna tendencja do „przejmowania" łagodniejszych norm, dopuszczalnych prawem UE. Innym niebezpieczeństwem może stać się stosowanie na szeroką skalę, dominującego w UE, podejścia najlepszej dostępnej technologii, na której opierają się dopuszczalne poziomy emisji[33].

Innym problemem, który może pojawić się w trakcie realizacji polityki ekologicznej, będą trudności z interpretacją niektórych unijnych wymagań ekologicznych[34]. W przypadku niejasności interpretacyjnych możliwy będzie prymat interpretacji Komisji Europejskiej nad stanowiskiem interpretacyjnym strony polskiej, pomimo niekiedy „szkodliwości ekologicznej" takich decyzji[35]. Należy wziąć pod uwagę fakt, iż Komisja Europejska posiada silne umocowanie prawne.

---

[28] Na przykład dosyć swobodnie w krajach UE kształtowane są instytucje ochrony środowiska, zatem krajowe struktury administracji nie powinny ulec zasadniczej zmianie. Poza tym z pewną dobrowolnością wiążą się też zasady postępowania działalności gospodarczej – kodeksy lub normy, np. normy ISO 14 000 nie są niezbędnym elementem akcesji Polski do UE.

[29] Chodzi tutaj głównie o regulacje stężeń zanieczyszczeń emitowanych z instalacji elektrycznych – Dyr. 88/609/EWG, w Polsce Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z 1990 roku oraz stężeń zanieczyszczeń w ściekach komunalnych – Dyr. 91/676/EWG, w Polsce Rozp. Ministra OŚZNiL z 1991 roku.

[30] Por. Dyr. Ramowe: 75/442 (dotycząca odpadów) oraz 96/62 (dotycząca jakości powietrza).

[31] Zob. Dyr. 76/464/EWG.

[32] Zob. Dyr. 93/12/EWG dotycząca zawartości siarki w paliwach, Dyr. 86/662/EWG dotycząca dopuszczalnych emisji hałasu przez zmechanizowany sprzęt domowy.

[33] W przypadku dużej liczby emitentów zanieczyszczeń na danym obszarze podejście to staje się zawodne. Łączny efekt ekologiczny w obliczu tak dużego ładunku zanieczyszczeń jest niezadowalający, nawet jeśli stosuje się BAT. A zatem regulowanie dostępu do zasobów środowiska powinno być raczej oparte na innej zasadzie niż BAT, np. zagwarantowania minimalnego poziomu jakości środowiska i/ lub ochrony zdrowia. Dopuszczalny poziom emisji wynikałby wtedy z tego, jak duży ładunek może być umieszczony w środowisku, nie powodując jego degradacji lub utraty zdrowia obywateli.

[34] Np. Dyr. 96/61/WE (IPPC), Dyr. 94/66/EWG.

[35] Różnice interpretacyjne, np. dotyczące pojęcia obiektu, przełożą się najprawdopodobniej na znaczny wzrost kosztów inwestycji obiektowych i wydłużenie horyzontu czasowego ich realizacji lub zaniechanie niektórych inwestycji.

Tab. 2. Spodziewane koszty i korzyści w obszarze „środowisko".

KOSZTY	KORZYŚCI
1. Spodziewany wzrost emisji niektórych zanieczyszczeń, wynikający z przyjęcia łagodniejszych norm unijnych niż dotychczasowe krajowe (pomimo tendencji do ogólnego zaostrzania standardów w UE)	1. Poprawa jakości wody pitnej dzięki przyjęciu standardów unijnych (Dyr. 75/440/EWG, 75/869/EWG, 80/778/EWG)
2. Napływ odpadów (Dyr. 93/259) oraz dóbr konsumpcyjnych obniżających jakość środowiska, związane z liberalizacją handlu zagranicznego i brakiem faktycznej integracji polityk sektorowych w UE	2. Redukcja emisji zanieczyszczeń (pyły, dwutlenki azotu, spaliny samochodowe) dokonująca się pod wpływem bardziej rygorystycznych wymogów UE w tej dziedzinie. (Dyr. 80/779/EWG, 82/884/EWG, 88/77/EWG, 92/72/EWG, 94/63/UE, 96/62/UE)
3. Niekorzystne efekty środowiskowe (zwłaszcza ubytek różnorodności biologicznej) – w wyniku intensyfikacji produkcji rolnej i transportowej (przechodzenie z gospodarki niskonakładowej na wysokonakładową). Do zwiększania produkcji będą motywować wytwórców np. subwencje rolnicze w ramach wspólnej polityki rolnej, popieranie przez Unię transportu drogowego itp.	3. Długookresowe korzyści z tytułu poprawy stanu środowiska, jakości powietrza, wody itp. w postaci poprawy zdrowia oraz jakości życia
4. Wzrost kosztów bieżących podmiotów gospodarczych wynikający z przyjęcia *acquis* (np. wzrost opłat za wodę wynikający z obowiązkowego trzystopniowego oczyszczania ścieków komunalnych)	4. Standaryzacja procesów produkcji i samych produktów, wynikająca z przyjęcia prawa ochrony środowiska UE, będzie się wiązać (zwłaszcza w długim okresie) z wieloma korzyściami: – wzmocnieniem konkurencyjności polskich producentów, – wzrostem wymagań ekologicznych i lepszą jakością produktów – rozszerzeniem współpracy zagranicznej w dziedzinie produkcji redukującej ryzyko i szkody ekologiczne
5. Wyższej stopie wzrostu gospodarczego może towarzyszyć wyższe zużycie energii i emisja gazów cieplarnianych	5. Pojawienie się w polskiej polityce ochrony środowiska subwencji ekologicznych pochodzących z funduszy pomocowych (pomimo pewnej ewolucji unijnej polityki subwencjonowania, w kierunku ograniczenia subwencji i zaostrzenia wymagań wobec producentów). Subwencje ekologiczne dotyczyć będą rekompensat wypłacanych rolnikom z tytułu np. utrzymania użytków ekologicznych
6. Kosztowne inwestycje przemysłowe, szczególnie w ochronę powietrza, poprawę jakości wód i gospodarkę odpadami	6. Ograniczenie *eko-dumpingu* (zjawiska pozornego potanienia produkcji kosztem strat ekologicznych) w następstwie konieczności sprostania wymaganiom UE

7. Koszty wdrożenia *acquis* związane z realizacją nowej polityki ekologicznej. (np. przyjęciem szczegółowych zasad oraz obowiązkowym doborem środków do realizacji tej polityki zgodnie z wymogami UE)	
8. Osłabienie wagi kryteriów ekologicznych na rzecz technologicznych w niektórych dziedzinach, szczególnie w zakresie inwestycji obiektowych (może doprowadzić do wzrostu presji na środowisko) Podejście technologiczne polega na realizacji celów ekologicznych poprzez zastosowanie kosztownych środków technicznych	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Żylicz, *Costing Nature in a Transition Economy. Case Studies in Poland.*, Edward Elgar Publ. Chelthenham, 2000 oraz T. Żylicz, *Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska*, Natolin 2003.

Kolejnym ważnym aspektem przyjęcia przez Polskę wymagań ekologicznych *acquis communautaire* jest konieczność rozpoznania i oszacowania ewentualnych kosztów i korzyści, wynikających z akcesji w obszarze „środowisko".

Przegląd najistotniejszych kosztów i korzyści przedstawia tabela 2.

Powyższa lista korzyści i kosztów w obszarze „środowisko" mogłaby być zapewne bardziej obszerna. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się jednak na najbardziej spektakularnych zmianach. Celowo pominięta została szczegółowa, pieniężna wycena kosztów i korzyści z tytułu członkostwa, z uwagi na istotne rozbieżności między polskimi szacunkami wdrożenia *acquis communautaire* a szacunkami instytucji zachodnich. Te drugie są zwykle wyższe. Poza tym identyfikacja i określenie wielu kosztów ma nadal charakter wstępny. Dotyczy to głównie kosztów inwestycyjnych, niezbędnych do wdrożenia przez Polskę *acquis* w dziedzinie ochrony środowiska oraz obciążeń podmiotów gospodarczych z tytułu kosztów bieżących. Natomiast rozkład kosztów w czasie i ich wysokość, będą w przyszłości – w wielu przypadkach – zależały od decyzji Komisji Europejskiej (m.in. ze względu na małą elastyczność i niejasność niektórych przepisów europejskich). Inną trudność przy wycenie kosztów stanowi niepewność co do wysokości stopy dyskontowej, w zależności od której koszty inwestycji mogą być różnie wyceniane.

Pieniężna wycena korzyści jest jeszcze trudniejsza. Rozbieżność pomiędzy oszacowaniami dolnymi i górnymi jest znaczna i wynosi 1:5[36]. Poza tym niektóre korzyści z tytułu poprawy środowiska są trudno mierzalne, np. spadek zachorowalności. W wycenie korzyści niektóre obszary zostały pominięte, jak chociażby strefy chronione.

[36] Zob. *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report for the DGENV, Commission of the European Communities, Ecotec Ltd., Brussels 2001, s. 77.

Ogólnie można stwierdzić, że nakłady konieczne do przyjęcia przez Polskę *acquis* w dziedzinie ochrony środowiska szacowane są na około 30 mld euro, natomiast suma korzyści od 40,99 mld euro do 208,19 mld euro[37]. Wstępny bilans kosztów i korzyści oraz ich wycena wskazują więc na przewagę korzyści nad kosztami, natomiast ostateczny rezultat jest trudny do przewidzenia.

5. Uwagi końcowe

Zmiany w polskiej polityce ekologicznej po roku 2004 będą prawdopodobnie, w głównej mierze, następstwem wykorzystania procesu integracji z UE do wspierania proekologicznej restrukturyzacji gospodarki polskiej. Szczególne znaczenie dla skuteczności tej polityki będą miały: przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz implementacja *acquis* w dziedzinie ochrony środowiska. Wydaje się, że powyższe czynniki są w stanie uruchomić wiele proefektywnościowych bodźców, wpływając pozytywnie zarówno na stan gospodarki, jak i środowiska naturalnego w Polsce. Adresaci polityki ekologicznej będą prawdopodobnie silniej reagowali na owe bodźce, postępując zgodnie ze zobowiązaniami ekologicznymi i przepisami prawa środowiskowego.

Zatem w kolejnych latach należy spodziewać się raczej pozytywnych zmian w polityce ekologicznej Polski. Będą to m.in.[38]:

a) bardziej konsekwentne niż dotychczas stosowanie rynkowych instrumentów ekologicznych: opłat i podatków ekologicznych, handlu emisjami, depozytów i kaucji, ceł i podatków (VAT, akcyz)[39];
b) wykorzystanie ekologizacji gospodarki do kreowania rynku pracy;
c) wprowadzenie do oceny efektywności przemian gospodarczo-społecznych, wskaźników ekorozwoju;
d) podporządkowanie zmian prawnoinstytucjonalnych i systemowych, również w systemach zarządzania i mechanizmach finansowania ochrony środowiska, realizacji celów strategicznych[40]; dotychczas można było odnieść wrażenie, że

[37] T. Żylicz, *Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska*, Natolin 2003, s. 154.

[38] Por. *Raport: 10 lat transformacji w Polsce – ochrona środowiska*, „Instytut na rzecz ekorozwoju" Warszawa 1999, nr 1, s. 73–74.

[39] Z dotychczasowych praktyk wynika, że narzędzia rynkowe kojarzyły się administracji raczej z dużym ryzykiem, gdyż nie była ona w stanie monitorować i egzekwować wszystkich ustalonych przez siebie przepisów, m.in. ze względu na brak środków finansowych.

[40] Celów strategicznych nie należy formułować w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej, gdyż sam proces bycia członkiem Unii raczej wspomoże działania na rzecz poprawy stanu środowiska w Polsce, ale główny ciężar rozwiązania problemów ekologicznych Polski będzie spoczywał na jej wewnętrznym potencjale ekonomicznym, prawnoinstytucjonalnym i organizacyjnym.

cele ekologiczne są podporządkowane (wybierane i realizowane) pod kątem istniejących rozwiązań prawnych, instytucjonalnych itp. nie mających wiele wspólnego ze środowiskiem;

e) wykorzystanie dalszych procesów prywatyzacyjnych i BIZ dla poprawy stanu środowiska w Polsce. Szersze zaangażowanie kapitału prywatnego w przedsięwzięcia restrukturyzacyjne w przemyśle i gospodarce komunalnej prowadzić będą do odpolitycznienia decyzji o kierunkach inwestycji proekologicznych. Nie zawsze gwarantuje to korzystne dla środowiska zmiany. Z dotychczasowych jednak doświadczeń wynika, że to właśnie podmioty z udziałem kapitału zagranicznego przodowały w ekologizacji profilu i metod produkcji, we wdrażaniu ekorozwojowych wizji rozwoju oraz w transferze nowoczesnych technologii i know-how.

Literatura

Berbeka K., *Analiza i model przepływów finansowych pod kątem realizacji zobowiązań negocjacyjnych w obszarze środowisko (do roku 2006)*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002.

Bernaciak A.,Gaczek W. M, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

Kruszewska I., *Kierunki polityki UE w zakresie gospodarki odpadami. Zwiększenie odpowiedzialności producentów za wykorzystanie i przetwórstwo wtórne odpadów*, cykl seminariów: *Przepisy Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2000.

Lenain P., Peszko G., *Encouraging Environmentally Sustainable Growth in Poland*, OECD 2001.

Orłowski W. M., *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2000.

Peszko G., Kiuila O., Rączka J., *Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Paryż–Warszawa 2003.

Polityka Ekologiczna Państwa, MOŚZNiL, Warszawa 1990.

Program SCI-TECH II. Materiały konferencyjne, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Warszawa 2002.

Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze środowisko, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002.

Raport: 10 lat transformacji w Polsce – ochrona środowiska, Instytut na rzecz ekorozwoju, Warszawa 1999.

Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie regulacji stężeń zanieczyszczeń, Warszawa 1990-1991.

The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, Final Report for the DGENV, Commission of the European Communities, Ecotec Ltd., Brussels 2001.

Żylicz T., *Costing Nature in a Transition Economy. Case Studies in Poland*, Edward Elgar Publ. Chelthenham, 2000.

Żylicz T., *Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska*, Natolin 2003.

Źródła finansowania działalności polskich przedsiębiorstw, fundusze przedakcesyjne i strukturalne UE, Lubelska Fundacja Rozwoju, listopad 2002.

Aleksandra Gajdzińska

DETERMINANTS OF THE POLISH ECOLOGICAL POLICY TRANSFORMATION AS AGAINST INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION

(Summary)

The study analyses determinants of the Polish ecological policy transformation as a result of the accession to the EU. In the author`s opinion, the major changes are closely connected with the future reforms in the macro- and microeconomics spheres. However, the Natural Resources and Environment Protection *acquis communautaire* seems to be the most important determinant of the ecological policy. The study also contains a final list of the anticipated costs and benefits relating to the Natural Resources and Environment Protection *acquis communautaire* implement. In a long term benefits are provided to dominate costs. Still, the author suggests appearance of the certain limits to the ecological policy efficiency, especially in a short period. Probably, the most important difficulties will be related to: a predominant technological approach to the environmental policy in the EU, shortages of the sector policies integration and problems with a proper interpretation of some law regulations by the Polish party.

