

Skok

Niewielu kandydatów do obywatelstwa europejskiego jasno definiuje czym jest Unia Europejska. Również Europejczycy nieczęsto zastanawiają się nad tym problemem. Ci z nas, którzy mają kontakt z ekspertami pracującymi dla Komisji Europejskiej są więc nieliczną grupą uświadomionych. W ich spojrzeniu na Unię nie ma cienia wątpliwości - Ziemia Obiecana tam nie istnieje. Nie ma tam gwarancji wieczystej szczęśliwości. Jest natomiast system prawa unijnego, razem z zawartym w nim schematem osiągania godziwego poziomu życia za cenę przyzwoitego zachowania się. Najprościej można zdefiniować Unię jako obszar, na którym obowiązuje zbiór przepisów prawnych zwanych Dyrektywami. Podstawą ustanowienia tego systemu był pomysł żeby stworzyć międzynarodową strefę zrównoważonej konkurencji w działalności gospodarczej. Ponieważ relacje przedsiębiorstw z ekologicznymi oczekiwaniami społeczeństw narzucają konieczność wprowadzenia ograniczeń swobody działalności, Unia Europejska włącza się do wyrównywania skali tych restrykcji.

Prawo Unii - dla kogo?

Dla polskiego przedsiębiorcy wejście do Unii przypomina skok do basenu, w którym być może nie ma wody. Przy niedostatku informacji o realiach funkcjonowania polskiej gospodarki w nowym otoczeniu prawnym, decyzja należy do mocno ryzykownych. Wiadomo bowiem ze słyszenia, że dyrektywy nakładają wiele mało zrozumiałych zobowiązań, zwłaszcza w sferze ochrony środowiska. Niewielu uświadamia sobie, że prawo unijne nie jest skierowane pod adresem przedsiębiorców i obywateli państw członkowskich. Zobowiązania dotyczą władz państwowych, które muszą zapewnić egzekucję zasad i norm unijnych na obszarze pod swoją jurysdykcją. Tak więc również po wejściu do Unii prawo państwowe będzie jedynym źródłem zobowiązań. Unia może egzekwować od państwa wykonanie zapisów każdej z ustanowionych już Dyrektyw. Nie może natomiast działać dyscyplinująco w stosunku do przedsiębiorców. Nawet jeśli łamią prawo lokalne.

Niemniej niektórzy z nas powinni znać treść Dyrektyw. Zwłaszcza osoby zaangażowane w proces decyzyjny, którego celem jest prowadzenie inwestycji przemysłowych. Na globalnym rynku coraz większe znaczenie ma ocena przedsiębiorstwa lub instytucji, której dokonują audytorzy ekologiczni. Dla pełnego zobrazowania pozycji firmy względem prawa o ochronie środowiska dokonują oni weryfikacji stanu dostosowania działalności do aktualnego prawa państwowego. Kiedy to prawo odbiega w istotny sposób od zasad obowiązujących w kraju macierzystym dla zlecniodawcy audytu, eksperci muszą posłużyć się prawem europejskim jako matrycą do oceny prawidłowości ekologicznej aktywności firmy. Uzyskanie pozytywnej oceny audytora działającego na rzecz instytucji inwestycyjnej ma bardzo realną wartość. Już liczne są przypadki, kiedy negatywna ocena ekologicznej aktywności przedsiębiorstwa spowodowała odejście potencjalnego inwestora strategicznego od negocjacji prywatyzacyjnych. Inwestor planujący lokalizację przedsięwzięcia przemysłowego nie może pominąć kwestii zagospodarowania odpadów. Kiedy lokalne władze nie potrafią zapewnić usług zgodnych z prawem ekologicznym, trzeba do projektu wprowadzić eksport odpadów. W obecnych realiach taka poprawka do projektu zwykle jest oceniana jako nadzwyczajna niedogodność.

Podejrzane interesy

W Europie sukces rynkowy i stabilność ekonomiki przedsiębiorstwa mniej zależy od potencjału technicznego, a bardziej od wizerunku prezentowanego w środowisku inwestorów. Są oni niezmiernie wrażliwi na każdy sygnał o możliwości zaistnienia problemów z nadzorem ekologicznym. W Unii inwestowanie w "brudne technologie" i "podejrzane interesy" nie jest czymś eleganckim. Przeciwnie, inwestor zamierzający pracować w takich "tematach" sam wyklucza się z grupy osób godnych zaufania. Żaden poważny bank lub fundusz inwestycyjny nie zechce włączyć się do jego projektów. Jedyną efektywną strategią takiego "inwestora" będzie przejęcie firmy w celu powiększenia rynku. Oczywiście zadaniem inwestycyjnym nie jest rozwój przedsiębiorstwa przejętego. Za pieniądze konkurenta firma jest wykupywana w celu doprowadzenia do jej upadłości i przejęcia tego segmentu rynku, na którym ona wcześniej operowała. Takie są perspektywy przedsiębiorstw obciążonych nadmiernymi zobowiązaniami ekologicznymi. Zamiast wielkiej i dymiącej fabryki w środku miasta powstaje rozległy trawnik, gdzie mogą spotykać się byli pracownicy. Wrocie przejęcie polskiej firmy zdarza się już teraz na tyle często, że nie musimy obawiać się nasilenia takiego zjawiska po wejściu do Unii. Upadłości małych, średnich i wielkich przedsiębiorstw również nie będą nowym zjawiskiem. Odwrotnie - skłonność do realnego inwestowania w przemysł raczej zwiększy się wraz ze stabilizacją warunków ekonomicznych państwa. Warto też zauważyć, że ogromny aparat prawny Unii zajmuje się głównie ustanawianiem zrównoważonych relacji między spółkami. Działania z kategorii "nieprzyzwoitych" są przezeń traktowane z całą powagą. Manipulacje "inwestorów" prowadzące do zwiększenia bezrobocia są obiektem szczególnej uwagi instytucji państwowych i nierzadko "przedsiębiorczy ludzie" kończą swoje interesy na salach sądowych.

Poziom ryzyka

Przyczyna powodzenia "dzikich kapitalistów" w Polsce wynika nie tylko ze słabości naszego aparatu prawnego i opieszałości wymiaru sprawiedliwości. Jest nią niewielkie zainteresowanie rzetelnych inwestorów. Narzekanie ekspertów oceniających sprawność i uczciwość polskiej administracji odstrasza wielu. Jednak dla poważnego inwestora u podstaw największej bariery leży problem rzetelnej oceny ryzyka inwestycyjnego. Kluczowym elementem takiej oceny jest w dzisiejszych czasach oszacowanie kosztów wdrożenia wszystkich zaleceń prawa ekologicznego. Prezentacja wszelkiego rodzaju zobowiązań jest elementem oferty kierowanej przez właściciela spółki do potencjalnego inwestora. Niestety często nie spełnia ona warunku całkowitej rzetelności informacji o aktualnych i potencjalnych zobowiązaniach ekologicznych. Fakt ten czasem ujawniony jest już na starcie, jednak często problemy pojawiają się po zawarciu wstępnych umów. Nieuczciwość oferty wykryta na wczesnym etapie planowania jest stosunkowo nieszkodliwa. Kiedy jednak inwestor już zaangażował poważne środki, anulowanie projektu powoduje straty niemożliwe do zdyskontowania w sądowym postępowaniu odszkodowawczym. Nieobecność jednoznacznych przepisów prawnych dotyczących zobowiązań ekologicznych prowadzi do sporów o niewyobrażalnej złożoności. Powstaje opinia o nadmiernym ryzyku już nie tylko podjęcia działalności w Polsce, ale o ryzykowności samego postępowania projektowego.

Korporacje i fundusze inwestycyjne, które próbują coś tu zdziałać napotykają na kolejną barierę. Banki i ubezpieczyciele unikają programów związanych z ekologicznymi zobowiązaniami

przedsiębiorstw, a Fundusz Ochrony Środowiska proceduje w sposób niepojęty dla zachodniego doradcy inwestycyjnego. Źle to wpływa nie tylko na możliwość pozyskania kapitałów ale również na wycenę wartości polskich przedsiębiorstw. Nie jest przypadkiem, że prywatyzacja kapitałowa udaje się głównie w sektorach usługowych i przemyśle spożywczym. Natomiast przemysł ciężki i chemiczny, gdzie ryzyko ekologiczne ma swój ciężar gatunkowy, pozostają na garnuszku państwowym lub w permanentnej upadłości. Degrengolada najbardziej dochodowych gałęzi przemysłu jest zawiniona przez labilność naszego prawa ekologicznego. Zjawisko naturalne w okresie Transformacji, jednak nie ułatwia projektowania rozwoju w przemyśle. Tym większe są problemy planistów im dłużej standardy prawodawstwa europejskiego są spodziewane ale jeszcze nie wdrożone w praktyce.

Obniżenie poziomu ryzyka jest w interesie Państwa. Warunkiem powodzenia negocjacji jest udział w przygotowaniu programu inwestycyjnego ekologicznych doradców zatrudnianych przez państwowego właściciela prywatyzowanej firmy. Tymczasem inspektorzy państwowych organów nadzoru ekologicznego wcale nie włączają się do programów naprawczych. Inaczej niż w Europie, uznają za wystarczający swój udział w procedurach karnych i egzekucyjnych. Europejskie natomiast agencje ochrony środowiska delegują swoich ekspertów do pomocy przedsiębiorcom w trakcie procesów dostosowawczych. Rozwój prawa ekologicznego powoduje konieczność kosztownych modyfikacji technologii. Państwo musi ponieść swoją część nakładów jeśli zamierza korzystać z efektów przemian przez siebie zaproponowanych. Agendy państwowe w Unii biorą czynny udział w procesach inwestycyjnych na rzecz poprawy ekologicznego wizerunku firm prywatnych. Uczestnictwo państwa nie kończy się na udzielaniu porad i pilnowaniu postępu prac. Najczęściej wyraża się też w budowie ekonomicznych systemów wsparcia dla kolejnych programów poprawy standardów ekologicznych w przemyśle. Zupełnie niewyobrażalna jest typowa w Polsce sytuacja, że Rząd wymaga wdrożenia nowych regulacji bez uprzedniego oszacowania nakładów w skali kraju.

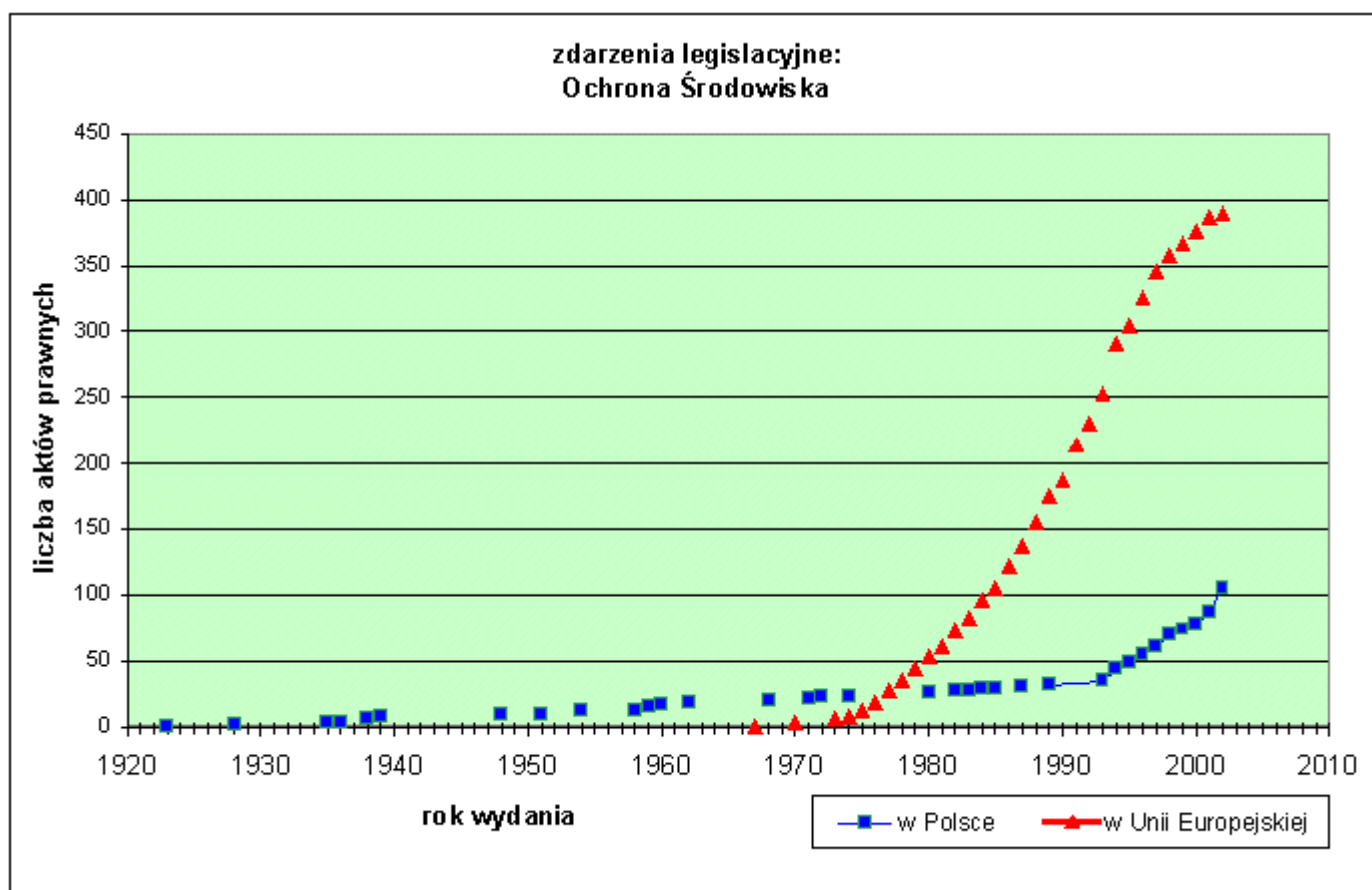
Kiedy przedsiębiorcy objęci nowymi wymaganiami prawnymi wykażą realność zagrożenia swojej kondycji ekonomicznej, zawsze mogą liczyć na państwowy udział w finansowaniu operacji dostosowawczych. Tymczasem nasi planiści rządowi opatrują rozporządzenia najbardziej drastycznie ingerujące w ekonomikę przedsiębiorstw krótkim stwierdzeniem: "Wydanie powyższego rozporządzenia bezpośrednio nie rodzi skutków finansowych dla budżetu państwa." Kiedy nowy przepis prawny nie ma przełożenia na wynik budżetowy państwa, warto zastanowić się nad sensem uruchomienia procesu legislacyjnego. Może okazać się, że wydanie rozporządzenia prowadzi do przeregulowania jakiejś branży i zniechęcenia przedsiębiorców do inwestowania. Budżet wówczas ucierpi z powodu osłabienia ekonomicznej aktywności spółek albo nawet utraty wielu miejsc pracy.

Bezczynność prawodawcy również nie jest obojętna dla budżetu. Przemysł straci na braku uregulowania konkretnych problemów technologicznych. Zwłaszcza ekomodernizacja przemysłu bywa zagrożona ze strony przedsiębiorców eksploatujących nadmiernie zasoby naturalne. Chwilowo nie wpłynie to na stan dochodów państwa. Jednak po kilku latach przedsiębiorcy zamkną swoje przestarzałe instalacje i wypuszczą kolejną grupę klientów pomocy społecznej. Wczesne wydanie rozporządzenia nakazującego postęp technologiczny zapewne obroni budżet przed nieprzewidywalnymi zaburzeniami. Dobrze pomyślane prawo powinno powiększyć dochody budżetu, gdyż efektywność

gospodarki wzrośnie. Adnotacja o ekonomicznej obojętności regulacji prawnej świadczy jedynie o zaniechaniu przeprowadzenia symulacji zdarzeń gospodarczych, jak też pominięciu konsultacji ekspertów z przemysłu. Niewątpliwie formułowanie przepisów wykonawczych prawa o ochronie środowiska to zadanie wymagające. W zespole projektantów nie może zabraknąć ekspertów technicznych, ekonomistów i prawników. Również potrzebna będzie znajomość mechanizmów zachowań społecznych, gdyż werbalne wyrażenie prawa musi odpowiadać potencjałowi intelektualnemu społeczności. Niezrozumiałe lub niejednoznaczne zapisy mogą tak samo zaszkodzić procesowi wdrożenia jak pozbawienie przepisu waloru wymagalności.

Europejski Standard

Niestety obserwacja procesów legislacyjnych przebiegających w miarę postępu akcesji do Unii nie skłania do optymizmu. Przy okazji prac nad podręcznikiem "Europejski Standard dla Audytu Ekologicznego"* powstał indeks aktów prawnych, które dotyczą ochrony środowiska w przemyśle. W oparciu o wykazy Dyrektyw Europejskich i wydawanych w Polsce Rozporządzeń można przedstawić graficznie postęp prac obu legislatur. Dotychczas ochrona środowiska w polskim przemyśle doczekała się ok. 100 rozporządzeń, z których niemal 50% już utraciło podstawę prawną. Tymczasem Komisja Europejska zdażyła wydać ponad 400 obowiązujących Dyrektyw i Zarządzeń. Asymilacja tych przepisów do polskiego systemu prawa wymaga opracowania czasem kilku rozporządzeń wykonawczych do jednej dyrektywy. Nie można więc porównywać obu tych ciągów zdarzeń, gdyż cechują je odmienne ciężary gatunkowe i charakter procedowania. Niemniej tendencje porównać trzeba. Widać wyraźnie, że Komisja Europejska od chwili ukonstytuowania narzuciła sobie ostre tempo. Zbiór polskich przepisów również tworzy się w coraz większym tempie. Jak widać na poniższym wykresie, przełomowe momenty to rok 1993, kiedy legislatura uznała konieczność dostosowania prawa ekologicznego do współczesnych standardów i rok 2001, kiedy perspektywa wdrożenia prawa unijnego uzyskała poparcie całej klasy politycznej. Wprawdzie nadal dzieli nas przepaść od wdrożenia wszystkich standardów prawa Unii Europejskiej, jednak wyraźnie rysuje się perspektywa wypełnienia jej przepisami uwzględniającymi rozwiązania wypracowane przez Unię w czasie dziesięcioleci.



Znane są niekorzystne efekty ekonomiczne niektórych wcześniejszych regulacji europejskich. Można skorzystać z tych doświadczeń i wdrożyć dopracowane schematy działania. Ogromne nakłady poniesione przez kraje 15-ki i doświadczenie gospodarcze składają się na dorobek, który państwa kandydujące do Unii otrzymują jako gotowe i ustabilizowane systemy prawne. Jednak skonsumowanie tego kapitału intelektualnego nie powinno polegać na mechanicznym przetłumaczeniu tekstów. Unia nie poprzestanie na ocenie formalnego przeniesienia swoich standardów. Etap akcesji musi być zakończony równocześnie z adoptowaniem wszystkich Dyrektyw. Jednak funkcjonowanie gospodarki poddanej tym regulacjom również będzie musiało realizować wszystkie normy w praktyce. Państwo unijne będzie rozliczane za każde odstępstwo praktyki przemysłowej od zasad przewidzianych w prawie. Z tego powodu instaluje w swoich strukturach wiele instytucji wsparcia dla procesów dostosowawczych.

Zobowiązania

Przedsiębiorca powinien być zawczasu poinformowany o jego nowych zobowiązaniach. Jednoznacznie i zrozumiale powinno funkcjonować prawo na każdym etapie wdrożenia. Tym bardziej dziwi pełna izolacja instytucji odpowiedzialnych za proces legislacyjny w Polsce od środowisk przemysłowców i usługodawców. Niewątpliwie trudność sprawia ugruntowana tradycja fasadowego traktowania prac legislacyjnych. Przepisy nakazujące ochronę środowiska tworzone były bez konkretnego planu ich egzekucji. Inicjowały niekończące się serie kosztownych szkoleń, a publiczność pozostawała w nieświadomości o intencjach legislatury. Instytucje korzystające z funduszy państwowych, powołane do popularyzacji nowych zasad i wspomagania procesu wdrożenia oferowały przedsiębiorcom komercyjne programy szkoleń, które miały tłumaczyć pokrętne i nadto restrykcyjne zapisy. Poza kręgiem wtajemniczonych powstawała atmosfera grozy i beznadziei. Po latach okazywało się,

że fantastyczne wymagania ekologiczne rzeczywiście należą do fikcji prawnej.

Jak w takim oglądzie społecznym prawa ekologicznego będą przebiegać procesy wdrożenia nowych, rzeczywiście restrykcyjnych rozporządzeń? Jakie oceny dostanie Państwo za realizację zobowiązań europejskich? Kto będzie płacił za uchybienia?

Odpowiedzi na te pytania niebawem będą już znane. Podobnie jak w innych państwach, wchodzących przed laty do systemu prawnego Unii, obywatele i przedsiębiorcy dowiedzą się od władz, że proces dostosowania ma znaczący udział w obciążeniach podatkowych. Urzędnicy i legislatura zaczną poszukiwać sposobu na minimalizację tych kosztów. Zapewne odkryją użyteczność dotychczas nieznanych schematów działania państwa opiekuńczego. Państwa, które współdziała z przedsiębiorcami nad utrzymaniem miejsc pracy i zapewnieniem ludziom czegoś więcej niż "miska zupy" i zasiłek. Wypraktykowane w Unii techniki partnerstwa publiczno-prywatnego, dobrowolnych porozumień, "przyjaznego urzędu" okażą swoją skuteczność również w Polsce. Możliwe też, że schematy te znajdą uznanie już na wstępnym etapie asymilacji nowych zasad współżycia struktur Państwa i przedsiębiorców. Wierząc w nadzwyczajne zdolności naszego społeczeństwa do realizacji nowatorskich koncepcji można być pewnym, że szanse na realny postęp cywilizacyjny nie zostaną zmarnowane. Przy okazji wdrożenia prawodawstwa ekologicznego gospodarka otrzyma silne wsparcie kapitałowe, a inwestycje w branżę przemysłową przestaną kojarzyć się z "rosyjską ruletką". Dowiemy się, że wprowadzić w przysłowiowym basenie jest nawet za dużo wody, ale nauka pływania nie musi być kosztowna i długotrwała.

* autor wspólnie z Twórcami WasteInfoService opracowuje multimedialny podręcznik "Europejski Standard dla Audytu Ekologicznego". Jego zadaniem jest prezentacja zakresu i celu audytu, jak również technik budowy programów dostosowania do nowych regulacji ekologicznych. Więcej informacji można uzyskać pocztą elektroniczną pod adresem e-mail: wasteinfoservice@wp.pl

Krzysztof Lewandowski

dyrektor ZCh SAKAR Gdynia,
konsultant w zakresie technologia zagospodarowania odpadów niebezpiecznych

**tekst opublikowany w:
Lakiernictwie Przemysłowym nr1 2003 s.13-19**