

Fundusze Ekologiczne wobec aksjomatu: człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody

Franciszek Piontek

Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała

Wprowadzenie

Takie sformułowanie tematu niniejszego artykułu wydaje się być truizmem. Obszarem oddziaływania Funduszy Ekologicznych – z ich natury i z mocy prawa – jest przyroda, ochrona środowiska przyrodniczego, a człowiek jest składową i ukoronowaniem świata przyrody. A zatem człowiek jest i powinien się znajdować w obszarze zainteresowania i działalności Funduszy Ekologicznych. Tymczasem w praktyce i w świetle prawa podniesiona kwestia jest wysoce złożona i mniej jednoznaczna. Uzasadnia to celowość podjęcia niniejszego tematu.

W naszych rozważaniach przyjmujemy hipotezę, że **działalność Funduszy Ekologicznych – jakkolwiek z mocy prawa i w wyniku uwarunkowań ekonomicznych – nie jest bezpośrednio ukierunkowana na urzeczywistnienie aksjomatu: człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody, to w praktyce ich działalność w sposób pośredni i bezpośredni posiada wymiar społeczny.**

Udowodnienie hipotezy nastąpi przez rozważenie trzech kwestii:

- miejsca człowieka w *Prawie ochrony środowiska* i wynikających z tego konsekwencji,
- kontrowersji aksjologicznych i uwarunkowań dla funkcjonowania Funduszy Ekologicznych,
- przesłanek wyznaczających społeczny wymiar funkcjonowania Funduszy Ekologicznych w praktyce.

1. Człowiek w Prawie ochrony środowiska [2]

W polskim Prawie ochrony środowiska przez środowisko – rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat [2].

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 18 sierpnia 1995r. NSA/Nr1329/95 – wykluczyło w sposób formalny samego człowieka ze środowiska przyrodniczego stwierdzając, iż pod pojęciem środowiska nie należy rozumieć samego człowieka [6].

Również ustawodawca określając zakres wydatkowania środków Funduszy Ekologicznych (Prawo ochrony środowiska art.406-411) w zasadzie nie wymienił kierunków przeznaczenia środków, które byłyby bezpośrednio związane z człowiekiem i jego środowiskiem, wyjąwszy odwołanie się do zasady zrównoważonego rozwoju (art.407 ust.2 i 406 ust.1) oraz edukacji ekologicznej (art.406 ust.1).

Wykluczenie człowieka w sposób formalny ze środowiska przyrodniczego – przez ustawodawcę, który w sposób mało precyzyjny zdefiniował kategorię środowisko i przez orzeczenie NSA – pomijając fakt, że jest to podejście sektorowe i merytorycznie błędne, rodzi określone konsekwencje. Wskażemy na trzy przykłady: 1) wyklucza wydatkowanie środków ekologicznych bezpośrednio na cele społeczne, które wygenerowane zostały poprzez degradację środowiska; 2) Prawo wprawdzie mówi o rolnictwie ekologicznym (art.11), ale czy sposób produkcji żywności rezygnujący z daleko posuniętej chemizacji może być wspierany ze środków Funduszy Ekologicznych? 3) Prawo mówi o edukacji ekologicznej (art.406 ust.1), ale czy ochrona świadomości człowieka przed groźnymi zanieczyszczeniami niematerialnymi może być wspierana ze środków Funduszy Ekologicznych?

A zatem pytaniem jest: czy interpretacja zapisów w Prawie ochrony środowiska – polegająca na wykluczeniu człowieka ze środowiska przyrodniczego – jest słuszna i merytorycznie uzasadniona? Czy nie zawęży ona i nieogranicza funkcjonowania Funduszy Ekologicznych do wąsko rozumianej przyrody i proekologicznych technologii?

Art. 5 Konstytucji RP stwierdza: Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, a art. 30 Konstytucji RP zobowiązuje władzę publiczną do ochrony godności każdego człowieka. Dalsze wnioskowanie jest proste: jeśli zapewnienie ochrony środowiska ma być skuteczne, to nie może dokonywać się z pominięciem niezbędnych środków finansowych, czyli funduszy, ukierunkowanych na człowieka.

Fundusze Ekologiczne jako dysponent tych środków są bezwzględnie potrzebne. Z innych zapisów umieszczonych w Prawie wynika, że Fundusze uczestniczą w urzeczywistnianiu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (art. 1 i art.400; 405; 407 ust. 2; 410 ust.6). Interpretacja konkretnej kategorii zawartej w Prawie – jaką jest środowisko – nie może być niezgodna z zapisami konstytucyjnymi.

Dodać również należy, że na obecnym etapie interpretacja zasady zrównoważonego rozwoju ukierunkowana jest na człowieka. Konferencja w Johannesburgu (2002) wyraźnie zwraca uwagę na konieczność harmonijnego rozwoju ludzkości z poszanowaniem natury i ludzkiej godności [1].

Z kolei my rozwój zrównoważony i trwały definiujemy jako trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym. W tej definicji trwałą poprawą jakości życia pełni funkcję kryterium. Jest ona umocowana w aksjomacie: człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody. Wyznacza zintegrowany sposób korzystania z trzech kapitałów, wymienionych w definicji i zapewnia ład w działaniu.

A zatem istnieją podstawy, aby powiedzieć, że akceptowanie przez Fundusze Ekologiczne aksjomatu: człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody powinno przejawiać się i przejawia się – w sposób bezpośredni i pośredni – w wydatkowaniu środków dla urzeczywistniania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

2. Aksjologia i uwarunkowania – dla funkcjonowania Funduszy Ekologicznych

W drugiej połowie dziewiętnastego wieku *nihilizm* Fryderyka Nietschego – stanowiący propozycję nowego świata intelektualnego – ogłosił między innymi *radykałne odrzucenie wartości* (i aksjomatów F.P.) *przewartościowanie wartości, istnienie bez sensu i celu* [3]. W tej sytuacji nauka podstawowa określana jako *teoria rozwoju*¹ utraciła swoje fundamenty i zastąpiona została przez nauki szczegółowe, które zamiast aksjomatów przyjmują własne – specyficzne dla danej nauki – paradygmaty. W wyniku takiej praktyki nauki szczegółowe nierzadko zajmują względem siebie pozycje alternatywne, głoszą sprzeczne tezy i formułują sprzeczne wnioski (np. marketing i ochrona środowiska). Stwa-

¹ Definiujemy ją jako naukę, która w sposób wysoce pewny potrafi określić sens i cel ludzkiego istnienia i działania

rza to określone uwarunkowania – formalne i nieformalne – dla funkcjonowania Funduszy Ekologicznych.

Podstawowy i najbardziej oczywisty aksjomat – niezależny od żadnej religii (mimo że się go często, błędnie nadinterpretuje i wiąże z religią) – bywa niezauważony lub negowany i zastępowany paradygmatami: o nadrzędności kapitału ekonomicznego, wolnym rynku i wolnej konkurencji, niewidzialnej ręce, których prawdziwość bywa wątpliwa, a ich przestrzeganie ma zapewnić szczęście przyszłym – bliżej nie określonym – pokoleniom.

W układ wymienionych paradygmatów oraz generowanych na ich fundamencie uwarunkowań wpisuje się funkcjonowanie Funduszy Ekologicznych a bywa i tak, że w imię tych paradygmatów – od czasu do czasu mówi się o potrzebie zlikwidowania tych Funduszy.

Na takie nieprzemysłane zamierzenia odpowiadamy: nadrzędnym aksjomatem, którego Fundusze Ekologiczne powinny przestrzegać w swojej egzystencji i działalności jest aksjomat: *człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody*. Jego akceptacja może skutecznie sprawić, że środowisko też będzie chronione i czyste, a konstytucyjna *zasada zrównoważonego rozwoju* – urzeczywistniana i przestrzegana.

3. Społeczny wymiar funkcjonowania Funduszy Ekologicznych w praktyce

Społeczny wymiar funkcjonowania Funduszy w praktyce jest świadectwem ich relacji do omawianego aksjomatu i przejawia się w tym, że

- **są one składową funduszy publicznych.**

Należą do podmiotów sektora publicznego. Specyfiką tego sektora jest to, że realizuje przede wszystkim zadania o charakterze niekomercyjnym. Fundusze Ekologiczne są funduszami celowymi – w literaturze finansowej – nazywanymi *małymi budżetami*. Ich wyodrębnienie wyraża się w wyłączeniu określonego zadania z budżetu państwa, w powołaniu budżetu celowego i wyposażeniu go we własne, niezależne od budżetu państwa źródła dochodów [5]. O wyodrębnieniu budżetu celowego decyduje właśnie ważność określonych zadań w wymiarze społecznym.

A zatem społeczny wymiar Funduszy Ekologicznych wyznaczany jest przez: niekomercyjny, charakter stojących przed nimi zadań do finansowania, społeczną wagę tych zadań, która zadecydowała o ich wyodrębnieniu w formie budżetów oraz fakt, że są składową finansów publicznych. Oznacza to, że natura tych Funduszy jest społeczna, a aksjomat: *człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody* nie powinien i nie jest im obcy.

- **do oceny funkcjonowania Funduszy Ekologicznych stosuje się efektywność społeczną.**

Fundusze Ekologiczne finansują zadania o charakterze niekomercyjnym, czego następstwem jest konieczność stosowania odmiennych kryteriów i mierników oceny efektywności ich działania [5]. Fundusze takie służą realizacji priorytetów. Priorytety z reguły mają wymiar jakościowy i są ważne a nawet bezcenne (nie posiadają ceny). Takim priorytetem jest człowiek i dom, w którym żyje – środowisko przyrodnicze. Z tego powodu ich realizacja nie może być oceniana z punktu *efektywności ekonomicznej* (stopy zysku), chociaż stopy zysku nie powinny one zaniedbywać.

Do stosowania *efektywności społecznej* dla oceny wydatkowania środków Funduszy Ekologicznych upoważnia art. 415 ust.5, pkt.6 *Prawa ochrony środowiska*, który wprowadza pojęcie *efektywności ekologicznej* (E_{ekol}). Ten rodzaj efektywności ze swej natury jest składową *efektywności społecznej* (E_s):

$$E_{ekol} \in E_s$$

A zatem społeczny wymiar Funduszy Ekologicznych uwidacznia się w tym, że właściwą do oceny zasadności wydatkowania tych funduszy jest *efektywność społeczna* (E_s). W ten sposób spełniona jest aksjologiczna zasada zgodności: charakter instytucji, (natura podmiotu, zjawiska) ocenianego – rodzaj efektywności – metodyka oceny – rodzaj stosowanego rachunku [4].

- **fundusze umożliwiają urzeczywistnianie zintegrowanej efektywności na szczeblu przedsiębiorstwa.**

Działalność przedsiębiorstwa zawsze oceniana jest według efektywności ekonomicznej i podporządkowana jest kryterium maksymalizacji stopy zysku. Tymczasem Fundusze Ekologiczne poprzez udzielanie pożyczki przyczyniają się do tego, że przedsiębiorstwa mogą rozszerzyć kategorię wąsko rozumianej *efektywności ekonomicznej* i stosować – do oceny swej działalności:

albo, *efektywność ekonomiczno – ekologiczną* (E_{ee}),

albo – *zintegrowaną efektywność ekonomiczną, ekologiczną i społeczną* (E_{ees})

Wydatkowanie Funduszy Ekologicznych albo w sposób pośredni przyczynia się do zapewnienia efektów społecznych, jak to ma miejsce w przypadku *efektywności ekonomiczno – ekologicznej* (E_{ee}), np. poprzez wpływ czystego środowiska na poprawę zdrowia, albo w sposób bezpośredni, jak to ma miejsce w przypadku *efektywności zintegrowanej* (E_{ees}) – skorelowane

efekty: poprawa jakości środowiska i poprawa zdrowia; likwidacja szkód i zmniejszenie bezrobocia.

- **fundusze przyczyniają się do wyrównywania szans na rynku wolnej konkurencji.**

Punktem wyjścia dla sformułowania kwestii jest pytanie: czy merytorycznie uzasadniony jest zarzut, że środki wydatkowane w ramach Funduszy Ekologicznych naruszają wolną konkurencję? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie może mieć znaczenie kluczowe dla dalszego funkcjonowania Funduszy Ekologicznych w Polsce. W związku z tym pragniemy jednoznacznie stwierdzić, że **ekologiczne fundusze celowe nie tylko nie naruszają wolnej konkurencji, ale ją wyrównują**. Jeśli na tzw. wolnym rynku funkcjonują dwa przedsiębiorstwa: jedno ekologicznie (i ekonomicznie) słabe, a drugie – mocne, to udzielając wsparcia przedsiębiorstwu słabszemu Fundusze Ekologiczne wyrównują konkurencję i zwiększają szanse tych, którzy są bez szans.

Drugie pytanie brzmi: czy kapitał przyrodniczy potrzebuje funkcjonowania Funduszy Ekologicznych na rynku tzw. wolnej konkurencji? Odpowiedzi na to pytanie udzielają E.U. von Weizsäcker i in. w *Mnożniku Cztery* stwierdzając: *myślenie o konkurencji zatriumfowało nad świadomością ekologiczną. "Wspólny rynek rozłożył na łopatki ochronę środowiska"* – brzmi tytuł jednego z podrozdziałów cytowanej pracy [7]. Z kolei pośrednio – na wolnym rynku – Fundusze Ekologiczne zapobiegają wzrostowi bezrobocia.

A zatem w wyrównaniu szans podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku tzw. wolnej konkurencji oraz w motywowaniu ich do ochrony kapitału przyrodniczego również przejawia się społeczny wymiar istnienia i działania Funduszy Ekologicznych.

- **przyczyniają się do zmniejszania skutków asymetrii w procesie integracji.**

Prof. J. Stiglitz zwraca uwagę na asymetrię, która pojawia się w procesie globalizacji, a która polega na tym, że kraje słabe budują bogactwo najbogatszych (różnica w oprocentowaniu między bonami skarbowymi emitowanymi przez amerykańską rezerwę federalną, a oprocentowaniem kredytu zaciągniętego w zagranicznym banku) [8]. Podobna asymetria może występować między naszymi wpłatami „brutto” a „netto” do banku UE. Ekologiczne Fundusze mogą i powinny tę asymetrię (wpłaty brutto – pozyskane środki) korygować i korygują na naszą korzyść poprzez umożliwienie zgromadzenia tzw. wkładu własnego i przez udzielanie pomocy w przygotowywaniu wniosków o pozyskanie funduszy Unii Europejskiej.

A zatem w korygowaniu asymetrii między płatnościami brutto do europejskiego banku a pozyskiwanymi środkami z UE również uwidacznia się społeczny wymiar funkcjonowania Funduszy Ekologicznych w Polsce.

Podsumowanie

W niniejszym artykule nie wymieniliśmy wszystkich sfer, w których pośrednio – albo bezpośrednio – uwidacznia się społeczny wymiar funkcjonowania Funduszy Ekologicznych w Polsce. Prezentowane rozważania pozwalają jednak stwierdzić, że o potrzebie i zasadności istnienia tych Funduszy decyduje społeczny wymiar ich funkcjonowania. Jego fundamentem – uwidoczniwym w sposób bezpośredni i pośredni jest aksjomat: *człowiek najwyższą wartością w świecie przyrody*. Jest on fundamentem przestrzegania konstytucyjnej zasady *zrównoważonego rozwoju*. Prof. J. Stiglitz stwierdza: ekonomia ignorująca problemy społeczne jest złą ekonomią niszczącą gospodarkę, a my dodajemy – także człowieka i środowisko. Fundusze Ekologiczne łagodzą te skutki. Proponujemy, aby Fundusze Ekologiczne pogłębiały i poszerzały społeczny wymiar swojego funkcjonowania między innymi poprzez finansowanie technologii otwartych na pracochłonność, o których traktuje Mnożnik Cztery [7].

Literatura

1. *Deklaracja z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju. Czerpiąc z naszego dziedzictwa działamy dla przyszłości*. Maszynopis, 4 września 2002.
2. Dziennik Ustaw 2001 Nr 62 poz. 627 - Prawo ochrony środowiska.
3. **Kunzmann P., Burkard F.P., Wiedman F.:** *Atlas filozofii*. Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
4. **Piontek F.:** *Metodyka oceny efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych*. Rocznik Ochrony Środowiska. Tom 1. Rok 1999.
5. **Piontek W.:** *Rola i znaczenie WFOŚiGW w systemie finansów publicznych w Polsce*. (w:) F. Piontek, B. Piontek, W. Piontek, *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice – Białystok 2003.
6. Głos krytyczny G.Dobrowolskiego do wyroku NSA z dnia 18 sierpnia 1995r. NSA/Nr1329/95. Samorząd Terytorialny, nr 70, 1997.
7. **Weizsäcker von E.U., Lovins A.B., Lovins L.H.:** *Mnożnik Cztery. Podwójny dobrobyt, dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów. Raport dla Klubu Rzymskiego*. Wydawnictwo Rolewski, Toruń 1999.
8. *Zrób to sam*. Rozmowa z Josephem Stiglitzem, najsłynniejszym współczesnym ekonomistą, o słabościach rynku i globalizacji. Rozmawiał Jacek Żakowski, Polityka, nr 20, 2004.

Ecological Funds Towards Axiom: Human Being – the Highest Value in the Nature

Abstract

The area of the influence of Ecological Funds - from their nature and from the power of the law - is nature, protection of the natural environment, and the human being is a component and crowning of the world of nature. Therefore the human being is and should be in the area of interest and activity of Ecological Funds. Meanwhile, in practice and in the light of law mentioned issue is highly complicated and less unambiguous. This motivates advisability of for discussing this issue.

We accept the following hypothesis in our considerations: **activity of Ecological Funds - from the power of law and as the result of economic conditions - is not directed directly to realization of the axiom: *human being – the highest value in the nature*, then in practice their activity in indirect and direct way has social dimension.**

This hypothesis will be proved by considering of three following issues:

- the place of human being *The Environment Protection Act* and consequences resulting from it,
- axiological controversies and conditions of functioning of Ecological Funds,
- premises determining social dimension of Ecological Funds functioning in practice.

The social dimension of Funds functioning in practice is the proof of their relation with the discussed axiom and it appears in it, that:

- **they are the component of public funds.**
- **social efficiency is applied in assessing of Ecological Funds functioning.**
- **funds make possible realization of *integrated efficiency* on the level of an enterprise.**
- **funds contribute to levelling chances on the market of free competition.**
- **they contribute to reduction of results of asymmetry in the process of integration.**

We did not name in this paper all spheres, in which indirectly - or directly - the social dimension of Ecological Funds functioning in Poland is seen. Presented considerations however allow to state that the social dimension of those Funds functioning decides of the need and the legitimacy of their existence. Its foundation - demonstrated in direct and indirect way is the axiom: *human being –highest value in world of the nature*. It is the foundation of obeying constitutional *principle of sustainable development*. Prof J. Stiglitz states: economics ignoring social problems is a bad economics, destructing economy, and we add - also human being and the environment. Ecological Funds ease those results. We propose: Ecological Funds should deepen and broaden social dimension of their functioning, among others, by the financing technologies open for labour intensity, about which is Multiplier Four [7].