

Znaczenie narzędzi ekonomiczno-prawnych i rozwiązań organizacyjnych dla wdrażania rozwoju zrównoważonego

Franciszek Piontek
Akademia Ekonomiczna, Katowice

Recenzent: Włodzimierz Deluga
Politechnika Koszalińska

1. Wstęp

Rozwój zrównoważony i trwały jest zadaniem globalnym przynajmniej w dwóch aspektach. Na taki rozwój wskazuje się jako na postulowaną strategię, którą świat będzie zmuszony przyjąć i jej się podporządkować. Globalność rozwoju zrównoważonego i trwałego obejmuje wszystkie sfery działania każdej społeczności i każdej jednostki. Potwierdzają to rozważania zawarte w pracy „Mnożnik Cztery”. Podwójny dobrobyt – dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych [56]. W Polsce stwierdzenia powyższe znajdują swoją konkretyzację w konstytucyjnej zasadzie rozwoju zrównoważonego, a więc są składową szeroko rozumianego ustroju Państwa. W. Radecki zauważa bowiem, że ustawodawca – w hierarchii wartości konstytucyjnych – usytuował ochronę środowiska i zrównoważony rozwój obok fundamentalnych dla każdego państwa wartości takich jak niepodległość i integralność narodu [48]. Takie umocowanie rozwoju zrównoważonego i trwałego sprawia, że podejmowane są wysiłki o znaczeniu podstawowym na rzecz wdrożenia konstytucyjnej zasady. Przykładem mogą być prace Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa związane:

- ze zgłoszeniem wniosku (luty 1999) i rezducji Sejmu (marzec 1999) w sprawie przedstawienia przez Rady Ministrów projektu Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025 (druk sejmowy 848),
- z przewidywaną na listopad roku 2000 oceną Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku (plan pracy Komisji OŚŻNiL na II półrocze 2000r).

Z drugiej strony wiele rozwiązań w procesie transformacji polskiej gospodarki, sfery społecznej i przyrodniczej stanowi w praktyce zaprzeczenie idei

i strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego. Obserwowane rozbieżności upoważniają do sformułowania zapytania o przyczyny tego stanu rzeczy, o to czym w rzeczywistości uwarunkowane jest wdrażanie strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego, co stanowi czynniki barierotwórcze i ograniczają wdrażanie takiego rozwoju.

Podjęta w niniejszej pracy problematyka stanowi kontynuację i rozwinięcie rozważań podjętych w pracach [33,36] i w referatach wygłoszonych na Konferencjach naukowych, organizowanych w Ustroniu Morskim w latach 1997 i 1999 [42].

Dla niniejszych rozważań formułuje się następującą hipotezę: **Barierami ograniczającymi i uniemożliwiającymi wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego są stosowane w praktyce narzędzia ekonomiczno-prawne i rozwiązania organizacyjne.** Sposób stosowania i korzystania z tych narzędzi i rozwiązań wypracowany został również w procesach specyficznej globalizacji (wiek od XVIII do XX), ale miała ona charakter wyłącznie ekonomicznym a więc sektorowym, z przewagą zależności kolonialnych. Z tego właśnie powodu wymienione narzędzia i rozwiązania – stosowane w praktyce – uniemożliwiają a nawet wykluczają wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Dalsze stosowanie tych narzędzi wymaga ich głębokiej weryfikacji aksjologicznej i ich otwarcia na takie aksjomaty, które leżą u podstaw rozwoju zrównoważonego i trwałego.

W niniejszym referacie (i artykule) nie było możliwe objęcie analizą i oceną wszystkich narzędzi - ekonomicznych i prawnych oraz rozwiązań organizacyjnych, a także sposobu ich stosowania – z punktu kreowania bądź ograniczania możliwości wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego. Ograniczono się zatem do przedstawienia:

- sporu wokół definicji rozwoju zrównoważonego i trwałego,
- sposobu korzystania z kategorii efektywności i rachunku ekonomicznego,
- skutków jakie dla wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego wywołują wybrane rozwiązania prawne i organizacyjne.

2. Spór wokół definicji rozwoju zrównoważonego i trwałego

Rozwój zrównoważony (sustainable development) nie został wymyślony przez dyplomatów dopiero na Szczycie Ziemi (1992). Jak zauważono w pracy [56, s.199] rozwój zrównoważony to pradawna zasada kultur ludzkich. Nawet zwierzęta musiały jej przestrzegać jeszcze przed pojawieniem się człowieka. Pasożyty i drapieżniki musiały uważać, by nie wyniszczyć populacji, z której żyły. Także roślinożerne nie mogły nadmiernie wypasać swoich terenów. Oznacza to, że w rozwoju zrównoważonym chodziło o zachowanie proporcji.

Także ludzkość nie miała początkowo innego wyboru jak podporządkować się zasadom rozwoju zrównoważonego, co było czymś naturalnym i miało wymiar cywilizacyjny [56, s.199]. Tak było dopóki wzrost ludności 238 ————— *Środkowo-Pomorskie Towarzystwo Naukowe Ochrony Środowiska*

i możliwości techniczne zużywania zasobów były ograniczane. Oczywiście rzeczą jest, że nie wykluczało to możliwości prowadzenia gospodarki rabunkowej, ale w wymiarze lokalnym.

Nowa dyskusja o zrównoważeniu – w warunkach krańcowo zmienionych – wzięła swój początek z ochrony przyrody. Na początku lat 80-tych XX wieku w ramach International Union for the Conservation of Nature opracowano studium na temat zrównoważonego wykorzystania zasobów. Jego centralnym hasłem było zrównoważenie (sustainability). Następnie koncepcja ta przeszła do Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (tzw. Komisji Brundtland od nazwiska jej przewodniczącej, norweskiej premier Gro Harlem Brundtland). Raport tej Komisji łącznie z deklaracją z Rio uczynił filarem dzisiejszych usiłowań – jak stwierdza się w pracy [56, s.200] – pogodzenie celów ekologii i rozwoju. Komisja Brundtland zaprezentowała też następującą – zdaniem autorów pracy [s.200] – trochę nieprecyzyjną definicję rozwoju zrównoważonego: „Ludzkość jest w stanie uczynić rozwój zrównoważonym: zapewnić by zaspokoił on terażniejsze potrzeby, nie zagrażając zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania własnych potrzeb [14, s.8].

W tej sytuacji jest sprawą oczywistą, że w literaturze pojęcie zrównoważonego i trwałego rozwoju (w Polsce zwanego ekorozwojem) definiowane jest w sposób bardzo różny. W dostępnych definicjach akcentowane są różne aspekty tego interdyscyplinarnego pojęcia. Pewnego przeglądu tych definicji dokonali R. Kreibich i B. Poskrobko [21,46]. Również na IV Międzynarodowej Konferencji ISEE/RC,99 „Przyroda i społeczeństwo u progu następnego tysiąclecia. Globalizacja i ekologiczno-ekonomiczne problemy regionalne”, Saratow 5-9 lipiec 1999r. podjęto próbę zdefiniowania zrównoważonego rozwoju eksponując trzy podejścia do tej problematyki, na jakie wskazuje się w literaturze, a które są z nim bardzo wyraźnie związane:

- przyrodnicze – podkreślające potrzebę dostosowywania działalności gospodarczej i aktywności społecznej do istniejących możliwości ekosystemów,
- ekonomiczne – wskazujące na potrzebę równoważenia działalności gospodarczej i produktywności ekosystemów, wcześniej w ramach tego podejścia eksponowano zaspokajanie potrzeb współczesnych i przyszłych pokoleń,
- cywilizacyjne, według których równoważenie powinno odbywać się nie pod kątem istniejących technik i technologii, lecz z punktu najnowszych osiągnięć naukowych.

W dyskusji zauważono, że polityka ekologiczna i gospodarcza w warunkach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju nie są tożsame. Zdaniem uczestników Konferencji polityka ochrony środowiska powinna odnosić się ściśle do sektora przyrodniczego i jego ochrony. Natomiast polityka zrównoważonego i trwałego rozwoju powinna być ściśle sprzężona z polityką gospodarczą i społeczną, a dodać należy, że także z polityką ekologiczną.

Powołana Konferencja w Saratowie bardzo trafnie wskazała na:

- wielowymiarowość rozwoju zrównoważonego,
- jego odmienność od polityki ekologicznej i
- na potrzebę zintegrowanych ujęć tej problematyki.

Przeprowadzona analiza w miarę jednoznacznie wskazuje, że wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego zależy od:

- sposobu rozumienia tego pojęcia, w tym określenia jego zakresu przedmiotowego oraz
- stosowanych narzędzi ekonomicznych, prawnych i rozwiązań organizacyjnych, z których korzysta każda polityka.

Procesy gospodarcze – jak zaznaczono w pracach [36,37] korzystają z trzech rodzajów kapitału, a można powiedzieć, że poprzez te procesy kształtowane są wzajemne proporcje między poszczególnymi rodzajami kapitału:

- ekonomicznym (E),
- ludzkim (L),
- przyrodniczym (P).

stąd:

E : L : P

Podobny pogląd prezentują autorzy pracy [56, s.14], kiedy stwierdzają: „pilnie potrzebujemy ekonomicznych bodźców, by dać pracę większej liczbie ludzi i zużywać mniej kilowatogodzin, ton i baryłek ropy”.

Proporcje dotyczące zużywania poszczególnych kapitałów można mierzyć w różny sposób. W pracy [56] autorzy podają przykłady wskazujące na dysproporcje między energią wydatkowaną na wytworzenie określonego produktu, a energią konsumowaną w danym produkcie finalnym. Wzrost gospodarczy ukierunkowany jest przede wszystkim – jeśli nie wyłącznie – na powiększanie kapitału ekonomicznego (E). Pozostałe rodzaje kapitałów L i P jedynie – jak się podkreśla – warunkują procesy wzrostu. Z reguły też wzrost kapitału (E) odbywa się kosztem kapitału ludzkiego (L) i przyrodniczego (P). Nie ulega wątpliwości, że różne dziedziny nauki i różne instytucje, a także przedstawiciele kapitału (E) podejmują w praktyce rozważania i przedsięwzięcia zmierzające do naprawienia, czy skorygowania dysproporcji jakie wytwarzane są między poszczególnymi rodzajami kapitałów (W, L i P). Powszechnie znanymi przedsięwzięciami są: akcje charytatywne, polityka społeczna i demograficzna [36], przedsięwzięcia proekologiczne. Czy jednak owe przedsięwzięcia są w stanie wygenerować trwale tendencje do zapewnienia właściwych proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału z punktu zapewnienia trwałości rozwoju?

Art. 3, pkt. 1 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska stosuje pojęcie równowagi przyrodniczej przez którą rozumie stan,

w którym istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu na określonym obszarze człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”. W języku ekonomicznym ten ustawowy zapis może oznaczać postulowanie właściwych proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału (E : L : P).

Z kolei w oparciu o art. 3 pkt. 3a Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska – można powiedzieć – że ustawa – w sposób w miarę jasny i integralny – definiuje rozwój poprzez wskazywanie na:

- równoważenie szans dostępu do środowiska (społeczeństw, obywateli, współczesnych i przyszłych pokoleń),
- integrowanie działań politycznych,
- zachowanie równowagi przyrodniczej,
- zachowanie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

W swej istocie jednak zawarta w Ustawie definicja zrównoważonego (trwałego) rozwoju w większym stopniu akcentuje:

- rolę i znaczenie kapitału przyrodniczego (P),
- problematykę kapitału ludzkiego (L) ogranicza do zapewnienia szans dostępu, a więc jedynie do tworzenia określonych możliwości,
- problematyka kształtowania proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału (E : L : P) nie znajduje w tej definicji wyraźnego odzwierciedlenia, a w szansach dostępu nie wymienia się kapitału ekonomicznego (E),
- Pozostaje też faktem, że cytowana definicja zrównoważonego rozwoju nie została sformułowana w żadnej ustawie o znaczeniu ogólnym, np. w Konstytucji RP, a jedynie w sektorowej Ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wysoka ranga konstytucyjnej zasady zrównoważonego [48] przez ten fakt wydaje się być pomniejszana i uszczuplana.

W wyniku przeprowadzonych rozważań można wskazać na dwie kwestie, które spowodowały, że dotychczas nie zapewniono szeroko rozumianych narzędzi (ekonomicznych, prawnych i rozwiązań organizacyjnych) dla wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego a mianowicie:

- koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego nie posiada swojego adresata,
- definicja rozwoju zrównoważonego i trwałego wymaga doprecyzowania.

Odnośnie pierwszej kwestii stwierdzić należy, że Północ sądziła i nadal sądzi, że koncepcja rozwoju zrównoważonego jest po to, by nadać rozwojowi Południa charakter zrównoważony.

Natomiast Południe uważa, że termin „zrównoważony i trwały rozwój” „ukuty” został dla niezrównoważonego stylu życia Północy. Deklaracja bowiem z Rio dopuszcza obydwie interpretacje. Z jednej strony 3 i 4 zasada Deklaracji skierowane są wyraźnie ku Południowi, z drugiej strony zasady 7 i 8 kierowane

są głównie ku Północy. Zasada 7 podkreśla bowiem odpowiedzialność Północy z uwagi na jej rolę. Zasada 8 brzmi: „Dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i wyższej jakości życia dla wszystkich, państwa muszą zredukować i zlikwidować swoje wzorce produkcji i konsumpcji” [56, s.200-201]. Sektorowe traktowanie wymienionych zasad jest wygodniejsze, bowiem Północ, ani Południe nie są skłonne dokonać wyborów egzystencjalnych uwarunkowanych kompleksowym rozumieniem zasad Deklaracji z Rio.

W Polsce art. 90, ust. 3 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zobowiązuje Ministra Środowiska, wojewodów oraz rady gmin do opracowywania programów zrównoważonego rozwoju. Można jednak powiedzieć, że i ten artykuł nie posiada swojego adresata. Nie zostało bowiem wydane rozporządzenie określające maksymalny termin dla opracowywania takich programów ani nie określono konsekwencji za niedopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy. W odniesieniu do Ministerstwa – jak już w tekście zaznaczono – Sejmowa Komisja OŚZNiL inspirowała wygezekwowanie realizacji tego ustawowego wymogu.

W kwestii drugiej stwierdzić należy, że rozwój zrównoważony i trwały nie może być artykułowany poprzez definicje dotyczące poszczególnych rodzajów kapitału. Wtedy bowiem rozwój zrównoważony nie różni się od podejść sektorowych. Tymczasem rozwój zrównoważony – co należy podkreślić – jest jednością i nową jakością. Na podstawie wielu analiz – korzystną dla rozważań podjętych w niniejszym artykule - wydaje się być następująca definicja zrównoważonego (trwałego) rozwoju: **Przez zrównoważony (trwały) rozwój rozumie się kształtowanie i poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez właściwe kształtowanie proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym.** Tę definicję ukształtowały analizy zawarte w pracach [33,36,37]. Wskazana w definicji jakość życia pełni funkcje kryterialne. Analiza i ocena skuteczności stosowania narzędzi ekonomiczno-prawnych i rozwiązań organizacyjnych dla wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego przeprowadzona została w aspekcie sformułowanej definicji tego pojęcia.

3. Kategoria efektywności i rachunek ekonomiczny jako narzędzie wdrażania bądź wykluczania rozwoju zrównoważonego i trwałego

Integralne czy sektorowe traktowanie poszczególnych rodzajów kapitału (E, L i P) zależy od rodzaju efektywności zadawanej do oceny procesów funkcjonowania zarówno we wzroście gospodarczym ukierunkowanym przede wszystkim na kapitał ekonomiczny (E) jak i w rozwoju zrównoważonym i trwałym uwzględniającym trzy rodzaje kapitału (E, L i P). Przy ocenie tych procesów obowiązuje bowiem następująca zasada zgodności: **natura podmiotu ocenianego (specyfika jego działalności) – rodzaj efektywności** a w dalszym etapie - metodyka oceny i mechanizmy wdrażania. Zasada ta ma charakter aksjologiczny,

z czego oceniający nie zawsze zdają sobie sprawę. Nieprzestrzeganie tej zasady oddziałuje dezintegrująco i przyczynia się do tworzenia sektorowości i dysproporcji między kapitałami: E, L i P oraz dysproporcji wewnątrz zbiorów reprezentujących poszczególne kapitały, a więc staje się przyczyną tworzenia złych struktur, które obce są rozwojowi zrównoważonemu i trwałemu.

Przy ocenie możliwości wpisania określonego sektora w kategorię efektywności należy uwzględnić wszystkie jej rodzaje. Nie wystarcza bowiem głosić, że jakiś sektor musi być „efektywny”, np. górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo, służba zdrowia, czy szkolnictwo.

Również autorzy pracy Mnożnik Cztery wydają się podzielać ten pogląd, kiedy wskazują na siedem racji przemawiających za rewolucją efektywności: lepsze życie, mniej zanieczyszczeń i marnotrawstwa, osiąganie zysków, wykorzystanie rynków i zaprzęgnięcie gospodarki, wielokrotne wykorzystywanie kapitału – zwłaszcza w krajach rozwijających się, bezpieczeństwo międzynarodowe, sprawiedliwość pracy [56, s.12÷13].

Istnieją dwa podstawowe rodzaje efektywności: **społeczna i ekonomiczna**. Ich istota, specyfika oraz warunki konieczne i dostateczne niezbędne dla zaistnienia wyróżnionych rodzajów efektywności zostały omówione w pracach [52,29,33,36,37,38,42].

Efektywność społeczną można zapisać w sposób następujący:

$$E_s = \frac{\text{Efekt społeczny (Fs)}}{\text{Nakład (Ns)}}$$

Wyróżnienie tak rozumianej efektywności społecznej nie posiada wyłącznie charakteru teoretycznego i akademickiego. Znajduje ono bezpośrednie zastosowanie do oceny efektywności przedsięwzięć związanych z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:

- oceny efektywnego wydatkowania ekologicznych funduszy celowych, [29,34,38], które powołane zostały w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 87a Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska).
- oceny efektywności realizacji priorytetów przyjętych w programie zrównoważonego rozwoju (art.88f, ust. 3, pkt. 5 Ustawy),
- ratowania zdegradowanego środowiska przyrodniczego, które jest naszym „domem” i należy je ratować za wszelką cenę, a także – co stwierdzam na podstawie wieloletnich badań i analiz - do
- kształtowania właściwych proporcji między wykorzystaniem kapitału: ekonomicznego (w tym uprzedmiotowionego), ludzkiego i przyrodniczego (E, L i P) [37].

Efektywność społeczna to nie jest efektywność, która dotyczy akcji charytatywnej. To efektywność, w której o tym, co ma być w liczniku decyduje dekret lub ustawa (np. w Polsce - art. 5 Konstytucji RP), ale może o tym decydować również dobrze ukształtowana świadomość społeczna. Określony w taki sposób priorytet jest absolutnie ważny. Każdy niezbędny nakład musi być poniesiony, aby priorytet został zrealizowany. Jest pytaniem, czy państwo (rząd) może zrzec się swoich uprawnień w zakresie wyznaczania elementów ze zbioru (Fs) na rzecz podmiotów szczebla podstawowego (a usiłuje to uczynić, kiedy bezkrytycznie i we wszystkich wymiarach odwołuje się do rynku, a kategorię efektywności społecznej próbuje zastąpić efektywnością ekonomiczną – właściwą dla szczebla podstawowego).

W ramach efektywności społecznej (Es) należy wyróżnić efektywność ekologiczną (E_{ekol}), o której traktuje art. 88f, ust. 3, pkt 5 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Efektywność ekologiczna jako składowa efektywności społecznej jest relacją:

$$E_{ekol} = \frac{\text{Priorytet nadrzędny (Fe)}}{\text{Nakład (ekologiczny) (Ns)}}$$

Przeprowadzenie oceny w ramach efektywności Es i E_{ekol} ma charakter przede wszystkim jakościowy i można sformułować następujące kroki postępowania, których należy przestrzegać dla zapewnienia efektywności społecznej i ekologicznej wydatkowania określonych środków (ponoszenia nakładów).

- *przed podjęciem decyzji:*

- ocena poprawności stosowanych kryteriów umożliwiających zaliczenie odpowiednich elementów do zbiorów priorytetów (Fs) i podzbioru (Fe), występujących w liczniku (w zapisie efektywności społecznej i ekologicznej zgodnie z art. 88f., ust. 3, pkt. 1 i 2 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). Właśnie od realizacji przyjętych priorytetów zależy wdrażanie zrównoważonego i trwałego rozwoju. Owszem prawdą jest, że polska ustawa akcentuje zbiór priorytetów przyrodniczych (P) stanowiących składowe rozwoju zrównoważonego i trwałego, ale praca Mnożnik Cztery – uzasadnia niniejsze rozumowania i uświadamia, że można i należy je rozszerzyć na trzy rodzaje kapitału E, L i P w ramach efektywności społecznej (E_s), której składową jest efektywność ekologiczna (E_{ekol}).
- porównanie przyjętych priorytetów (lub celów społecznych) z priorytetami standardowymi (celami standardowymi) ustalonymi na zasadzie dedukcji z koncepcji rozwoju zrównoważonego lub z dokumentów światowych - np. z kategoriami zawartymi w Agendzie 21 albo określonymi w polityce eko-

logicznej państwa [45]. Należą tu także wskazania dotyczące rozwoju zrównoważonego i trwałego, które wynikają z dokumentów Stolicy Apostolskiej [15, 16, 32],

- porównanie przyjętych priorytetów z obowiązującymi unormowaniami prawnymi dotyczącymi wydatkowania określonych funduszy, np. ekologicznych funduszy celowych,
- *po jej wykonaniu:*
- porównanie zrealizowanych priorytetów (celów) z priorytetami (celami) przyjętymi do realizacji.

Pamiętać przy tym należy, że powinna obowiązywać zasada hierarchizacji zarówno samych priorytetów, jak i kryteriów ich ustalania. W praktyce bardzo często obowiązujące rozwiązania dotyczące m. in. wydatkowania celowych funduszy ekologicznych - nie przestrzegają tej zasady.

W przypadku efektywności społecznej (ekologicznej) ważny jest stopień realizacji przyjętych celów (priorytetów) działania. Ponoszony na ich realizację nakład ma znaczenie drugorzędne, co nie oznacza, że należy marnować wydatkowane środki (pieniądze). Jest jednak nieporozumieniem, kiedy instytucje odpowiedzialne za wydatkowanie środków w ramach efektywności społecznej i ekologicznej (w myśl art. 88f, ust. 3 pkt. 5 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) usiłują swoją efektywność dokumentować przy pomocy wskaźnika malejących nakładów np. na tonę zatrzymanych zanieczyszczeń (co w wymiarze ekonomiczno-sektorowym wydaje się być i jest słuszne) i to w sytuacji, gdy stopień realizacji przyjętych priorytetów (w praktyce rozproszonych w ogromnej liczbie tzw. przedsięwzięć priorytetowych ustalonych przez niektóre wojewódzkie fundusze OŚiGW) – nie wskazuje na jednoznaczną realizację priorytetu nadrzędnego [29].

Można przyjąć, że przy **wydatkowaniu środków w ramach efektywności społecznej i ekologicznej obowiązują dwie zasady:**

- **realizacja priorytetu jest nadrzędna w stosunku do wydatkowanych środków,**
- **z drugiej jednak strony obowiązuje zasada nie marnowania – czyli oszczędzania – środków wydatkowanych na realizację poszczególnych priorytetów, a więc chodzi o powiązanie efektywności społecznej, w tym ekologicznej z efektywnością ekonomiczną.**

Zrealizowanie tych dwóch zasad w praktyce będzie możliwe, jeśli dla poszczególnych priorytetów (celów strategicznych) zostaną opracowane przynajmniej dwa alternatywne programy prowadzące do ich osiągnięcia. Z dużym

uproszczeniem dla priorytetu „zmniejszenie zagrożenia zdrowia” – poprzez poprawę jakości powietrza - można przyjąć następujące programy:

- ograniczenie emisji pyłów i gazów pochodzących z emisji przemysłowej, której efekty często osiągane są w znacznej odległości (5÷10 tys. km),
- zmniejszenie niskiej emisji na danym obszarze poprzez:
 - program gazyfikacji,
 - program wykorzystania ciepła z elektrowni w sposób zintegrowany, np.: w powiązaniu z własnymi źródłami paliw.

Przyjęty program realizacji priorytetu uzasadnia wydatkowanie określonych nakładów niezbędnych dla realizacji celu nadrzędnego, jakim w zapisie (E_{ekol}) jest nadrzędny priorytet. Z kolei minimalizacja nakładów na realizację składowych tego programu zapewnia efektywność ekonomiczną na drodze realizacji priorytetu (nadrzędnego celu) podjętego z punktu efektywności społecznej (E_s) w tym ekologicznej (E_{ekol}). W tej sytuacji dyskusja nad kosztem poniesionym na tonę zatrzymanych pyłów i gazów z punktu stopnia realizacji priorytetu nie znajduje uzasadnienia. Można empirycznie udowodnić, że wydatkowaniu środków preferencyjnego finansowania na redukcję pyłów i gazów w niektórych przypadkach towarzyszy wzrost zatrzymanych emisji przy braku zmian jakości powietrza, a więc zjawisko świadczące co najmniej o wątpliwym realizowaniu priorytetu nadrzędnego [29].

W wyniku proponowanych procedur efektywność społeczna i ekologiczna (jako jej składowa), którą przyjęto za punkt wyjścia dla naszych rozważań - nad narzędziami wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego - została potraktowana w sposób zintegrowany z efektywnością ekonomiczną.

W przypadku **efektywności ekonomicznej** warunkiem koniecznym jej istnienia jest relacja nakładu do efektu, przy czym mierzalny jest zarówno nakład jak i efekt oraz odniesienie tej relacji do właściwego kryterium (warunek dostateczny), którym w gospodarce rynkowej mogą być: różne mierniki, a w szczególności: stopa procentowa na rynku pieniężnym, średnia stopa zysku oraz szeroko rozumiane normy prawne artykułujące różnego rodzaju kryteria, w tym finansowe i podatkowe, kryteria podziału zysku, dochodów itd.

W strategii wzrostu gospodarczego efektywność ekonomiczna przyjmuje postać:

$$E_e = \frac{P}{N} \geq r$$

przy czym (r) oznacza kryterium odniesienia – stopa procentowa na rynku pieniężnym lub średnia stopa zysku w gospodarce.

Nie podzielamy poglądu autorów w pracy Mnożnik Cztery: „tam gdzie efektywność jest opłacalna potrafi ona dojść na rynku do głosu. Przepisy państwowe nie są tam potrzebne” [56, s.13]. Efektywność ekonomiczna zawsze zależy od kryteriów – bezpośrednio i pośrednio, także od przepisów podatkowych, które oddziałuje kryterialnie. Małe jest prawdopodobieństwo, aby przepisy podatkowe przestały obowiązywać. Chodzi raczej o dobre przepisy państwowe i zgoda co do tego, że „Trzeba unikać sytuacji, w których przedsiębiorstwa ponoszące większe ryzyko dla rewolucji efektywności są za to karane [56, s.13].

W gospodarce rynkowej, w codziennej praktyce zbiór kryteriów – świadomie, czy nieświadomie zadawanych – powoduje, że szybkość działania – mierzona wzrostem wydajności PKB i stopą zysku - staje się nadrzędnym celem w całej strategii wzrostu gospodarczego, a efektem ubocznym tego procesu jest wytwarzanie złych struktur między poszczególnymi kapitałami (E : L : P), co nie tylko godzi w ..., ale wyklucza zrównoważony i trwały rozwój.

W rozwoju zrównoważonym efektywność ekonomiczna (i jej mierniki) musi zmienić swoją postać i uwzględnić kolejne wymiary jakie posiada rozwój zrównoważony i potrzebę kształtowania proporcji między wszystkimi rodzajami kapitału, czyli chodzi o rewolucję efektywności. Na obecnym etapie należy być świadomym braków metodologicznych i informacyjnych, które utrudniają posługiwanie się takim miernikiem w praktyce, nie mówiąc o barierach formalnych (tj. prawnych, których brak zwalnia od takich ocen).

W zrównoważonym rozwoju przy zintegrowaniu celów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych wzór efektywności ekonomicznej, ekologicznej i społecznej przyjmuje postać:

$$Eees = \frac{\overset{\text{I}}{\text{P}}}{\text{N}} + \frac{\overset{\text{II}}{\text{Se} + \text{Ks}}}{\text{Ne} + \text{Ns}} \geq \text{Kr}$$

gdzie:

Eees - zintegrowana efektywność ekonomiczna, ekologiczna i społeczna,

N - nakład ponoszony na uzyskanie efektu ekonomicznego,

Ne - nakład ponoszony na uzyskanie efektu ekologicznego,

Ns - nakład ponoszony na uzyskanie efektu społecznego lub korzyści pozagospodarczych,

P - efekt ekonomiczny,

Se - efekt ekologiczny (bezpośredni i pośredni, w tym straty ekologiczne, które nie wystąpiły w wyniku poniesionych nakładów) Ne,

- Ks - korzyści społeczne (pozagospodarcze), które uzyskano w wyniku poniesionych nakładów, np. na służbę zdrowia, prorodzinną politykę, kształcenie świadomości społecznej,
- Kr - teoretycznie przyjęte kryteria odniesienia, tj. stopa procentowa na rynku pieniężnym, średnia stopa zysku, a także obowiązujące unormowania prawne dotyczące kapitału ludzkiego i przyrodniczego oraz ochrony szeroko rozumianych wartości pozaekonomicznych.

Pierwsza część wzoru oznaczona symbolem (I) jest efektywnością ekonomiczną związaną z kryteriami ekonomicznymi, a w szczególności ze stopą zysku, podobnie jak w strategii wzrostu gospodarczego (we wzorze E_c). Ta część wzoru nie tylko nie wyklucza, ale postuluje wzrost gospodarczy nazwany też w literaturze rozwojem zrównoważonym (harmonijnym) [31], a ostatnio także – konkurencyjnym wzrostem zrównoważonym. Tak rozumiany rozwój nie ma jednak nic wspólnego z rozwojem zrównoważonym i trwałym. Z punktu rozwoju zrównoważonego istotne znaczenia ma część (II) wzoru Eees. Jej uwzględnienie w procesie gospodarowania decyduje o tym, czy w wyniku niewłaściwego, bądź właściwego tempa działania w gospodarce są i będą wytwarzane złe czy dobre struktury i czy człowiek, i jego środowisko w procesie powiększania kapitału ekonomicznego będą traktowane sektorowo, czy integralnie, czy będzie miejsce na siedem racji przemawiających za rewolucją efektywności [56, s.12] czy będzie miejsce na inne aksjomaty poza maksymalizowaniem zysku. Właściwe proporcje między poszczególnymi kapitałami niezbędne są z punktu rozwoju zrównoważonego i trwałego [37].

Na podstawie wielu rozważań i analiz można stwierdzić, że stosowanie:

- **kategorii efektywności społecznej (E_s) i ekologicznej (E_{ekol}) jest właściwe dla wyższych szczebli kierowania**, dla podmiotów, które opracowują strategię, w tym strategię zrównoważonego rozwoju i określają relacje między wykorzystaniem poszczególnych rodzajów kapitału oraz dla gmin, które funkcjonują jako składowa władzy publicznej. Oznacza to, że tą kategorią efektywności winny kierować się również zespoły opracowujące programy restrukturyzacji określonego sektora, regionu itd.
- natomiast **jednostki gospodarujące szczebla podstawowego** zobowiązane są do przestrzegania:
 - **efektywności ekonomicznej (E_c)** - w neoliberalnej strategii wzrostu gospodarczego, a
 - w rozwoju zrównoważonym (trwałym) - do **zintegrowanej efektywności ekonomicznej, ekologicznej i społecznej (Eees)**, zadawanej kryteriami m.in. artykułowanymi w normach prawnych (Kr).

Dla uświadomienia skali skutków wynikających ze stosowania niewłaściwych rodzajów efektywności do oceny zjawisk gospodarczych wystarczy stwierdzić, że:

- realny socjalizm do oceny efektywności poszczególnych kopalń i przedsiębiorstw stosował efektywność społeczną (skutki były oczywiste), a
- neoliberalizm do oceny wszystkich procesów gospodarczych i społecznych – stosuje kategorię efektywności ekonomicznej, a nawet finansowej. Skutkiem takiego zabiegu może być tylko ograniczanie bądź likwidacja określonych sektorów. Stosowanie wąsko rozumianej efektywności finansowej z natury rzeczy nie liczy się z efektywnym zatrudnianiem poszczególnych rodzajów kapitałów, a eliminuje realizację ekologicznych (i społecznych) priorytetów [29],
- stosowanie efektywności ekonomicznej (E_e) do oceny efektywności funkcjonowania funduszy celowych (w tym ekologicznych) godzi w art. 88f, ust. 3, pkt 5 Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, podporządkowuje fundusze celowe kapitałowi ekonomicznemu (E) i czyni z instytucji, które zarządzają funduszami celowymi – **instytucje parabankowe**,
- w odniesieniu do kapitału ludzkiego (L) niewłaściwe stosowanie kategorii efektywności generuje bezrobocie i degradowa jakość kapitału ludzkiego,
- w konsekwencji ogranicza bądź wyklucza możliwość wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Jest rzeczą oczywistą, że w praktyce do oceny efektywności podejmowanych przedsięwzięć bezpośrednio nie stosuje się wyróżnionych rodzajów efektywności (por. prace [52,29,33,36,37,38,42]), a sięga się do określonych procedur, metodyk (rachunków) i wskaźników, które powinny artykułować sformułowaną na wstępie zasadę zgodności (w członie rodzaj efektywności – metodyka oceny). Takie postępowanie jest w pełni uzasadnione i logicznie poprawne.

W literaturze rachunek ekonomiczny stosowany w ochronie środowiska jest nazywany rachunkiem sozoekonomicznym. Pod pojęciem **rachunku sozoekonomicznego** rozumie się zbiór określonych procedur postępowania wykorzystujących właściwe metody oraz uwzględniających stosowne kryteria w celu ukazania wielowariantowej opłacalności podejmowanych rozwiązań [33]. Można powiedzieć, że rachunek sozoekonomiczny jest rachunkiem ekonomicznym poszerzonym o inne wymiary (osie) [6,49], w szczególności o wymiar przyrodniczy, a także społeczny, jeśli stosować go dla wdrażania zrównoważonego (trwałego) rozwoju. Rachunek sozoekonomiczny różni się od rachunku ekonomicznego:

- liczbą i rodzajem ograniczeń wyznaczających obszar dopuszczalnych rozwiązań [17],

- liczbą i rodzajem kryteriów wyboru wykorzystywanych dla osiągnięcia wymaganej efektywności,
- rodzajami efektywności, dla osiągnięcia których jest on stosowany [40].

Oznacza to, że rachunek ekonomiczny i sozoeconomiczny jest narzędziem, od którego zależy gospodarowanie poszczególnymi rodzajami kapitału, a w konsekwencji wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Skoro rachunek sozoeconomiczny jest narzędziem umożliwiającym zapewnienie efektywności, należy udzielić odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- jaki rodzaj efektywności powinno zapewniać stosowanie rachunku sozoeconomicznego, a
 - jaki rodzaj efektywności realizuje rachunek ekonomiczny:
- Dla oceny efektywności rozwiązań i przedsięwzięć w skali makro, a także dla wydatkowania ekologicznych funduszy celowych właściwą jest efektywność społeczna (E_s) i ekologiczna (E_{ekol}) – obydwie zintegrowane z efektywnością ekonomiczną (wg zasady oszczędzania nakładów przy zachowaniu nadrzędności realizacji priorytetów [26]). Zapewnieniu takich efektywności winien służyć rachunek sozoeconomiczny, w którym dominują oceny jakościowe. Metodykę i przykłady takiego rachunku zawierają prace [29,38,39,40].
 - Natomiast dla oceny efektywności poszczególnych, przedsiębiorstw, jednostek produkcyjnych i usługowych, właściwa jest:
 - we wzroście gospodarczym – efektywność ekonomiczna (E_e), której zapewnieniu służy stosowanie rachunku ekonomicznego,
 - w zrównoważonym (trwałym) rozwoju – zintegrowana efektywność (Eees), dla zapewnienia której winien być stosowany również rachunek sozoeconomiczny. W ramach tej efektywności i takiego rachunku winny też być oceniane programy realizacyjne nadrzędnego priorytetu zdekomponowane na przedsięwzięcia priorytetowe (i programy określające realizację celów strategicznych) przyjęte w ramach efektywności ekologicznej E_{ekol} (i społecznej E_s). Według zintegrowanej efektywności winno być oceniane wydatkowanie środków przez pożyczkobiorców ekologicznych funduszy celowych [38].

Metody stosowane w rachunku sozoeconomicznym – na szczeblu podstawowym - dotyczą identyfikacji i wyceny występującej we wzorze (Eees) relacji [30,23,49,58,59]:

$$\frac{Se}{Ne} = \frac{\text{Korzyści} - \text{Koszty (straty)}}{\text{Nakłady}}$$

W ostatnich latach w praktyce posługiwania się rachunkiem ekonomicznym na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego (trwałego) rozwoju pojawiają się określone nieprawidłowości przejawiające się w:

- wykorzystywaniu metodyk (formuł rachunków) właściwych do oceny gospodarowania kapitałem wyłącznie ekonomicznym (E) – **także** - do oceny kapitału ludzkiego (L), i przyrodniczego (P). Przykładem takiego podejścia są liczne odwoływania się zespołów oceniających – prawie w odniesieniu do wszystkich dziedzin – do zgodności z zaleceniami UNIDO.
- modyfikowania metodyk (formuł rachunków) – właściwych dla oceny przedsięwzięć ekonomicznych – o elementy dotyczące np. kapitału przyrodniczego (P) w sposób przypadkowy, tj. z pominięciem wskazanej zasady zgodności. Przykładowo takiemu podejściu dali wyraz Autorzy artykułu pt.: „Ocena efektywności ekonomicznej inwestycji proekologicznych” (w:) „Ekoinżynieria” 1998, nr 11, dowodząc przy tym – bez uzasadnienia i sprzecznie z logiką – że „zaproponowano praktyczne i metodologicznie poprawne wskaźniki efektów ekologicznych”. Pisałem o tym w artykułach [34] (a por. także [19]).

Istotna też jest odpowiedź na pytanie, czy przy ocenie efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych, a więc wydatkowanie środków na realizację priorytetów wolno posługiwać się dyskontem, które jest ściśle związane z produkcyjnymi i ekonomicznymi aspektami procesu gospodarowania. Aby uzyskać pożądane dobra konsumpcyjne i korzystać z życia, i wolnego czasu, kapitaliści inwestują rezygnując z bieżącej konsumpcji i używając rachunku zdyskontowanych bieżących wartości netto, który wykorzystuje metoda CBA (analizy kosztów i korzyści). Zgodnie z taką metodyką bieżąca wartość netto przyszłych dóbr konsumpcyjnych – jakie możliwe są do uzyskania poprzez inwestowanie – musi zawsze być wyższa od wartości bieżących dóbr konsumpcyjnych, z jakich na bieżąco trzeba zrezygnować, aby dokonać tych inwestycji. Czy takie założenie może stanowić kryterium oceny efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych i wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego, pozostaje pytaniem [53].

W procedurze dyskonta korzyści konsumpcyjne (i wskaźniki preferencji czasu związane z pożyczaniem od konsumentów z niską stopą preferencji czasu i pożyczanie tym z wysoką stopą preferencji czasu, a także inwestorom z projektami inwestycyjnymi o wysokiej stopie zwrotu nakładów harmonizowane są i) dyskontowane przy użyciu stopy procentowej, która jest parametrem (i kryte-

rium) względnym. Z tego powodu pytaniem jest, czy takie kryterium można uważać za właściwe dla określania - między innymi - kierunków efektywnego wydatkowania ekologicznych funduszy celowych w celu realizacji konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego i trwałego.

A zatem zakres i zasadność stosowania określonej metodyki dla oceny efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych (lub innej działalności niekomercyjnej) determinowany jest przez właściwe podstawy aksjologiczne wyrażone relacją: **charakter instytucji (natura przedmiotu ocenianego) – rodzaj efektywności – metodyka oceny.**

Naruszenie tej relacji może powodować błędne liczenie efektywności i eliminowanie określonych wartości o charakterze podstawowym, a także gościć w podstawowe proporcje kapitałowe (E : L : P).

Nie można metod właściwych dla oceny efektywności instytucji komercyjnych, projektów inwestycyjnych – a więc działalności pożyczkobiorców – stosować do oceny efektywności ekologicznej wydatkowania ekologicznych funduszy celowych, których zadaniem jest finansowanie priorytetów i wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Nie można żadnej metody modyfikować w sposób dowolny i „według potrzeb”.

4. Wybrane mechanizmy ekonomiczno-prawne i rozwiązania organizacyjne warunkujące wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego

Nie sposób w niniejszym referacie (i artykule) dokonać analizy i oceny wszystkich narzędzi, od stosowania których zależy wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Skoncentrowano się zatem na takich wybranych instrumentach, których oddziaływanie zapewnione zostało w sposób sformalizowany (tj. przy wykorzystaniu unormowań prawnych) oraz - na ważnych rozwiązaniach organizacyjnych.

Pierwszym zbiorem narzędzi, od stosowania których zależy kształtowanie proporcji między trzema rodzajami kapitału (E, L i P) są standardy, w tym standardy UE zadawane w formie dyrektyw, mogące mieć szczególne znaczenie dla gospodarowania wyróżnionymi kapitałami. Podobnie jak każde narzędzie ekonomiczno-prawne, standardy mogą pełnić funkcje zarówno pozytywne jak i negatywne, np.:

- wymuszać poprawę jakości,
- być nośnikami obcych strategii (wzorców),
- wymuszać zmianę dotychczasowych struktur,
- zmuszać do ponoszenia kosztów dla ich osiągnięcia.

Nie można a priori określić pozytywnych i negatywnych skutków dostosowywania się do standardów. Na ogół skutki takie ujawniają się po dłuższym czasie, w określonych przedziałach, a przekroczenie granicy przedziału może zmienić charakter skutków, zwłaszcza pośrednich, których odbiorcami są pozostałe kapitały (L i P), a więc szeroko rozumiane otoczenie.

Należy jednak zwrócić uwagę na trzy problemy związane z dostosowywaniem się do standardów:

- Osiąganie standardów nie musi być równoważne z realizacją określonych dyrektyw. Problem wymaga oddzielnego rozpracowania, ale można podać przykłady, kiedy Polska bliska była spełnienia standardów dotyczących np. ograniczenia emisji SO₂ z wyprzedzeniem prawie pięcioletnim (Drugi Protokół Siarkowy), a zgodnie z zaleceniami realizowano kosztowne inwestycje w energetyce i nie podejmowano trudu uporządkowania niskiej emisji [40].
- Instrukcja UNEP jako punkt wyjścia dla kreowania priorytetów - w ramach zrównoważonego (trwałego) - rozwoju wyznacza diagnozę i waloryzację określonego układu w wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i społecznym. Również w dokumentach z Lucerny (1993) [47, s.18] i 11 zasada Deklaracji z Rio wskazują na prawo poszczególnych krajów do kreowania własnych priorytetów i do zróżnicowania standardów środowiskowych i standardów rozwoju dla poszczególnych państw [3,20]. Bez priorytetów ustalonych w oparciu o własną diagnozę i waloryzację określonego układu lokalnego czy krajowego nie sposób wdrożyć zrównoważonego (trwałego) rozwoju, a więc nie sposób także ukształtować właściwych proporcji między wyróżnionymi kapitałami (E, L i P). Standardy zewnętrzne mogą w tym zakresie – przynajmniej w określonych sferach – oddziaływać wyraźnie dezintegrująco. Warto zatem w kwestii standardów przytoczyć opinię T. Żylicza: „możemy zaakceptować standardy i normy ekologiczne UE i powinniśmy traktować je jako punkt wyjścia dla dalszych negocjacji, musimy jednak dążyć do uzyskania zgody na stosowanie własnych metod osiągnięcia tych standardów. Chociaż Unia będzie się starać zmusić nas do przyjęcia technologii i rozwiązań stosowanych na jej terenie, to nie możemy się na to zgodzić, bo narazi nas to na zbyt wysoki koszt i nie przyniesie wymiernych i oczekiwanych rezultatów w postaci stanu środowiska przyrodniczego [55, s.129] – nie mówiąc o pozostałych kapitałach (bezrobocie w (L) i braku konkurencyjności w (E).
- Z problematyką standardów i unijnych dyrektyw łączy się również - pozornie odległy problem - szeroko rozumianej, zinstytucjonalizowanej nauki. Aktualnie często spotykamy się z zarzutem, że – m.in. w zakresie ekonomii środowiskowej – nie jesteśmy w stanie zaoferować konkurencyjnego produktu ośrodkom (uczonym) zagranicznym. Wielu też naszych uczonych - niezależnie od dziedziny nauki – lansuje poglądy, że współczesny rozwój naszej nauki powinien polegać na szerokim otwieraniu bram i umysłów na podaż obcych koncepcji i rozwiązań oraz na podporządkowywaniu zarówno

przedmiotu i zakresu badań, jak i warsztatu badawczego – naukowym ośrodkiem zewnętrznym. Jest sprawą oczywistą, że obserwowane zjawisko jest złożone i należy je oceniać z uwzględnieniem specyfiki dziedziny nauki, której dotyczy. Z drugiej strony pozostaje prawdą, że tam, gdzie zmierza się do podporządkowania – wszystkiego co możliwe – określonym standardom i dyrektywom – tam nie ma miejsca na własny produkt intelektualny, ani na koncepcje, ani na rozwiązania praktyczne. Nie jest zatem przypadkiem obserwowane zjawisko, że szeroko rozumiane placówki naukowo-badawcze funkcjonują w poczuciu niepewności i borykają się z wieloma trudnościami. Nie jest też przypadkiem, że część kadry naukowej próbuje dokumentować swoją „naukową autentyczność” poprzez ustawiczne zmienianie zainteresowań i tzw. „znanie się na wszystkim”, co gorsza obserwuje się „kształcenie” – w tym duchu – młodej kadry. Stwierdzam, że opisane zjawiska stanowią głębokie ugodzenie w najdelikatniejszą sferę kapitału ludzkiego (L) w wymiarze perspektywicznym.

Drugi zbiór narzędzi, od których stosowania zależy kształtowanie proporcji między kapitałami (E, L i P), to sposób finansowania, a więc źródła i mechanizmy zasilania tego procesu.

Odnośnie źródeł, którymi m.in. są ekologiczne fundusze celowe (FOŚiGW) można stwierdzić, że mają one głębokie umocowanie w art. 5 Konstytucji RP, gdzie stwierdza się: „Rzeczpospolita Polska ... zapewnia ochronę środowiska ...” i w akcie wykonawczym (art. 87a) Znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Nie ma zapewnienia ochrony środowiska w wymiarze realnym bez funduszy. O mechanizmach gromadzenia środków pisałem już w artykule [39]. Można krótko stwierdzić, że funkcjonujące – przy obecnym stanie prawnym – źródła finansowania ochrony środowiska i mechanizmy gromadzenia i wydatkowania środków winny spełniać zasadę zgodności: **natura podmiotu (przedsięwzięcia) - kategoria efektywności - metodyka oceny – mechanizmy oddziaływania.**

Tymczasem wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy publicznej na ochronę środowiska – a nie na wdrażanie zrównoważonego rozwoju, tj. nie na kształtowanie proporcji między trzema kapitałami (E, L i P) – są jednoznaczne [41]:

- zgodnie z art. 92 – 94 Traktatu o stowarzyszeniu pomoc świadczona przez państwo członkowskie lub pochodząca z funduszy państwowych – **bez względu na formę jej udzielania** – jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, jeżeli:
 - wypacza lub zagraża wypaczeniem wolnej konkurencji,
 - wpływa na handel między państwami członkowskimi,
- formy pomocy publicznej to: dotacje pieniężne lub rzeczowe, kredyty preferencyjne, gwarancje i poręczenia kredytów, instrumenty kapitało-

- we (zakup akcji lub udziałów), obniżenie kwot z tytułu należności na cele socjalne, dostawy dóbr i usług na preferencyjnych warunkach,
- pomoc państwa jest dopuszczalna na likwidację szkód powstałych w wyniku katastrof przyrodniczych i warunkowo – za zgodą Komisji Europejskiej – na:
 - wspieranie obszarów dotkniętych wysokim bezrobociem,
 - wsparcie projektów o znaczeniu ogólnoeuropejskim (transport, ochrona środowiska w celu zapewnienia minimum określonego w normach obowiązkowych, komunikacja),
 - w redystrybucji środków pochodzących z opłat ekologicznych (emisyjne, produktowe, koncesyjne, depozytowe) wykorzystuje się w różnych państwach agencje państwowe (a dodać należy, że też dysponują funduszami publicznymi i nie podlegają kontroli), a zwłaszcza programy i specjalne fundusze; duże dotacje pochodzą też z funduszy samorządów lokalnych (a więc akcentowany jest wymiar lokalny wydatkowania owych środków).
 - przy redystrybucji środków zaczyna coraz szerzej być stosowane kryterium rodzaju źródła, co zatwierdzono zaleceniami UE (ref. OJ No C 72, 10.3.1994, p. 3) może to ograniczać realizację takich priorytetów niezbędnych dla wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego, których obszar oddziaływania nie był wcześniej objęty opłatami za korzystanie ze środowiska (np. za generowanie hałasu),
 - na obecnym etapie strona polska wystąpiła o przejściowe dopuszczenie dofinansowania inwestycji do 50% ich wartości [41].

Nie sprzyja wdrażaniu rozwoju zrównoważonego i trwałego rozwiązania organizacyjne, jakim jest Światowa Organizacja Handlu WTO, której nadrzędną ideologią jest wolny handel, tzn. istniejący w interesie globalnych korporacji i wypierający wszystkie inne wartości. Wszystko co przeszkadza globalnemu handlowi staje się dla WTO przeszkodą. W praktyce te przeszkody to: przepisy prawne państw narodowych, przepisy chroniące środowisko przyrodnicze, drobny biznes, prawa człowieka, konsumenta, pracowników itp. Przykładowe doniesienia zdają się potwierdzać to stwierdzenia, np.

- WTO zarządził, że Stany Zjednoczone muszą zmienić część prawa dotyczącego ochrony atmosfery, aby dopuścić import bardziej zanieczyszczonej benzyny (co w praktyce może oznaczać większe skażenie powietrza i więcej chorób płuc),
- Unia Europejska nie mogła zablokować importu wieprzowiny z USA, mimo zagrożenia potencjalnie rakotwórczymi hormonami,
- dążenie, aby żaden rząd nie mógł zablokować importu genetycznie zmodyfikowanej żywności,
- inne dążenia to wejście w „sektory publiczne” takie jak edukacja, ochrona zdrowia, publiczne radio i telewizja, dostarczanie wody, likwidacja taryf na

produkcję drewna, co powoduje – zdaniem ekspertów – dewastację ostatnich dziewiczych lasów [źródło: <http://www.turnpoint.org.>].

Podobny pogląd na temat roli znaczenia WTO dla wdrażania rozwoju zrównoważonego i trwałego wyrażają Autorzy pracy Mnożnik Cztery [56, s.263-265], a zapewnienia (GATTi) WTO, że wolny handel czyni nas bogatszymi, tak że możemy sobie pozwolić na wydawanie większej części dochodu narodowego na ochronę środowiska” itp. – uważają za „zwykłą retorykę legislacyjną” [56, s.264].

Dodać jeszcze należy, że tam gdzie panuje wszechpotężny wolny handel tam obowiązuje wyłącznie wąsko rozumiana efektywność ekonomiczna (E_c), tam nie ma miejsca na rozwój zrównoważony i trwały.

Istotne znaczenie dla wdrażania i wykluczania rozwoju zrównoważonego i trwałego, i traktowania kapitału ludzkiego (L), i przyrodniczego (P) mają też różne formy własności dotyczących kapitału ekonomicznego (E). W celu uświadomienia sobie praktycznych skutków tego stwierdzenia należy wyróżnić trzy spośród możliwych rozwiązań:

- a) społeczną (a więc niczyją, jak to miało miejsce w praktyce minionego okresu), własność kapitału ekonomicznego (w tym środków produkcji). W tej sytuacji istnieje – zwykle pozorna – nadrzędność kapitału ludzkiego (L), a koszty środowiskowe nie mają większego znaczenia. Opisane rozwiązanie prowadzi – w długim okresie czasu – do deprecjonowania kapitału ekonomicznego (E) i przyrodniczego (P), a w konsekwencji godzi także w kapitał ludzki (L),
- b) prywatną własność kapitału ekonomicznego (E) (w tym środków produkcji), ale właściciele tego kapitału pozostają poza granicami kraju. Wtedy możliwe są dwa rozwiązania:
 - rozwój kapitału ekonomicznego (E) (w tym środków produkcji) przy równoczesnym uwzględnieniu kapitału ludzkiego (L) i przyrodniczego (P), a więc kształtowanie pożądaných proporcji ($E : L : P$) albo
 - rozwój kapitału ekonomicznego (E) z pominięciem kapitału ludzkiego (L) i przyrodniczego (P). Praktycznym przykładem takiej sytuacji może być przewidywany model 20:80 (20% - zatrudnionych, 80% - bezrobotnych jako efekt globalizacji [20]) oraz lokowanie brudnych technologii w krajach słabszych ekonomicznie, co umożliwiają przedsiębiorstwa wielonarodowe. Również supermarkety umożliwiają lokowanie przeterminowanej żywności na wyspiskach m.in. w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Oczywiście, że większym prawdopodobieństwem realizacji odznacza się wariant drugi, a postęp techniczno-technologiczny i robotyzacja stwarzają dla tego wariantu bardzo skuteczne przesłanki umożliwiające jego wdrożenie.

- c) prywatną własność kapitału ekonomicznego (E), (w tym środków produkcji), przy czym właścicielami kapitału (E) są mieszkańcy danego obszaru,

integralnie związani z konkretnym środowiskiem lokalnym, a więc również z kapitałem ludzkim (L) i przyrodniczym (P).

Tylko ostatnia z wymienionych form własności (c) zapewnia kształtowanie właściwych proporcji (E : L : P) i ogranicza zjawisko sektorowości w traktowaniu poszczególnych rodzajów kapitału, a tym samym umożliwia wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego.

W przedstawionym rozumowaniu i we wskazanych racjach znajdują uzasadnienie:

- wołania S. Bratkowskiego o koncentrację lokalnego kapitału poprzez organizację komunalnych kas oszczędności [4,5] oraz,
- dążenia do powszechnego uwłaszczenia i własnościowego upodmiotowienia mieszkańców istniejących układów lokalnych [36].

Podważanie zasadności tych postulatów [28] godzi w atrybut tożsamości w procesach rozwoju, który to atrybut jest niezbędny dla integralnego traktowania wszystkich rodzajów kapitału (E, L i P). A zatem stwierdzenie: „... nie spotkałem jeszcze żadnego ekonomisty, który traktowałby serio ... projekt powszechnego uwłaszczenia” [38] nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Zagadnienia techniczne związane z procesem uwłaszczenia to oddzielna sprawa wykraczająca poza ramy niniejszego artykułu. Podobny pogląd wyraża M. Łętowski: „..., tylko taki ustrój prywatnej własności jest zdrowy, który zapewnia maksymalnie powszechny do niej dostęp. Najbliższy nauce Kościoła jest dziś kapitalizm ludowy. Warta jest zatem wsparcia każda decyzja władz, która uwłaszcza polskie społeczeństwo, która sprawia, że maksymalnie dużo Polaków staje się właścicielami bądź współwłaścicielami narodowego majątku” [22] i może współuczestniczyć w kształtowaniu relacji (E : L : P).

5. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można wskazać na następujące racje, które ograniczają możliwości – a być może nawet wykluczają – wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego:

- pojęcie to (i koncepcja) nie zostało jednoznacznie zdefiniowane,
- nie posiada ono swojego adresata,
- w praktyce nie tylko nie stosuje się narzędzi umożliwiających jego wdrażanie, ale wręcz przeciwnie – dominują narzędzia, które wykluczają wdrażanie rozwoju zrównoważonego i trwałego,
- koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego posiada potężną konkurencję w postaci globalizacji o charakterze stricte ekonomicznym.

Literatura

1. Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Raport 4, Warszawa 1999.
2. **Dąbrowski S.:** Podstawowy problem a nie sukces, „Rzeczpospolita” nr 58, 1997.
3. Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro, 3-14 czerwca 1992. Szczyt Ziemi, IOS, Warszawa 1998.
4. **Bratkowski S.:** Pieniądz mały i wielki, „Rzeczpospolita” nr 105, 2000.
5. **Bratkowski S.:** Kto zajmuje się tymi pieniędzmi, „Rzeczpospolita”, nr 266, 2000.
6. **Borys T.:** (red.), Wskaźniki ekorozwoju, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
7. **Ejdys J., Iwaniuk H, Poskrobko B.:** IV Międzynarodowa Konferencja ISE-E/RC'99 Przyroda i społeczeństwo u progu następnego tysiąclecia. Globalizacja i ekologiczno-ekonomiczne problemy regionalne, Saratov, 5-9 lipiec 1999r. (w:) Ekonomia i Środowisko, nr 2, 1999.
8. Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce. Instytut na Rzecz ekorozwoju, Warszawa, wrzesień 1999.
9. **Famielec J., Górka K., Mojżesz G.:** Ocena strat ekologicznych powodowanych przez przemysł województwa krakowskiego, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 320, Kraków 1989.
10. **Fiedor B., Graczyk A.:** Zasady wyboru priorytetów stosowane przez podmioty finansujące projekty proekologiczne, Ekonomia i Środowisko, 1997 nr 2 (11), Białystok 1997.
11. **Fiedor B. i in.:** Identyfikacja, ocena i kryteria porównywania skutków zaburzeń powodowanych w systemie gospodarczym przez preferencyjne finansowania przedsięwzięć proekologicznych, Wrocław 1997, (maszynopis).
12. **Fiedor B., i in.:** Przewodnik metodyczny. Identyfikacja, ocena i kryteria porównywania skutków zaburzeń powodowanych w systemie gospodarczym przez preferencyjne finansowanie przedsięwzięć proekologicznych, Wrocław 1997 (maszynopis).
13. **Górka K., Poskrobko B., Radecki W.:** Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, PWE, Warszawa 1991.
14. **Hauff, Volker (Hrsg):** Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland – Bericht, Greven: Eggenkamp, 1987.
15. **Jan Paweł II:** Encyklika Sollicitudo rei socialis, Wrocław 1988.
16. **Jan Paweł II:** Zrównoważony rozwój – do członków Papieskiej Akademii Nauk, list z 12.03.1999r.
17. **Jankowska – Kłapkowska A.:** Ekologiczno-ekonomiczna efektywność gospodarowania (w) Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska. Praca zb. pod red. A. Ginsberta – Geberta, Ossolineum 1985.
18. Koncepcja nowych mechanizmów ekonomicznych w zakresie ochrony środowiska (Projekt z dnia 13.05.1999, MOŚZNiL, Warszawa 1999 – maszynopis).

19. **Koszulap B.:** Analiza porównawcza systemów finansowania inwestycji proekologicznych w Niemczech i w Polsce, AE Kraków, Kraków 2000 (m-pis).
20. **Kozłowski S.:** Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozważa początkiem ery przemysłowej (w:) *Więś i państwo* 1992, Nr 4.
21. **Kreibich R. (Hrsg):** Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft, Weinheim – Basel 1999.
22. **Łętowski M.:** Oddaj zagrabione (w:) *Powściągliwość i Praca* nr 5, 2000.
23. **Łojewski S.:** *Ekonomia środowiskowa*, Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1998.
24. **Martin H.P., Schumann H.:** Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
25. **Mazurski K.R.:** Podstawy socjologii, „Sudety”, Wrocław 1998.
26. **Miłaszewski R.:** Zagadnienie oceny efektywności przedsięwzięć w dziedzinie ochrony wód powierzchniowych (w:) *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska II*. Praca zb. pod red. A. Ginsberta – Geberta, Ossolineum, Wrocław 1998.
27. **Mishan E.:** Spór o wzrost gospodarczy PIW, Warszawa 1996.
28. Nie wolno szargać tragedii, *Gość Niedzielny*, KAI, nr 7, 2000.
29. Ocena efektywności ekonomicznej działań ekologicznych w województwie katowickim w latach 1994 – 1997, w tym realizowanych z udziałem środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Praca zb. pod red. F. Piontka, etap I, II, III, Katowice 1998 – 1999 (maszynopis).
30. **Opaluch J.J.:** Rynkowe metody wyceny ekonomicznej (w:) *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*. Praca zb. pod red. G. Andersona i J. Śleszyńskiego, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996.
31. **Perroux F.:** *Economie du XX-ieme siecle*, Paris 1970.
32. **Paweł VI:** *Encyklika Populorum progressio*, Paris 1968.
33. **Piontek F., Piontek B., Piontek W.:** *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.
34. **Piontek F.:** *Metodyka oceny efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych* (w:) *Rocznik ochrony środowiska*, Tom 1, Rok 1999, Koszalin 1999.
35. **Piontek B.:** *Jakość życia i sposoby jej mierzenia w strategii wzrostu gospodarczego i w zrównoważonym rozwoju*, (w:) *Problemy Ekologii* 1999 nr 6.
36. **Piontek F.:** *Środowisko przyrodnicze a strategia gospodarowania* (w:) *Problemy Ekologii*, 1999, nr 2.
37. **Piontek F.:** *Górnictwo węgla kamiennego a kategoria efektywności i programowanie zrównoważonego rozwoju* (w:), *Szkoła Ekonomiki i zarządzania w Górnictwie '99*, AGH, Komitet Górnictwa PAN, Kraków 1999.
38. **Piontek F. i in.:** *Efektywność ekologiczna wydatkowania ekologicznych funduszy celowych posiadających osobowość prawną* (w druku).
39. **Piontek F.:** *Mechanizmy ekonomiczne stosowane w ochronie środowiska a kategoria efektywności* (w:) *problemy ekologii* 1999, nr 6.
40. **Piontek W.:** *Rachunek sozoekonomiczny wydatkowania środków funduszy ekologicznych*. Praca doktorska, AE Wrocław, Katowice – Białystok – Jelenia Góra 2000.

41. **Piontek F.:** Sozoeconomiczny rachunek opłacalności górnictwa węgla kamiennego w warunkach gospodarki rynkowej i samorządności terytorialnej, Ossolineum, Wrocław 1994.
42. **Piontek F., Piontek B.:** Wzrost gospodarczy a zrównoważony rozwój – środowisko, mierniki efektywności, współzależności i strategie wdrażania (w:) Kompleksowe i szczegółowe problemy inżynierii środowiska. IV Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Politechnika Koszalińska, Komitet Górniczy PAN, Koszalin – Ustronie Morskie 1999.
43. **Piontek F., Piontek B.:** Zrównoważony rozwój – mierniki jego mierzenia – proekologiczne ukierunkowanie sprawozdawczości, AE Katowice, 1999 (maszynopis).
44. **Piontek F.:** Integracja Polski z Unią Europejską a wdrażanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (w:) Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska. Pod red. M. Burchard – Dziubińskiej, Wyd. Biblioteka, Łódź 2000.
45. II Polityka ekologiczna Państwa (Projekt), Ministerstwo Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.
46. **Poskrobko B.:** Ekorozwój – wyzwanie cywilizacyjne, 1999 (maszynopis).
47. Program działań na rzecz Europy Środkowej i Wschodniej. Skrócona wersja dokumentu przyjętego na konferencji ministerialnej w Lucernie, Szwajcaria 28-30 kwietnia 1993.
48. **Radecki W.:** Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska (w:) Problemy Ekologii 1997, nr 6.
49. Rachunek społeczno-ekonomiczny racjonalności funkcjonowania ZWCh „Chemitex – Celwiskoza w kotlinie Jeleniogórskiej. Praca zb. pod red. A. Ginsberta – Geberta i T. Borysa. UM w Jeleniej Górze i TNOiK we Wrocławiu, Jelenia Góra 1986.
50. Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego 2000 – 2010. Rada Ministrów – Ministerstwo Finansów, czerwiec 1998.
51. Strategia działania Narodowego Funduszu ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa, wrzesień 1999
52. **Sulmicki P.:** Planowanie i zarządzanie gospodarcze, PWE, Warszawa 1973.
53. **Thurow L.C.:** The Future of capitalism, Yale 1996.
54. Układ przemysłowy 450 kV prądu stałego Szwecja – Polska a środowisko, Materiały informacyjne Edycja II, Warszawa, październik 1997.
55. Unia Europejska a ochrona środowiska. Wybrane fakty i przemyslenia. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa, sierpień 1998.
56. **Von Weizsäcker E.U., Lovins A.B., Lovins L.H.:** Mnożnik Cztery. Podwójny dobrobyt – dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych. Nowy raport dla Klubu Rzymskiego. Przełożył Andrzej Lis. Red. Naukowa K. Żmijewski, Toruń 1999.
57. **Woś A.:** Ekonomia odnawialnych zasobów naturalnych, SGH, Warszawa 1993.
58. **Winpenny J.T.:** Wartość środowiska. metody wyceny ekonomicznej, PWE, Warszawa 1995.
59. **Zakrzewski M.:** Metoda oceny wpływu zamierzonej inwestycji na środowisko, Człowiek i Środowisko, t. I, nr 3, Warszawa 1977.

Significance of Economical and Legal Instruments and Organisational Solutions for Initiation of Balanced Development

Abstract

It is proved in this paper, that used in practice economical and legal instruments and organisational solutions are barriers, which limit and prevent from initiating balanced and permanent development, are used in practice economical and legal instruments and organisational solutions. The way of application and usage of those instruments and solutions was also worked out in specific globalisation processes (ages from XVIII to XX), but it had solely economical sector character, with domination of colonial dependencies. This is why mentioned instruments and solutions – used in practice – prevent and even preclude initiation of balanced and permanent development. Further using of those instruments requires deep axiological verification and their opening on such axioms, which lay in the basis of balanced and permanent development. Idea of balanced and permanent development, categories of efficiency, sozoeconomical calculation, selected organisational solutions (including WTO), property character and selected legal solutions are analysed.

It was not possible to analyse and evaluate all the instruments – economical and legal as well as organisational solutions, and also the way of their usage – from the point of view of creating or limiting possibilities of balanced and permanent development initiation in this paper. So the Author restricted this paper showing only: dispute about definition of balanced and permanent development, the way of efficiency and economic calculation categories usage, consequences of selected legal and organisational solutions have on balanced and permanent development initiation.

On the basis of the conducted considerations, following reasons, which limit possibilities – and maybe even preclude – initiation of the balanced and permanent development:

- this idea (and conception) have not been unambiguously defined yet,
- it has no own addressee,
- instruments preventing from its initiation not only are not used in practice but on the contrary, instruments which prevent from initiation of the balanced and permanent development are dominating,
- coception of balanced and permanent development has a mighty competition in the form of globalisation with strict economical character.