Ewa BOGACKA-KISIEL

FINANSOWE PROBLEMY OCHRONY ŚRODOWISKA W PRZEDSIĘBIORSTWIE

1. Powszechnie akceptowana w ochronie środowiska zasada sprawcy mówi: kto zanieczyszcza środowisko ten za to płaci. Szacuje się, że 70-80% zanieczyszczeń środowiska pochodzi z przemysłu. Dlatego też konsekwentnie głoszony jest pogląd, że główny ciężar ochrony środowiska powinny ponosić przedsiębiorstwa przemysłowe. I tu nasuwa się pewna wątpliwość. Otóż w sumie obciążeń przedsiębiorstwa kosztami ochrony środowisk wydaje się konieczne rozróżnienie: kosztów bieżącej ochrony środowiska oraz kosztów regeneracji środowiska. Przedsiębiorstwa powinny ponosić tylko koszty bieżącej ochrony środowiska. Koszty regeneracji powinien ponosić głównie budżet. Obecne rozwiązania w zakresie systemu finansowania ochrony środowiska obciążają przedsiębiorstwa także kosztami jego regeneracji. Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska wnoszone przez przedsiębiorstwa są głównym źródłem tworzenia celowych funduszy ekologicznych. Fundusze te stanowią z kolei źródło finansowania głównie regeneracji środowiska, likwidacji skutków wieloletnich zaniedbań w dziedzinie ekologii w Polsce.

W kosztach ochrony środowiska w przedsiębiorstwach należy wyodrębnić dwie części:

(1) opłaty i podatki ekologiczne, które zasilają fundusze ekologiczne i stanowią wyraz udziału przedsiębiorstwa w kosztach ochrony środowiska ponoszonych poza nim;

(2) koszty budowy i eksploatacji urządzeń ochronnych i koszty utrzymania służb ochrony środowiska w przedsiębiorstwie jako wyraz kosztów bieżącej ochrony środowiska ponoszonych przez przedsiębiorstwo.

W przodujących firmach krajów rozwiniętych koszty ochrony środowiska sięgają od 4 do 20% kosztów produkcji (zależnie od branży)[1]. W Polsce udział kosztów ochrony środowiska w kosztach własnych przedsiębiorstw jest niski. Badania Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadzone w 268 przedsiębiorstwach produkcyjnych w 1984 roku wykazały, że łączny procentowy udział opłat ekologicznych w całkowitym koszcie własnym sprzedaży wyniósł tylko 0,63%[2]. Trudno ocenić udział kosztów bieżącej ochrony środowiska w całkowitym koszcie własnym, gdyż mimo funkcjonowania systemu kontroli i sprawozdawczości GUS przedsiębiorstwa nie dysponują odpowiednio uporządkowanymi materiałami

[1] K. Górka, Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu. Zeszyty Naukowe AE Kraków, 1985.

[2] Z. Peszko, Reforma gospodarcza a ochrona środowiska „Finanse" 1985 nr 10, s. 16.

źródłowymi w omawianej dziedzinie. Tempo postępującej degradacji środowiska wskazuje jednak na niewielką skuteczność instrumentów ekonomicznych wymuszających na przedsiębiorstwach działania na rzecz ochrony środowiska. Nikła skuteczność tych instrumentów wynika z trzech przynajmniej powodów:

1° w systemie finansowym przedsiębiorstw wkomponowane są nieliczne instrumenty służące ochronie środowiska,

2° szczupłe instrumentarium zostało niewłaściwie ukierunkowane, pole jego działania koncentruje się, w zasadzie, na przedsiębiorstwie jako podmiocie zbiorowym. Stąd też nie ma większego znaczenia czy koszty ochrony środowiska obciążają koszty wytworzenia czy też pomniejszają zysk przedsiębiorstwa,

3° gdyby konsekwentnie i radykalnie stosować rygory formalne obowiązujące w zakresie ochrony środowiska, to wówczas należałoby pokaźną liczbę zakładów przemysłowych po prostu zamknąć. Tak drastyczne działanie jest w obecnej sytuacji gospodarczej kraju tylko w niewielkim stopniu możliwe. A więc ustawodawca wprowadzając nowe instrumenty często z góry stwarza możliwości zawieszania ich pełnego stosowania, w imię zmniejszenia trapiącego gospodarkę niedoboru dóbr i usług.

2. W dotychczasowych dyskusjach i ocenach skuteczności funkcjonowania mechanizmów reformy gospodarczej w dziedzinie ochrony środowiska zdecydowanie przeważa pogląd, że reforma nie kreuje jeszcze wystarczających bodźców i dostatecznego strumienia środków finansowych i materialnych, które mogłyby być przeznaczone na ochronę środowiska w przedsiębiorstwie. Zdarzają się też opinie, że reforma gospodarcza, której założeniem jest między innymi maksymalizacja wyniku finansowego przedsiębiorstwa nie może z natury rzeczy stymulować ochrony środowiska. Jest to pogląd skrajny. Należy się jednak zgodzić z opinią, że problematyka ochrony środowiska nie była dominującą troską twórców reformy gospodarczej w okresie kształtowania jej koncepcji jak i w początkach jej wdrażania.

W pakieci ustaw, stanowiących podstawę działania przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej, można wskazać zaledwie kilka postanowień nastawionych na ochronę zagrożonego środowiska.

W ustawie o przedsiębiorstwach państwowych w art. 15 ust. 3 jest zapis, że w skład zespołu przygotowującego (dla utworzenia przedsiębiorstwa) wchodzi, między innymi, przedstawiciel organizacji działających na rzecz ochrony środowiska. Nie ma w tej ustawie zapisu, że opinia zespołu przygotowawczego jest wiążąca dla organu założycielskiego.

W ustawie o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej można wskazać kilka artykułów, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z ochroną środowiska. Dotyczą one podatku obrotowego (art. 22), podatku od nieruchomości (art. 30) oraz podatku dochodowego (art. 42).

Podatek obrotowy od sprzedaży produktów wytworzonych przy użyciu odpadów zamiast surowca pełnowartościowego obniża się o taki procent, w jakim surowiec pełnowartościowy zastąpiony został odpadami, o ile powszechnie stosowana technologia nie polega na użyciu jako surowca tylko odpadów.

Pewien związek z ochroną środowiska ma także podatek od nieruchomości. Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają grunty nie przeznaczone na cele rolnicze oraz budynki i budowle. Podatek ten mógłby zapobiegać szybkiemu kurczeniu się obszarów ziemi wykorzystywanej rolniczo (o skali problemu świadczy fakt, że jeszcze w latach siedemdziesiątych rocznie ubywało w Polsce tyle gruntów rolnych ile wynosił obszar przeciętnego powiatu). Jednak stawka podstawowa wynosi 10 zł od 1 m² (od gruntów zajętych na cele nierolnicze i nieleśne po 1 stycznia 1986 r. – 15 zł za 1 m²) co zważywszy na stale rosnącą cenę ziemi jest obciążeniem niewielkim. Podatek ten nie chroni w szczególny sposób ziem najlepszych gdyż stawka nie uwzględnia klasy gruntów, stopnia ich uzbrojenia technicznego, położenia. A przecież wzbogacenie techniki tego podatku pozwoliłoby na szersze jego wykorzystanie jako instrumentu ekonomicznego w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju. Należy także postulować zwolnienie z podatku budowli (stawka wynosi 2% wartości) służących ochronie środowiska.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1983 r. w sprawie ulg w podatku dochodowym w § 2 ust. 1 pkt 6 jest zapis, że przyznaje się ulgę z tytułu realizacji inwestycji podejmowanych w celu ochrony środowiska oraz poprawy BHP. Ulgę ustala się w wysokości 30% kosztów inwestycji. Ulga zasila fundusz rozwoju przedsiębiorstwa. Ale jej uzyskanie obwarowane było warunkiem w 1983 r. dwuletniego, w latach 1984-1985 trzyletniego, a od 1986 r. – pięcioletniego cyklu realizacji inwestycji. Ulgi podatkowe z tytułu ochrony środowiska miały spełniać rolę jednego z istotnych stymulatorów zwiększenia nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw na ochronę środowiska. Stopień wykorzystania tych ulg jest w rzeczywistości niewielki.

Przeprowadzone w 1985 r. na zlecenia ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych badania ekspertów PTE, którymi objęto 63 przedsiębiorstwa przemysłowe uciążliwe dla środowiska[3] wykazały, że żadne z badanych przedsiębiorstw nie korzystało u ulg w podatku obrotowym z tytułu wykorzystania do produkcji surowców odpadowych, chociaż udział tych surowców w zużyciu materiałowym w latach 1983-1985 wynosił średnio ok. 5%.

Ulgi systemowe z tytułu inwestycji stanowiły w 1983 r. 1,1%, a w 1984 – 1,8% ogólnej kwoty ulg w podatku dochodowym. Należy dodać, że w kwocie ulg inwestycyjnych ulgi z tytułu ochrony środowiska i poprawy warunków bhp stanowiły tylko 28,8%, zaś w ogólnej kwocie ulg zaledwie 0,7%[4]. Ulgi w podatku dochodowym z tytułu realizacji inwestycji ochronnych zrekompensowały zaledwie 12% nakładów inwestycyjnych (wobec możliwych 30%).

Niewielka skuteczność ulg podatkowych wynika z ograniczonych możliwości inwestycyjnych przedsiębiorstw. Obecny system finansowy przedsiębiorstw poprzez liczne obciążenia budżetowe istotnie ogranicza ich zasobność kapitałową. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym możliwości inwestycyjne przedsiębiorstw stał się także obowiązek wpłaty do banku kaucji w wysokości 20-50% projektowanych nakładów rozpoczynanej inwestycji (inwestycje w ochronie środowiska zostały

[3] B. Poskrobko, O ochronie środowiska służbowo i prywatnie. „Życie Gospodarcze" 1986 nr 44.
[4] J. Rzętkowski, Wybrane problemy funkcjonowania podatku dochodowego. „Finanse" 1985 nr 2.

ustawą budżetową na 1985 r. zwolnione z tego obowiązku). Poważnym czynnikiem zmniejszającym zainteresowanie ulgą podatkową jest przepis limitujący maksymalną kwotę ulg w podatku dochodowym. Należy też uwzględnić konkurencyjność ulg: wiele tytułów do ulg zasilających zysk do podziału jest łatwiejszych do osiągnięcia niż ulga z tytułu inwestycji w ochronie środowiska. Eliminacja ulg podmiotowych, uznaniowych, związanych ze wzrostem produkcji mogłaby w przyszłości zwiększyć skuteczność ulg związanych z ochroną środowiska.

Z funkcjonowaniem podatku dochodowego związany jest jeszcze jeden element systemu finansowego wspierający ochronę środowiska. Od 1984 r. kary i odszkodowania z tytułu nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie ochrony środowiska stanowią tzw. straty nieuzasadnione, zwiększające podstawę wymiaru podatku dochodowego. Powoływane już badania Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wykazały, że dodatkowe obciążenie przedsiębiorstw podatkiem dochodowym z tytułu kar wyniosło zaledwie 0,46% i wystąpiło w co drugim przedsiębiorstwie. Jeżeli dodać, że łączne obciążenie całkowitego zysku 268 badanych przedsiębiorstw z tytułu płaconych kar za odprowadzenie ścieków, zanieczyszczanie atmosfery i składowanie odpadów wyniosło 0,52% to także ten instrument ocenić należy jako mało skuteczny. Niewielka jego skuteczność wynika jednak z nikłej wciąż uciążliwości kar a nie konstrukcji samego instrumentu.

Przedsiębiorstwa nie odczuwały dolegliwości kar często dlatego, że istnieją przepisy dające im możliwość starania się o umorzenie (w całości lub w części) lub zmniejszenia kary pieniężnej. Na ich podstawie przedsiębiorstwa, którym nałożono kary pieniężne, występują z wnioskiem (po uprawomocnieniu się decyzji) za pośrednictwem właściwego organu administracji państwowej do ministra – kierownika Urzędu Ochrony Środowiska o umorzenie lub zmniejszenie kary pieniężnej.

W rezultacie kary te są dość często umarzane lub zmniejszane. Dotyczy to w szczególności średnich i małych przedsiębiorstw[5]. W 1983 r. aż 90% złożonych odwołań przyniosło pożądany przez przedsiębiorstwa skutek. Powstaje pytanie dlaczego tak się dzieje. Wydaje się, że bezwzględne egzekwowanie kar od przedsiębiorstw przy obecnym stanie wyposażenia ich w urządzenia ochrony środowiska sprawić by mogło, że kary pochłonęłyby cały zysk, a nawet w wielu przypadkach, znacznie przekraczałyby jego wysokość. Nie świadczy to jednak tylko o niskiej skuteczności kar lecz także o wadach systemu finansowego przedsiębiorstw, przede wszystkim w zakresie jego funkcji motywacyjnej a także o jego nadmiernym fiskalizmie.

Należy wyraźnie powiedzieć, że nawet najdoskonalsze instrumenty ekonomiczne wymuszające w przedsiębiorstwach decyzje sprzyjające ochronie środowiska nie wystarczą. Przedsiębiorstwo musi mieć jeszcze szansę zgromadzenia środków na inwestycje służące ochronie środowiska, a także możliwość nabycia niezbędnych instalacji.

[5] S. Drewniak, Ochrona środowiska w warunkach reformy gospodarczej. „Przyroda Polska" 1983 nr 4, oraz W. Radecki, Opłaty, kary pieniężne, grzywny. „Aura" 1984 nr 4.

3. Reforma gospodarcza spowodowała, że przedsiębiorstwa ostrożnie dysponują funduszami własnymi. Składają się na to dwie zasadnicze przyczyny: skromne możliwości zwiększenia funduszy własnych z zysku i zmniejszony dopływ kredytów bankowych. Jeżeli nawet przedsiębiorstwa zdecydują się ponosić nakłady na ochronę środowiska to możliwość ich finansowania ograniczona jest zdolnością płatniczą przedsiębiorstw i systemem podziału akumulacji. Według założeń NPSG na lata 1982-1985 budżet miał przejmować 64% zysków przedsiębiorstw, w rzeczywistości przekroczono tę wielkość (tylko podatek dochodowy przejmuje 55% zysku przedsiębiorstw). W wielu publikacjach wskazuje się, że łączny udział budżetu w wyniku finansowym przedsiębiorstw w Polsce nie jest wyższy obecnie od udziału w okresie sprzed reformy i nie jest wyższy od analogicznie rozumianego udziału w innych państwach socjalistycznych. Pamiętać jednak należy o wzrastającym zadłużeniu kredytowym przedsiębiorstw (w latach 1982-1985 o 800 mld zł). Dotychczasowe zadłużenie przedsiębiorstw na skutek decyzji inwestycyjnych lat siedemdziesiątych wynosiło w 1982 roku ok. 1 425 mld zł i jest dla nich bardzo uciążliwe. Udział środków własnych w spłacie tych kredytów kształtował się w granicach 90%. W tej sytuacji własna akumulacje przedsiębiorstw nie wystarcza na finansowanie reprodukcji prostej. Sytuację finansową przedsiębiorstw pogarsza powszechnie krytykowany podział amortyzacji między przedsiębiorstwo i budżet. W 1984 r. środki funduszu rozwoju zostały z tego powodu zubożone o około 100 mld zł. A poza tym przedsiębiorstwa muszą przeznaczyć część zysku na spłatę skonwertowanych kredytów obrotowych oraz pokryć zobowiązania wynikające z obligatoryjnych wpłat na Fundusz Obsługi Zadłużenia. Przedsiębiorstwa nie są zainteresowane rozpoczynaniem nowych inwestycji. Nawet pewne złagodzenie polityki kredytowej banku w dziedzinie kredytowania inwestycji, wprowadzenie preferencyjnego oprocentowania kredytów (na poziomie 6%) udzielanych na inwestycje w ochronie środowiska, nie wpłynęło na zwiększenie zapotrzebowania przedsiębiorstw na kredyt. Udział kredytu bankowego w finansowaniu inwestycji służących ochronie środowiska stanowi jedynie 3,5%. Większość przedsiębiorstw angażuje wyłącznie własne, często skromne środki, na inwestycje zakupowe. W rezultacie postępuje proces dekapitalizacji majątku trwałego przedsiębiorstw. Jego zewnętrznym wyrazem jest pogarszanie się jakości towarów (co też wpływa na środowisko) oraz wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą, która ma zastąpić niedostatki technicznego uzbrojenia pracy.

Ograniczenia inwestycyjne, spowodowane kryzysem gospodarczym, szczególnie dotknęły dziedzinę ochrony środowiska w starych zakładach przemysłowych. W latach 1981-1982 a nawet 1983 wiele uciążliwych przedsiębiorstw przemysłowych w ogóle nie podejmowało inwestycji ochronnych lub ograniczyło je do minimum. Jednakże załamanie inwestycji ochrony środowiska nastąpiło już w latach 1976-80, skoro plany w tej dziedzinie zostały zrealizowane w niewielkim stopniu. Narastające zaległości wymagać będą coraz większych środków finansowych. Duże przedsiębiorstwa mogą liczyć na pewien dopływ środków z zewnątrz w postaci dotacji budżetowych, kredytów. A na co mogą liczyć małe przedsiębiorstwa, także zatruwające środowisko?

Podstawowym warunkiem, aby urzeczywistnić postulaty o przeniesieniu ciężaru ochrony środowiska na sprawców jest zwiększenie zasobności kapitałowej

przedsiębiorstw. W pierwszej kolejności należy postulować zmniejszenie obciążeń przedsiębiorstw na rzecz budżetu, następnie zmodyfikowanie zasad subwencjonowania przedsięwzięć inwestycyjnych z celowych funduszy ekologicznych. Spełnienie tego postulatu jest warunkiem skutecznego stosowania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska. Odrębnym problemom jest ich ciągłe doskonalenie, wzbogacenie systemu finansowego nowymi instrumentami.

Aby rozwiązać problem ochrony środowiska w Polsce, to znaczy doprowadzić do racjonalnego wykorzystania zasobów oraz zapewnić restytucję już zużytych zasobów środowiska w stopniu oznaczającym poprawę obecnych warunków życia ludności, nie wystarczy wkomponować w system finansowy przedsiębiorstw liczne instrumenty służące ochronie środowiska. Instrumenty finansowe ochrony środowiska powinny być trwałym elementem systemu finansowego państwa. W istocie sprawa nie ogranicza się tylko do systemu finansowego ale dotyczy całego systemu ekonomicznego kraju, a więc kierowania i planowania, zarządzania, kontroli społecznej w tej dziedzinie. Niemniej ważne są zmiany w warstwie świadomości życia gospodarczego i politycznego na różnych szczeblach. W ignorowaniu praw natury oraz w wadliwie rozumianych prymatach produkcji należy szukać istotnych przyczyn katastrofalnego stanu wielu elementów środowiska naturalnego w Polsce.