EWA BOGACKA-KISIEL
MAREK ŁYSZCZAK

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ZADAŃ TERENOWEJ POLITYKI EKOLOGICZNEJ

1. Niemal wszystkie rozstrzygnięcia dotyczące procesów rozwojowych zapadały dotychczas na szczeblu centralnym, zgodnie z logiką funkcjonowania resortowo-branżowych priorytetów w tym zakresie; decyzje centrum podejmowane były pod kątem optymalnego wykorzystania jedynie zasobów cząstkowych, gdyż tylko takimi dysponowały samodzielnie – w granicach swoich kompetencji – poszczególne organy planistyczno-decyzyjne. Tego rodzaju praktyka sprawiła, że rozwój układu wytwórczo-produkcyjnego w danym regionie miał charakter pierwotny i dopiero w sposób wtórny dostosowywano do niego (zwykle z opóźnieniem i w niedostatecznym stopniu) techniczną infrastrukturę ochrony środowiska. Podobnie tworzono organizacyjne i ekonomiczne instrumentarium oddziaływania na ilościową i jakościową rozbudowę tej infrastruktury.

Racjonalne gospodarowanie dobrami środowiskowymi wymaga natomiast kompleksowego rozpatrywania tych zagadnień w dłuższym czasie, z jednoczesnym uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Pozyskiwanie zasobów i udostępnianie walorów przyrodniczych powinno więc odbywać się w sposób:

– zapewniający przystosowywanie systemu ochrony środowiska do aktualnego rozwoju społeczno-cywilizacyjnego i do wzrostu gospodarczego kraju i poszczególnych jego regionów,

– bezwzględnie respektujący zasadę, że gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego nie może przekraczać jego pojemności asymilacyjnej[1].

Z przytoczonych uwag wynika, że dotychczasowe scentralizowane podejście do gospodarowania zasobami środowiska naturalnego i jego ochrony wymaga istotnych zmian w kierunku szerszego uwzględnienia aspektu regionalnego. Wynika to z tego, że w praktyce mamy do czynienia z różnorodnymi zanieczyszczeniami środowiska w formie substancji gazowych, pyłowych, ciekłych, odpadów stałych, a także z różnymi środowiskowo niekorzystnymi oddziaływaniami, np. promieniowaniem cieplnym i jądrowym, wibracją, hałasem itp. Tak szeroko rozumiane zanieczyszczenia nie występują z reguły z jednakową koncentracją, a więc stan środowiska jest zróżnicowany w układzie terytorialno-regionalnym. Jeśli zaakceptujemy tezę, że jednym ze strategicznych

[1] A. Kassenberg, M. Marek: Ekorozwój – istota i realność. W: Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska. Red. S. Ginsbert-Gebert. Ossolineum. Wrocław 1988.

celów polityki ochrony środowiska jest międzyregionalne wyrównywanie ekologicznych warunków życia, pracy i wypoczynku, czyli ekologiczny egalitaryzm, to wskazane zróżnicowania muszą być uwzględniane w mechanizmach realizacji zarówno strategicznej, jak i bieżącej polityki ekologicznej państwa[2].

Na szczególne podkreślenie zasługują dwa aspekty tego problemu. Po pierwsze, w poszczególnych obszarach zróżnicowana jest na ogół środowiskowa pojemność asymilacyjna w odniesieniu do różnych substancji zanieczyszczających. Wynika to z logicznych warunków topograficznych, klimatycznych, już istniejącego stanu degradacji środowiska, a także z bilansu eksportu i importu zanieczyszczeń środowiska.

Po drugie, potrzeba przestrzenno-terytorialnego różnicowania ekonomicznych instrumentów polityki ochrony środowiska wynika stąd, że przedsiębiorstwa – emitenci działający w poszczególnych obszarach – mogą mieć zróżnicowane koszty redukcji zanieczyszczenia środowiska konkretną substancją. W tych warunkach te same cele ekologiczne, ujęte jako określona skala ogólnej redukcji emisji, mogą być osiągnięte przy różnym poziomie obciążeń fiskalnych (opłaty, kary, podatki, należności) za wyemitowanie jednostki zanieczyszczenia danego rodzaju[3].

2. Istotnym elementem regionalizacji polityki ochrony środowiska jest właściwe określenie regionów, w ramach których polityka taka byłaby realizowana, oraz stworzenie odpowiednich procedur decyzyjnych i warunków organizacyjnych. Regiony te nie powinny być wyodrębniane na podstawie kryteriów administracyjnych, lecz szeroko rozumianych kryteriów ekologicznych, uwzględniających poszczególne komponenty środowiska naturalnego. Podejście regionalne w ochronie środowiska musi być jednak widziane w szerszym kontekście globalnej polityki państwa w tym zakresie. Skuteczność podejścia regionalnego, rozumianego jako minimalizacja społecznych kosztów realizacji założonych celów ekologicznych, zależy w dużym stopniu od właściwego wkomponowania ochrony środowiska w politykę przestrzennego rozmieszczenia sił wytwórczych, politykę paliwowo-energetyczną, politykę przemian strukturalnych i postępu technicznego.

Związek podejścia regionalnego z ogólną, narodową polityką ochrony środowiska wymaga bardziej szczegółowego wyjaśnienia. Po pierwsze, podejście regionalne implikuje pewną „dekompozycję" środowiska w tym sensie, że regionalna optymalizacja dotyczy konkretnych komponentów tego środowiska, np. powietrza atmosferycznego, substancji zanieczyszczających itp. Występują tymczasem określone interakcje pomiędzy tymi komponentami lub zanieczyszczeniami. Stąd też jednym z głównych zadań narodowej polityki ochrony środowiska jest stworzenie takich rozwiązań techniczno-organizacyjnych i prawno-instytucjonalnych, aby regionalna optymalizacja poziomu zanieczyszczenia i działalności ochronnej prowadziła do ogólnej poprawy jakości środowiska w poszczególnych regionach. Po drugie, sama delimitacja regionów dla potrzeb regionalnej polityki ochrony powietrza atmosferycznego czy wód powierzchniowych powinna należeć do kompetencji instytucji centralnych (krajowych). Te in-

[2] Szerzej problematykę tę omówiono w opracowaniu: **B. Fiedor, R. Gumiński, M. Łyszczak, P. Wilczyński**: Mechanizm przymusu ekonomicznego w zakresie ochrony środowiska. PTE. Wrocław 1989 (maszynopis).

[3] Por. **B. Fiedor, P. Wilczyński**: Ochrona środowiska a przymus ekonomiczny. Ekonomista 1987, nr 6.

stytucje powinny też być odpowiedzialne za utworzenie i sprawne funkcjonowanie ogólnonarodowej sieci monitoringu ekologicznego, powiązanej – szczególnie w zakresie powietrza atmosferycznego – z siecią ogólnoeuropejską, a nawet globalną. Po trzecie wreszcie, regionalna polityka ochrony środowiska powinna znaleźć wsparcie w ogólnej polityce regionalnej państwa, polityce, która zróżnicowanie sytuacji ekologicznej w poszczególnych regionach kraju powinna traktować jako jedną z zasadniczych przesłanek kształtowania przestrzennego zagospodarowania kraju.

Nie ulega wątpliwości, że podejście regionalne w sferze polityki ochrony środowiska jest zgodne z obecnym kierunkiem reformowania stosunków społecznych i politycznych[4]. Przekształcenia te wywołują jednocześnie nowe problemy prawno-organizacyjne. Jednym z nich jest niepokrywanie się „regionów ekologiczno-ekonomicznych" z zasięgiem działania władz odpowiadających danym społecznościom lokalnym, co może wywołać wiele komplikacji, zwłaszcza w bieżącym działaniu operatywnym. Wymogi fachowej kompetencji przemawiałyby za tym, żeby regionalną (tzn. w tym przypadku dotyczącą danego regionu) polityką ochrony środowiska sterowały wyspecjalizowane agendy Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych lub odpowiednio zmodyfikowane terenowe ogniwa Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Z drugiej strony społeczność lokalna jako użytkownik czy też dysponent zasobów środowiskowych powinna mieć prawo decydowania – poprzez planowanie lub posługiwanie się środkami pośredniej regulacji środowiskowej – o jakości poszczególnych komponentów środowiska. Metodą rozwiązywania tej sprzeczności mogłoby być „zlecanie" przez poszczególne społeczności lokalne lub większe grupy, zintegrowane w wyniku własnych decyzji, planowania i realizowania polityki w tym zakresie wyspecjalizowanym podmiotom gospodarczym, koordynującym z kolei omawianą działalność w szerszej skali i dłuższym czasie. Celowe wydaje się także szerokie wykorzystywanie takich instytucji, jak związek lub porozumienie komunalne.

Mówiąc o konieczności współdziałania sąsiadujących ze sobą jednostek samorządowych szczebla podstawowego, mamy na myśli dany, wyodrębniony – np. ze względu na wymogi ochrony powietrza lub wody – region ekologiczny. Nie można jednak zapominać, że decyzje co do łącznej puli emisji czy wysokości opłaty od emisji jednostki różnych substancji zanieczyszczających w danym regionie muszą, poprzez transregionalne przerzuty zanieczyszczeń, oddziaływać na stan środowiska w wielu sąsiadujących, a nawet odległych regionach. Dotyczy to zwłaszcza podstawowego komponentu środowiska – powietrza atmosferycznego, którego jakość w wielkim stopniu decyduje także o stanie wód powierzchniowych, lasów i gleb. Dlatego też przejściu do modelu regionalnie zróżnicowanej polityki środowiskowej powinny towarzyszyć dodatkowe rozwiązania instytucjonalne, wymuszające lub zabezpieczające pewien minimalny poziom aktywności ochronnej w regionach, niezależnie od preferencji, jakie w tym względzie wykazują zamieszkujące je społeczności lokalne. Jednym z mechanizmów stymulujących takie działania powinien być system finansowych obciążeń ekologicznych za gospodarcze korzystanie ze środowiska i jego zanieczyszczanie.

---

[4] Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 16 poz. 95; ustawa z 17.5.1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 34 poz. 198.

W ramach danego regionu mówić też można o polityce wewnątrzregionalnej, a więc dotyczącej pewnego tylko obszaru tego regionu. Powstaje w związku z tym złożony problem szczegółowego zróżnicowania zakresu kompetencji poszczególnych społeczności lokalnych, jak i określania tych dziedzin w polityce ochrony środowiska, które powinny się znajdować w gestii organów administracji państwa różnych szczebli. Podkreślając zalety regionalnego podejścia do problematyki ochrony środowiska, należy jednocześnie zaznaczyć, że nie oznacza ono pełnego uspołecznienia poszczególnych grup lokalnych w sensie własnościowym. Jego istotą jest bowiem jedynie indywidualizacja sposobu korzystania z zasobów naturalnych jako dóbr publicznych oraz możliwość realizacji – granicznie oznaczonych – preferencji w tym zakresie.

3. Niezależnie od modelowych zmian o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym i kompetencyjnym zasadniczych modyfikacji wymaga także cały mechanizm finansowania zadań wynikających z regionalnej polityki ekologicznej. Dotyczy to niemal wszystkich elementów tego mechanizmu, a więc zarówno finansowania gospodarki komunalnej w obrębie gminy, jak i funkcjonowania celowych funduszy ekologicznych, stanowienia obciążeń fiskalnych, zasad cenotwórstwa, trybu i metod zasilania budżetowego, form wspierania inicjatyw społeczności lokalnych oraz sposobu aktywizacji ich kapitałów rzeczowych i pieniężnych.

Kluczowym problemem ekonomicznym w obrębie gospodarki komunalnej są zasady kształtowania cen. Badania empiryczne dotyczące powiązań między sposobem ustalania cen a rentownością poszczególnych usług wykazują, że istnieją tu silne związki o dość jednorodnym charakterze[5]. Znacząca ingerencja administracyjna w zasady kształtowania cen powoduje, że zakres swobody decyzyjnej przedsiębiorstw gospodarki komunalnej jest marginesowy. Dotacje i inne formy subwencjonowania działalności eksploatacyjnej i rozwojowej są trwałym elementem jej gospodarki finansowej, pociągając za sobą powszechnie znane, negatywne konsekwencje ekonomiczne (marnotrawstwo surowców i materiałów, brak zainteresowania poziomem kosztów i poprawą jakości świadczonych usług, nieuzasadnione przepływy środków finansowych, niechęć do podejmowania działalności komunalnej przez nowe podmioty, utrwalenie struktur monopolistycznych).

Kierunki modyfikacji w tym zakresie wydają się dosyć jasne. Reformy wymaga przede wszystkim sposób ustalania obciążeń finalnych konsumentów poszczególnych usług świadczonych przez przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej. Aktualnie przedsiębiorstwa te częściej występują w roli „księgowego" pośrednika niż samodzielnego podmiotu gospodarczego. Sytuacja ta wynika z faktu, że niektóre usługi rozliczane są na podstawie statystycznych metod szacunkowych, a nie na podstawie realnych przepływów materialno-rzeczowych, popartych odpowiednimi pomiarami ilości i jakości danej usługi.

Dobrą tego ilustracją są zasady naliczania opłat za wodę pobieraną z sieci miejskiej, podstawą których nie jest rzeczywiste zużycie, lecz administracyjnie ustalone

[5] T. Rozbicki, W. Jasiński: Finansowanie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. PTE. Wrocław 1987; W. Buland, K. Kacprzak: Ile kosztuje gospodarka komunalna. Gospodarka. Administracja Państwowa 1988, nr 10.

normy (na dobę, m^2 powierzchni itp.), zróżnicowane dla różnych grup odbiorców. Pomiarem nie jest objęte indywidualne zużycie, lecz poziom konsumpcji większej zbiorowości (budynku, osiedla). Taki mechanizm nie sprzyja oszczędnościom w zużyciu wody. Podobna sytuacja występuje w przypadku innych usług świadczonych przez gospodarkę komunalną. Skalę tego marnotrawstwa można oszacować na podstawie wyników „toruńsko-grudziądzkiego eksperymentu", polegającego na wyposażeniu gospodarstw domowych w odpowiednie urządzenia pomiarowe. Największe oszczędności uzyskano w gospodarce komunalnej w zużyciu ciepłej wody, które obniżyło się prawie do połowy, następnie w poborze energii do celów ogrzewczych, który obniżył się o 18 do 25%, w poborze gazu — o 30%, w poborze zimnej wody — o 20 do 23%[6].

Powyższe relacje wyraźnie wskazują na poważną skalę rezerw, obrazują korzyści ze wzrostu opłat, który przy jednoczesnym obniżeniu częściowo nie uzasadnionego popytu na te usługi nie wywołuje uszczerbków w budżetach gospodarstw domowych. Powinno się to zarazem przyczynić do rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej, trzeba mieć jednak świadomość, że skala zaniedbań inwestycyjnych jest tu tak znaczna, że niezbędne są również daleko idące zmiany w całym systemie finansowania lokalnej infrastruktury technicznej. Budżet państwa powinien wspierać, poprzez system ukierunkowanych dotacji, efektywne inicjatywy ekologiczne, ale nie można opierać planowania i realizowania działalności inwestycyjnej tylko na tym źródle.

4. W finansowaniu części nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza o ponadregionalnym charakterze, mogą partycypować również celowe fundusze ekologiczne szczebla centralnego. Należy jednocześnie postulować dokonanie istotnych przekształceń w mechanizmie funkcjonowania funduszy celowych[7]. Niska efektywność tej metody zasilania wynika m.in. z faktu, że działające obecnie fundusze nie tworzą sprawnego i spójnego systemu ekonomiczno-finansowego. W jego ramach funkcjonują bowiem zarówno fundusze uniwersalne o ogólnym zakresie oddziaływania, jak również fundusze wyspecjalizowane przedmiotowo. Przypisanie danym funduszom konkretnych tytułów dochodów i powiązanie ich z finansowaniem określonych zadań jest w wielu wypadkach niekonsekwentne, a czasami nawet sztuczne i przypadkowe. Powoduje to „poszufladkowanie" środków pieniężnych, co przy znacznych dysproporcjach w zasobności obecnie funkcjonujących funduszy powoduje rozproszenie środków i niską efektywność wykorzystania. Znaczną poprawę w tym zakresie można by uzyskać przez komasację funduszy, co jest uzasadnione występowaniem szeregu powiązań pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska naturalnego. Zmiany w jednym z elementów wywołują najczęściej zaburzenia w pozostałych jego składnikach. Połączenie wielu obecnie funkcjonujących funduszy w jeden zasób środków sprzyjałoby dążeniu do zapewnienia wewnętrznej spójności polityki ekologicznej i zwiększeniu jej efektywności.

Efektywne wykorzystanie tej metody finansowania ochrony środowiska wymaga skonstruowania sprawnego mechanizmu zasilania funduszy ekologicznych. Obecnie dochody poszczególnych funduszy systematycznie rosną, ale dotyczy to tylko ich nomi-

---

[6] **A. Małkiewicz:** Liczniki, licznikowanie i co dalej. Gospodarka. Administracja Państwowa 1989, nr 6.

[7] **E. Bogacka-Kisiel, M. Łyszczak:** Krytycznie o celowych funduszach ekologicznych. Aura 1989, nr 2.

nalnej wartości. Wzrost zasobności funduszy ma jak dotąd charakter skokowy, co wynika z okresowych zmian kwotowo określanego poziomu obciążeń ekologicznych[8].

Stworzenie odpowiednich warunków do powiększania zasobów celowych funduszy ekologicznych jest możliwe poprzez nadanie opłatom charakteru ceny, spełniającej rolę informatora o rzadkości, komplementarności i substytucyjności danych dóbr. Wartości tych parametrów należy określać, uwzględniając ogół stosunków towarowo-pieniężnych występujących na lokalnych rynkach określonych czynników produkcji. Wymaga to jednak właściwej wyceny zarówno wartości poszczególnych elementów środowiska, jak i wysokości poniesionych w nim szkód. Z tego względu koncepcję tę należy uznać za rozwiązanie docelowe.

Niezależnie do modyfikacji systemu ekologicznych funduszy celowych konieczne jest także dokonanie zasadniczych zmian skali i zakresu stosowania bezzwrotnych form finansowania ochrony środowiska. Dotacje i subwencje nie powinny bezpośrednio finansować przyrostu majątku produkcyjnego przedsiębiorstwa, lecz należałoby je wykorzystywać na finansowanie ryzyka i niepewności w sferze ekologicznych przedsięwzięć innowacyjnych. Instrumenty te nie powinny również spełniać funkcji regulatora rentowności jednostek gospodarczych, ich zadaniem jest bowiem tworzenie trwałych podstaw techniczno-ekonomicznych do podejmowania, rozwijania i szerokiego upowszechniania działań sprzyjających ochronie środowiska.

5. Dla wspierania ekologicznej działalności inwestycyjnej trzeba mobilizować wszystkie możliwe źródła wewnętrzne i zewnętrzne. Decydujące znaczenie w tym zakresie będą miały jednak działania podejmowane samodzielnie przez społeczności lokalne[9]. Wiąże się to z koniecznością przebudowy struktury dochodów i wydatków budżetów terenowych. Na pierwszy plan wysuwa się problematyka dochodów własnych ogniw samorządowych, co wykracza już poza tematykę tego opracowania.

Nie mniej ważne byłoby nadanie organom samorządowym uprawnień do zaciągania we własnym imieniu i na własny rachunek kredytów bankowych, a także rozszerzenie na te podmioty prawa do gromadzenia środków finansowych uzyskanych z emisji obligacji. Zwłaszcza to ostatnie źródło może mieć duże znaczenie dla finansowania gospodarki samorządowej, a w szczególności działalności inwestycyjnej w zakresie gospodarki komunalnej.

Ważne zmiany wprowadzono także do prawa bankowego, które stwarza obecnie sprzyjające warunki do powstawania nowych instytucji finansowo-kredytowych o zróżnicowanej skali, zakresie i charakterze działania. Wielu zwolenników zdobywają ostatnio koncepcje tworzenia banków regionalnych, które zajęłyby się gromadzeniem środ-

[8] Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.6.1988 zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian. Dz.U. nr 25 poz. 174; Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.1.1986 w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych. Dz.U. 1988 nr 37 poz. 295; Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.1987 w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania i ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. Dz.U. nr 41 poz. 240; Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.12.1987 w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków. Dz.U. nr 42 poz. 248.

[9] **E. Bogacka-Kisiel, M. Łyszczak:** Ogniwa terenowe jako podmioty polityki ekologicznej państwa (zarys koncepcji niezbędnych zmian systemowych). Gospodarka. Administracja Państwowa 1988, nr 19.

ków finansowych, wytyczaniem kierunków działań i organizowaniem przedsięwzięć związanych z kompleksowym rozwiązywaniem określonych problemów społeczno-gospodarczych na danym terenie. Przewiduje się m.in. powołanie Banku Tatrzańskiego, Banku Świętokrzyskiego, Banku Karkonoskiego itp. Trwają również przygotowania do utworzenia banków komunalnych, ekologicznych itp.

Kolejnym przejawem nowego podejścia do problematyki ochrony środowiska są fundacje, np. Fundacja Wspomagająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę, Polsko-Polonijna Fundacja Ekologiczna, Fundacja Ochrony Środowiska. Fundacje ekologiczne powstają również w wyniku lokalnych inicjatyw podmiotów gospodarczych, organów administracji państwowej, władz terenowych, instytucji i osób fizycznych (Lubelska Fundacja Środowiska Naturalnego, Fundacja Warta, Fundacja Ekologiczna Silesia, Fundacja Wody Bałtyku, Fundacja Rozwoju Ziemi Rzeszowskiej).

Omawiając regionalne aspekty ochrony środowiska, nie można pomijać szczególnej roli spółek wodno-ściekowych jako ważnych instytucjonalnych przejawów aktywności lokalnej. Członkowie spółek, którymi są zakłady przemysłowe, usługowe, spółdzielcze, a także ludność (szczególnie wiejska), angażują własne środki finansowe i materialne w przedsięwzięcia związane z ochroną wód przed zanieczyszczeniem. Spółki te nie są nastawione na zysk. Podkreślić jednocześnie należy, że spółki (zwłaszcza nowe) nie ograniczają się do działania w układach administracyjnych, a coraz częściej obejmują swoim zasięgiem całe lokalne zlewnie (rzeki lub jeziora). Przykładowo można tu wymienić spółki wodno-ściekowe „Liwiec", „Utrata", „Zgłowiączka", „Prosna", „Miedwie" i inne.

Kolejnym przejawem organizacyjno-finansowym innowacji wspierających przedsięwzięcia proekologiczne jest realizacja zadań w tym zakresie na podstawie umów wojewoda – przedsiębiorstwo. Jak na razie ta forma współdziałania organów administracyjnych z samodzielnymi podmiotami gospodarczymi najsilniej rozwinęła się w województwach krakowskim i katowickim.

Omawiając problemy ochrony środowiska na szczeblu terenowym, należy wreszcie wspomnieć o takich formach finansowania i realizacji przedsięwzięć, jak czyny społeczne oraz samoopodatkowanie ludności. W miarę rzeczywistych postępów w umacnianiu się idei samorządności, wspieranych odpowiednią polityką podatkową wobec ludności, rola tych źródeł finansowania potrzeb publicznych niewątpliwie wzrośnie.