Władysław BACHORZ

FINANSOWA REGULACJA ZACHOWANIA SIĘ PRZEDSIĘBIORSTW WOBEC ZAGROŻEŃ ŚRODOWISKA NATURALNEGO

I. Przedsiębiorstwo w środowisku naturalnym człowieka

Dobrodziejstwa szybkiego rozwoju cywilizacyjnego oraz rewolucji naukowo-technicznej mają swoje granice, choć stwierdzenie to może brzmieć paradoksalnie. Przekroczenie bowiem pewnych granic rozwoju wywołuje bariery dla tworzenia dodatniego salda postępu, a na horyzoncie pojawiają się kontury coraz bardziej ponurego obrazu. Jest nim zwiększające się w szybkim tempie zagrożenie środowiska naturalnego człowieka[1]. Rozprzestrzeniająca się degradacja środowiska naturalnego człowieka spowodowała, że organy międzynarodowe i krajowe podjęły i prowadzą działalność mającą na celu ustalenie i realizację programów zapobiegania dewastacji środowiska i wyrównania dających się naprawić zniszczeń. Szanse poszczególnych krajów, ośrodków i instytucji są w tej dziedzinie oczywiście różne. Różne są też ich możliwości ochrony i kształtowania środowiska.

Podstawą działania na rzecz ochrony i kształtowania środowiska naturalnego jest ujawnienie źródeł i skutków zagrożeń dla środowiska oraz samego mechanizmu i okoliczności, które towarzyszą powstawaniu tego zjawiska. Zagrożenie dla środowiska powstaje w procesach produkcji i w świadczeniu usług uznanych z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia za niezbędne. Wzrastające zapotrzebowanie na określone produkty i usługi często powoduje, że zostają wytworzone okoliczności przyzwalające na rabunkową gospodarkę zasobami naturalnymi, jak i na stosowanie takich czy innych szkodliwych dla środowiska naturalnego sposobów produkcji.

---

[1] Ostrzeżenia przed degradacją środowiska zostały wymownie sformułowane w dwóch dokumentach: Człowiek i jego środowisko (1969) oraz w Raporcie tzw. Klubu Rzymskiego (1972).

Ujemnych skutków tzw. wzmożonej "produktywizacji życia społecznego" dla ochrony środowiska naturalnego należy upatrywać w działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa bowiem jako jednostki działające na własny koszt i dla własnego zysku kierują się wyłącznie ekonomicznymi kryteriami przy czerpaniu zasobów naturalnych ze środowiska i przy wydalaniu produktu ujemnego, rezygnując często bądź unikając tzw. kosztów ogólnospołecznych dotyczących ochrony środowiska naturalnego człowieka. Trudno się zresztą temu dziwić, zwłaszcza że rachunek ekonomiczny nie uwzględnia - jak dotychczas - takich sposobów liczenia, które brałyby pod uwagę koszty ogólnospołeczne. Zapobieganie dewastacji środowiska naturalnego kosztuje i to coraz drożej, wobec tego konieczne staje się włączenie do rachunku ekonomicznego jednostek gospodarczych kosztów ochrony zasobów nieodnawialnych i ochrony tzw. dóbr wolnych. Istnieją zatem silne motywacje osłabiające lub neutralizujące wagę haseł o czystości "przestrzeni ekologicznej", tym bardziej że jej zatruwanie dokonuje się przeważnie w sposób niejako podstępny.

Warto wreszcie zwrócić uwagę i na to, że procesy produkcyjne prowadzą do stopniowego wyczerpywania się pewnych zasobów środków produkcji, zwłaszcza zasobów nieodnawialnych lub trudno odnawialnych. Ich brak lub niedostatek może pociągnąć za sobą ujemne konsekwencje dla produkcji i dla życia ludzi.

Zmiany powodowane w środowisku naturalnym działalnością gospodarczą przedsiębiorstw wymuszają na człowieku podjęcie działań zapobiegających jego degradacji. Muszą je prowadzić wszyscy, tj. państwo - organy władzy państwowej i administracji gospodarczej oraz samorządy terytorialne (na odcinkach najbardziej zagrożonych i nie zawsze uchwytnych), wytwórcy w polu swojego działania i pojedyncze osoby w miejscu swego pobytu. Szczególny obowiązek ochrony środowiska naturalnego człowieka przed uciążliwym działaniem przedsiębiorstw należy do organów władzy i administracji państwowej różnych szczebli, a także do samorządów terytorialnych uprawnionych przez społeczeństwo do tworzenia i egzekwowania prawa. Dotychczasowa działalność interwencyjna organów władzy w sferze przedsięwzięć zmierzających do ochrony środowiska naturalnego pozwala na wyodrębnienie dwóch podstawowych dziedzin, w których skoncentrowana jest profilaktyka i terapia[2].

Do pierwszej dziedziny należy eliminacja lub ograniczanie naruszania środowiska przez niszczenie, degradację lub zatruwanie biosfery, tj. przez szkodliwe oddziaływanie na zasoby odnawialne. Szkody te wywołują różne dziedziny przemysłu i rolnictwa (zwłaszcza w przypadku koncentracji produkcji), transport i aglomeracje miejskie. Drugą dziedziną

---

[2] Zob. J. B o g u s z e w s k i, Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska, "Wieś Współczesna" 1980, nr 7.

działalności ochrony środowiska jest doprowadzenie do maksymalnie oszczędnego korzystania z ograniczonych zasobów. Celem tego działania jest zapobieganie uszczuplaniu naturalnych czynników produkcji, ziemi i nieodtwarzalnych bogactw naturalnych (surowców). Do przyczyn uszczuplania zasobów naturalnych należy gwałtowny przyrost zaludnienia na świecie oraz gwałtowny wzrost masowej produkcji i transportu.

Podejmowane przez organy państwowe różnych szczebli działania na rzecz ochrony środowiska wymagają stosowania środków interwencyjnych wymuszających bądź nakłaniających wszystkie podmioty do walki z zagrożeniem środowiska. W stosunku do przedsiębiorstw za skuteczne uważa się finansowe instrumenty regulujące zachowanie się w środowisku naturalnym, gdyż ich stosowanie pozwala obciążyć przedsiębiorstwa kosztami ochrony środowiska. Rachunek ekonomiczny, na podstawie którego dokonuje się wyboru działalności gospodarczej, uwzględniałby wtedy zapewne straty wynikające z degradacji środowiska wskutek danego rodzaju działalności, jak i koszty ochrony środowiska. Koszty te mogą być związane np. z instalacją, użytkowaniem urządzeń oczyszczających ścieki lub z koniecznością korzystania z doraźnych technologii czy mniej uciążliwych surowców[3].

II. Finansowe instrumenty ochrony środowiska skierowane na przedsiębiorstwo

Najbardziej znanymi, stosowanymi przez organy władzy państwowej i administracji gospodarczej, środkami ochrony środowiska naturalnego są:

1) normy ekologiczne, kary i odszkodowania za nieprzestrzeganie standardów czystości środowiska,

2) opłaty środowiskowe,

3) dotacje i pożyczki,

4) ulgi fiskalne[4], polegające na obniżeniu wymiaru podatku dochodowego inwestorom realizującym urządzenia służące ochronie środowiska.

Inne środki, jak apele publicystów, wychowawców i naukowców (polityka przekonywania), roszczenia do sprawców o naprawę szkód (bezpośrednie układy między sprawcami a poszkodowanymi), prywatyzacja ważniejszych dóbr środowiskowych i stworzenie wyłącznych praw do dysponowania tymi dobrami (a więc zmiany warunków prawa własności), nie mają finansowego

---

[3] A. C z y ż e w s k i, Ochrona środowiska - rachunek strat i korzyści społecznych, LSW, Warszawa 1982.

[4] Ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. 1980, nr 3 poz. 6.

wyrazu ochrony środowiska, ale też nie są obojętne dla przedsiębiorstwa przy kształtowaniu jego mechanizmu gospodarowania.

Normy ekologiczne (środowiskowe) stanowią formę nakazów i zakazów adresowanych do przedsiębiorstw w sprawie ich zachowania się i postępowania w środowisku. Ukierunkowane są one na działania przedsiębiorstwa w sferze materialnej i dotyczą technicznych problemów wytwarzania, jakimi są: techniczna wydajność produkcji (sprawy produkcji małoodpadowej i bezodpadowej) i oszczędności zużycia środków produkcji (sprawy materiałochłonności, energochłonności i transportochłonności). Finansową sankcję stanowią kary pieniężne, nakładane na przedsiębiorstwo, jeśli naruszy ustanowione przepisami normy ekologiczne i przyczyni się do zniszczenia środowiska.

Środki wymienione w punktach 1 - 4 skierowane są na działania w sferze organizacyjno-regulacyjnej (informacyjnej) i dotyczą finansowego ciężaru za korzystanie i niszczenie środowiska naturalnego człowieka. Tego typu środki mają zmuszać przedsiębiorstwa do ponoszenia ciężaru finansowego za gospodarcze korzystanie i niszczenie środowiska naturalnego.

Finansowe problemy ochrony środowiska pojawiają się wraz ze stosowaniem środków typu organizacyjno-ekonomicznego, a więc wtedy, kiedy organy władzy państwowej posługują się opłatami, dotacjami i pożyczkami, ulgami podatkowymi oraz karami i odszkodowaniami w stosunku do przedsiębiorstwa za naruszenie standardów środowiska naturalnego.

Wśród stosowanych finansowych środków ochrony środowiska są takie, które pełnią rolę podobną do ceny, gdyż stanowią formę zapłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego (np. opłata za grunty przejmowane na cele nierolnicze, opłata za korzystanie z ujęć wodnych itp.) oraz za zrzucone przez jednostki gospodarcze odpady i zanieczyszczenia (opłata za ścieki przejmowana przez oczyszczalnie ścieków, przedsiębiorstwa komunalne itp.). Są też takie środki finansowe, których skutkiem jest zasilenie jednostki gospodarczej w środki pieniężne po to, aby nakłonić tę jednostkę do prowadzenia działalności ochronnej na rzecz środowiska naturalnego (dotacje na działalność inwestycyjną służącą ochronie środowiska, dotacje na zagospodarowanie produkcji odpadowej).

Wielość środków ochrony środowiska oznacza, że organy polityki gospodarczej państwa stosują różne sposoby przymuszania przedsiębiorstw do działań ochronnych. Normy ekologiczne jako tzw. środowiskowe bariery techniczno-technologiczne dla prowadzonej działalności wymuszają na przedsiębiorstwie ponoszenia nakładów finansowych na poszukiwanie czystych i oszczędnych metod produkcji, na eksploatację i zakup urządzeń ochronnych itp.

Opłaty środowiskowe, będące swego rodzaju zapłatą za gospodarcze użytkowanie środowiska, także mają zmuszać przedsiębiorstwa do przechodzenia na technologie nieszkodliwe dla środowiska, jak i oszczędne gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego, gdyż od uciążliwości danej jednostki dla środowiska zależy wysokość opłaty. Oczywiście

BIBLIOTEKA AE Poznań

warunkiem skuteczności tych opłat jest ich odczuwalność przez przedsiębiorstwa.

Inne natomiast jest znaczenie kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorstwa za dewastację środowiska naturalnego. Kary stosowane bywają wtedy, kiedy przedsiębiorstwo nie podporządkuje się (tj. naruszy) obowiązującym przepisom w sferze ochrony środowiska. Mają one zatem charakter indywidualnej represji wobec przedsiębiorstwa za zniszczenie środowiska naturalnego. I tutaj bardzo ważne staje się, aby wysokość sankcji była dla przedsiębiorstwa bardziej dokuczliwa (silniej odczuwalna) niż opłata środowiskowa czy też własne nakłady ponoszone przez przedsiębiorstwo na działalność ochronną.

Najliczniejszą grupę finansowych środków ochrony środowiska skierowanych na przedsiębiorstwa stanowią te, które pełnią rolę podobną do ceny. Są nimi opłaty za korzystanie i naruszanie środowiska. Ponoszenie opłaty przez przedsiębiorstwo jest oparte na stwierdzeniu faktu korzystania i naruszenia środowiska[5]. Opłaty za korzystanie ze środowiska naturalnego stanowią wydatek ponoszony przez przedsiębiorstwo za czerpanie ze środowiska dóbr wyczerpywalnych, a będących w sensie ekonomicznym dobrami wolnymi. Opłaty za naruszanie środowiska to także wydatek, jaki decyduje się przedsiębiorstwo ponosić za przekazywanie środowisku różnego rodzaju odpadów zbędnych dla jego produkcji i niezbywalnych innym jednostkom gospodarczym. Jest to jak gdyby zapłata Skarbowi Państwa za wytwarzanie produktu ujemnego i przekazywanie tegoż produktu do środowiska, będącego dobrem ogólnospołecznym.

Opłaty jako wydatek przedsiębiorstwa stają się elementem rachunku, tak jak każdy inny rodzaj kosztu i wpływają przez to na kształtowanie wyników tej jednostki. Każdy ich zatem wzrost lub spadek powoduje:

- w przypadku opłat za korzystanie ze środowiska - przymuszanie przedsiębiorstwa do poszukiwania takich metod produkcji, które pozwolą uniknąć całkowicie bądź znacznie obniżyć stosowanie zasobów środowiskowych obłożonych opłatą (np. budowa własnych zbiorników wodnych i zamkniętego obiegu wody zamiast korzystania ze zbiorników otwartych);
- w przypadku opłat za naruszanie środowiska - przymuszanie przedsiębiorstw do poszukiwania takich sposobów produkcji, przy których nie będzie powstawał produkt ujemny obłożony opłatą za naruszanie środowiska naturalnego, pozbycie się bowiem produktu bądź znaczne jego wyeliminowanie z procesu produkcji, albo jego własne zagospodarowanie bez przynoszenia uszczerbku środowisku uwolni przedsiębiorstwo od opłaty za naruszanie środowiska, gdyż tego naruszania nie będzie.

---

[5] Na przedsiębiorstwo nałożony zostaje przepisami prawnymi obowiązek zgłaszania właściwym organom terenowym szczebla wojewódzkiego rozmiarów pobieranych zasobów, jak też odprowadzanych do środowiska odpadów.

Opłata jako instrument mający zmuszać przedsiębiorstwa do ochrony środowiska naturalnego może być uzasadnionym i pożytecznym środkiem oddziaływania wtedy, gdy wydatek, jaki one muszą ponieść w formie opłaty, może być w ich rachunku zastąpiony wydatkiem alternatywnym o mniejszym ciężarze finansowym, a przynoszącym nie mniejszy efekt ekonomiczny, a także techniczny. Oznacza to, że opłata jako wydatek, ale także jako instrument finansowy w swoim ciężarze musi być bardziej odczuwalna przez przedsiębiorstwo niż koszt, jaki musiałoby ono ponieść, aby wyeliminować jego ujemne działanie na rzecz środowiska naturalnego. Chęć zarobienia na oszczędzaniu przez przedsiębiorstwo jest bowiem skuteczną metodą gospodarowania i w warunkach dobrego rynku nie może być przez nie pominięta (oczywiście wtedy, jeśli ono z tego rynku nie zamierza się usunąć). Taka sytuacja powstaje wtedy, gdy opłata jako instrument ochrony środowiska jest większym ciężarem niż przewidywany koszt, jaki musiałoby ponieść przedsiębiorstwo, aby usunąć szkodę w środowisku, oczywiście przy założeniu, że działania realne na rzecz ochrony środowiska są dla przedsiębiorstwa kosztami nieuniknionymi. Wtedy to koszty własnych działań na rzecz ochrony środowiska są kosztami alternatywnymi w stosunku do opłaty.

Skuteczność opłaty - zdaniem zespołu autorskiego pod kierunkiem A. Ginsberta-Geberta[6] - rośnie, jeśli opłata przestrzennie jest "dopasowana" do środowiska, które za jej pomocą chcemy chronić. Z tego też względu opłaty ponoszone przez przedsiębiorstwo z tytułu naruszenia środowiska powinny być odpowiednio zróżnicowane. Ich zróżnicowanie wiąże się z wieloma kryteriami, a w szczególności[7]:

- ze zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń podlegających ochronie w określonym stopniu,
- z wielkością i stopniem szkodliwości emitowanych zanieczyszczeń,
- z czasem, a także długotrwałością emitowania zanieczyszczeń.

Choć sugestie wymienionych autorów są jak najbardziej uzasadnione i znalazły swoje miejsce w ustawodawstwie polskim z zakresu ochrony środowiska, to uważam, że pomijają one dość zasadniczą sprawę - sprawę relacji opłaty do kosztów alternatywnych u poszczególnego wytwórcy produktu ujemnego, jakie musi on ponieść, aby uwolnić się od opłaty. Różnicowanie przestrzenne opłaty (między regionami - województwami) nie może dotykać sprawy relacji opłat za korzystanie i naruszanie środowiska do kosztów poszczególnych przedsiębiorstw. Pożądane staje się, aby przy

---

[6] Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska, pod red. A. G i n s b e r t a - G e b e r t a, Arkady, Warszawa 1976, s. 60.

[7] Tamże, s. 60.

różnicowaniu opłat odwoływać się do kryterium podmiotu, którego opłata może dotyczyć, gdyż wtedy możliwe jest spełnienie wobec wszystkich podmiotów niezbędnego warunku, aby ciężar finansowy z tytułu ponoszenia opłaty był bardziej uciążliwy dla każdego przedsiębiorstwa niż ciężar, jaki ono skłonne jest ponieść, aby uwolnić się od opłaty.

Zasugerowana wyżej jak gdyby indywidualizacja podmiotowa opłat za korzystanie i naruszanie środowiska pozwala inaczej spojrzeć na sprawy ochrony środowiska w przedsiębiorstwie. Dla przedsiębiorstwa bowiem problemem przestaje być pytanie, co lepiej wybrać - ponosić opłatę za naruszanie środowiska i sprawą się nie przejmować, czy też podjąć działania zapobiegające szkodzeniu środowisku, a rodzi się nowe u niego spojrzenie na sprawę, zakładające, że działania na rzecz ochrony środowiska są nieuniknione dla przedsiębiorstwa i ich wcześniejsze podjęcie pozwala uchronić się od większego ciężaru finansowego z tytułu opłat i dodatkowych nakładów. Słabością zaproponowanego uzupełnienia w różnicowaniu opłat za korzystanie i naruszanie środowiska naturalnego jest dalsze podwyższanie kosztu wymiaru opłaty. Myślę, że można tego w znacznym stopniu uniknąć, przekazując uprawienia wymiaru i egzekwowania opłat samorządom terytorialnym stopnia podstawowego. Wtedy to różnicowanie opłat według kryterium przestrzennego będzie zbieżne z różnicowaniem podmiotowym. Spełniony będzie wówczas warunek skuteczności opłaty za korzystanie i naruszanie środowiska, poziom bowiem opłaty będzie przewyższał koszty ewentualnych przedsięwzięć podejmowanych przez daną jednostkę.

Istnienie opłat za naruszanie środowiska nie wyklucza stosowania innych instrumentów. Przeciwnie, ich skuteczność może być wzmocniona przez odpowiedni dobór. Obok opłat mogą być stosowane kredyty preferencyjne na finansowanie inwestycji w zakresie ochrony środowiska, dotacje na dofinansowanie szczególnie kosztownych przedsięwzięć ochronnych, ulgi i zwolnienia podatkowe za prowadzenie działań ochronnych, które dla przedsiębiorstwa są po prostu dotacją.

Kredyt jako źródło finansowania każdych przedsięwzięć (ochronnych także) przedsiębiorstwa ma te cechy, że musi być zwrócony bankowi wraz z procentami za jego udostępnienie w umówionym terminie. Skorzystanie zatem przez przedsiębiorstwo z kredytu na przedsięwzięcia ochronne na rzecz środowiska ułatwia mu wprawdzie wywiązanie się z działań nieuniknionych, a zarazem uwalniających tę jednostkę z ciężaru finansowego z tytułu opłat i innych sankcji finansowych, ale jednocześnie wraz z wykorzystaniem kredytu powstaje zobowiązanie wobec banku. Dla przedsiębiorstwa pożądane jest, aby kredyt był konkurencyjny wobec spodziewanych opłat i możliwych sankcji, gdyż wtedy jest ono skłonne zaangażować pożyczony od banku pieniądz w przedsięwzięcia ochronne. Jeśli tej konkurencyjności w kredycie przedsiębiorstwo się nie dopatrzy, to nie będzie inwestować w ochronę środowiska.

Ze względu na to, że powinnością organów polityki gospodarczej jest kształtowanie warunków sprzyjających podejmowaniu przez przedsiębiorstwa

działań ochronnych na rzecz środowiska, to zadośćuczynieniem tychże organów, a przede wszystkim organów polityki finansowej państwa dla przedsiębiorstw będzie, jeśli kredyt na finansowanie ochrony środowiska będzie kredytem preferencyjnym. A. Ginsbert-Gebert w swojej pracy proponuje nawet kredyty bezprocentowe[8].

Pozbawienie kredytu oprocentowania oznacza z kolei, że jest on dla przedsiębiorstwa pożyczką terminową nie oprocentowaną, a jego "taniość" będzie mieć znaczenie zachęcające przedsiębiorstwa do podejmowania działań ochronnych na rzecz środowiska. Sprawą wątpliwą staje się udzielanie "taniego" kredytu przez banki w nowo tworzonych warunkach, w których mają one zarabiać na udzielaniu kredytu, a nie wykonywać polecenia organów polityki finansowej państwa, będące dla nich operacjami niekorzystnymi. Myślę, że istnienie taniego kredytu na podejmowanie działań ochronnych przez przedsiębiorstwa jest nieodzowne, a spór, czy banki będą chciały "taniego" kredyt udzielać, powinien być rozstrzygnięty przez organy polityki finansowej państwa i władze banku na korzyść jego istnienia[9]. Argumentem przemawiającym za takim podejściem do tegoż zagadnienia jest pilna konieczność prowadzenia na szeroką skalę działań ochronnych na rzecz środowiska.

Kolejnym finansowym instrumentem ochrony środowiska naturalnego skierowanym do przedsiębiorstw są dotacje, których źródłem mogą być zewnętrzne środki finansowe budżetów różnych szczebli i środki funduszów celowych, przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska oraz różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe mające stymulować działania ochronne na rzecz środowiska. Dla przedsiębiorstwa są to środki darmowe o celowym przeznaczeniu. Umożliwiają one prowadzenie działań na rzecz ochrony środowiska bez osobistej odczuwalności ciężaru finansowego tych działań, a także na uwolnienie się bądź zmniejszenie ciężaru finansowego

---

[8] Tamże, s. 60.

[9] Rozwiązaniem tego problemu według zasady "wilk syty owca cała" może być opłacanie odsetek od kredytu udzielanego przez banki przedsiębiorstwom na przedsięwzięcia ochronne w sferze ochrony środowiska przez samorządy terytorialne ze środków gromadzonych z opłat. Propozycja ta wymaga jednak włączenia samorządów terytorialnych w kontrolę celowości i jakości realizowanych przez przedsiębiorstwa przedsięwzięć ochronnych. Możliwe to jest przez włączenie przedstawicieli samorządów terytorialnych w nadzór wykonawczy czy też przez utworzenie - jak to było w okresie międzywojennym - samorządowej policji gospodarczej ds. ochrony środowiska, mającej w swych uprawnieniach kontrolę celowości i jakości przedsięwzięć realizowanych na rzecz ochrony środowiska.

ewentualnych opłat i sankcji finansowych. Przez zewnętrznego darczyńcę czyniony jest gest finansowy wobec przedsiębiorstwa po to, aby zechciało ono uczynić w sferze ochrony środowiska to, co organy względem niego zewnętrzne uznają za właściwe.

Ten sposób finansowania przedsięwzięć ochronnych dla środowiska dość mocno uzależnia przedsiębiorstwo od organów zewnętrznych, czyniąc je podwładnym w wykonywaniu nakładanych na niego obowiązków. Mimo pożytku, jaki odnosi środowisko, darmowe finansowanie uwalnia przedsiębiorstwo od odpowiedzialności finansowej za naruszanie środowiska. Oznacza to, że sprawca naruszania środowiska nie odczuwa skutków finansowych poniesionych na ochronę środowiska, a to pozwala wątpić, aby jego działanie w otoczeniu było nastawione na nieszkodzenie środowisku naturalnemu. Wielu ekonomistów[10] zajmujących się gospodarką finansową przedsiębiorstwa, jak i finansowymi problemami ochrony środowiska uważa, że ujemnymi skutkami dla środowiska musi być obciążony sprawca i ciężar finansowy musi być odczuwalny przez przedsiębiorstwo - sprawcę naruszenia środowiska. Takie spojrzenie na sprawę odpowiedzialności w ogóle, a w tym odpowiedzialności finansowej za naruszanie środowiska przekreśla możliwość darmowego zasilania przedsiębiorstw środkami finansowymi na ochronę środowiska. Niewielkim naruszeniem tej reguły będzie jednak mimo wszystko wyłączenie z opodatkowania dochodów przedsiębiorstw uzyskanych z zagospodarowania produkcji odpadowej.

III. Ciężar finansowy instrumentów ochrony środowiska skierowanych na przedsiębiorstwo

W latach osiemdziesiątych wiele zmieniło się na lepsze w zakresie wymuszania troski o ochronę środowiska naturalnego. Przyczyniło się do tego wydanie aktów normatywnych o ochronie środowiska[11] oraz zwiększenie zasięgu odpłatności za jego użytkowanie i naruszanie. Doskonalenie środków ochrony środowiska polegało przede wszystkim na opracowaniu systemu opłat za korzystanie i naruszanie środowiska, systemu kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska, które wraz z ekologicznymi funduszami celowymi oraz zestawem preferencji finansowych (ulgi, zwolnienia, dotacje, kredyty) tworzą ekonomiczny system ochrony środowiska, skierowany na przedsiębiorstwo. Wielość tych instrumentów

---

[10] B. P r a n d e c k a, Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze, PWE, Warszawa 1983, s. 133-135.

[11] Ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6.

oraz ich konstrukcja stanowią o rozmiarach ciężaru finansowego, jakim może być obciążone przedsiębiorstwo z tytułu korzystania i naruszania środowiska naturalnego.

Najbardziej rozbudowany obecnie jest system opłat za gospodarcze korzystanie i naruszanie środowiska. Obraz tego systemu przedstawiony został w załączonym aneksie. Środki uzyskiwane w formie opłat od przedsiębiorstw stanowią dochód funduszy ekologicznych (fundusz ochrony środowiska, fundusz gospodarki wodnej, fundusz ochrony gruntów rolnych i fundusz leśny). Bliższe przyjrzenie się przepisom regulującym zasady ustalania poszczególnych opłat pozwala stwierdzić, że:

1) obowiązujący system opłat ma dość szeroki zasięg i jest zróżnicowany przedmiotowo i terytorialnie; opłaty za poszczególne tytuły ustalane są na szczeblu wojewódzkim, wyjątek stanowi opłata za usuwanie drzew, którą to ustala i pobiera organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw ochrony środowiska stopnia podstawowego;

2) opłaty ustalane są na podstawie informacji uzyskanych z przedsiębiorstw, dotyczących rodzajów i rozmiarów zanieczyszczeń (odpadów) w ubiegłym roku kalendarzowym - oznacza to, że opłata jako zapłata za korzystanie i naruszanie środowiska może być wymierzona w roku drugim od momentu powstania uszczerbku, a obciążenie nią przedsiębiorstwa dokonywane jest zazwyczaj dopiero w roku trzecim[12]. Tak znaczne opóźnienie poboru opłaty (spowodowane tylko techniką jego ustalania) podważa mocno ideę opłaty jako instrumentu "kosztowniejszego" od wydatków, z jakimi przedsiębiorstwo powinno się liczyć podejmując działania eliminujące swoją uciążliwość dla środowiska. Wątpliwość ta wzrasta znacznie w warunkach inflacji, kiedy ma miejsce duży spadek wartości pieniądza. Ograniczona zostaje wtedy skuteczność działania opłaty w całym obszarze ochrony środowiska.

Obraz obciążeń finansowych przedsiębiorstwa z tytułu korzystania i niszczenia środowiska naturalnego zamieszczono w tabelach 1 - 4. Dane liczbowe dotyczą gospodarki uspołecznionej w okresie 1985-1987, gdyż tylko w tej sferze gospodarczej istniała możliwość (ze względu na dostępne dane liczbowe) ukazania ciężaru finansowego na tle korzyści finansowych jednostek gospodarczych. Ilustracją liczbową objęte zostały tylko te rodzaje obciążeń finansowych, które publikowane są w "Roczniku Statystycznym". Nie ukazano natomiast wydatków, jakie ponoszą przedsiębiorstwa w bezpośrednich wzajemnych rozliczeniach z osobami fizycznymi i prawnymi w formie odszkodowań za dokonane szkody, a także nie

---

[12] Informację o tak dużych opóźnieniach czasowych w egzekwowaniu opłat za dokonany uszczerbek w środowisku uzyskano w Wojewódzkim Wydziale Ochrony Środowiska w Poznaniu.

Tabela 1

Opłaty, kary i nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w przedsiębiorstwach uspołecznionych (w mln zł)

Opłaty, kary i nakłady inwestycyjne	1985	1986	1987
Opłaty ogółem	37 090,9	42 155,2	112 657,2
w tym z tytułu:			
- wyłączania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne	9 102,2	10 802,9	14 493,2
- poboru wody	4 095,3	4 902,7	10 333,7
- odprowadzania ścieków	8 034,7	7 626,3	25 448,3
- zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego	8 021,5	10 136,7	29 072,9
- usuwania drzew	3 717,0	5 110,0	7 606,0
- składowania odpadów	3 685,0	3 518,1	15 495,9
- inne	435,2	58,5	10 207,2
Kary ogółem	3 503,9	7 599,1	4 611,7
w tym z tytułu:			
- naruszenia przepisów dotyczących ochrony wód i ziemi	2 411,1	6 898,0	3 773,5
- zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego	355,2	533,0	582,8
- usuwania drzew i krzewów oraz dewastacji terenów zielonych	203,8	67,4	99,5
- nieodpowiedniego składowania odpadów	465,9	35,5	62,4
- inne	67,9	65,2	93,5
Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska	49 081,8	77 333,6	109 036,4
w tym:			
- ochrona wód	32 173,2	47 614,8	64 904,4
- ochrona powietrza atmosferycznego	9 892,5	17 307,4	22 066,0
- unieszkodliwianie i zagospodarowywanie odpadów przemysłowych oraz rekultywacja terenów ich składowania	7 016,1	12 411,4	22 066,0

cd. tab. 1

Opłaty, kary i nakłady inwestycyjne	1985	1986	1987
Nakłady inwestycyjne na gospodarkę wodną	75 780,0	103 866,1	127 603,4
w tym:			
- ujęcie i odprowadzenie wody	51 399,3	71 583,9	89 112,9
- zbiorniki i stopnie wodne	9 826,5	13 320,2	16 038,7
- regulacja i zabudowa rzek i potoków górskich	8 088,7	11 165,6	14 992,3
- obwałowania przeciwpowodziowe, instalacje pomp	6 465,5	7 796,4	7 459,5

Źródło: "Rocznik Statystyczny" 1988, tab. 35(49) s. 28 i 36 (50) s.29.

Tabela 2

Wydatki na ochronę środowiska na tle dopłat do przedsiębiorstw uspołecznionych

Lata	Wydatki przedsiębiorstw na ochronę środowiska (w mln zł)	Dopłaty (w mln zł)		Udział wydatków w dopłatach (w %)	
		razem	w tym dotacje	razem	dotacje
1985	164 456,6	1 398 993	968 906	11,8	17,0
1986	230 854,0	1 842 111	1 267 923	12,5	18,2
1987	353 878,7	2 200 279	1 420 858	16,1	24,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w "Roczniku Statystycznym" 1988, tab. 35(49), s. 28; 36(50), s. 29; 34(173), s. 113.

Tabela 3

Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska na tle dopłat do przedsiębiorstw uspołecznionych

Lata	Nakłady inwestycyjne (w mln zł)	Dopłaty (w mln zł)		Udział nakładów inwestycyjnych w dopłatach (w %)	
		razem	w tym dotacje	razem	dotacje
1985	124 861,8	1 398 993	968 906	8,9	12,9
1986	181 099,7	1 842 111	1 267 923	9,8	14,3
1987	236 609,9	2 200 279	1 420 858	10,8	16,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w "Roczniku Statystycznym" 1988, tab. 35(49), s. 28; 36(50), s. 29; 34(123), s. 113.

Tabela 4

Wydatki na ochronę środowiska na tle zysku przedsiębiorstw uspołecznionych

Lata	Wydatki przedsiębiorstw na ochronę środowiska (w mln zł)		Zysk (w mln zł)		Udział wydatków w zysku (w %)			
					razem		nakładów inwestycyjnych	
	razem	w tym:nakłady inwestycyjne	bilansowy	pomniejszony o dopłaty	bilansowy	pomniejszony o dopłaty	bilansowy	pomniejszony o dopłaty
1985	164 456,6	124 861,8	2 277 400	878 407	7,2	5,5	18,7	14,2
1986	230 854,0	181 099,7	2 933 994	1 091 883	7,9	6,2	21,1	16,6
1987	353 878,4	236 609,5	4 452 441	2 239 205	7,9	5,3	15.8	10,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w "Roczniku Statystycznym" 1988, tab. 35(49), s. 28; 36(50), s. 29; 34(173) s. 113.

uwzględniono bieżących kosztów użytkowania urządzeń służących ochronie środowiska.

Mimo wielu uproszczeń, obraz uciążliwości finansowych z tytułu korzystania i naruszania środowiska przedstawia:

1) uciążliwości, jakie ponoszą przedsiębiorstwa z tytułu korzystania z zasobów środowiska i jego naruszania w dozwolonych normami granicach (opłaty);

2) uciążliwości, jakie ponoszą przedsiębiorstwa - sprawcy przekroczenia dozwolonych normami granic naruszania środowiska (kary);

3) wydatki, jakie ponoszą przedsiębiorstwa z tytułu działań ochronnych prowadzonych na rzecz środowiska (nakłady inwestycyjne);

4) ciężar finansowy tych uciążliwości w zysku przedsiębiorstwa.

Przy obliczaniu tegoż ciężaru nie pominięto kwestii wzajemnych relacji między wydatkami na rzecz środowiska a wszelkimi rodzajami pomocy finansowej, z jakich w badanym okresie w postaci dopłat korzystały przedsiębiorstwa uspołecznione.

Uzyskane rezultaty liczbowe pozwalają na następujące spostrzeżenia i uogólnienia:

1) w badanym okresie stosowano szeroką gamę instrumentów finansowych w sferze ochrony środowiska, a wielkości poszczególnych obciążeń stale wzrastały, zachowując wyraźną tendencję wzrostową;

2) ciężar finansowy ponoszony przez przedsiębiorstwa na rzecz ochrony środowiska był dla nich bardzo mały; stanowił on w badanym okresie tylko niewielki procent ogromnych dopłat, jakie otrzymywały przedsiębiorstwa z budżetu państwa i tylko kilkuprocentowy udział w zysku tychże jednostek;

3) znaczący udział dopłat w zyskach przedsiębiorstw uspołecznionych oznacza, że budżet państwa zdejmował z tych jednostek ciężar finansowy ponoszony przez nie na rzecz środowiska.

Skuteczność finansowego systemu ochrony środowiska musiała być wątpliwa. Skutkiem powyższego jest dość znacznie zniszczone środowisko naturalne człowieka w kraju. Zamieszczona w "Rzeczpospolitej"[13] ocena sytuacji ekologicznej w Polsce w 1988 r. wskazuje na pogarszający się stan zdrowotny drzewostanów, odczuwalny wzrost odpadów przemysłowych i komunalnych, na degradację jakościową zasobów wodnych oraz na pogłębiające się procesy degradacji gleb.

---

[13] Stan, zagrożenie i ochrona środowiska w 1988 r. Dane Głównego Urzędu Statystycznego, "Rzeczpospolita" 1989, nr 32 (2266) z 7 VI 1989, s. 4.

ANEKS

Tabela I

Opłaty za wodę

Woda	Opłaty (w zł)		
	za 1 m^3 wody powierzchniowej	za 1 m^3 wody podziemnej	za 1 m^3 wody pobieranej z urządzeń zaopatrzenia w wodę *
Zużyta bezpośrednio do wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej:			
- województwa południowe	1,20		
- województwo katowickie	2,40		
- na pozostałym obszarze	2,50		
Zużyta do celów produkcyjnych wymagających wody o jakości wody do picia:			
- województwo południowe		6,00	
- na pozostałym obszarze		2,40	
Zużyta do innych celów przez zakłady:			
- województwa południowe	6,00	18,00	
- województwo katowickie	12,00		
- na pozostałym obszarze	2,40	7,20	
Pobrana na obszarze całego kraju na cele:			
- socjalne			
- zaopatrzenia ludności			
- komunalne	0,10	0,10	
- zaopatrzenia rolnictwa, nawodnień rolnych i leśnych			
Pobierana z urządzeń:			
- dla gospodarstw domowych			planowane roczne koszty utrzymania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę powiększone o narzut zysku w wysokości 10% planowana ilość pobieranej wody w danym okresie
- dla innych niż gospodarstwa domowe odbiorców			jw. tylko wskaźnik narzutu zysku 15%
- dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze materialnej **			opłata podstawowa (ustalona jw.) powiększona o 100%

* Opłatę za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia ustala terenowy organ administracji państwowej będący organem założycielskim przedsiębiorstwa eksploatującego te urządzenia.

** Z wyjątkiem jednostek gospodarki komunalnej i rolnictwa, zakładowej gospodarki mieszkaniowej i wyodrębnionych organizacyjnie jednostek zakładowej działalności socjalnej.

Ź r ó d ł o: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 XII 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków, Dz.U. 1985, nr 47, poz. 234, zm. Dz.U. 1989, nr 4 poz. 25; Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 I 1986 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, Dz.U. 1986, nr 7, poz. 39.

T a b e l a II

Opłaty* za gospodarcze korzystanie ze środowiska

i wprowadzanie w nim zmian

A. Opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego (za 1 kg substancji zanieczyszczającej)

Substancje zanieczyszczające	1988	1989	od 1990
W załączniku nr 1 do Rozp. RM z 27 VI 1988 r. (Dz.U. nr 25, poz. 174) zamieszczono 54 rodzaje substancji zanieczyszczających	od 3,6 do 36 000zł	od 4,2 do 42 000zł	od 4,8 do 48 000zł

* Opłaty te ponoszą jednostki organizacyjne i fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Ustala je i pobiera terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw ochrony środowiska stopnia wojewódzkiego na podstawie informacji przedkładanych przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne o rodzajach, ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, dotyczących roku ubiegłego.

B. Opłaty** za składowanie odpadów (stawka jednostkowa w zł za 1 tonę)

Kategorie odpadów	1988	1989	1990
I	3600	4200	4800
II	900	1050	1200
III	180	210	240
IV	90	105	120

** Opłatę za składowanie odpadów ustala także wojewódzki organ administracji państwowej na podstawie informacji uzyskanych z przedsiębiorstw, a dotyczących rozmiarów i rodzajów odpadów w ubiegłym roku kalendarzowym.

U w a g a: Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska są o 100% wyższe od opłat podstawowych dla woj. katowickiego i krakowskiego.

Ź r ó d ł o: Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 I 1986 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, Dz.U. 1986, nr 7 poz. 40; zm. Dz.U. 1988, nr 25, poz. 174.

T a b e l a III

Opłaty za ścieki *

T a b e l a III

Opłaty za ścieki *

Ścieki	Opłaty za wprowadzanie do wód lub ziemi stanowiących własność państwa (w zł)									
	1 kg ładunku BZT_5				1 kg ładunku ChZT				1 kg zawiesiny	1 kg ładunku chlorków i siarczanów
	III	II	I	jeziora	III	II	I	jeziora		
Wprowadzane z zakładów przemysłu chemicznego, ciężkiego, maszynowego i lekkiego	120	razy 25%	razy 40%	razy 100%	30	razy 25%	razy 40%	razy 100%	5	0,10
Wprowadzane z zakładów przemysłu celulozowo-papierniczego	48				31					
Z zakładów przemysłu rolno-spożywczego	30				20					
Z urządzeń kanalizacyjnych miast i wsi oraz z zakładów służby zdrowia i opieki społecznej	10				6					
Inne	53				32					

* Opłatę za ścieki ustala właściwy wojewódzki organ na podstawie informacji, którą zakład jest zobowiązany złożyć w terminie do 31 stycznia każdego roku. Informacja powinna zawierać dane o ilości, rodzaju i przeciętnym składzie wprowadzanych do wód lub do ziemi ścieków oraz o stężeniu zawartych w nich zanieczyszczeń określonych wskaźnikami: BZT_5, ChZT, zawiesiny ogólnej i ładunku, sumy chlorków i siarczanów w wodach kopalnianych. Skład ścieku ustala się w miejscu wylotu ścieków z urządzeń oczyszczających.

Ź r ó d ł o: Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 I 1986 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, Dz.U. 1986, nr 7, poz. 39.

Tabela IV

Opłata za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych miast *

Rodzaj jednostki	Sposób ustalenia opłaty
Gospodarstwa domowe	Planowane roczne koszty utrzymania i eksploatacji urządzeń kanalizacyjnych miast powiększone o narzut zysku w wysokości 10%
Inni odbiorcy niż gospodarstwa domowe	jw., tylko narzut zysku 15%
Podmioty prowadzące działalność gospodarczą w sferze materialnej **	opłata podstawowa ustalona jw., powiększona o 100%

* Opłatę za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych miast ustala terenowy organ administracji państwowej, będący organem założycielskim przedsiębiorstwa eksploatującego te urządzenia.

** Nie dotyczy jednostek gospodarki komunalnej i rolnictwa, zakładowej gospodarki mieszkaniowej i wyodrębnionych organizacyjnie jednostek zakładowej działalności socjalnej.

Ź r ó d ł o: Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 XII 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków, Dz.U. 1986, nr 47, poz. 234; zm. 1989, nr 4, poz. 25.

Władysław BACHORZ

FINANCIAL REGULATIONS OF THE BEHAVIOUR OF ENTERPRISES IN NATURAL ENVIRONMENT

Summary

The author presents financial regulations of an enterprise's behaviour in natural environment. External regulation of an enterprises behaviour in its environment is justified by the fact that enetrprises become more and more troublesome for natural environment. This is caused by wasteful exploitation of resources and growing pollution. This regulation should be executed by state and selfgoverment bodies at different levels by means of financial measures.

The author is of the opinion that the effectiveness of financial measures connected with environmental protection depends upon severity of fines to be paid by enterprises which violate the ecological balance.