

Sprawiedliwość ekologiczna raz jeszcze

Sprawiedliwość ekologiczna może być badana w przekroju geograficznym: regiony obciążone kosztami ochrony środowiska powinny mieć odpowiedni udział w korzyściach z jej tytułu. Może być również badana w przekroju społecznym: podmioty gospodarcze – mieszkańcy i firmy – poddane rygorom ochronnym powinny mieć odpowiedni udział w korzyściach. W przeciwnym razie przewaga sumy korzyści nad sumą kosztów uzasadnia podjęcie ochrony, ale ochrona może nie być uznana jako sprawiedliwa, skoro rozkłady korzyści i kosztów nie są zgodne.

Environmental equity once again

Environmental equity can be analysed geographically: regions affected by the costs of environmental protection should enjoy an adequate share in its benefits. In addition, equity can be analysed from the social point of view: economic agents – consumers and firms – subjected to environmental requirements should enjoy an adequate share in their benefits. Otherwise the advantage of the total benefits over the total costs justifies environmental protection, but its equity is questionable unless the distributions of both are consistent with each other.

Tytuł nawiązuje, do artykułu, jaki ukazał się w zeszłym roku (*Aura* 9/2019). Wyjaśniał on, że sprawiedliwość ekologiczna, rozumiana jako równomierne narażenie na zanieczyszczenie środowiska, nie jest w Polsce (ani gdzie indziej) spełniona. Pokazywał jednocześnie, że – wbrew obiegowym opiniom – obserwowane różnice nie korelują się z zamożnością regionów. Obecny artykuł dotyczy sprawiedliwości ekologicznej rozumianej jako równomierność obciążeń związanych z ochroną przyrody.

Dogodnym punktem wyjścia analizy są oczekiwania, żeby Brazylia wreszcie zaczęła chronić puszcę amazońską, która przecież jest cenna dla nas wszystkich. Rzeczywiście puszcza amazońska jest dewastowana, ale liczni politycy brazylijscy podkreślają, że nikt poza Brazylią nie powinien wtrącać się w to, co się tam dzieje. Załóżmy na chwilę, że sytuacja się poprawia, bo Brazylijczycy zaczęli chronić puszcę, zakazywać wylesiania, ścigać kłusowników, dofinansowywać strażników, itd. Innymi słowy, podatnik brazylijski zaczął ponosić koszt, którego wcześniej nie ponosił. Zmiana jest korzystna – wszyscy się z niej cieszymy. Ale czy partycypujemy finansowo? Nic nie przychodzi za darmo. Również ochrona puszczy amazońskiej kosztuje. Jeżeli płaci za nią tylko Brazylia, mimo że my wszyscy odnosimy korzyści, to sprawiedliwości nie ma. Dopiero byłoby sprawiedliwiej, gdyby inni beneficjenci (także poza Brazylią) partycypowali w kosztach. Zupełnie zaś sprawiedliwie byłoby wtedy, gdyby udział w kosztach był taki sam jak udział w korzyściach. Gdyby więc – przykładowo – Brazylia miała 40% udziału w korzyściach, to jej udział w kosztach powinien wynosić również 40%. Innymi słowy, reszta świata powinna pokrywać 60% kosztów ochrony.

Stosując tę logikę w mniejszej skali, trzeba pytać, czy rygory związane z ochroną środowiska – z której dobrodziejstw wszyscy korzystają – również wszystkich obciążają. W Polsce parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu pokrywają, odpowiednio, 8,4% i 22,7% powierzchni kraju. Dodatkowe obciążenia z tym związane nie są bardzo kłopotliwe. Dotyczą zaostrzonych rygorów prawa budowlanego, prowadzenia działalności gospodarczej, stosowania pestycydów, itp. Skutkują pewnymi ograniczeniami, dzięki którym powstają korzyści, materializujące się w formie większej atrakcyjności turystycznej lub w większym potencjale edukacyjnym. Owe korzyści odnoszone są nie tylko przez ogół społeczeństwa, ale również przez mieszkańców dotkniętych na co dzień ograniczeniami. Jeśli beneficjenci partycypują w kosztach proporcjonalnie do osiąganych korzyści, to rozwiązanie jest sprawiedliwe. W przeciwnym razie sprawiedliwe nie jest.

Czy przyjęty w Polsce system ochrony środowiska jest w tym sensie sprawiedliwy? W opinii wielu osób nie jest. Podnoszone są argumenty o drastycznych ograniczeniach, które nie skutkują adekwatnym zwiększeniem atrakcyjności turystycznej regionu. Sprawa jest jednak dość skomplikowana. Znalezienie się w parku krajobrazowym zwiększa narażenie na konflikt z prawem budowlanym. W szczególności, rośnie ryzyko wykrycia i likwidacji samowoli budowlanej. Jednak w praktyce okazuje się często, że konflikt z prawem budowlanym miałby miejsce nawet wówczas, gdyby feralna nieruchomość znajdowała się poza parkiem krajobrazowym. Wtedy jednak prawdopodobieństwo jej wykrycia byłoby mniejsze, ponieważ nie byłoby urzędników parkowych tropiących nieprawidłowości.

Formalnie rzecz biorąc, kłopot dla właściciela nieruchomości nie jest w tym przypadku związany z ustanowieniem parku krajobrazowego. Natomiast w praktyce park jest postrzegany jako źródło dodatkowych obciążeń. Innymi słowy, gdyby prawo było skrupulatnie egzekwowane, park nie stanowiłby powodu poniesienia kosztu. Jeśli jednak tak nie jest, to ochrona środowiska stanowi *de facto* źródło dodatkowych kosztów.

Mieszkańcy chronionych terenów osiągają różnorakie korzyści wynikające z ochrony. Ich region jest chętniej odwiedzany przez turystów, którzy wydają tam więcej pieniędzy. Strażnicy ochrony są finansowani przez budżet. Ów budżet finansuje również przedsięwzięcia ochronne, których beneficjentami są lokalne społeczności.

Sprawiedliwość polega na równoważeniu udziału w kosztach z udziałem w korzyściach. W przypadku ochrony środowiska analiza jest skomplikowana, ponieważ zarówno koszty, jak i korzyści nie poddają się łatwo kwantyfikacji. Jak bowiem szacować utrudnienie wynikające ze znalezienia się nieruchomości w parku krajobrazowym? Być może, formalnie go nie ma, ponieważ jej właściciel i tak powinien spełnić takie same wymagania. Tylko że ich niespełnienie poza parkiem zostałoby niezauważone, a w parku może spowodować przykre konsekwencje. Kwantyfikacja kosztów jest zatem kontrowersyjna. Jedni mogą się upierać, że koszty wcale nie rosną. Drudzy jednak mogą wskazywać, że w odbiorze społecznym jest inaczej.

Korzyści są również trudne do określenia. Mieszkańców terenów chronionych przekonuje się, że zarabiają dzięki wzrostowi atrakcyjności turystycznej. Oni z kolei twierdzą – i często mają rację – że atrakcyjność turystyczna ich regionu mogłaby wzrosnąć również dzięki inwestycjom zupełnie niezwiązanym z ochroną środowiska. Zwolennicy ochrony środowiska tłumaczą, że na razie rzeczywiście park rozrywki może się wielu osobom podobać bardziej

niż park krajobrazowy, ale to się w przyszłości zmieni, bo podaż parków rozrywki może być dowolnie zwiększana, zaś podaż dóbr przyrodniczych – nie. W konsekwencji, atrakcyjność turystyki krajobrazowej będzie relatywnie większa. To jednak dotyczy przyszłości, a na razie parki rozrywki skutecznie konkurują z innymi atrakcjami.

Indywidualne korzyści z tytułu lokalizacji na terenie chronionym są nieoczywiste. Dotyczy to również korzyści przypadających regionowi jako całości. Pouczające są pod tym względem starania rządu o powiększenie Białowieskiego Parku Narodowego. Kilkanaście lat temu gminy puszczańskie otrzymały ofertę znacznych środków inwestycyjnych w zamian za wycofanie weta wobec rozszerzenia parku. Oferta wydawała się w oczywisty sposób atrakcyjna dla regionu: dodatkowe środki inwestycyjne były bez porównania większe niż obciążenia z tytułu powiększenia parku. Tym niemniej nie została przyjęta, zapewne na skutek historycznej obrony *status quo* przez tych, których prestiż zostałby naruszony bez wystarczająco atrakcyjnej rekompensaty.

Potwierdza to potrzebę analizowania ochrony środowiska z punktu widzenia sprawiedliwości. Nie wystarczy przekonanie o tym, że suma korzyści przekracza sumę kosztów. To co efektywne ekonomicznie nie musi być postrzegane jako sprawiedliwe (*Aura* 8/2009). Należy dołożyć starań, żeby rozkład kosztów był zgodny z rozkładem korzyści.