

*Małgorzata Burchard-Dziubińska**

OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

1. WPROWADZENIE

Siedemnaście lat, jakie upłynęły od obrad Okrągłego Stołu i rozpoczęcia transformacji systemowej, to czas dostatecznie długi by można pokusić się o ocenę przemian, jakie zaszły w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce. W całości procesów społecznych, politycznych i gospodarczych ochrona środowiska jest tylko jednym z elementów, z pewnością nie najważniejszym, ale zyskującym, wzorem krajów najwyżej rozwiniętych, coraz wyższą rangę. W tekście podjęta została próba identyfikacji czynników, które najsilniej determinowały działania w sferze ochrony środowiska w Polsce oraz oceny dokonań w tej dziedzinie. W opracowaniu wykorzystane zostały wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę w latach 1994–1996 w grupie dużych i szczególnie uciążliwych przedsiębiorstw w województwie łódzkim, badań nad proekologiczną restrukturyzacją tzw. sektorów problemowych do 2000 r., informacje statystyczne oraz bieżące obserwacje.

2. TRUDNE POCZĄTKI PROEKOLOGICZNEJ RESTRUKTURYZACJI POLSKIEJ GOSPODARKI

W okres transformacji systemowej Polska weszła z niechlubnym dziedzictwem w postaci silnie zdegradowanego środowiska przyrodniczego. Do takiego stanu rzeczy walnie przyczynił się przemysł, a zwłaszcza silnie rozwijane po drugiej wojnie światowej górnictwo i przemysł ciężki. Powszechnie obowiązująca fetyszyczka zadań planowych powodowała dążenie do ich wykonania za wszelką cenę, także za cenę zniszczeń w środowisku. W gospodarce niedoborów, z jaką mieliśmy wówczas do czynienia, zazwyczaj brak było środków na konsekwentną realizację zaplanowanych działań proekologicznych, w tym także inwestycji w infrastrukturę ochrony środowiska przyrodniczego. Powszechnym zjawiskiem było płacenie przez przedsiębiorstwa

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Instytut Ekonomii.

pokaźnych kar za przekroczenie wymagań ochrony środowiska przy jednoczesnym premiowaniu przekroczenia planu.¹ Obszary ekologicznego zagrożenia wyodrębnione ze względu na przekroczenie dopuszczalnych stanów normatywnych co najmniej dwóch elementów środowiska lub wielokrotne bądź szczególnie uciążliwe (toksyczne) przekroczenie dopuszczalnego stanu normatywnego jednego elementu, stanowiły aż 11,3% powierzchni kraju i były zamieszkane przez 35,4% ludności.² Na terenach tych występowało całkowite załamanie stanu równowagi przyrodniczej przejawiające się w degradacji układów biologicznych i wyeliminowaniu procesów samooczyszczania, a w rezultacie wzrost zagrożenia dla zdrowia ludzi. Aby obraz ówczesnych realiów był kompletny należy jeszcze dodać niską świadomość ekologiczną społeczeństwa, w tym także kręgów władzy i biznesu, powszechne lekceważenie prawa ochrony środowiska i słabość służb odpowiedzialnych za jego egzekwowanie. Społeczności lokalne często nie były świadome istnienia potencjalnych i faktycznych zagrożeń, a opinie ekologów, lekarzy i innych specjalistów zdolnych ocenić stan zdrowia ludzi i zmiany w środowisku były ignorowane i wyciszane. Brak charakterystycznych dla demokracji procedur sprawowania władzy sprzyjał tego typu praktykom. Istniejący wówczas system opłat i kar ekologicznych był całkowicie nieskuteczny, gdyż nie oddziaływał na rachunek ekonomiczny pozbawionych samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw. Nie wykazywały one zainteresowania inwestycjami proekologicznymi, co z kolei powodowało niedorozwój branż przemysłu produkujących urządzenia służące ochronie środowiska i niemal całkowity marazm w sferze badań na rzecz rozwoju nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii. Proponowane przez komunistyczne władze działania, choć bardzo potrzebne, najczęściej były spóźnione i niewystarczające, a wobec narastania ogólnego kryzysu gospodarczego i systemowego coraz trudniej było zapewnić ich realizację. Ten okres charakteryzowało niemal powszechne w kręgach biznesu ignorowanie problemów ekologicznych.

3. EKOLOGICZNA ODNOWA W LATACH 1990

Zmiany w podejściu do ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce stały się zauważalne po wprowadzeniu reform rynkowych. Dały one podmiotom ekonomicznym nie tylko większą samodzielność decyzyjną, ale uczyniły je wrażliwymi na bodźce ekonomiczne i zmusiły do prowadzenia kalkulacji kosztów. Stosowane wcześniej opłaty i kary ekologiczne wreszcie nabrały

¹ M. Burchard-Dziubińska, *Ekologiczne i ekonomiczne aspekty restrukturyzacji przemysłu*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.

² *Ochrona środowiska – rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1993, 1998, 2000.

znaczenia ekonomicznego i stymulowały do ograniczenia szkodliwego oddziaływania na środowisko. Trzeba jednak stwierdzić, że sama transformacja systemowa nie rozwiązywała automatycznie problemów ekologicznych. Rynek ze swej natury nie jest bardziej przyjazny dla środowiska przyrodniczego od gospodarki centralnie planowanej. W obu systemach występują ujemne środowiskowe efekty zewnętrzne, a podmioty decyzyjne próbują przerzucać koszty ochrony środowiska na innych lub w przyszłość.

Na dekadę lat 1990. przypadły jednak wydarzenia, które przynajmniej na pewien czas przykuwały uwagę opinii publicznej do kwestii ochrony środowiska przyrodniczego. W Polsce zapowiedzią zmian było przyjęcie przez Sejm w 1991 r. *Polityki ekologicznej państwa*. Oceniając ją z dzisiejszej perspektywy można stwierdzić, że był to dokument nowoczesny, koncepcyjnie zbieżny z zasadą zrównoważonego rozwoju, którą wskazano jako jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. Zarówno diagnoza stanu wyjściowego, jak i wybór celów, z podziałem na krótko-, średnio- i długookresowe, nie budzą zastrzeżeń. Autorzy nie mieli wątpliwości, że stan środowiska w Polsce jest fatalny i wymaga jak najszybszego podjęcia zdecydowanych działań naprawczych. W stosunku do kilkudziesięciu najbardziej uciążliwych zakładów przemysłowych, w przypadku braku możliwości proekologicznej restrukturyzacji, dopuszczano nawet ich likwidację w ciągu 3–4 lat. W dłuższej perspektywie postulowano ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza i wody, rekultywację obszarów zdegradowanych i zmniejszenie, co najmniej o 20%, ogólnej ilości odpadów przemysłowych wymagających składowania, a także rozwój i wdrażanie przyjaznych środowisku technologii. Duże nadzieje wiązano z szerokim wykorzystaniem w polityce ekologicznej instrumentów ekonomicznych, które miały uzupełnić narzędzia regulacji bezpośredniej. Wskazano na konieczność budowy spójnego systemu prawnego, ekonomicznego, organizacyjnego, finansowego i edukacyjnego, który miał sprzyjać realizacji polityki ekologicznej poprzez efektywne użytkowanie i oszczędzanie energii, wody, surowców i materiałów. Podkreślono istotność kryteriów rynkowych, które z założenia miały stymulować działania nie tylko skuteczne pod względem ekologicznym, ale także efektywne w sensie ekonomicznym. Dokument ten odegrał wiodącą rolę w kreowaniu działań proekologicznych w okresie minionej dekady, a znaczącym dowodem zachodzących zmian było umieszczenie w 1997 r. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzenia, że państwo *zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*.³

Zmiany w podejściu do ochrony środowiska w Polsce były dodatkowo stymulowane przez debatę prowadzoną podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro (1992), którego polska delegacja była aktywnym uczestnikiem. Pozytywnym

³ Art. 5. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 1997.

efektem tamtych wydarzeń było zwrócenie uwagi społecznych i politycznych elit na skalę zagrożeń ekologicznych na świecie oraz celowość intensyfikacji międzynarodowych działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Demokratyzacja życia w Polsce, wzrost zakresu swobód obywatelskich w połączeniu z lepszym dostępem do informacji na temat stanu środowiska i związanych z tym zagrożeń ożywiły działalność pozarządowych organizacji ekologicznych. Nastąpił wyraźny wzrost zainteresowania problematyką ochrony środowiska. Coraz rzadziej mieliśmy do czynienia z kompletną ignorancją ze strony decydentów i menedżerów, a coraz częściej z dobrze zorganizowanymi społecznymi akcjami proekologicznymi. Innymi słowy, w polskim społeczeństwie i gospodarce zaczęły zachodzić istotne zmiany instytucjonalne, zarówno o formalnym jak i nieformalnym charakterze. W drugiej połowie lat 1990. ważnym stymulatorem tych zmian stało się dążenie do integracji z Unią Europejską.

4. PODSTAWY ORGANIZACYJNO-PRAWNE OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

W analizowanym okresie miała miejsce bardzo ożywiona działalność legislacyjna w zakresie prawa ochrony środowiska, za którą na poziomie krajowym odpowiada Ministerstwo Środowiska. Do zadań ministra środowiska należy tworzenie prawa, nadzór nad jego przestrzeganiem, kontrola stanu środowiska, współpraca z samorządami, organizacjami społecznymi i przedsiębiorcami, a także współpraca międzynarodowa. W terenie administrację rządową reprezentują wojewodowie. W gestii władz samorządowych pozostaje dbałość o przestrzeganie przepisów ochrony środowiska na swoim terenie, tworzenie programów rozwoju z uwzględnieniem kwestii ochrony środowiska oraz prowadzenie przez gminy inwestycji komunalnych w zakresie ochrony środowiska.

W Polsce istnieje także inspekcja ochrony środowiska, która działa jako organ administracji rządowej w postaci Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i jego wojewódzkich odpowiedników. Inspekcja kontroluje przestrzeganie prawa ochrony środowiska i prowadzi monitoring. Orzeka wysokość opłat ekologicznych, a także nakłada kary administracyjne na podmioty nieprzestrzegające przepisów.

W końcu lat 1990. uznano, że planowana integracja z Unią Europejską i nowe wyzwania rozwojowe wymagają zmiany wiodących dokumentów w dziedzinie ochrony środowiska. Tak doszło do powstania i przyjęcia do realizacji *II polityki ekologicznej państwa* (2000). Strategiczne cele wyznaczone w tym dokumencie objęły między innymi:

- takie kształtowanie polityki makroekonomicznej i polityk sektorowych, aby sprzyjały one osiągnięciu modelu zrównoważonego rozwoju,
- poprawę jakości środowiska,
- ograniczenie presji konsumpcji na środowisko,
- zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji na temat stanu środowiska i udziału w podejmowaniu decyzji,
- zapewnienie zgodności polskiej polityki ekologicznej z kierunkami i zakresem działań przyjętych w polityce ochrony środowiska Unii Europejskiej.

Duże nadzieje wiązano z przyjęciem także w 2000 r. *Długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju – Polska 2025*. Dokument ten przeszedł jednak bez echa i wygląda na to, że o jego istnieniu mało kto dziś pamięta. Dużo większe znaczenie miał natomiast *Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej oraz Stanowisko negocjacyjne Polski w zakresie ochrony środowiska*. W dokumentach tych wyznaczone zostały najważniejsze kierunki działań w latach poprzedzających integrację. W styczniu i lutym 1999 r. miała miejsce pierwsza, techniczna faza negocjacji, tzw. *screening*. Przegląd objął 170 różnych aktów prawnych, które weszły w życie do końca 1998 r., i których wdrożenie było dla Polski obowiązkowe. Zasadnicza przebudowa polskiego prawa ochrony środowiska dokonana została w latach 2000–2001. Przyjęto wówczas kilkanaście nowych ustaw, gwarantujących zbieżność polskich regulacji z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej. Proces zmian prawa ochrony środowiska trwa do dziś, choć obecnie zachodzi już z mniejszą intensywnością.

Pod koniec 2002 r. w odpowiedzi na ustalenia ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, narzucającej obowiązek aktualizowania co cztery lata polityki ekologicznej państwa, po raz kolejny dokonano stosownych modyfikacji polityki ekologicznej. Całość zawarto w dokumencie *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2013*. Generalnie stanowi ona uszczegółowienie długookresowej *II polityki ekologicznej państwa*, która zawierała ustalenia celów ekologicznych do 2010 r. i 2025 r.

5. WPŁYW UNII EUROPEJSKIEJ NA KSZTAŁTOWANIE OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

Po okresie „ekologicznego przebudzenia” w pierwszej połowie lat 1990. można było zaobserwować spadek społecznego poparcia dla reform instytucjonalnych. Dotkliwie odczuwane przez społeczeństwo wysokie koszty transformacji systemowej sprawiły, że kwestie ochrony środowiska zostały

zepchnięte na dalszy plan i wyraźnie straciły na znaczeniu wobec narastania problemu bezrobocia i kłopotów z osiągnięciem stabilizacji makroekonomicznej. W tej sytuacji zaangażowanie organów decyzyjnych w rozwiązywanie problemów ekologicznych poprzez odpowiednie kształtowanie polityki ochrony środowiska zostało nieco wymuszone przez podjęcie bliższej współpracy z Wspólnotami Europejskimi i rysującą się coraz wyraźniej szansę pełnej integracji. Można przypuszczać, że bez finansowego wsparcia środkami z pomocowych funduszy przedakcesyjnych jak i konieczności dostosowania polskiego prawa do wymogów prawa wspólnotowego, zmiany w tej dziedzinie dokonywałyby się bardziej opieszale.

W latach 1990. Wspólnoty Europejskie konsekwentnie doskonaliły i rozwijały instytucjonalne podstawy ochrony środowiska czyniąc je integralną częścią zrównoważonego rozwoju. W istocie chodzi o osiągnięcie harmonii w rozwoju sfer: społecznej, gospodarczej, przyrodniczej i instytucjonalnej w ramach pewnego ładu przestrzennego. Pojęcie trwałego i zrównoważonego rozwoju powszechnie pojawia się w dokumentach wspólnotowych od lat 1990. i dziś stanowi myśl przewodnią polityki UE. Jest obecne w Traktacie z Maastricht, różnych programach działania, Strategii Lizbońskiej i wielu innych. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju została ostatecznie sprecyzowana w dokumencie *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju UE*⁴.

Znaczenie przypisywane ochronie środowiska przyrodniczego w procesie integracji europejskiej znajduje przełożenie na konkretne projekty realizowane przy znaczącym wsparciu finansowym ze strony UE. Szacowano, że w Polsce łączne nakłady inwestycyjne na realizację polityki ekologicznej państwa z uwzględnieniem działań dostosowawczych do wymogów unijnych pochłonie w latach 2000–2010 kwotę 138 mld zł. (w cenach z 1999 r.), w tym 8% środków pochodzić będzie z funduszy UE.⁵ W latach 2004–2006 środki UE przekazane na ochronę środowiska w Polsce kształtowały się następująco:

- Fundusz Spójności 2,089 mld euro (sektor środowiska),
- Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 155,4 mln euro,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 301 mln euro,
- ISPA 1,3 mld euro (przy całkowitej wartości projektów ok. 2 mld euro).⁶

Możliwości wystąpienia efektów synergicznych między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym zostały dostrzeżone przez Radę Europejską w październiku 2003 r., a w styczniu 2004 r. Komisja Europejska opublikowała

⁴ Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej, Komunikat Komisji COM (2001), 264 Final, Bruksela 10 maja 2001.

⁵ *II polityka ekologiczna państwa*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.

⁶ G. Niesyto, *Wykorzystanie funduszy UE na ochronę środowiska – stan aktualny*, Ministerstwo Środowiska, 11 lutego 2005.

Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stymulowania technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: *Plan Działań UE w zakresie technologii środowiskowych*.⁷ W Planie tym wytyczono następujące cele:

- usunięcie przeszkód uniemożliwiających pełne wykorzystanie potencjału technologii proekologicznych dla ochrony środowiska przy jednoczesnym wzroście gospodarki i jej konkurencyjności,
- zapewnienie przyjęcia przez UE wiodącej roli w rozwoju i wdrażaniu technologii proekologicznych w nadchodzących latach,
- zapewnienie wspierania tych celów przez wszystkie grupy interesu.

Wewnątrzspółnotowa wymiana i eksport technologii proekologicznych są postrzegane jako okazja do zdobycia i/lub umocnienia pozycji na światowym rynku nowoczesnych technologii i mają służyć wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej gospodarki UE. Wymaga to także antycypowania przyszłych warunków działania w kraju i zagranicą, zdolności do oddziaływania na międzynarodowe środowisko ekonomiczne, i co szczególne ważne, zdolności do generowania innowacji. Dlatego też UE podkreśla konieczność zwiększenia dostępności finansowania dla programów pilotowych i pokazowych oraz upowszechniania obiecujących technologii. Oprócz środków Programu Ramowego Komisja przewiduje przekazywanie środków na te cele z Funduszy Strukturalnych, programu LIFE i Programu Globalnego Monitoringu Środowiska i Bezpieczeństwa. Istotną rolę przypisuje się działalności ogółouropejskiej sieci Centrów Dystrybucji Technologii. Ze względu na podwyższone ryzyko związane z rozwojem technologii proekologicznych tworzone będą specjalne instrumenty finansowe we współpracy z Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego: 500 mln euro przeznaczone zostanie na linie kredytowe dla przedsiębiorstw realizujących inwestycje w ramach programu handlu emisjami CO₂, 10 mln euro na inwestycje realizowane w ramach Wspólnych Wdrożeń i Mechanizmu Czystego Rozwoju przewidzianych w Protokole z Kioto. Rozważa się także utworzenie funduszy ryzyka kapitałowego. Zarówno już podejmowane, jak i deklarowane działania stwarzają szansę rozwoju w Polsce branż produkujących urządzenia i instalacje służące ochronie środowiska.

W ostatnich latach wyraźnym zainteresowaniem Komisji Europejskiej cieszy się również kwestia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest to koncepcja, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochrony środowiska w swoich strategiach działań na rynku, a także w stosunkach z różnymi grupami interesariuszy. Rozwój społecznie odpowiedzialnego biznesu pozostaje w bezpośredniej zależności od świadomości ekologicznej całego społeczeństwa.

⁷ Plan Działań UE w zakresie technologii środowiskowych, Komunikat Komisji, COM(2004) 38 Final, Bruksela 28 stycznia 2004.

W Polsce jesteśmy świadkami korzystnych zmian w tej dziedzinie. Przejawiają się one między innymi wzrostem aktywności pozarządowych organizacji zajmujących się ochroną środowiska. W 2001 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę poświęconą promowaniu europejskiej współpracy na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. W lutym 2005 r. KE przyjęła dokument *Working Together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy*.⁸ Specjalne projekty związane z budowaniem społecznie odpowiedzialnych strategii działania są adresowane do małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą liczyć na dofinansowanie z środków unijnych akcji popularyzatorskich, warsztatów i szkoleń.

6. ZACHOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁOWYCH WOBEC KWESTII OCHRONY ŚRODOWISKA

Przenikanie zainteresowania ochroną środowiska do działalności gospodarczej było na początku transformacji systemowej dość powolne. Z punktu widzenia przedsiębiorstw, zmiana reguł funkcjonowania gospodarki wywołała wystąpienie nowych trudności, spośród których do najważniejszych należały:

- brak wystarczających własnych środków finansowych,
- zawieszenie w „próżni instytucjonalnej” związane z, niekiedy przedłużającym się, procesem przekształceń własnościowych,
- zagrożenie bankructwem,
- przenikanie się infrastruktury przemysłowej i komunalnej powodujące kłopoty z wyodrębnieniem własności i ustaleniem odpowiedzialności za szkody środowiskowe (np. wspólne miejsko-przemysłowe kotłownie i oczyszczalnie ścieków),
- zacofanie technologiczne i wysoki stopień zużycia majątku trwałego.

Zdecydowaną większość stanowiły przedsiębiorstwa pasywne, które ochronę środowiska postrzegały jako ograniczenie własnej swobody działania i najchętniej nie angażowałyby w tę dziedzinę żadnych środków. Swoje działania ograniczały do wymuszonego przez prawo minimum. Z powodu wzrostu kosztów na skutek inwestycji proekologicznych obawiały się pogorszenia własnej sytuacji ekonomicznej i pozycji rynkowej. Dlatego też w ochronie środowiska widziały głównie ryzyko a nie szansę własnego rozwoju. Wśród tych przedsiębiorstw znalazły się firmy reprezentujące przemysł tekstylny, elektromaszynowy, spożywczy i chemiczny.

⁸ *Working Together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy*, COM, (2005) 24, Bruksela, 2 lutego 2005.

Niespełna 20% przedsiębiorstw dostrzegało pewne korzyści z proekologicznego zorientowania swojej działalności, zwłaszcza poprzez:

- ograniczanie materiał- i energochłonności produkcji,
- wdrażanie technologii bezodpadowych,
- zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w celu obniżenia kosztów związanych z uiszczaniem opłat ekologicznych,
- kształtowanie rynku poprzez promocję w wybranych kręgach odbiorców produktów wytworzonych w sposób przyjazny dla środowiska.

Wybrana przez te przedsiębiorstwa strategia miała charakter ofensywny. Trzeba jednak podkreślić, że w omawianym okresie była to ofensywa na bardzo niewielką skalę. Wynikało to z kilku przyczyn, z których najważniejsze to:

- ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw, których nie było stać ani na prowadzenie systematycznych prac B+R i udoskonalanie produkcji, ani na kosztowne kampanie reklamowe i działania marketingowe służące kształtowaniu opinii publicznej,
- niedoceniające przez kadrę menedżerską możliwości wykorzystania argumentów związanych z ochroną środowiska w walce konkurencyjnej,
- skoncentrowanie się na działaniach doraźnych, krótkookresowych, spowodowane często brakiem wiary w powodzenie przekształceń systemowych.

W owym czasie ograniczony zakres stosowania strategii ofensywnej należy uznać za zrozumiały ze względu na charakter polskiego rynku, odczuwane negatywne skutki reform i stosunkowo niski poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa. Zidentyfikowane w toku badań przypadki zainteresowania tą strategią dotyczyły przedsiębiorstw utrzymujących szersze kontakty z odbiorcami zagranicznymi z krajów zachodnich, w których ochrona środowiska wcześniej niż w Polsce uzyskała na znaczeniu.

W tym okresie w Polsce poważniejsze zainteresowanie proekologiczną restrukturyzacją wykazywały przedsiębiorstwa prywatyzowane z udziałem kapitału zagranicznego, do których „pomysł na ekologię” przywozili zagraniczni inwestorzy.

Odrębnie należy potraktować tzw. sektory problemowe, do których należą: górnictwo, zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego oraz siarki, przemysł hutniczy i metalurgiczny, przemysł zbrojeniowy, energetyka, ciężka chemia. W ciągu pierwszej dekady transformacji systemowej sektory te charakteryzowało występowanie znacznych dysproporcji między popytem a podażą, przestarzały majątek produkcyjny wymagający dużych nakładów na modernizację, słaba i pogarszająca się pozycja konkurencyjna, występowanie i nasilanie się trudności finansowych, zaangażowanie poważnych zasobów pracy, a w związku z tym silny wpływ zmian tych zasobów na stan krajowego i regionalnego rynku pracy. Ze względu na charakter produkcji, sektory te wywierały znaczną presję na środowisko przyrodnicze. Konieczność

zintegrowania ich restrukturyzacji z działaniami proekologicznymi była wielokrotnie podkreślana w licznych dokumentach rządowych, począwszy od programów naprawczych dotyczących poszczególnych sektorów, na *II polityce ekologicznej państwa i Długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju – Polska 2025* kończąc. W odniesieniu do tych sektorów przewidziano szereg ambitnych zadań, obejmujących szerokie spektrum działań o charakterze planistycznym, zarządczym, organizacyjnym oraz związanych z przemianami technologicznymi. Oprócz przemian dostosowujących te sektory do funkcjonowania w otoczeniu rynkowym, miały one prowadzić do zmniejszenia presji na środowisko poprzez poprawę efektywności energetycznej i upowszechnienie stosowania nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii. We wszystkich analizowanych programach sektorowych można znaleźć fragmenty poświęcone ochronie środowiska. Świadomość konieczności podejmowania działań proekologicznych stawała się coraz bardziej powszechna. Oceniając faktyczne dokonania należy stwierdzić, że w przypadku sektorów problemowych występował wyraźny konflikt między celami społecznymi a ekologicznymi. Kwestie ochrony środowiska traciły na znaczeniu, gdy w grę wchodziło utrzymanie miejsc pracy i ochrona przed upadłością nierentownych przedsiębiorstw.⁹

W polskich przedsiębiorstwach wyraźne przyspieszenie zmian w podejściu do kwestii ochrony środowiska zostało spowodowane wejściem Polski do UE i koniecznością szybkiego

dostosowania się do wspólnotowego prawa. Integracja z UE była dla polskich firm zarówno godziną prawdy, jak szansą dalszego rozwoju. Działania dostosowawcze są z reguły kosztowne ze względu na występujące w wielu przypadkach różnice w standardach ekologicznych, a także konieczność nadrobienia zaległości w zakresie rozwoju infrastruktury ochrony środowiska. Pewnym wyzwaniem jest także dostosowanie się do innej struktury cen. W UE regułą stało się stosowanie zasady zanieczyszczający płaci, podczas gdy w Polsce, pomimo formalnej obecności tej zasady w przepisach, niejednokrotnie dopuszcza się jej nieprzestrzeganie, zwłaszcza w przez przedsiębiorstwa z sektorów problemowych. Wiele przepisów unijnych ma charakter „techniczny” i określa standardy, które muszą być przestrzegane, aby móc sprzedawać na wspólnym rynku bez narażenia się na zarzut łamania prawa. Przykładem takiego przepisu jest Dyrektywa 96/61/WE (tzw. IPPC), nakładająca obowiązek stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT) w przypadku inwestycji modernizacyjnych i nowo podejmowanych. Pomijając fakt często występującego braku precyzyjnego określenia tych technik, otwartym pozostaje pytanie, czy ich zastosowanie zagwarantuje zachowanie lub

⁹ M. Burchard-Dziubińska, *Sektorowe programy ochrony środowiska w polskim przemyśle*, [w:] G. Dobrzyński (red.) *Teraźniejszość i przyszłość ekorozwoju w Polsce*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2002.

osiągnięcie pożądanego stanu środowiska przyrodniczego i odpowiedniego zakresu jego ochrony. Stosowanie rozwiązań wykraczających poza standardy BAT wymaga każdorazowo zgody Komisji Europejskiej.

Kolejnym przykładem problemu, z którym mogą spotkać się polskie przedsiębiorstwa jest dopuszczalność pomocy publicznej w formie formalnego i nieformalnego subsydiowania. Zatwierdzanie bądź delegalizowanie wszelkich form takiej pomocy pozostaje w gestii Komisji Europejskiej, która stoi na straży wymogów jednolitego rynku i ma zwalczać wszelkie próby psucia konkurencji. W tej sytuacji rozwinięta w Polsce działalność parabudżetowych funduszy ekologicznych oraz obserwowana dość często uległość władz wobec sektorów problemowych w zakresie umarzania ich zaległości w uiszczaniu opłat i kar ekologicznych oraz dopuszczanie do nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska mogą okazać się kwestiami spornymi.

Integracja z UE otwiera też nowe perspektywy rozwoju. Szansą jest nie tylko swobodny dostęp do szerokiego wspólnego rynku, ale także do środków finansowych przeznaczanych na ochronę środowiska. Istotne z punktu widzenia polskich przedsiębiorstw może okazać się położenie przez Komisję Europejską nacisku na rozwój technologii proekologicznych, jako sposobu na podnoszenie konkurencyjności gospodarki.

Zmiana podejścia do kwestii ochrony środowiska uwidacznia się również poprzez wzrost zainteresowania polskich firm dobrowolnymi działaniami o charakterze proekologicznym. Coraz więcej przedsiębiorstw powołuje się na zaangażowanie w ochronę środowiska w swoich materiałach reklamowych, na stronach www i kontaktach z kontrahentami. Starają się o uzyskanie certyfikatów zarządzania środowiskowego ISO 14001 lub Europejskiego systemu ek zarządzania i Audyt EMAS i informują społeczeństwo o swoich relacjach ze środowiskiem przyrodniczym. Jest to nowa jakość w polskim biznesie.

7. WNIOSKI

W okresie, jaki upłynął od rozpoczęcia transformacji systemowej można było zaobserwować w Polsce bardzo istotne zmiany w podejściu władz państwowych, przedsiębiorstw i konsumentów do ochrony środowiska przyrodniczego. Nadal koszty z tym związane nie budzą entuzjazmu, ale coraz częściej dostrzegana jest zbieżność działań proekologicznych z możliwością zwiększania konkurencyjności gospodarki, a także konieczność ponoszenia odpowiedzialności za stan środowiska przyrodniczego teraz i w przyszłości. Uzewnętrznia się to poprzez wdrażanie technologii proekologicznych pozwalających redukować zużycie surowców i energii, podejmowanie

dobrowolnych działań, takich jak uzyskiwanie certyfikatów zarządzania środowiskowego, czy włączanie kwestii ekologicznych do kodeksów etycznych. Czynnikiem przyspieszającym te zmiany była niewątpliwie integracja z Unią Europejską, która wymusiła na polskich elitach politycznych większe zainteresowanie się problemami ochrony środowiska. Duży wpływ ma także rosnąca świadomość ekologiczna polskiego społeczeństwa.

Małgorzata Burchard-Dziubińska

ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLAND IN PERIOD OF SYSTEMIC TRANSFORMATION

(Summary)

The paper summarizes the research on proecological restructurization in Polish industry. It shows how the process of systemic transformation in Poland affected the environmental management in industry. There are presented the most important indicators of proecological restructurization in companies. There are discussed: the role of market rules, the change of environmental consciousness in Polish society, the development programs of some industry sectors with strong impact on environment and the role of European Union in proecological change.