

Danuta Guzal-Dec,  
Magdalena Zwolińska-Ligaj

## Natura 2000 w województwie lubelskim – bariera czy wykorzystana szansa rozwoju samorządów gminnych?

**Streszczenie:** Celem artykułu było określenie znaczenia obszarów Natura 2000 dla rozwoju lokalnego w województwie lubelskim. Przyjęto hipotezę, że utworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (ESE N2000) wpłynęło na pogorszenie się sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, co uwidoczniło osłabienie potencjału dochodowego budżetów oraz skłonności do inwestowania samorządów gmin z udziałem obszarów ESE N2000. Założono także, że ograniczenia ochronne spowodowały potrzebę znaczących ingerencji w planowanie przestrzenne w tych gminach. W związku z tymi założeniami przyjęto, że w badanych samorządach będzie dominować postrzeganie sieci Natura 2000 jako bariery rozwoju. Realizacji celu i weryfikacji hipotezy służyła analiza literatury przedmiotu, dokumentów strategii rozwoju badanych jednostek terytorialnych oraz dokumentów stanowiących formalne narzędzia realizacji idei sieci Natura 2000.

Wykazano, że gminy, w których były zlokalizowane elementy tworzące ESE N2000, charakteryzowały się bardziej korzystną sytuacją w zakresie zarówno poziomu, jak i dynamiki własnego potencjału dochodowego w porównaniu do pozostałych gmin badanego regionu. Najkorzystniejszą sytuację, tak w zakresie własnego potencjału dochodowego, jak skłonności do inwestowania, wykazywały gminy o znaczącym udziale obszarów Natura 2000 w powierzchni. W analizach SWOT nie wskazywano jednoznacznie na Naturę 2000 jako barierę, ale też nie postrzegano jej jako stymulanty rozwoju. Nieliczna grupa gmin zaczęła wykorzystywać lokalne walory przyrodnicze jako element tworzonej marki terytorialnej. W świetle przedstawionych wyników badań brak jest wyraźnych podstaw do potwierdzenia hipotezy o niekorzystnym wpływie ESE N2000 na lokalne gospodarki.

**Słowa kluczowe:** sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, ESE Natura 2000, działalność gospodarcza, województwo lubelskie.

---

Autorki są pracownicami naukowymi Katedry Ekonomii i Zarządzania Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska (Danuta Guzal-Dec, e-mail: danuta\_guzal-dec@wp.pl; Magdalena Zwolińska-Ligaj, e-mail: m.zwolinska-ligaj@dydaktyka.pswbp.pl).

## 1. Wprowadzenie

Obszary chronione są zazwyczaj lokalizowane tam, gdzie występują: duża leśność, mała liczba mieszkańców, słabe gleby, a także niedostatecznie rozwinięta infrastruktura komunikacyjna oraz przedsiębiorczość. Na takich terenach często dochodzi do konfliktów na tle gospodarowania zasobami przyrodniczymi, niejednokrotnie brakuje także środków na rozwój. Powiększanie obszarów chronionych (w ramach istniejących form ochrony przyrody) na takich terenach i tworzenie nowym form ochrony przyrody napotyka na ogół opór społeczny i rodzi obawy o dalszy rozwój gospodarczy (Bołtromiuk 2012, s. 117).

Już na samym początku procesu wdrażania nowej formy ochrony przyrody w Polsce, jaką stanowi ESE N2000, lokalne społeczności zostały zniechęcone do jej idei, w związku z brakiem podstawowych informacji o sieci i zaniechaniem uspołecznienia procesu decyzyjnego (Bołtromiuk, Perepeczek 2010, s. 32). Jak dotychczas brak jednak danych pozwalających na jednoznaczne określenie negatywnego wpływu sieci Natura 2000 na sytuację dochodową i gospodarczą w gminach. Ograniczenia ochronne ustanowione dla sieci Natura 2000 szczególnie wpływają na gospodarkę rolną, co w przypadku gospodarstw położonych na terenach objętych siecią przekłada się na gorsze warunki produkcji rolnej, aczkolwiek ta niekorzystna sytuacja jest wyrównywana przez transfery finansowe w ramach wspólnej polityki rolnej UE, np. w postaci programów rolno-środowiskowych (Zegar 2010, s. 106–121). Samorządy i przedsiębiorcy wskazują natomiast przede wszystkim na oddziaływanie formalnych ograniczeń rozwoju inwestycji związanych z funkcjonowaniem ESE N2000 na lokalne gospodarki. Wśród konkretnych problemów rozwojowych dostrzeganych przez władze samorządowe w trakcie tworzenia sieci Natura 2000 (zidentyfikowanych podczas badań kierowanych przez Marka Kłodzińskiego i Artura Bołtromiuka<sup>1</sup> w ramach badań terenowych realizowanych w 2009 r.) wskazywane były najczęściej: wydłużenie czasu realizacji inwestycji i dodatkowe koszty związane z oceną oddziaływania na środowisko, niepewność uzyskania pozwolenia na budowę, brak wytycznych precyzujących dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej, utrudnienia w prowadzeniu i rozwijaniu produkcji rolniczej oraz ogólna dezinformacja i niepewność co do obowiązujących przepisów i konkretnych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem danego obszaru (Bołtromiuk 2012, s. 120–121).

Stąd też, jak przewidywał Bołtromiuk, „w odniesieniu do gmin objętych ESE N2000 prawdopodobny wydaje się scenariusz, że jedne samorządy skoncentrują się na wykorzystaniu Natury 2000 jako marki, ważnego elementu promocji swojej

<sup>1</sup> Projekt realizowany w okresie 2008–2011; badania terenowe 9.03–5.04.2009 r.

gminy, inne natomiast skupią się na celebrowaniu problemów związanych z jej obecnością, których jest i będzie wiele” (2012, s. 121). Badania późniejsze (zrealizowane w 2013 r.), prowadzone przez zespół Joanny Cent (Cent i in. 2015, s. 91–106)<sup>2</sup> pokazują, że opinie lokalnych interesariuszy o wpływie Natury 2000 na rozwój lokalny są podzielone. Z badań tych wynika, że nie można mówić o jednoznacznym negatywnym nastawieniu wobec programu ani też o jednoznacznym rozpoznaniu szans na poprawę lokalnego dobrobytu, co w porównaniu do badań realizowanych przed rozpoczęciem przygotowania planów zadań ochronnych (Guzal-Dec, Zwolińska-Ligaj 2010) wskazuje na poprawę nastawienia do tej kwestii.

Formalny proces wyznaczania sieci Natura 2000 w Polsce rozpoczął się w 2004 r., a w 2010 r. został uznany za zakończony<sup>3</sup>. Obecnie sieć Natura 2000 zajmuje prawie 20% powierzchni lądowej kraju i obejmuje 845 ostoje siedliskowe i 145 ostoi ptasich<sup>4</sup>. Z uwagi na fakt, że sieć Natura 2000 funkcjonuje w polskich gminach ponad 10 lat, zyskano już pewną<sup>5</sup> perspektywę do sformułowania oceny jej oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą gmin objętych tym programem. Celem artykułu było zatem określenie znaczenia obszarów Natura 2000 dla rozwoju lokalnego w województwie lubelskim. Jednym z podstawowych pytań wymagających rozstrzygnięcia odnośnie do funkcjonowania sieci Natura 2000 jest to, czy w obiektywnym sensie obszary te stanowią barierę, czy raczej szansę rozwoju jednostek terytorialnych. Równie ważne jest ustalenie, czy władze samorządowe potrafią, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, wykorzystywać to uwarunkowanie jako szansę w procesie stymulowania rozwoju lokalnego.

## 2. Specyfika województwa lubelskiego jako terenu badań

Województwo lubelskie jest położone w pasie przygranicznym, w makroregionie Polski Wschodniej, wykazującym najniższy poziom rozwoju gospodarczego

---

<sup>2</sup> Badanie ankietowe przeprowadzono wśród 350 z 400 osób biorących udział w jednodniowych szkoleniach dotyczących programu Natura 2000 zrealizowanych w wybranych gminach wiejskich we wszystkich województwach w Polsce w okresie od stycznia do marca 2013 r. Szkolenia zostały zorganizowane i przeprowadzone przez Fundację Wspierania Inicjatyw Ekologicznych z Krakowa w ramach projektu „Misja Natura”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, ze środków instrumentu finansowego LIFE+ oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>3</sup> <http://www.gdos.gov.pl> [dostęp: 19.05.2016].

<sup>4</sup> <http://www.natura2000.gdos.gov.pl> [dostęp: 19.05.2016].

<sup>5</sup> Trudno stwierdzić, że dostateczną, wobec faktu, że nie dla wszystkich obszarów Natura 2000 w województwie lubelskim zostały przyjęte Plany Zadań Ochronnych – dokumenty zarządzania obszarami stanowiące (niekiedy, w przypadku konieczności wprowadzania zmian do dokumentów planistycznych gmin) obligatoryjne wytyczne w zakresie planowania przestrzennego w gminach; według stanu na 17.05.2016 PZO przyjęte były zarządzeniami RDOŚ dla 98 ze 123 funkcjonujących obszarów (dane RDOŚ Lublin).

w Polsce i jeden z najniższych w Unii Europejskiej<sup>6</sup>. W strukturze wytwarzania wartości dodanej brutto w regionie lubelskim relatywnie duży udział ma sektor pierwszy gospodarki. Przy średniej dla Polski wynoszącej w 2012 r. 3,1%, w regionie lubelskim udział ten wynosił 5,9% i był trzecim najwyższym w kraju. Województwo lubelskie ma jednocześnie trzeci najniższy w kraju udział przemysłu w tworzeniu wartości dodanej brutto (w 2013 r. wyniósł 20,7%, przy średniej krajowej równej 26,2%) (Rocznik statystyczny..., s. 621). Obszary wiejskie w województwie lubelskim obejmują 24 152 km<sup>2</sup> (96,1% powierzchni regionu) i są zamieszkiwane przez ok. 53% ogółu ludności województwa (Strategia rozwoju województwa..., 2014). Rolnictwo w województwie lubelskim jest dotknięte kompleksem problemów, takich jak: rozdrobnienie agrarne, niski poziom kooperacji rolników, nadmierne zaabsorbowanie siły roboczej o niskich kwalifikacjach, niski poziom towarowości, wolne tempo przewycięzania monofunkcyjnego charakteru wsi (Strategia rozwoju województwa..., 2014).

Walory przyrodnicze i krajobrazowe województwa lubelskiego, nierzadko unikalne w skali Europy, sprawiają, że region ten należy do jednych z najbardziej interesujących w Polsce. Występują tutaj obszary poddane w przeszłości bardzo dużej presji człowieka, która spowodowała wręcz nieodwracalne zmiany w funkcjonowaniu ekosystemów, ale również obszary, na których przyroda i krajobraz zachowały naturalny charakter<sup>7</sup>. Według danych GUS w 2014 r. obszary prawnie chronione zajmowały powierzchnię 570 282,95 ha, stanowiąc 22,7% powierzchni województwa<sup>8</sup>. Obszary chronione nie są rozmieszczone równomiernie na terenie województwa. Najuboższe pod tym względem są północne i południowo-wschodnie części województwa (powiaty: bialski, radzyński, parczewski, rycki, tomaszowski)<sup>9</sup>.

Obszary Natura 2000 pod względem zajmowanej powierzchni stanowią mniejszy na tle średniej dla kraju udział w powierzchni. Udział obszarów OSO w powierzchni województwa wynosi 13,4% wobec 15,7% dla kraju, a SOO – 6,6%, przy średniej dla kraju 11,1%<sup>10</sup>. W skali kraju województwo lubelskie ma jednakże najwięcej, bo aż 123, obszarów Natura 2000, w tym 23 ostoje ptasie i 100 ostoi siedliskowych. Położone są w całości lub w części na obszarze województwa. Tak duża liczba ostoi „naturowych” ma bez wątpienia ścisły związek z cennymi walorami przyrodniczymi i zróżnicowaniem środowiska przyrodniczego tego regionu

<sup>6</sup> Najniższy w Polsce i 11 w grupie 20 o najniższym PKB *per capita* regionów w UE według EUROSTAT, 2014.

<sup>7</sup> <http://www.lubelskie.pl> [dostęp: 19.05.2016].

<sup>8</sup> <https://bdl.stat.gov.pl> [dostęp: 3.06.2016].

<sup>9</sup> <http://www.lubelskie.pl> [dostęp: 19.05.2016].

<sup>10</sup> <https://bdl.stat.gov.pl> [dostęp: 3.06.2016].

(Stanicka, Kałamucka, Mesuła 2013, s. 40). Według danych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie (stan na 9.05.2016 r.) 16 gmin w województwie miało ponad 50% udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy.

### 3. Materiał i metodyka badań

Analizy statystyczne w zakresie potencjału dochodów własnych budżetów gmin oraz aktywności inwestycyjnej przeprowadzono dla ogółu gmin charakteryzujących się występowaniem na ich terenie obszarów Natura 2000 (134 jednostki), a w tym dla podgrupy (16 jednostek), w której udział obszarów Natura 2000 był większy niż 50%, oraz porównawczo dla gmin pozbawionych obszarów Natura 2000 i ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (192 gminy)<sup>11</sup>.

W analizie potencjału dochodów własnych uwzględniono podokresy: 2001–2004 – przed utworzeniem sieci Natura 2000, 2005–2008 – pierwszy etap tworzenia sieci, 2009–2011 – kiedy zakończono tworzenie sieci i 2012–2014 – po utworzeniu sieci. Analizy aktywności inwestycyjnej przeprowadzono w analogicznym układzie porównawczym dla okresu 2011–2014. Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych GUS.

W badaniu potencjału dochodowego budżetów gmin posłużono się kategorią/ wskaźnikiem własnego potencjału dochodowego. Badano jego poziom, strukturę i dynamikę. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że własny potencjał dochodowy stanowi stabilną i najważniejszą dla budżetów lokalnych część dochodów własnych (Lubińska, Franek, Będzieszak 2007, s. 77–78). Mierzony jest sumą wpływów z udziału w PIT i CIT oraz wpływami z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych. Własny potencjał dochodowy to złożona kategoria, gdyż obejmuje dwa różne, przede wszystkim ze względu na zakres kompetencji co do ich stanowienia, rodzaje wpływów: podatki lokalne i udziały w podatkach państwowych. Wspólne dla nich natomiast jest to, że korzystna sytuacja ekonomiczna w skali kraju, regionu czy określonego typu gmin jest czynnikiem sprzyjającym zwiększeniu wpływów z ich tytułu (Pięcek 2011, s. 80). Potencjał budżetów gminnych stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju władz samorządowych, umożliwiając realizację zadań własnych, w tym zwłaszcza zadań inwestycyjnych przynoszących trwałe efekty

---

<sup>11</sup> Wyłączono z analiz gminę Puchaczów z uwagi na to, że jest to specyficzna gmina z niewielkim udziałem w powierzchni obszarów Natura 2000, a jej potencjał budżetowy w znacznym stopniu warunkują wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej, których głównym źródłem jest kopalnia – spółka Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A. Analiza budżetu tej gminy wykazywała wartości skrajne, np. średni wydatek majątkowy inwestycyjny – średnia dla okresu 2011–2014 około 2051 zł przy średniej dla ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na poziomie około 607 zł.

infrastrukturalne. Przyjmuje się, że kategoria własnego potencjału dochodowego jest użyteczną miarą oceny kondycji finansowej gmin oraz miarą ułatwiającą porównanie rzeczywistego poziomu zasobności, a także samodzielności finansowej poszczególnych samorządów (Pięćek 2011, s. 77–78).

W analizie aktywności inwestycyjnej posłużono się wskaźnikiem skłonności samorządów do inwestowania wskazującym na udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w dochodach ogółem (Pięćek 2010, s. 145) oraz wskaźnikiem wydatków majątkowych inwestycyjnych *per capita*. W tym zakresie dokonano analizy poziomu i dynamiki.

Szerszą perspektywę analityczną potencjału i możliwości rozwojowych gmin z wyznaczonymi na ich terenie obszarami Natura 2000 umożliwiła charakterystyka ich struktury funkcjonalnej, określonej na podstawie klasyfikacji obszarów wiejskich województwa lubelskiego stworzonej przez Magdalenę Zwolińską-Ligaj (2015, s. 67–75).

Przy opracowaniu pozyskanego materiału statystycznego posłużono się narzędziami statystyki opisowej – analizą struktury (rozkład zmiennych), średnią arytmetyczną i średnią geometryczną (w przypadku analizy średniego tempa zmian dla wskaźników dynamiki) oraz współczynnikiem zmienności. Ze względu na niski poziom inflacji w okresie 2001–2014 (stopa inflacji na podstawie rocznych wskaźników CPI na poziomie inflacji pełzającej do 5%) oraz na fakt przyjęcia do analiz dynamiki okresów cząstkowych – co najwyżej czteroletnich szeregów czasowych – w badaniu pominięto kwestie urealnienia analizowanych wartości pieniężnych.

Analizy dokumentów przeprowadzono dla 16 gmin w województwie, w których udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy przekraczał 50% – były to: Aleksandrów, Adamów (powiat zamojski), Bełzec, Biłgoraj, Dzwola, Horodło, Janów Lubelski, Józefów, Krasnobród, Lubycza Królewska, Łukowa, Susiec, Tereszpol, Tomaszów Lubelski, Urszulin i Zwierzyniec. Analizom podlegały w szczególności: Zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie tworzenia Planów Zadań Ochronnych obszarów Natura 2000 umiejscowionych na terenie badanych gmin w zakresie ich oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne, dokumenty strategii rozwoju lokalnego (zaktualizowane po okresie ustanawiania obszarów Natura 2000 w gminach) w zakresie analizy SWOT, dostępne strategie marki terytorialnej (opracowane dla 3 z 16 badanych gmin) oraz projekt Strategicznego Planu Terytorialno-Funkcjonalnego w ramach inicjatywy „Aktywne Roztocze” do 2023 r.

## 4. Wyniki badań

### 4.1. Struktura funkcjonalna

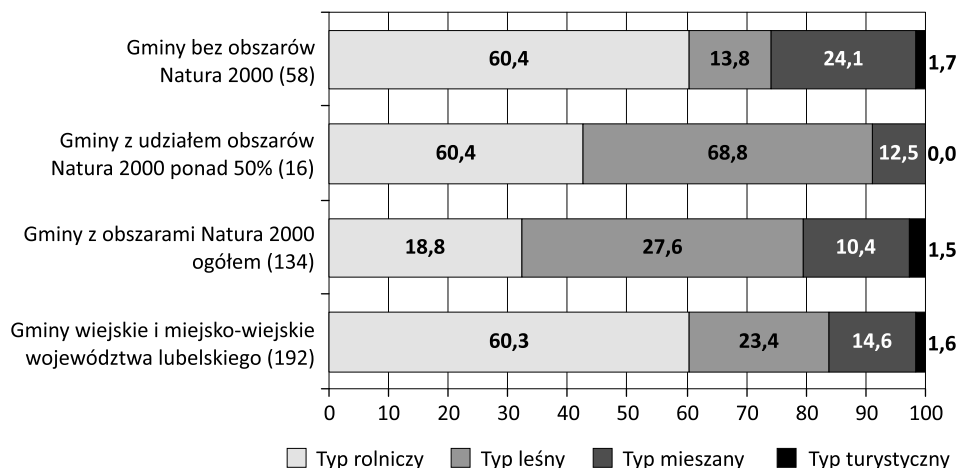
Szerszą perspektywę analityczną potencjału i możliwości rozwojowych gmin z wyznaczonymi na ich terenie obszarami Natura 2000 tworzy charakterystyka ich struktury funkcjonalnej na tle struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich województwa lubelskiego. Monofunkcyjne, skoncentrowane na rolniczej funkcji produkcyjnej wiejskie jednostki terytorialne zwykle charakteryzują się niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego – a więc niższą jakością życia mieszkańców i gorszymi warunkami działalności gospodarczej. Z kolei zdwywersyfikowane w kierunku pozarolniczym struktury gospodarcze wiejskich jednostek terytorialnych tworzą podstawy stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego i oddziałują pozytywnie na ich potencjał dochodowy. W przypadku tego typu struktur spodziewać się można stabilnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i większej aktywności w zakresie podejmowania inwestycji prorozwojowych w porównaniu do jednostek o gospodarkach, w których dominującym sektorem jest rolnictwo. Postępowanie procesu dywersyfikacji jednostki terytorialnej warunkuje szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych, takich jak np. lokalizacja czy też możliwości, jakie tkwią w związku z wykazywanymi przez układ lokalny powiązaniem z podmiotami otoczenia regionalnego i ponadregionalnego. W grupie uwarunkowań procesu dywersyfikacji coraz większe znaczenie mogą odgrywać czynniki ekologiczne, w tym związane z funkcjonowaniem ESE N2000.

Biorąc pod uwagę znaczenie struktury funkcjonalnej dla stymulowania procesów rozwojowych, podjęto, na podstawie klasyfikacji Zwolińskiej-Ligaj (2015), analizę stanu struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich regionu z uwzględnieniem obecności na ich terenie elementów ESE N2000<sup>12</sup>. Strukturę funkcjonalną obszarów wiejskich województwa lubelskiego charakteryzuje przewaga jednostek terytorialnych o dominującym udziale funkcji bioprodukcyjnych – rolnictwa i leśnictwa. Wśród ogółu wiejskich jednostek terytorialnych te zaklasyfikowane do rolniczego typu funkcjonalnego stanowiły ponad 60%, natomiast typ leśny był reprezentowany przez ponad 23% jednostek. Pozostałe jednostki charakteryzował zdwywersyfikowany, pozarolniczy profil funkcjonalny. Należały do nich obszary

---

<sup>12</sup> Klasyfikacja przeprowadzona dla gmin wiejskich i obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich regionu lubelskiego na podstawie zestawu 23 zmiennych diagnostycznych (wskaźników) uporządkowanych w dziewięć grup mierników funkcji społeczno-ekonomicznych, takich, jak: rolnictwo, pozarolnicza aktywność gospodarcza, leśnictwo, produkcja przemysłowa, usługi, w tym turystyczne, mieszkalnictwo, kształtowanie i ochrona krajobrazu naturalnego oraz kształtowanie i ochrona krajobrazu kulturowego; przy zastosowaniu analizy skupień metodą k-średnich wyodrębniono cztery typy funkcjonalne gmin, w tym typ silnie zdwywersyfikowany (mieszany), leśny, rolniczy oraz turystyczny.

o typie mieszanym i turystycznym stanowiące odpowiednio powyżej 14% i poniżej 2% badanej zbiorowości obszarów wiejskich województwa lubelskiego (rysunek 1).



**Rysunek 1.** Porównywane grupy jednostek terytorialnych według struktury typów funkcjonalnych (%)

**Figure 1.** Compared groups of territorial units according to the structure of functional types (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie klasyfikacji funkcjonalnej obszarów wiejskich województwa lubelskiego Zwolińskiej-Ligaj (2015).

Source: own development based on the functional classification of rural areas of the Lublin voivodeship by Zwolińska-Ligaj (2015).

Uwzględniając kryterium udziału w powierzchni gmin obszarów należących do ESE N2000, należy zauważyć, że tylko znaczący udział obszarów ESE N2000 (powyżej 50% powierzchni obszaru) warunkował różnice w strukturze funkcjonalnej jednostek terytorialnych w porównaniu do tej typowej dla regionu. Gminy o znaczącym udziale obszarów tworzących ESE N2000 charakteryzował porównywalny z innymi jednostkami udział funkcji bioprodukcyjnych, jednak na tle pozostałych analizowanych grup gmin dominującym typem funkcjonalnym jednostek był typ leśny. W tej grupie jednostek terytorialnych odnotowano jednocześnie znacznie mniejszy udział gmin o charakterze rolniczym. Dobrze rozwinięte funkcje leśne tworzyły więc mniej sprzyjające warunki dla rozwoju działalności rolniczej. Jednocześnie tę grupę na tle grupy ogółu gmin posiadających na swoim terenie elementy ESE N2000 charakteryzował porównywalny, nieznaczny udział jednostek typu mieszanego.



Grupę jednostek terytorialnych, na których terenie nie występowały elementy ESE N2000, w stosunku do ogółu badanych jednostek wyróżniał z kolei wyraźnie mniejszy udział jednostek typu leśnego i większy udział obszarów o silnie zdwywersyfikowanej strukturze gospodarki – typu mieszanego.

Podsumowując, należy zauważyć, że znaczny udział w powierzchni gminy sieci Natura 2000 wiązał się, w porównywalnym stopniu do jednostek o mniejszym udziale obszarów objętych siecią, z realizowaniem różnorodnych funkcji ekonomicznych i społecznych przez te obszary. Jednak gminy bez elementów ESE N2000 wykazywały większą skalę procesów dywersyfikacji struktur gospodarczych.

#### 4.2. Kondycja gospodarcza badanych gmin przez pryzmat analizy własnego potencjału dochodowego budżetów lokalnych oraz skłonności do inwestowania

W diagnozie determinant rozwoju gmin objętych ESE N2000 poddano analizie poziom własnego potencjału dochodowego budżetów, a także jego dynamikę, w celu zbadania, czy zwiększanie obszarów chronionych (rozwój sieci Natura 2000) wpłynęło negatywnie na ten potencjał. Jak zauważa Beata Pięcek (2011, s. 80), głównym elementem struktury własnego potencjału dochodowego są udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa – PIT i CIT, a ich poziom może zależeć od czynników o charakterze nie tylko ekonomicznym, ale także od innych, np. wynikających z ograniczeń działalności gospodarczej związanych z włączeniem pewnych obszarów do sieci Natura 2000.

W tabeli 1 przedstawiono charakterystykę porównawczą grup gmin mających na swoim terenie elementy ESE N2000 na tle ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według poziomu, struktury i dynamiki własnego potencjału dochodowego.

Zauważyć należy, że jednostki terytorialne, w których zlokalizowane były elementy tworzące ESE N2000, charakteryzowały się bardziej korzystną sytuacją w zakresie zarówno poziomu, jak i dynamiki własnego potencjału dochodowego w porównaniu do pozostałych wiejskich jednostek terytorialnych badanego regionu. W szczególności w przypadku tej grupy odnotowano większą rolę aktywności gospodarczej podmiotów lokalnych w budowaniu lokalnej bazy podatkowej, co wyrażał większy odsetek (o 14,8 pp) jednostek o udziale własnego potencjału dochodowego w dochodach gmin ogółem powyżej 15% w badanym okresie. W wymiarze poziomu potencjału dochodowego także odnotowano korzystniejszą sytuację w tej grupie jednostek. Wyraźnie mniejszy był udział jednostek z najniższego przedziału skali wartości potencjału (do 500 zł/*per capita*) oraz większy ze średniego i najwyższego (powyżej 500 zł/*per capita*). Towarzyszyła temu większa liczba jednostek

**Tabela 1.** Charakterystyka gmin z obszarami Natura 2000 na tle ogółu wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według wybranych charakterystyk własnego potencjału dochodowego

**Table 1.** Characteristics of the municipalities with Natura 2000 sites against the background of the completely rural and urban-rural municipalities of the Lublin voivodeship by the selected characteristics of their income potential

Wyszczególnienie		Rodzaj gmin					
		z obszarami Natura 2000 w powierzchni (134 ogółem)		pozostałe (bez obszarów Natura 2000 w powierzchni) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa (58 ogółem)		ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa (192*)	
		liczba	%	liczba	%	liczba	%
<b>Udział własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem – średnia z okresu 2011–2014</b>	do 15%	31	23,13	22	37,93	53	27,60
	< 15%–25%	79	58,96	25	43,10	104	54,17
	powyżej 25%	24	17,91	11	18,97	35	18,23
<b>Wartość potencjału per capita – średnia z okresu 2011–2014</b>	do 500 zł	48	35,82	29	50,00	77	40,10
	< 500–700	57	42,54	19	32,76	76	39,58
	powyżej 700 zł	29	21,64	10	17,24	39	20,31
<b>Dynamika potencjału per capita – średnia z okresu 2011–2014</b>	do +10%	62	46,27	30	51,72	92	47,92
	< +10% do +20%	67	50,00	25	43,10	92	47,92
	< +20% do +30%	5	3,73	2	3,45	7	3,65
	powyżej +30%	0	0,00	1	1,72	1	0,52
<b>Udział PIT w potencjale własnym – średnia z okresu 2011–2014</b>	do 33,3%	33	24,63	3	5,17	36	18,75
	<33,3%–50%	76	56,72	41	70,69	117	60,94
	< 50%	25	18,66	14	24,14	39	20,31
<b>Udział CIT w potencjale własnym – średnia z okresu 2011–2014</b>	do 1%	103	76,87	43	74,14	146	76,04
	< 1%–2%	17	12,69	10	17,24	27	14,06
	< 2%	14	10,45	5	8,62	19	9,90

\* Z pominięciem gminy Puchaczów, zob. przyp. 11.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Source: own study based on the LDB (Local Data Bank) base created by the Central Statistical Office.

terytorialnych, które odnotowały wyższą dynamikę w zakresie wartości potencjału *per capita* w badanym okresie.

Odmienne tendencje zaobserwowano z kolei w przypadku udziału podatków odprowadzanych do budżetu państwa (PIT i CIT) w potencjale własnym, gdzie zdecydowanie – w przypadku jednostek terytorialnych niemających na swoim terenie wyznaczonych obszarów należących do ESE N2000 – wskaźnik ten wskazywał na większą skalę aktywności ekonomicznej. W przypadku tej grupy większy był udział jednostek o bardziej zdywersyfikowanej strukturze gospodarczej, a mniejszy tych, które reprezentowały funkcje leśne. Udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych w potencjale własnym w przypadku jednostek terytorialnych z elementami ESE N2000 były znacznie mniejsze, co mogło świadczyć o mniejszej skali aktywności gospodarczej tej grupy podmiotów. Udziały podatków dochodowych od osób prawnych stanowiły uzupełniające źródło w przypadku porównywanych grup obszarów i ukształtowały się na porównywalnym poziomie, co może wskazywać na zbliżone warunki prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku podmiotów gospodarczych o większej skali realizowanej działalności.

Biorąc pod uwagę grupę gmin o udziale obszarów Natura 2000 powyżej 50% w powierzchni gminy pod względem udziału podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych w potencjale własnym należy zauważyć, że w porównaniu do pozostałych jednostek objętych ESE N2000 wartości obydwu analizowanych wskaźników wskazują na większy udział jednostek terytorialnych o bardziej stabilnej bazie budżetowej wynikającej z większego udziału w podatkach odprowadzanych do budżetu państwa (tabela 2).

W świetle przedstawionych wyników badań brak jest wyraźnych podstaw do potwierdzenia hipotezy o niekorzystnym wpływie ESE N2000 na lokalną gospodarkę. Pewną perspektywę analityczną powyższych wniosków tworzą wyniki badań nad przedsiębiorczością obszarów wiejskich województwa lubelskiego. Wskazują one, że obszary przyrodniczo cenne województwa lubelskiego w stosunku do pozostałych obszarów wiejskich regionu, których potencjał ekologiczny został oszacowany na niższym poziomie, charakteryzuje większe nasycenie podmiotami gospodarczymi. Wydaje się, że zasoby naturalne obszarów cennych ekologicznie sprzyjają rozwojowi produkcji surowców naturalnych, działalności związanej z pozyskaniem surowca oraz działalności produkcyjnej opartych na jego przetworzeniu (Zwolińska-Ligaj 2013, s. 478).

W niniejszej pracy próbowano także ocenić, czy obecność obszarów Natura 2000 negatywnie oddziaływała na kondycję finansową samorządów badanych gmin. Aby ustalić, czy wyznaczenie sieci Natura 2000 w badanych gminach przyrodniczo cennych, jak często przewidywali przedstawiciele samorządu, spowodowało pogorszenie kondycji finansowej jednostek nią objętych, w analizie kondycji finansowej

porównano sytuację w trzech okresach (przed, w trakcie i po wyznaczeniu sieci). W związku z zakończeniem w 2010 r. procesu wyznaczania sieci Natura 2000 do analizy sytuacji finansowej badanych gmin przyjęto okres 2011–2013 (bezpośrednio po wyznaczeniu sieci) oraz dodatkowo dwie perspektywy 2001–2004 – okres przedakcesyjny, kiedy sieć nie była jeszcze wyznaczona, i 2005–2008 – pierwszy etap wprowadzania<sup>13</sup>. Problem rozważono w aspekcie dynamiki własnego potencjału dochodowego oraz skłonności gmin do inwestowania.

**Tabela 2.** Charakterystyka gmin z udziałem powierzchni ESE N2000 powyżej 50% w powierzchni gminy według udziału CIT i PIT w potencjale własnym w okresie 2011–2014

**Table 2.** Characteristics of the municipalities with the participation of Natura 2000 areas exceeding 50% of the municipal area according to the share of CIT and PIT in the own potential in 2011–2014

Wskaźniki	Przedziały wartości	Liczba	%
Udział PIT w potencjale własnym – średnia z okresu 2011–2014	do 33,3%	3	18,75
	< 33,3%–50%	10	62,50
	< 50%	3	18,75
Udział CIT w potencjale własnym – średnia z okresu 2011–2014	do 1%	11	68,75
	< 1%–2%	2	12,50
	< 2%	3	18,75

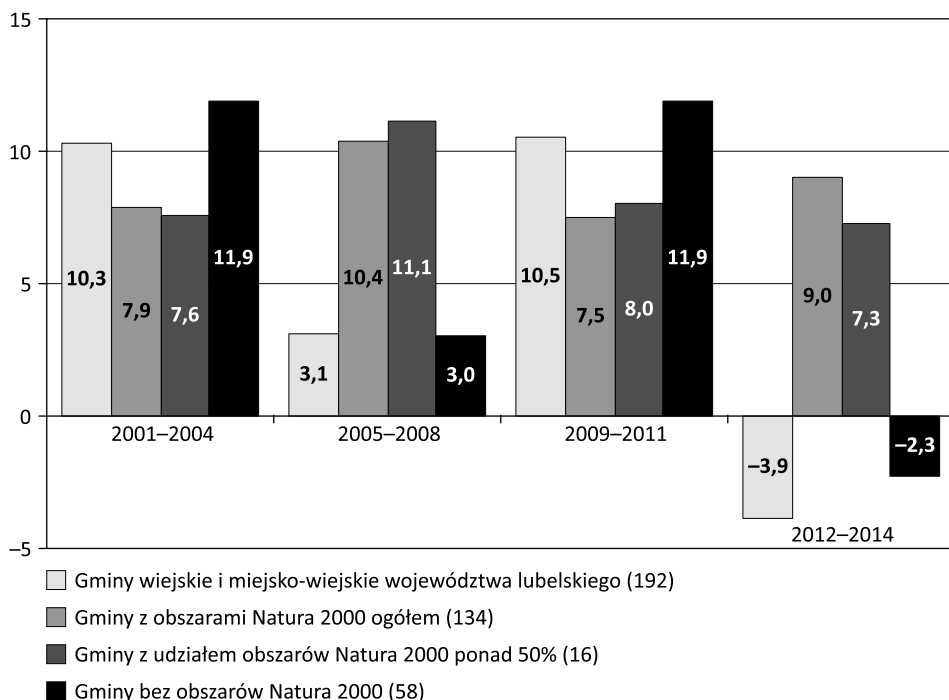
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Source: own development based on the LDB (Local Data Bank) base created by the Central Statistical Office.

Z uwagi na ograniczoną dostępność danych oraz konieczność zachowania ich porównywalności w analizie dynamiki pominięto takie kategorie potencjału własnego jak: wpływy z podatku leśnego – dla okresów 2001–2004 oraz 2005–2008, a także podatku od czynności cywilnoprawnych – dla okresu 2001–2004. Pominięcie w analizach wpływów z tego tytułu nie powinno jednak rzutować na jakość badania, ponieważ ich znaczenie w potencjale własnym jest niewielkie.

<sup>13</sup> Do końca 2008 r. rząd Polski wyznaczył w drodze rozporządzenia 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz wysłał do Komisji Europejskiej 364 propozycje specjalnych obszarów ochrony siedlisk. W 2008 r. zostały podjęte prace nad kolejnym rozszerzeniem sieci specjalnych obszarów ochrony siedlisk – 29 października 2009 r. Minister Środowiska przesłał do Komisji Europejskiej listę 454 nowych obszarów i 77 powiększeń obszarów już istniejących. W rezultacie siedliskowa część sieci wzrosła do 823 obszarów, pokrywając ok. 11% powierzchni lądowej Polski. W 2010 r. proces wyznaczania sieci Natura 2000 w Polsce został uznany za zakończony, <http://www.gdos.gov.pl> [dostęp: 01.05.2014].

Charakterystyka dynamiki potencjału dochodowego obszarów wiejskich badanego regionu w przyjętym układzie analitycznym wskazuje, że gminy mające na swoim terenie elementy struktury ESE N2000 wykazywały w badanym okresie ustabilizowaną dynamikę wzrostu. Zauważyć przy tym należy, że znacząca powierzchnia gminy objęta obszarami należącymi do ESE N2000 nie determinowała występowania różnic w dynamice własnego potencjału dochodowego (rysunek 2).



**Rysunek 2.** Dynamika własnego potencjału dochodowego gmin z obszarami Natura 2000 na tle ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (%)  
**Figure 2.** Dynamics of own income potential of the municipalities with Natura 2000 areas against the background of all of the completely rural and urban municipalities of the Lublin voivodeship (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.  
 Source: own development based on the LDB (Local Data Bank) base created by the Central Statistical Office.

W okresie przedakcesyjnym gminy, na których terenie w okresie późniejszym wyznaczone zostały elementy ESE N2000, charakteryzowała niższa dynamika własnego potencjału dochodowego w porównaniu do jednostek o mniej cennych

walorach przyrodniczych. W pierwszych latach po wstąpieniu do Unii Europejskiej ta grupa jednostek wyróżniała się jednak wyższą dynamiką potencjału własnego w stosunku do pozostałych. Dynamika ta została utrzymana na zbliżonym poziomie w kolejnych analizowanych okresach. W okresie 2009–2011 uległa nieznacznemu obniżeniu, przy czym jednocześnie odnotowano zwiększenie dynamiki w przypadku grupy gmin niemających na swoim terenie elementów sieci Natura 2000. W kolejnych latach, po roku 2011, ujawniły się niepokojące zjawiska w gospodarce finansowej JST w Polsce, które miały wpływ na pogorszenie sytuacji tych jednostek (por. Zawora, Zawora 2014, s. 68), jednak w przypadku województwa lubelskiego dotyczyły one wyłącznie jednostek niemających na swoim terenie obszarów ESE N2000.

W ramach badania kondycji budżetów lokalnych poddano analizie także skłonność gmin do inwestowania. Do oceny poziomu aktywności inwestycyjnej gmin, na terenie których utworzono obszary Natura 2000, potrzebny był, jak w przypadku analiz własnego potencjału dochodowego, pewien przestrzenny kontekst, jakim jest poziom aktywności gmin, na terenie których obszarów Natura 2000 nie utworzono, oraz ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa.

W analizowanym okresie 2011–2014 gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa przeznaczały na inwestycje średnio 19,80% swoich dochodów. W przypadku gmin z obszarami Natura 2000 przeciętna gmina tego typu wydatkowała na inwestycje w badanym okresie praktycznie taki sam (19,25%) odsetek swoich dochodów, jak przeciętna gmina położona w pozostałej części województwa (19,96%). Gminy ze znaczącym (powyżej 50%) udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni charakteryzowała nieco wyższa aktywność inwestycyjna – średni udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 21,03%. W zasadzie można zatem uznać, że kryterium utworzenia sieci Natura 2000 na terenie gminy nie miało wpływu na odsetek dochodów przeznaczanych przez samorządy na inwestycje, zwłaszcza jeżeli odniesiemy się do średniego poziomu aktywności inwestycyjnej gmin ze znaczącym udziałem ostoi „naturowych”.

Wewnętrzny zakres zróżnicowania pod względem skłonności do inwestycji gmin z obszarami Natura 2000 i pozostałych gmin w województwie był podobny, na co wskazują zbliżone dla obydwu zbiorowości wartości miary przestrzennej dyspersji takiej jak współczynnik zmienności. Dla ogółu gmin z obszarami Natura 2000 współczynnik ten wyniósł 34,03%, a dla pozostałych gmin w województwie 32,72%<sup>14</sup>. Kształtowanie się odpowiednich wskaźników zmienności w przedziale 20–40% wskazuje na przeciętny poziom zróżnicowania w analizowanym obszarze badanych jednostek samorządowych (tabela 3).

<sup>14</sup> Dla 16 z ponad 50-procentowym udziałem współczynnik zmienności wynosił 27,91%.

**Tabela 3.** Liczba i struktura gmin województwa lubelskiego ze względu na skłonność do inwestowania w okresie 2011–2014

**Table 3.** Number and structure of the municipalities of the Lublin voivodeship by eagerness to invest in the period 2011–2014

Wartość wskaźnika skłonności do inwestycji (%)	Rodzaj gmin							
	z obszarami Natura 2000 w powierzchni (134 ogółem)		z ponad 50-procentowym udziałem obszaru Natura 2000 w powierzchni (16 ogółem)		pozostałe (bez obszarów Natura 2000 w powierzchni) gminy wiejski i miejsko-wiejskie województwa (58 ogółem)		ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa (192*)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
<b>Do 10</b>	7	5,22	–	–	3	5,17	10	5,21
<b>10–15</b>	27	20,15	4	25,00	13	22,41	40	20,83
<b>15–20</b>	51	38,06	4	25,00	17	29,31	68	35,42
<b>20–25</b>	25	18,66	5	31,25	16	27,59	41	21,35
<b>Powyżej 25</b>	24	17,91	<b>3</b>	<b>18,75</b>	9	15,52	33	17,92
<b>Średnia dla okresu</b>	19,25		<b>21,03</b>		19,96		19,80	

\* Z pominięciem gminy Puchaczów, zob. przyp. 11.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Source: own development based on the LDB (Local Data Bank) base created by the Central Statistical Office.

W latach 2011–2014 struktura gmin z obszarami Natura 2000, ze względu na skłonność do inwestycji, niewiele różniła się od analogicznej struktury pozostałych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa. W porównywanych zbiorowościach udział gmin wykazujących niski poziom wskaźnika skłonności do inwestowania (na poziomie poniżej 15%) stanowił około 25%. W przypadku gmin ze znaczącym udziałem (powyżej 50%) obszarów Natura 2000 w powierzchni sytuacja kształtowała się nawet korzystniej, ponieważ w żadnej z gmin tego typu wskaźnik ten nie był niższy niż 10%. Wyraźnie korzystniej dla wskazanej grupy kształtował się także odsetek gmin o wysokiej – wskaźnik powyżej 25% – skłonności do inwestycji. Odsetek ten w rozpatrywanym okresie dla gmin ze znaczącym udziałem obszarów Natura 2000 wynosił 21,03%, dla ogółu gmin z obszarami Natura – 17,91% wobec 15,52% dla pozostałych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (tabela 4).

**Tabela 4.** Charakterystyka gmin województwa lubelskiego według wskaźników wydatków majątkowych inwestycyjnych *per capita* w okresie 2011–2014 i rodzajów gmin  
**Table 4.** Characteristics of the municipalities of the Lublin voivodeship by capex indicators *per capita* in 2011–2014 and the types of municipalities

Wskaźniki	Rodzaj gmin			
	z obszarami Natura 2000 w powierzchni (134 ogółem)	z ponad 50-procentowym udziałem obszaru Natura 2000 w powierzchni (16 ogółem)	pozostałe (bez obszarów Natura 2000 w powierzchni) gminy wiejski i miejsko-wiejskie województwa (58 ogółem)	ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa (192*)
Średnia wartość w okresie 2011–2014 (zł)	568,01	624,22	577,20	582,23
Średnie tempo zmian dla okresu 2011–2014 (%)	spadek 15,66	wzrost 2,29	spadek 1,40	spadek 4,85

\* Z pominięciem gminy Puchaczów, zob. przyp. 11.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Source: own development based on the LDB (Local Data Bank) base created by the Central Statistical Office.

W okresie 2011–2014 średnia wielkość środków finansowych budżetów samorządowych przeznaczanych na inwestycje *per capita* w gminach z obszarami Natura 2000 wyniosła 568,01 zł i była niższa, ale tylko o 1,59%, niż w przypadku pozostałych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – 577,20 zł. Dla gmin ze znaczącym udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni wartość środków przeznaczanych z budżetów gminnych na inwestycje *per capita* była najwyższa – 624,22 zł na tle analizowanych zbiorowości gmin. Należy także zauważyć, że jedynie dla tej grupy gmin w badanym okresie 2011–2014 wykazano dodatnie średnie tempo zmian – wzrost o 2,29%. Dla ogółu gmin, na terenie których znajdowały się obszary Natura 2000, odnotowano spadek średniego tempa zmian w okresie 2011–2014 o 15,66%, spadek najwyższy w odniesieniu do pozostałych gmin bez obszarów Natura 2000 i ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa. Ta niekorzystna w rozpatrywanym okresie sytuacja w zakresie dynamiki wydatków inwestycyjnych była jednak zjawiskiem typowym w danym okresie dla samorządów gminnych w Polsce<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Według Jolanty Zawory i Pawła Zawory (2014, s. 65–69) ograniczenie skali inwestycji po 2010 r. w okresie 2011–2014 było charakterystyczne dla całego sektora samorządowego (poza województwami). Od 2011 r. jest obserwowany spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, szczególnie



Podsumowując rozważania dotyczące aktywności inwestycyjnej samorządów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego, należy zauważyć, że gminy z obszarami Natura 2000 nie odbiegały zatem (*in minus*) od pozostałych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego pod względem skłonności do inwestycji, przeznaczając na działalność inwestycyjną podobny odsetek swoich dochodów. Co więcej, gminy ze znaczącym udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni wykazywały korzystniejszą sytuację, jeżeli chodzi o dynamikę wzrostu nakładów na inwestycje. Z przeprowadzonych badań wynika, że aktywność inwestycyjna samorządów lokalnych gmin, na terenie których znajdują się obszary Natura 2000, nie była wcale mniejsza niż samorządów w pozostałych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa.

Analiza poziomu, dynamiki i struktury własnego potencjału dochodowego gmin z obszarami Natura 2000 oraz ich skłonności do inwestowania, przeprowadzona w odniesieniu do sytuacji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, pozwala stwierdzić, że:

- wartość własnego potencjału dochodowego w odniesieniu do liczby mieszkańców kształtowała się w przypadku badanych gmin bardziej korzystnie niż w przypadku ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa;
- gminy mające na swoim terenie elementy struktury ESE N2000 wykazywały w badanym okresie ustabilizowaną dynamikę wzrostu, a znacząca powierzchnia gminy objęta obszarami należącymi do ESE N2000 nie determinowała występowania różnic (*in minus*) w dynamice własnego potencjału dochodowego;
- w okresie pogorszenia sytuacji finansowej JST w Polsce sytuacja finansowa jednostek z wyznaczonymi obszarami ESE N2000 oraz dynamika potencjału własnego kształtowała się korzystniej niż w przypadku ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa,
- samorzady gmin z obszarami Natura 2000 wykazywały skłonność do inwestowania porównywalną do ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa w zakresie kształtowania się wskaźnika udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w dochodach ogółem, natomiast w zakresie dynamiki sytuacja gmin o największym udziale obszarów Natura 2000 w powierzchni kształtowała się korzystniej niż dla pozostałych gmin województwa;

---

widoczny w latach 2012–2013 (mimo niewielkiego wzrostu w tym okresie dochodów własnych). Na niekorzystne zmiany sytuacji finansowej JST w ostatnich latach miały wpływ niekorzystne zmiany ustawowe w systemie finansowania samorządów skutkujące uszczupleniem ich dochodów własnych. Jednocześnie na samorzady nakładano nowe zadania lub rozszerzano zakres dotychczas realizowanych bez odpowiednich zmian w dochodach JST.

- wykazano brak empirycznych podstaw do wnioskowania, że utworzenie obszarów Natura 2000 w przypadku gmin województwa lubelskiego niekorzystnie wpłynęło na kondycję budżetów lokalnych.

#### 4.3. Ograniczenia działalności gospodarczej w badanych gminach „naturowych”<sup>16</sup> wynikające z planów zadań ochronnych

W kontekście analizy dopuszczalnych form działalności gospodarczej w gminach przyrodniczo cennych należy wskazać, że wytyczne w zakresie realizowanej gospodarki przestrzennej stanowią m.in. plany zadań ochronnych (PZO) obszarów Natura 2000.

Na terenie 16 badanych gmin z dominującym udziałem obszarów Natura 2000 występowało łącznie 21 obszarów typu siedliskowego i 8 ptasich. Według stanu na 19.05.2016 r. w przypadku analizowanych obszarów jedynie dla 12 obowiązywały PZO (przyjęto je zarządzeniami Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska), przy czym należy jednocześnie zaznaczyć, odnosząc się do sytuacji na terenie województwa, że dla 123 ustanowionych obszarów takie plany obowiązywały jedynie dla 89. Stanowi to w praktyce utrudnienie procesu zarządzania tymi obszarami, a w wymiarze badań naukowych zniekształca pełny obraz oceny oddziaływania na rozwój lokalny i regionalny.

W przypadku analizowanych 12 PZO jedynie w dwóch wystąpiły skierowane do władz samorządowych konkretne wskazania do zmian w istniejących dokumentach planistycznych dotyczących eliminacji lub ograniczeń zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, niezbędnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Wskazania takie wystąpiły w szczególności w przypadku gminy Horodło (Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z dnia 12 stycznia 2015 r.) i objęły zmiany oznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego funkcji terenu z gruntów przeznaczonych pod zalesianie na funkcję zgodną z PZO dla obszaru Natura 2000 Uroczyska Lasów Strzeleckich, tj. ekstensywne użytkowanie kośne, kośno-pastwiskowe lub pastwiskowe. W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin Łukowa i Aleksandrów sformułowano natomiast wskazanie do wyłączenia z zalesienia obszarów występowania siedlisk przyrodniczych i stanowisk gatunków zwierząt (obszary pokrywające się z przedmiotami ochrony wskazanych w PZO), w gminie Aleksandrów zaś – cennych gatunków owadów (Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

<sup>16</sup> Określenie użyte odnośnie do 16 jednostek gminnych z ponad 50-procentowym udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy.

w Lublinie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2015 r.).

Analiza dokumentacji PZO pod kątem wytycznych w zakresie realizowanej gospodarki przestrzennej w gminach ze znaczącym udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni wskazała zatem na niewielką skalę ich ingerencji w proces planowania przestrzennego (z obowiązujących 12 dokumentów jedynie dwa zawierały wskazania do zmian w planach zagospodarowania przestrzennego), dotyczącą niewielkich fragmentów obszarów gmin.

#### 4.4. Natura 2000 w dokumentach strategii rozwoju gmin

W przypadku 16 gmin z udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni powyżej 50% dwa samorządy miały zaktualizowane strategie rozwoju w perspektywie pokrywającej się z bieżącą perspektywą finansowania UE, kolejne dwie miały strategie jeszcze aktualne, ale opracowywane przed 2007 r., a w przypadku pozostałych 12 były one niezaktualizowane, a ich horyzont czasowy kończył się w 2015 r. W przypadku tych dokumentów brak jest odniesienia do obszarów Natura 2000 ze względu na fakt, że opracowywane były przed 2007 r. – jeszcze przed zakończeniem procesu wyznaczania sieci. Tylko w jednym z analizowanych zaktualizowanych dokumentów (strategii rozwoju gminy Józefów) wyznaczenie obszarów Natura w analizie SWOT wskazano jako zagrożenie dla budowy infrastruktury (Strategia rozwoju gminy Józefów..., s. 91).

Jednocześnie należy zauważyć, że w żadnym z analizowanych dokumentów obszary Natura 2000 nie zostały bezpośrednio wskazane jako szansa rozwoju. W każdej z nich natomiast unikatowe walory przyrodnicze są wskazywane jako mocna strona w analizach SWOT. Odnosząc się do badanej grupy gmin, należy podkreślić, że na ich terenie sieć obszarów chronionych jest szczególnie reprezentowana także przez parki narodowe i krajobrazowe. Parki krajobrazowe znajdowały się na terenie wszystkich badanych gmin, a parki narodowe na terenie czterech<sup>17</sup>.

To właśnie raczej te formy ochrony są podstawą budowania marek lokalnych i regionalnych. Jako przykłady można tu wskazać markę Urszulina „Urszulin – po pracy Polesie” (Koncepcja marki..., 2009) czy „Zwierzyniec i Narol<sup>18</sup> – bramy Roztocza”. Bazę dla budowy marki Janowa Lubelskiego stanowił rozległy kompleks leśny w formie parku krajobrazowego Lasy Janowskie (Strategia marki Janów Lubelski..., 2013), a zgodnie z założeniami Strategicznego Planu

<sup>17</sup> Poleski Park Narodowy na terenie Urszulina, a na terenie gmin: Józefów, Adamów (zamojski), Zwierzyniec – Roztoczański Park Narodowy.

<sup>18</sup> Kooperująca ze Zwierzyniec w zakresie współpracy turystycznej, budowy i promocji marki gmina z województwa podkarpackiego.

Terytorialno-Funkcjonalnego w ramach inicjatywy „Aktywne Roztocze” do 2023 r. będzie tworzony Roztoczański-Puszczański Obszar Funkcjonalny – to obszar, w skład którego wchodzić ma 14 z 16 badanych samorządów<sup>19</sup>.

Należy zatem stwierdzić, że obszary Natura 2000 są niedostatecznie promowane jako czynnik rozwoju turystyki wiejskiej; funkcje promocyjne przejęły obszary chronione o większej rozpoznawalności – „stare” formy ochrony. Rzadko także są one jednocześnie traktowane jako zagrożenie w strategiach rozwoju gmin.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Struktura funkcjonalna 134 gmin objętych siecią Natura 2000, podobnie jak w przypadku pozostałych gmin regionu, jest zdominowana przez jednostki o charakterze rolniczym. W przypadku zaś obszarów ze znaczącym udziałem obszarów ESE N2000 dominującym typem funkcjonalnym jest typ leśny, a rolniczy pełni funkcje uzupełniające. Znaczący udział obszarów Natura 2000 cechuje zatem gminy ekstensywnie rolnicze i leśne, których głównymi atutami są walory przyrodnicze i w przypadku których trudno oczekiwać znaczących ograniczeń społecznego lub gospodarczego rozwoju, gdyż i tak miał on bardzo umiarkowany charakter.

Jednakże w jednostkach ze znaczącym udziałem obszarów ESE N2000 odnotowano korzystne na tle pozostałych obszarów parametry oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być związane z możliwościami, jakie dla przedsiębiorczości tworzą cenne walory środowiska przyrodniczego tych obszarów, zwłaszcza w kontekście rozwoju gospodarki leśnej – możliwości, jakie wynikają z dominującej funkcji leśnej tych gmin. Należy ponadto zauważyć, że w przypadku trzech badanych samorządów dodatkowe możliwości zatrudnienia i rozwoju także funkcji turystycznej stwarzało funkcjonowanie na ich terenie parków narodowych.

Jednostki terytorialne, w których zlokalizowane były elementy tworzące ESE N2000, charakteryzowały się bardziej korzystną sytuacją w zakresie zarówno poziomu, jak i dynamiki własnego potencjału dochodowego w porównaniu do pozostałych wiejskich jednostek terytorialnych badanego regionu. Najkorzystniejszą sytuację tak w zakresie własnego potencjału dochodowego, jak skłonności do inwestowania wykazywały gminy o znaczącym udziale obszarów Natura 2000 w powierzchni.

---

<sup>19</sup> Wpisany jako przedsięwzięcie priorytetowe do „Strategii Rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014–2020” Strategiczny Plan Terytorialno-Funkcjonalny w ramach inicjatywy „Aktywne Roztocze” do 2023 r. (Projekt, Lublin–Tomaszów Lubelski, grudzień 2015, [http://www.tomaszow-lubelski.pl/upload/files/2016/2016\\_05/aktywne\\_roztocze\\_strategiczny\\_plan.pdf](http://www.tomaszow-lubelski.pl/upload/files/2016/2016_05/aktywne_roztocze_strategiczny_plan.pdf) [dostęp: 15.05.2016], s. 104–106; przedłożony do konsultacji społecznych w okresie od 09.02.2016 do 01.03.2016, obejmuje 14 z 16 badanych samorządów bez Horodła i Urszulina.

Analiza przyjętych Zarządzeń RDOŚ nie wykazała znaczących i licznych ingerencji tychże dokumentów w planowanie przestrzenne. W analizach SWOT nie wskazywano jednoznacznie na Naturę 2000 jako barierę, ale też nie postrzegano jej jako stymulanty rozwoju. Nieliczna grupa gmin zaczęła wykorzystywać lokalne walory przyrodnicze jako element tworzonej marki terytorialnej.

W świetle przedstawionych wyników badań brak jest wyraźnych podstaw do potwierdzenia hipotezy o niekorzystnym wpływie ESE N2000 na lokalne gospodarki. Jednocześnie, mimo iż nie wykazano obiektywnych przesłanek, stwarzających podstawy do postrzegania ESE N2000 jako bariery rozwoju, faktycznie nie wystąpiły przypadki wykorzystania tego uwarunkowania jako szansy rozwojowej. Zwłaszcza w przypadku samorządów o mniejszej rozpoznawalności i niewykształconej marce terytorialnej wskazana byłaby promocja marki gminy ekologicznej na podstawie występowania obszarów Natura 2000 na terenie tych gmin.

## Bibliografia

- Bołtromiuk A. (2012). Natura 2000 – możliwości i dylematy rozwoju obszarów wiejskich objętych Europejską Siecią Ekologiczną. *Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development*, 7 (1), 117–128.
- Bołtromiuk A., Perepeczek B. (2010). Wpływ obszarów Natura 2000 na rozwój gmin wiejskich – impuls czy hamulec? W: Bołtromiuk A. (red.). *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa* (s. 17–33). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Cent J., M. Grodzińska-Jurczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, J. Gutowska, (2015). Zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju wsi – aktualne wyzwania i konflikty. *Wieś i Rolnictwo*, 3 (168), 91–106.
- Guzal-Dec D., Zwolińska-Ligaj M. (2010). Relacje gmin „naturowych” z otoczeniem w zakresie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. W: Bołtromiuk A. (red.). *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa* (s. 127–141). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Koncepcja marki lokalnej i strategia promocji marki gminy Urszulin. Dokument opracowany przez agencję ComPress S.A. na zlecenie Gminy Urszulin. Warszawa 2009.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M. (2007). *Potencjał dochodowy samorządów Polsce*. Warszawa: Difin.
- Pięćek B. (2010). Działalność inwestycyjna gmin objętych siecią Natura 2000. W: Bołtromiuk A. (red.). *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa* (s. 142–171). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Pięćek B. (2011). Sytuacja finansowa gmin objętych siecią Natura 2000 na tle regionu Zielone Płuca Polski i kraju. W: Bołtromiuk A. (red.). *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000* (s. 61–97). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

- Rocznik Statystyczny Województw 2014 r. GUS, Warszawa 2015.
- Stanicka M., Kałamucka W., Mesuła M. (2013). Rozwój i charakterystyka sieci Natura 2000 na Lubelszczyźnie. *Annales UMCS, Geographia, Geologia, Mineralogia et Petrographia*, 68 (1), 39–56.
- Strategia marki Janów Lubelski zoom natury, Janów Lubelski 2013.
- Strategia marki Zwierzyniec, <http://www.bramyroztocza.pl/static/download/strategia%20Marki%20Zwierzyniec.pdf> [dostęp: 04.06.2016].
- Strategia rozwoju gminy Józefów na lata 2015–2030, Józefów 2015.
- Strategia rozwoju lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2014–2022, Janów Lubelski 2014.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.). Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin 2014.
- Strategiczny Plan Terytorialno-Funkcjonalny w ramach inicjatywy „Aktywne Roztocze” do 2023 r. (Projekt, Lublin–Tomaszów Lubelski, grudzień 2015, [http://www.tomaszow-lubelski.pl/upload/files/2016/2016\\_05/aktywne\\_roztocze\\_strategiczny\\_plan.pdf](http://www.tomaszow-lubelski.pl/upload/files/2016/2016_05/aktywne_roztocze_strategiczny_plan.pdf) [dostęp: 04.06.2016].
- Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z dnia 12 stycznia 2015 r., publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, poz. 182, w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Uroczyska Lasów Strzeleckich PLH060099.
- Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2015 r., publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, poz. 179, w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Tanwi PLH060097.
- Zawora J., Zawora P. (2014). Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. *Przedsiębiorstwo i Region*, 6, 59–70.
- Zegar J.S. (2010). Warunki środowiskowe a ekonomika gospodarstw rolnych. *Więś i Rolnictwo*, 1 (146), 106–121.
- Zwolińska-Ligaj M. (2013). Przedsiębiorczość na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 15 (4), 473–479.
- Zwolińska-Ligaj M. (2015). Functional classification of rural areas in the Lubelskie voivodship including their natural values. *Barometr Regionalny*, 13 (1), 67–75.

#### Źródła internetowe:

- <http://www.gdos.gov.pl>  
<http://www.lubelskie.pl>  
<http://www.natura2000.gdos.gov.pl>  
<https://bdl.stat.gov.pl>

## Natura 2000 in the Lublin Voivodeship – A Development Barrier or Opportunity for Municipal Government?

**Abstract:** The aim of the article was to determine the importance of Natura 2000 areas to local development in the Lublin voivodeship. It is hypothesized that the establishment of the European environmental networking programme Natura 2000 (N2000 EEN) resulted in a deterioration of the socio-economic situation of municipalities, as evidenced by the weakening of the income potential of budgets and the willingness of local authorities to invest in the Natura 2000 EEN areas. It is also assumed that protective restrictions have caused a significant need for intervention in the Master Plans of those municipalities. In connection with the above-mentioned assumptions, it has been assumed that the perception of the Natura 2000 network as a barrier to development will be dominant in the surveyed local governments. Literature analysis was used in order to achieve the aim and verify the hypothesis, including the analysis of strategic development documents of the administrative units and the Natura 2000 implementing instruments.

It has been shown that the municipalities which included Natura 2000 areas featured a more favorable situation in terms of both the level and the dynamics of their income potential, as compared to other municipalities of the region. The most favorable situation, both in terms of income potential and the tendency to invest, was in the municipalities with a significant share of the Natura 2000 areas. The SWOT analysis has not clearly indicated the importance of Natura 2000 as a barrier, but it has not been seen as a stimulant for development. A small group of municipalities began to use their local natural values as elements of the developing territorial brands. In the light of the presented test results, there is no clear reason to confirm the hypothesis of an adverse effect of the Natura 2000 EEN on the local economy.

**Key words:** financial position of local governments, Natura 2000 EEN, economic activity, Lublin voivodeship.

