

WALDEMAR MIODUSZEWSKI
Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE ASPEKTY I INSTRUMENTY EKOROZWOJU

Wstęp

Realizacja idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, oprócz wielu elementów merytorycznych świadczących o prawidłowym ukierunkowaniu przyrodniczego i gospodarczego wykorzystania terenu, musi uwzględniać uwarunkowania społeczne i ekonomiczne. Jedynie rozwiązania akceptowane społecznie i uzasadnione ekonomicznie mogą znaleźć zastosowania praktyczne.

Proces intensyfikacji rolnictwa rozpoczął się od zarania dziejów ludzkości. W okresie łowiectwa i zbieralnictwa potrzebne były człowiekowi wielkie przestrzenie. W warunkach europejskich do wyżywienia 1 osoby niezbędny był teren o powierzchni ponad 100 ha [6]. Obecnie w Polsce na 1 mieszkańca przypada poniżej 0,5 ha gruntów rolnych. Wzrastająca wydajność produkcji rolniczej prowadziła do coraz intensywniejszego wykorzystania zasobów przyrody i zarazem do zmian środowiska przyrodniczego. Człowiek był przekonany, że istnieje możliwość przechodzenia od mniej do bardziej wydajnych systemów rolniczych i przemysłowych bez powodowania ujemnego oddziaływania na jego otoczenie. A miał do tego prawo na podstawie doświadczenia historycznego [6]. Dopiero w ostatnim okresie zdał sobie sprawę, że ta intensyfikacja produkcji oparta na prostym rachunku ekonomicznym (obniżenie kosztów jednostkowych produkcji) doprowadzi w efekcie do degradacji środowiska przyrodniczego przy stale zmniejszającej się jego zdolności do samoregulacji. Niezbędne jest więc podjęcie działań w kierunku bardziej racjonalnego wykorzystania oraz ochrony zasobów przyrody.

Jednym z elementów tego procesu jest stworzenie warunków do społecznie pożądanego i ekonomicznie uzasadnionego zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, tj. takiego rozwoju, który nie będzie powodował degradacji środowiska przyrodniczego i w możliwie maksymalnym stopniu zapewni zdolność jego samoregulacji.

Rola rolnictwa w krajobrazie

Obszary rolnicze wywierają istotny wpływ na cykle obiegu materii i ochronę żywych zasobów przyrody. Retencja wody w glebie i zlewni, ograniczenie transportu zanieczyszczeń czy też utrzymanie biologicznej różnorodności zależą w dużym stopniu od tego, jak zagospodarowane są obszary rolnicze.

Gospodarkę rolną i jej rolę w kształtowaniu przestrzeni rozpatrywać można w dwóch skrajnych wariantach:

- podstawową funkcją jest produkcja żywności,
- podstawową funkcją jest utrzymanie krajobrazu kulturowego.

W zależności od przyjętej koncepcji mogą być stawiane gospodarce rolnej różne wymagania. W pierwszym przypadku rolnictwo traktowane jest jak normalny zakład przemysłowy, któremu stawia się wymagania prowadzenia efektywnej ekonomicznie produkcji rolnej. Zanieczyszczenie i degradację środowiska ogranicza się przez tworzenie odpowiedniego systemu nakazów prawnych, kar i obciążeń finansowych. W drugim przypadku rolnictwo traktowane jest jako element kształtowania i utrzymania krajobrazu kulturowego. Wprowadza się wówczas odpowiedni sposób gospodarowania, który stanowić może element ochrony przyrody. Ograniczenie nawożenia, odpowiednia agrotechnika, pozostawienie części obszaru jako użytków ekologicznych, wprowadzenie odpowiednich granic własności i modyfikacja sieci dróg mogą być istotnymi czynnikami odgrywającymi dużą rolę w ochronie środowiska naturalnego. Należy sobie jednak uświadomić, że takie działanie związane jest z określonymi (niekiedy bardzo wysokimi) nakładami finansowymi. Koszty te nie mogą być ponoszone jedynie przez rolnika – użytkownika ziemi. Nakłady na urządzenie przestrzeni oraz straty wynikające z ograniczenia produkcji, jeśli takie występują, muszą być ponoszone z funduszy ogólnospołecznych.

Z przedstawionymi wyżej zadaniami gospodarki rolnej wiążą się dwie koncepcje zagospodarowania i użytkowania krajobrazu:

- koncepcja segregacji polegająca na ścisłym oddzieleniu obszarów produkcyjnych od obszarów chronionych;
- koncepcja integracji, w której rolnictwo i ochrona środowiska rozpatrywane są na jednej płaszczyźnie.

W pierwszej koncepcji typowe jest izolowanie rezerwatów, obszarów cennych przyrodniczo od terenów rolniczych i występowanie ostrych granic (ewentualnie z niewielkimi strefami przejściowymi) pomiędzy obszarami rolniczymi i przyrodniczymi. W koncepcji drugiej następuje wzajemne przenikanie się biotopów naturalnych i antropogenicznych. Zakłada się przyjazne naturze użytkowanie rolnicze oraz łagodne strefy przejściowe między obszarami rolniczymi i chronionymi. Przy tej koncepcji ulega zmianie funkcja gospodarki rolnej. Gospodarka jak gdyby otacza środowisko i spełnia funkcje opiekuńcze [1]. Następować może zmiana użytkowania przestrzeni rolniczej w kierunku ograniczenia produkcji rolnej (zmniejszenie obszarów użytków rolnych i obniżenie wydajności). Połączone to jest z przeznaczeniem mniejszych zasobów na cele produkcyjne i konsumpcyjne, a większych na cele

związane z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego. Związane to jest często ze zmianą kierunków rozwoju gospodarczego danego regionu lub nawet jego ograniczeniem. Ważnym czynnikiem jest tu akceptacja społeczna proponowanych rozwiązań.

Uwarunkowania ekonomiczno-społeczne

Zwiększenie efektywności produkcji rolniczej (wzrost wydajności i ograniczenie kosztów) było przez lata podstawą wzrostu gospodarczego i cywilizacyjnego świata. Rachunek ekonomiczny, oparty na zasadzie oszczędnego gospodarowania dobrami ekonomicznymi, nie uwzględniał kosztów dóbr wolnych (publicznych), które nie mają ceny i w wielu przypadkach nie są znane ilości tych dóbr, zużywane przez przemysł czy rolnictwo. Pod pojęciem „dobra wolne” rozumie się takie zasoby przyrody, jak: woda, gleba, powietrze, złoża minerałów itp. Wielu ekonomistów [7] uważa, że brak powiązania między ekonomią a ekologią jest jedną z głównych przyczyn tego, że wszelkie dotychczasowe działania zmierzające do ochrony środowiska naturalnego okazały się niewystarczające. Między wymogami ekonomii i ekologii występuje konflikt o charakterze trwałym. Dlatego też postuluje się stworzenie nowej ekonomii, tj. bioekonomii [7]. Nowy rachunek ekonomiczny (zgodnie z tezą bioekonomii), musi wykazać, że wszystko to, co jest korzystne z punktu widzenia ekonomicznego, jest jednocześnie korzystne ze względów ekologicznych. Taki rachunek zagwarantuje skuteczną ochronę środowiska.

Wychodząc z powyższych założeń podstawowym problemem staje się ustalenie cen dóbr wolnych, które będą mogły być uwzględnione w prowadzonym rachunku ekonomicznym oraz ocena ekologiczna zasobów zagospodarowanej przestrzeni. Prowadzone są obszerne prace nad ustaleniem zasad oceny walorów przyrodniczych i antropogenicznych obszarów wiejskich, z uwzględnieniem wielostronnych kryteriów. Taka waloryzacja wykonana została, między innymi, na obszarze Polski na poziomie województwa [2]. Oparta została na 5-punktowej skali umożliwiającej przeprowadzenie waloryzacji osadniczo-ekologicznej, rekreacyjno-ekologicznej, leśno-ekologicznej, rolniczo-ekologicznej i przemysłowo-ekologicznej.

Ocena ekonomiczna zasobów zagospodarowanej przestrzeni, a szczególnie wielofunkcyjnych systemów przestrzennych, jest niezmiernie złożonym i skomplikowanym zagadnieniem. Powinna ona obejmować ocenę takich zasobów naturalnych, jak ziemia, użytki rolne, gleby, zasoby wodne i zasoby przyrodnicze oraz ocenę całej przestrzeni wraz z istniejącą infrastrukturą techniczną i gospodarczą [4]. Przeprowadzone próby wyceny zasobów przestrzeni o funkcjach rekreacyjnych wykazały, że zdecydowaną przewagę ma wartość bezpośredniego zainwestowania rekreacyjnego w infrastrukturę techniczną i gospodarczą [4]. W warunkach gospodarki rynkowej podstawowym problemem staje się samofinansowanie się wszystkich dziedzin, w tym systemów i urządzeń infrastruktury na wsi. Przeprowadzone analizy [2] wskazują, że optymalnym kierunkiem działania w tych warunkach jest wielofunkcyjne

wykorzystanie zasobów i tworzenie wielofunkcyjnych systemów przestrzennych na terenach wiejskich, np. do funkcji rolniczych dochodzić mogą funkcje rekreacyjne, osadnicze i przemysłowe (np. przemysł rolno-spożywczy, usługi) oraz funkcje związane z ochroną środowiska naturalnego.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich może być urzeczywistniona jedynie przez gospodarkę przestrzenną, uwzględniającą uwarunkowanie ekologiczne [3]. Celowi temu służyć może urzeczywistnienie pojęcia tzw. ładu zintegrowanego, który kształtowany jest współzależnie jako ład społeczny, ekologiczny, przestrzenny i ekonomiczny przy zapewnieniu priorytetu ochrony środowiska przyrodniczego.

Racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi wynikać może nie tylko z pobudek ekonomicznych, o których mowa była wyżej. Istotne znaczenie mają odczucia społeczne, wynikające z uznania konieczności ochrony najwyższych wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego. Uważa się, że relacja gospodarka – środowisko nie odzwierciedla złożoności powiązań między społeczeństwem a przyrodą [1]. Poza członem ekonomicznym, kierującym się kryteriami czysto ekonomicznymi, oraz członem ekologicznym, podlegającym prawom natury, pojawia się trzeci człon: inteligentny człowiek, inteligentna grupa społeczna, inteligentne społeczeństwo kierujące się uznanym systemem wartości [1]. Spodziewać się można, że inteligentne społeczeństwo będzie w stanie regulować zakres i sposób wykorzystania naturalnych zasobów i walorów przyrodniczych przestrzeni rolniczej oraz przeznaczy wystarczające zasoby gospodarcze (środki finansowe) na regenerację i ochronę środowiska.

Istotną rolę w prawidłowym kształtowaniu przestrzeni rolniczej odgrywa administracja państwowa i samorządowa realizująca określone potrzeby społeczne i zadania gospodarcze oraz ukierunkowująca politykę ochrony środowiska. Podstawowym zadaniem pojedynczego gospodarstwa rolnego jest produkcja żywności zapewniająca odpowiedni dochód. Zadaniem gminy powinno być nie tylko stwarzanie odpowiednich warunków rozwoju gospodarczego, właściwej infrastruktury technicznej danego obszaru itp., ale także zapewnienie odpowiedniego kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej zgodnego z zasadami równoważonego rozwoju. Zadania na szczeblu województwa i kraju są odpowiednio większe. Konieczny jest bardziej precyzyjny rozdział zadań i kompetencji samorządów lokalnych i administracji państwowej na różnych szczeblach w zakresie zagospodarowania i ochrony zasobów przyrodniczych oraz prowadzenia polityki ochrony środowiska. Jest to szczególnie istotne, gdy przyjmuje się założenie, że o kierunkach rozwoju decydują nie tylko uwarunkowania ekonomiczne, lecz także świadome decyzje podejmowane przez inteligentne społeczeństwo.

Gospodarka wodna na terenach wiejskich

Gospodarka wodna na obszarach wiejskich (melioracja) dotychczas miała na celu spowodowanie wzrostu produkcji rolnej. Dlatego sposób finansowania i rach-

nek ekonomiczny były dostosowane do tych zadań. Prace melioracyjne, zaopatrzenie wsi w wodę itp. prowadzono często bez uwzględnienia uwarunkowań wynikających z potrzeb ochrony zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego.

Obecnie poglądy na rolę melioracji uległy istotnym zmianom. Za główne cele prowadzenia zabiegów melioracyjnych uważa się:

- poprawę warunków pracy w rolnictwie,
- kształtowanie i ochronę rolniczego krajobrazu kulturowego,
- poprawę warunków życia na wsi,
- gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby rolnictwa i środowiska w krajobrazie rolniczym.

Zasoby wodne w glebie oraz zlewni, ograniczenie zanieczyszczeń obszarowych i punktowych z gospodarstw rolnych, stymulacja procesów samooczyszczania się środowiska czy też utrzymanie biologicznej różnorodności w dużym stopniu zależą od tego, jak zagospodarowane są obszary rolnicze i jaką gospodarkę wodną prowadzi się na tych obszarach. Znaczenie gospodarki wodnej w rolnictwie wykracza więc poza zainteresowania pojedynczego rolnika i staje się problemem ogólnospołecznym. Dlatego niezbędne są nowe uregulowania prawne, wprowadzenie elementów ekologicznych przy rachunku ekonomicznym przedsięwzięć melioracyjnych, uwzględnianie zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) i potrzeb ochrony środowiska zarówno przy projektowaniu inwestycji wodnych, jak i ich eksploatacji.

Instrumenty ekorozwoju

Stymulowanie prawidłowego zrównoważonego rozwoju i kształtowania obszarów wiejskich wymaga odpowiednich instrumentów. Obejmuje ono cały kompleks instrumentów, które podzielić można na trzy podstawowe grupy:

– **instrumenty organizacyjno-prawne.** Do tej grupy można zaliczyć wszelkiego rodzaju ustawodawstwo, przepisy prawne jak również system organizacyjny zarządzania. Przepisy prawne, jak ustawa o ochronie środowiska przyrodniczego, prawo wodne i inne określają podstawowe zasady i nakazy, mające na celu ochronę zasobów przyrody. Istotną rolę w stymulacji ekorozwoju powinna pełnić ustawa o planowaniu przestrzennym oraz system organizacyjny administracji państwowej i samorządowej;

– **instrumenty finansowe.** Zaliczyć tu można system opłat za wykorzystanie zasobów naturalnych, kary za zanieczyszczenie środowiska naturalnego, prowadzenie prawidłowego rachunku ekonomicznego uwzględniającego tzw. dobra wolne (publiczne). System kar i opłat nie jest jednak wystarczający. Konieczne są również w pewnych przypadkach zachęty finansowe stymulujące prowadzenie proekologicznej gospodarki rolnej, rekompensaty dla rolnika wyrównujące straty poniesione na skutek dostosowania gospodarstwa do wymogów ochrony środowiska. Nie należy

tego traktować jako dotacji do produkcji rolnej, a raczej jako pokrycie kosztów wynikających z celowego utrzymania i ochrony krajobrazu kulturowego;

– **instrumenty informacyjno-edukacyjne.** Edukacja ekologiczna odgrywa istotną rolę w zrozumieniu potrzeb ochrony środowiska i nie budzi wątpliwości, że prowadzona być powinna na wszystkich szczeblach kształcenia. Wydaje się natomiast, że nie doceniana jest potrzeba edukacji zawodowej. Chodzi tu o szkolenie rolników na różnego typu kursach, które miałyby na celu wdrażanie nowych, bardziej proekologicznych metod gospodarowania zasobami glebowymi i wodnymi, wprowadzanie odpowiedniej agrotechniki, racjonalnych metod nawożenia i ochrony roślin. Niezbędne tu jest często dotarcie instruktora do indywidualnego rolnika, organizacja wzorcowych gospodarstw, opracowywanie i rozpowszechnianie różnego typu instrukcji, poradników, reklam itp. Dużą rolę – jako instrument ekorozwoju – odgrywać może odpowiedni monitoring środowiska. Informacje o stanie środowiska przyrodniczego mogą być wykorzystywane przez konkretnego rolnika, planistów i projektantów, jak również samorząd i administrację państwową różnego szczebla.

Należy podkreślić, że stosowanie jednego wybranego instrumentu (np. ekonomicznego) zazwyczaj nie przynosi pożądanych rezultatów. Stymulacja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wymaga jednoczesnego wykorzystania wielu różnorodnych instrumentów. Edukacja powinna być powiązana z odpowiednimi przepisami prawnymi i finansowymi oraz poparta właściwym systemem organizacyjnym zarządzania danym regionem.

Podsumowanie

Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania odgrywają istotną rolę przy realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Niezbędna jest akceptacja proponowanych kierunków rozwoju danego obszaru zarówno przez ludność tu zamieszkałą, jak i całe społeczeństwo. Wymaga to bowiem niekiedy ograniczenia rozwoju gospodarczego lub istotnych zmian zagospodarowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Ewentualny wzrost kosztów produkcji rolniczej pokrywać będzie musiało całe społeczeństwo. Dlatego wymagane jest poparcie społeczne proponowanej redystrybucji dochodu narodowego. Trudno jest w wielu przypadkach prowadzić rachunek ekonomiczny proponowanych przedsięwzięć inwestycyjnych lub modernizacyjnych z uwzględnieniem kosztów zasobów naturalnych. Niezbędne są dalsze badania naukowe zmierzające do opracowania nowych metod obliczeń ekonomicznych, zasad oceny zasobów naturalnych oraz oceny ekonomicznej krajobrazu rolniczego. Nie do końca jest jasna skuteczność oddziaływania stosowanych instrumentów stymulujących zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Oczywiście jest natomiast, że w celu uzyskania pożądanych rezultatów niezbędne jest jednoczesne wykorzystanie wielu różnorodnych instrumentów.

Polityka rolna powinna być częścią składową polityki ekologicznej państwa. Obszary wiejskie to nie tylko przestrzeń przeznaczona do produkcji żywności. Zada-

niem rolnictwa może być również utrzymanie i kształtowanie krajobrazu kulturowego oraz ochrona różnorodności biologicznej zarówno ekosystemów naturalnych, jak i uformowanych przez człowieka.

LITERATURA

- [1] D o m a ń s k i R.: Społeczno-gospodarcze wymiary wyczerpywania zasobów naturalnych i degradacji środowiska. Materiały z konferencji „Globalne zmiany środowiska naturalnego wyzwaniem dla ludzkości”. Kraków 1992.
- [2] F a l k o w s k i J.: Ocena walorów przyrodniczych i antropogenicznych dla planowania ekorozwoju obszarów wiejskich. W: Ekorozwój obszarów wiejskich. Mat. konf., Zesz. Probl. Post. Nauk Rol., PWN, 401, ss: 267–270, 1992.
- [3] K o ł o d z i e j s k i J.: Problemy funkcjonowania gospodarki przestrzennej w ekorozwoju obszarów wiejskich. W: Ekorozwój obszarów wiejskich. Mat. konf., Zesz. Probl. Post. Nauk Rol., PWN, 401, ss.: 271–280, 1992.
- [4] Ł o j e w s k i S.: Ocena ekonomiczna zasobów zagospodarowania przestrzeni o różnych funkcjach. W: Ekorozwój obszarów wiejskich. Mat. konf., Zesz. Probl. Post. Nauk Rol., PWN, 401, ss.: 255–265, 1992.
- [5] R y s z k o w s k i L.: Efekt cieplarniany a zmiany w rolnictwie. Materiały z konferencji „Globalne zmiany środowiska naturalnego wyzwaniem dla ludzkości”. Kraków 1992.
- [6] T o p o l s k i J.: Zasoby przyrody a historia społeczeństw. Materiały z konferencji „Globalne zmiany środowiska naturalnego wyzwaniem dla ludzkości”. Kraków 1992.
- [7] U r b a n M.: Ekonomia i ekologia. W: Ekorozwój obszarów wiejskich. Mat. konf., Zesz. Probl. Post. Nauk Rol., PWN, 401, ss.: 245–254.