ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXII, 47 SECTIO H 1988

Zakład Teorii Organizacji Wydziału Ekonomicznego UMCS

Krzysztof KĘPA

Zarządzanie strategiczne w obszarze ochrony środowiska przyrodniczego. Zarys problematyki

Стратегическое управление в области охраны природной среды. Обзор проблем

Strategic Management in the Protection of Natural Enviroment — an Outline of Problems

Problematyka środowiska przyrodniczego zyskuje współcześnie coraz większą wagę. Stan zasobów naturalnych, sposób ich eksploatacji i degradacja znacznych obszarów życia człowieka związana z jego działalnością wytwórczą, zmuszają do bliższego przyjrzenia się rezultatom tej działalności nie tylko ekologów, ale również organizacje gospodarcze, w których rosnącym składnikiem kosztów stają się wydatki związane np. z oczyszczaniem wody, odpylaniem wyziewów kominowych, rekultywacją zniszczonych terenów itp. oraz władze administracyjne różnych szczebli (regionu, kraju), dla których ważnym elementem krytycznym, na podstawie którego są oceniane przez obywateli, staje się jakość środowiska. Przez środowisko przyrodnicze w literaturze przedmiotu rozumie się łącznie litosferę, atmosferę, wody, pokrywy glebowe, szaty roślinne i świat zwierzęcy; tworzące otoczenie fizyczne i biotyczne, w którym żyje społeczeństwo ludzkie.[1] Eksploatacja środowiska przyrodniczego według coraz powszechniej przyjmowanego za sozologią[2] poglądu obejmuje:

— wydobywanie bogactw mineralnych;

— wykorzystanie w procesach technologicznych wody, powietrza, gleby i innych składników środowiska przyrodniczego;

[1] Definicja na podstawie *Encyklopedii Powszechnej*, PWN, Warszawa 1976.

[2] F. Piontek (red.): *Zarys polityki sozologicznej*. Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 1986.

— odprowadzanie do atmosfery substancji zanieczyszczających, np. gazy, pyły, związki chemiczne;

— odprowadzanie do wody substancji zanieczyszczających np. związki chemiczne, substancje organiczne i mineralne;

— składowanie na powierzchni gleby i w litosferze odpadów poprodukcyjnych, jak np.: popioły, warstwy nadkładu w kopalniach odkrywkowych, substancje radioaktywne itp.

Środowisko przyrodnicze i związki łączące je z gospodarką były przez długi czas pomijane lub niedoceniane. Związki łączące gospodarkę ze środowiskiem rozumiane były w ekonomii, a w szczególności w polityce gospodarczej zwykle bardzo wąsko. Najczęściej podkreślano jedynie, że środowisko dostarcza środków materialnych dla produkcji (w postaci surowców mineralnych, paliw energetycznych, drewna, wody czy gazów atmosferycznych, które społeczeństwo przekształca w dobra pozwalające zaspokoić ludzkie potrzeby konsumpcyjne) i umożliwia proces wytwarzania w określonym miejscu. A tymczasem powiązania między gospodarką i środowiskiem nie ograniczają się tylko do strumienia środków materialnych skierowanych ze środowiska do gospodarki. Istnieje bowiem również zwrotny strumień tych materiałów, jako odpadów procesów wytwarzania, przekazywanych do środowiska.

Odpady powstające w gospodarce mogą być ponownie wprowadzone do produkcji lub konsumpcji w kolejnym cyklu przez poddanie ich utylizacji, albo — w przeciwnym razie — umieszczone w środowisku. Z procesem umieszczania w środowisku pozostałości wiąże się pojęcie „zanieczyszczenia środowiska". Pojęcie to określa przekroczenie takiego stanu środowiska, który uznajemy za czysty w wyniku umieszczania w nim odpadów generowanych w produkcyjnej i konsumpcyjnej działalności człowieka.

Z zanieczyszczaniem środowiska mamy do czynienia wówczas, gdy stężenie pewnych jego stałych składników przekracza średnią ich zawartość w czystym środowisku, a także wtedy, kiedy do środowiska dostają się substancje nie występujące w ogóle w czystym środowisku. Zanieczyszczenie środowiska i naruszenie równowagi ekologicznej jest efektem nie tylko rozwoju przemysłu. Podobne skutki niesie także rolnictwo, zwłaszcza przy niewłaściwej lokalizacji i braku oczyszczalni w wielkich fermach hodowlanych oraz przy nadmiernej chemizacji metod uprawy i ochrony roślin. Obszarami ekologicznego zagrożenia w naszym kraju są przede wszystkim rejony koncentracji największych i najbardziej uciążliwych źródeł zanieczyszczeń środowiska, takich jak wielkie zakłady przemysłowe i skupiska aglomeracji miejskich. Wymienia się w opracowaniach specjalistycznych w szczególności następujące województwa: katowickie, krakowskie, konińskie, legnickie, wałbrzyskie, jeleniogórskie,

obszar portów nad Bałtykiem, obszar wokół Puław w województwie lubelskim [3], woj. tarnobrzeskie.

Zanieczyszczenie środowiska, a zwłaszcza jego konsekwencje mają swój wymiar ekonomiczny i stanowią ekonomiczną stratę spowodowaną jego degradacją. Dlatego właśnie problematyka środowiska przyrodniczego musi stać się przedmiotem analiz ekonomicznych i działalności chroniącej prawidłowy jego kształt.

Postępująca w ostatnim okresie degradacja środowiska naturalnego powoduje nie tylko określone straty ekonomiczne, ale wpływa także niekorzystnie na procesy społeczne. Współczesne doświadczenia wskazują na to, że problematyka ochrony i eksploatacji środowiska przyrodniczego powinna być rozpatrywana i rozwiązywana systemowo, już nie tylko w skali regionu, czy całego kraju, ale w skali ogólnoświatowej. Dotychczasowe rozwiązania organizacyjne tej kwestii w skali naszego kraju okazały się niezadowalające ze względu na małą ich skuteczność.

Do roku 1983 problematyką ochrony środowiska w naszym kraju zajmowało się głównie Ministerstwo Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, przekształcone w Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, wraz ze swym organem — Państwową Inspekcją Ochrony Środowisk oraz ośrodkami (pracowniami) badań i kontroli środowiska, działającymi we wszystkich województwach. Współdziałały z nimi także wydziały gospodarki wodnej i ochrony środowiska urzędów wojewódzkich. Ponadto w niektórych resortach powołano służby ochrony środowiska. W dniu 28 lipca 1983 r. powołano Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który opracował wiele koncepcji działań o charakterze strategicznym na rzecz ochrony środowiska np.:

— program ochrony środowiska i gospodarki wodnej do roku 1990;
— krajowy program ochrony środowiska do roku 1990;
— program ochrony środowiska województw nadmorskich i Morza Bałtyckiego do roku 1990;
— program rozwoju produkcji urządzeń i aparatury kontrolno-pomiarowej ochrony środowiska.

Od listopada 1985 roku do października 1987 r. organem naczelnym w sprawach związanych z ochroną środowiska był Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, któremu podlegała Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska. Na szczeblu województwa funkcje władcze i kontrolne sprawował wojewoda przy pomocy ośrodka badań i kontroli środowiska lub samodzielnej pracowni o tym profilu. Funkcje jed-

[3] Szersze omówienie problematyki obszarów ekologicznego zagrożenia w Polsce można znaleźć w publikacji *Obszary ekologicznego zagrożenia*. GUS, Warszawa 1984.

nostki wiodącej w zakresie opracowywania i wdrażania metod kontrolno-pomiarowych, oceny przydatności aparatury oraz oceny stanu środowiska spełniał Centralny Ośrodek Badań i Kontroli Środowiska.[4]

Ponadto przepisy prawne o ochronie środowiska jednoznacznie nakładają na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą, obowiązek zapewnienia ochrony środowiska oraz eliminowania lub ograniczenia uciążliwości szkodliwych dla środowiska działań. Nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem wymagań ochrony środowiska zapewnić mają organy administracji państwowej [5].

Praktyczne efekty działalności tych zmieniających się urzędów i realizacji sporządzanych programów są jednak w odczuciu społecznym niewielkie. Jest to spowodowane małą skutecznością podejmowanych działań i niską dotychczas pozycją, w odczuciu administracji, tej sfery działań w stosunku do sfery działań związanych z produkcją przemysłową i wąsko pojmowaną gospodarką komunalną. Zasoby środowiska w postaci wody odpowiedniej jakości, czystego powietrza, gleby przydatnej pod uprawy rolne, minerałów przydatnych do eksploatacji przestały być obecnie „dobrami wolnymi" i w związku z tym ich eksploatacja musi przybrać formy racjonalne w ujęciu makrospołecznym. Dlatego też w skali regionalnej, krajowej a nawet w wymiarze światowym muszą powstać i być doskonale skuteczne systemy racjonalizujące eksploatację środowiska przyrodniczego ze względu na dobro jakości życia człowieka.[6]

Aby zrealizować tak określone cele w skali kraju należy dążyć do skonstruowania spójnego systemu zarządzania eksploatacją środowiska przyrodniczego, w postaci wyposażonych w odpowiednie kompetencje (dzięki ustawowym instrumentom o charakterze prawnym i ekonomicznym), niezależnych podmiotów wyspecjalizowanych w zarządzaniu eksploatacją i ochroną środowiska przyrodniczego na szczeblu centralnym oraz regionalnym.

Te jednostki organizacyjne, będące podmiotami operacyjnego i strategicznego zarządzania ochroną środowiska na interesującym nas poziomie regionu administracyjnego, powinny opierać swe działania na ścisłej współpracy z podstawowymi w naszym układzie władzy centrami gene-

[4] Zob. T. Majda: *Ochrona środowiska. Wybór podstawowych aktów prawnych.* IWZZ, Warszawa 1987.

[5] Zob. *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska.* DZ. U. nr 3. z 1980 r. poz. 6.

[6] Stan środowiska przyrodniczego staje się jedną z podstawowych wartości przy ocenie jakości życia człowieka i coraz częściej jest wymieniany, w różnego rodzaju opracowaniach wyników sondaży opinii społecznej, jako czynnik, którego pogarszanie budzi największy niepokój ankietowanych.

rowania celów strategicznych dla regionu, jakimi są regionalne samorządy obywateli stopnia wojewódzkiego (Wojewódzkie Rady Narodowe) z ich organami konsultatywnymi (Rady Społeczno-Gospodarcze) oraz komitetami różnych organizacji partyjnych szczebla wojewódzkiego, zainteresowanymi w stawianiu i realizacji celów strategicznych z zakresu ochrony środowiska, które to cele stają się istotnymi elementami w politycznej grze o poparcie społeczne.

Konieczność istnienia ośrodków zarządzających ochroną środowiska na szczeblu krajowym i regionalnym (niezależnych od administracji gospodarczej, a podporządkowanych raczej władzy ustawodawczej i samorządom terytorialnym) wynika z dotychczasowych doświadczeń naszego kraju, gdzie prymat wąsko pojmowanej efektywności gospodarczej doprowadził do nieodwracalnych zmian w środowisku przyrodniczym już w nazbyt wielu regionach uprzemysłowionych.

Podstawowym obszarem działania tych podmiotów powinno być oddziaływanie operacyjne i strategiczne na podmioty wykorzystujące zasoby środowiska, w celu utrzymania lub uzyskania odpowiedniej jakości tego środowiska postrzeganej przez wartości mierników oceniających (jak wskaźnik masy opadu pyłów na km^2, wartość emisji SO_2 do atmosfery przez jednostki gospodarujące, ilość i jakość odprowadzanych ścieków itp.). Dynamiczna ocena wskaźników jakości środowiska powinna stanowić podstawę ustalania strategii zarządzania eksploatacją środowiska przyrodniczego.[7] Strategia ta, ustalana przez podmiot zarządzający na podstawie przyjętych celów strategicznych, powinna wynikać z uwarunkowań środowiskowych danego regionu. W przypadku regionu mającego stosunkowo mało zanieczyszczone środowisko, strategia kierowania jakością środowiska dążyć będzie albo do utrzymania niskiego poziomu degradacji poszczególnych elementów środowiska, albo do takiego ograniczenia wzrostu zanieczyszczeń, które gwarantować będzie nieprzekroczenie ich granicznej wielkości. Odmiennie ustalona musi być strategia w przypadku regionu charakteryzującego się silnie zdegradowanym środowiskiem. W takiej sytuacji strategia powinna zapewniać przejście od aktualnego stanu środowiska do stanu pożądanego w danym etapie.

Te poczynania podmiotów zarządzających środowiskiem przyrodniczym nakierowane w ujęciu strategicznym na: — stosowanie „czystych" procesów produkcji, nacisk na stosowanie urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, kształtowanie struktury zużycia zasobów naturalnych, wymagania od organizacji gospodarczych zwięk-

[7] F. Piontek (red.): *op. cit.*, rozdz. 5.

szenia środków przeznaczonych na działalność chroniącą środowisko; są źródłem konfliktów między nimi, a organizacjami gospodarczymi — ukierunkowanymi na osiąganie efektywności w mikroskali i nie zmuszanych (jak dotąd) skutecznie do prowadzenia pogłębionego rachunku ekonomicznego uwzględniającego koszty strat w środowisku przyrodniczym. Dodatkowym elementem pogłębiającym te negatywne tendencje w zachowaniu organizacji gospodarczych są w uproszczony sposób pojmowane wymogi efektywności gospodarczej; nieuwzględnianie w rachunku kosztów przedsiębiorstw kosztów ponoszonych przez inne organizacje (nie tylko gospodarcze) w związku z degradacją środowiska przyrodniczego.

Podsumowując zarysowane problemy związane z zarządzaniem strategicznym ochroną środowiska przyrodniczego można stwierdzić co następuje:

— problem ochrony i racjonalnej eksploatacji środowiska przyrodniczego jest zupełnie podstawowy dla życia społeczeństwa, a jego prawidłowe rozwiązanie warunkuje możliwość dalszego prawidłowego rozwoju gospodarczego oraz możliwość zachowania odpowiedniej jakości środowiska życia dla obecnego i przyszłych pokoleń narodu;

— w naszym kraju brakuje sprawnego systemu przekładania preferencji społecznych w dziedzinie jakości środowiska przyrodniczego na system celów strategicznych stawianych do realizacji jednostkom gospodarczym;

— ze względu na przyjmowane obecnie docelowe koncepcje upodmiotowienia społeczeństwa w zarządzaniu niektórymi sferami życia społecznego, między innymi dotyczącymi zarządzania strategicznego ochroną środowiska przyrodniczego, konieczne jest dostosowanie procedur formułowania celów z tego zakresu do wzrastającej roli samorządów regionalnych i zamierzeń organizacji politycznych chcących wykorzystać swe działania w tej sferze do uzyskania poparcia społecznego;

— funkcjonujący obecnie w naszym kraju system zarządzania eksploatacją środowiska przyrodniczego nie spełnia, szczególnie na poziomie regionalnym, w zadowalającym stopniu oczekiwań, jakie są formułowane w tym zakresie przez społeczeństwo. Wynika to z braku skutecznych instrumentów oddziaływania podmiotów tego systemu na organizacje gospodarcze i ośrodki decyzyjne kierujące różnego rodzaju działalnością wykorzystującą środowisko przyrodnicze. Nakazy, polecenia i kary za zanieczyszczenie środowiska nakładane na organizacje gospodarcze przez uprawnione podmioty zarządzające ochroną środowiska, są w znacznej mierze łagodzone lub znoszone decyzjami organów administracji gospodarczej.

РЕЗЮМЕ

В настоящей статье рассмотрены проблемы, связанные со стратегическим управлением охраны природной среды.

Долгие годы в нашей стране недооценивались связи между естественной средой и народным хозяйством; чаще всего лишь подчеркивалось, что естественная среда поставляет производству материальные средства (сырье, воды и т.д.). Однако существует обратный поток материалов, которые возвращаются в среду как отходы процессов производства, загрязняя естественную среду. В связи с этим необходима рационализация использования среды в масштабе макросоциальном для блага человека. Она должна осуществляться путем стратегического и операционого воздействия субъектов, управляющих охраной среды, на хозяйственные единицы. К сожалению, в Польше отсутствует эффективная система перенесения общественных преференций в этой области на стратегические цели, которые ставлятся управляющим субъектам и хозяйственным единицам. В настоящее время возникла необходимость создания центров управления охраной среды (как на уровне всей страны, так и региона) в виде независящих от хозяйственной администрации субъектов, подчиненных скорее всего законодательной власти и территориальному самоуправлению.

SUMMARY

The article outlines the problems connected with strategic management of the protection of natural environment. The natural environment and its links with the economy in our country have been given too little attention for a long time; most frequently it was only stressed that the natural environment provided material production means (raw materials, water, etc.). However, a number of increasing problems exist and the new ones still arise. For example, the stream of materials is returned to the environment as waste products, which results in the pollution of natural environment. That is why it is necessary to introduce rationalization in utilizing the environment in macro-social perspective for the good of the quality of man's life. This should take place through strategic and operational influence exerted by the subjects running environmental protection on administration units. Unfortunately, Poland lacks an efficient system of transferring social preferences in this respect into strategic aims set before the managing subjects and economic units. At the present stage, it gives rise to a necessity of creating centers running the environmental protection (both at the level of the whole country and particular regions) in the form of subjects independent of economic administration and rather subordinated to legislative power and territorial self-governments.