



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

materiały z badań

MAREK KŁODZIŃSKI¹

ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH OBJĘTYCH SIECIĄ EKOLOGICZNĄ NATURA 2000²

Abstrakt. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 zajmuje już w Polsce 20% powierzchni kraju. Nowe przepisy prawne, chroniące zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt, powodują ograniczenia dla działalności gospodarczej na tych obszarach. Fakt ten, jak również błędy popełnione przy zbyt arbitralnym wytyczaniu granic sieci, słaba komunikacja społeczna z lokalną ludnością, brak środków rekompensujących utracone korzyści gminom powodują, że wiele samorządów gminnych postrzega w sieci Natura 2000 czynnik hamujący rozwój. Nie ulega wątpliwości, że w Polsce został stworzony zbyt skomplikowany, rygorystyczny i drogi system ochrony tych terenów. Pryncypialne podejście do ochrony przyrody jest nieraz konieczne, ale tam gdzie można, należy uwzględnić uwarunkowania społeczno-gospodarcze terenów wiejskich objętych Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000. Szansą na złagodzenie dotychczas popełnionych błędów są obecnie tworzone plany zadań ochronnych, które powinny uwzględniać interes lokalnych społeczności.

Słowa kluczowe: Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, rozwój społeczno-gospodarczy na obszarach chronionych, ochrona środowiska, świadomość ekologiczna, przedsiębiorczość wiejska na obszarach cennych przyrodniczo

WPROWADZENIE

Sieć Ekologiczna Natura 2000 pokrywa już jedną piątą terytorium Unii Europejskiej. Ideą utworzenia sieci jest troska o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i niedopuszczenie do dalszej jego dewastacji. Intensywny rozwój gospo-

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: marek.klodzinski@irwirpan.waw.pl).

² Artykuł powstał na podstawie badań czternastoosobowego zespołu realizującego w IRWiR PAN grant rozwojowy *Spoleczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski* Nr 11001204 finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W ramach grantu w serii wydawniczej IRWiR PAN ukazały się 4 publikacje książkowe.

darczy krajów UE doprowadził bowiem do utraty wielu ekosystemów, a tym samym do znacznego osłabienia różnorodności biologicznej. Polska, jako członek UE, zobowiązała się do wyznaczenia na swym terytorium obszarów, które należy objąć Siecią Ekologiczną Natura 2000, a także do stworzenia prawnych zasad ich ochrony. Obecnie na terenie Polski znajduje się 959 obszarów Natura 2000, które zajmują ponad 20% powierzchni kraju. Podstawę prawną Sieci Natura 2000 stanowią dwa akty prawne: dyrektywa ptasia o ochronie dzikich ptaków i dyrektywa siedliskowa o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Przewidują one stworzenie systemu obszarów połączonych korytarzami ekologicznymi tworzącymi razem spójną sieć ekologiczną. Natura 2000 nadaje ochronie przyrody w Polsce większą skuteczność, bowiem dyrektywy unijne mają charakter tzw. twardego prawa, a więc muszą być przestrzegane pod groźbą sankcji finansowych. W Polsce wprowadzono w związku z tym zasadę, że wszelkie nowe inwestycje na obszarach sieci Natura 2000 muszą uzyskać zgodę na ich realizację, a inwestorzy nawet najmniejszej inwestycji są zobowiązani do przedstawienia oceny lub raportu mówiącego o jej wpływie na środowisko. Założenie jest bowiem takie, że każda inwestycja ingeruje w mniejszym lub większym stopniu w środowisko naturalne i inwestor, aby uzyskać zgodę, musi przedstawić ocenę jej oddziaływania. Ocena oddziaływania musi opierać się na rzetelnej analizie naukowej uwzględniającej wiele kryteriów, co oczywiście kosztuje od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych, w zależności od rodzaju inwestycji, do tego dochodzi kilkumiesięczny okres oczekiwania na decyzję, która może być pozytywna lub negatywna. Mimo że Natura 2000 nie zabrania inwestycji na jej terenie, to większość lokalnych społeczności oraz inwestorów uważa, że tego typu przepisy są dla nich wysoce kłopotliwe.

ZARZĄDZANIE SIECIĄ EKOLOGICZNĄ NATURA 2000 A KOMUNIKACJA SPOŁECZNA

Program Natura 2000 został przyjęty przez polskich ekologów entuzjastycznie. Mniej entuzjazmu wykazują samorządy lokalne, które uważają, że powstałe w Polsce zakazy i nakazy, dotyczące terenów objętych tą siecią, hamują ich rozwój gospodarczy, gdyż wprowadzają wiele rygorystycznych obostrzeń prawnych. Trzeba jasno powiedzieć, że te obostrzenia są wyłącznie autorstwa strony polskiej, a nie Komisji Europejskiej. Unia Europejska w swych dyrektywach zawarła jedno ogólne sformułowanie, że nie należy pogarszać stanu środowiska. Jest to sformułowanie niejasne, tak jak niejasny jest sposób zarządzania ochroną, a także jej koszty.

To niesprecyzowanie wielu kwestii przez UE i ogólne sformułowania pozostawiają pole do szerokiego lub węższego zakresu działań. Polska wybrała niewątpliwie szeroki zakres działań, powołując nowe struktury, jak Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, z setkami urzędników. Trzeba jednak zaznaczyć, że te struktury nie zajmują się ochroną wód, powietrza czy też gospodarką odpadami, ale wyłącznie tym, co wolno, a czego nie wolno robić na terenach objętych siecią Natura 2000. Urzęd-

nicy zatrudnieni w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska swoje decyzje na temat tego, co wolno, a czego nie wolno robić, opierają głównie na opiniach ekologów, którzy często są zbyt ortodoksyjni w podejściu do ochrony środowiska, a rzadziej na opiniach placówek naukowych. Ponieważ Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska mówi często o szczupłości grona fachowców do spraw ochrony środowiska, to należy też sądzić, że opinie te nie zawsze formułowane są przez kompetentnych fachowców.

W Polsce namnożyło się pseudoorganizacji i stowarzyszeń ekologicznych, które protestują przeciw wszystkiemu. Uzyskały bowiem one gwarancję udziału, jako strony, we wszystkich stadiach postępowań inwestycyjnych, w tym także skierowania skarg do sądów administracyjnych, z czego dość często korzystają. Inwestorzy i władze lokalne boją się ich, gdyż kwestionują zasadność przebiegu i budowy nie tylko dróg czy oczyszczalni ścieków, ale nawet małych inwestycji w postaci rozbudowy domu lub obory. Przyczyna tego tkwi w tym, że ustawa dopuszcza istnienie stowarzyszeń niemających osobowości prawnej, a przepisy uprawniają je do udziału w postępowaniach planistycznych, projektowych i inwestycyjnych. Na to nakłada się Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, której nowe wymagania powodują, że setki polskich gmin i ich mieszkańcy musiały z roku na rok poddać się zupełnie innej formie ochrony, co dotyczy blisko 20% powierzchni kraju [Olaczek 2010]. Mimo że idea ochrony bioróżnorodności jest słuszna, to jednak brak informacji i arbitralne ustanowienie granic sieci oraz brak środków na rekompensaty i zbyt daleko posunięty proces ingerencyjny w małe inwestycje powodują, że Natura 2000 jest słabo akceptowana przez społeczności lokalne.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz Regionalne Dyrekcje zostały powołane tak, jakby w Polsce nikt dotąd nie zajmował się ochroną środowiska. Ekologiczna sieć Natura 2000 w dużym procencie swej powierzchni weszła na teren parków narodowych, lasów państwowych, parków krajobrazowych. W związku z tym Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska czuje się w obowiązku narzucenia pewnych zadań związanych z siecią Natura 2000, na przykład nie dając Lasom Państwowym środków na odnowę i nie ponosząc za to odpowiedzialności. Sytuacja wzajemnych relacji tych instytucji nie jest do końca przejrzysta [Dawidziuk i Zajączkowski 2011].

W wielu krajach UE nie zdecydowano się na tworzenie specjalnych struktur do zarządzania i monitorowanie siecią Natura 2000. Zadania te powierzono lokalnym władzom, lokalnym organizacjom pozarządowym, parkom narodowym itd. We Francji, na przykład, istnieje 20 parków krajobrazowych, w których, bez pomocy ekologów, władze lokalne realizują ideę zrównoważonego rozwoju, zachowując krajobraz wiejski dla przyszłych pokoleń, dbając jednocześnie o rozwój lokalnego biznesu i turystyki, tak aby tereny te nie wyludniały się.

Być może w polskich warunkach utworzenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska było uzasadnione, gdyż wyznaczanie sieci ekologicznej trwałoby do dzisiaj, a w związku z tym Polska zapłaciłaby duże kary z tego tytułu. Nieuzasadniony jest natomiast fakt wprowadzania nowych ograniczeń i obowiązków bez dialogu z lokalnymi społecznościami oraz brak zabezpieczenia finansowego

rekompensującego niektóre utracone korzyści przedsiębiorcom, inwestorom i samorządom.

Przy powoływaniu obszarów Natura 2000 popełniono wiele błędów, co wykazała kontrola NIK z 2007 roku. Kontrolerzy wskazują, że proces typowania obszarów sieci odbywał się często na podstawie przestarzałych i niekompletnych danych przyrodniczych i pomijał wymóg zasięgnięcia opinii miejscowych władz terenowych. Stosowana potem zasada ostrożności przy wydawaniu decyzji inwestycyjnych na słabo rozpoznanych przyrodniczo terenach budziła i budzi uzasadniony sprzeciw inwestorów i samorządów. Stosunek do sieci Natura 2000 ukształtował więc arbitralny i nienegocjacyjny sposób wytyczania jej granic. Potwierdzają to wykonane w 2011 roku wspólne badania IRWiR PAN i Fundacji Europejski Fundusz Wsi Polskiej (EFRWP). Z ankiety, którą wypełniło 231 gmin posiadających na swym terenie Sieć Ekologiczną Natura 2000, wynika, że połowa zgłosiła formalne zastrzeżenia dotyczące lokalizacji sieci na ich terenie. Spośród 118 wójtów, którzy przekazali swe zastrzeżenia, tylko 3% stwierdziło, że zostały one uwzględnione, 21% – że wzięto je częściowo pod uwagę. Natomiast 46% samorządów nie otrzymało żadnej odpowiedzi, co świadczy o pewnej arogancji struktur odpowiadających za wytyczanie sieci [Bołtromiuk i Zagórski 2011].

Aby sieć Natura 2000 nie była odbierana jako system zakazów i nakazów, każdy lokalny problem z nią związany wymaga indywidualnego podejścia, wysłuchania wzajemnych argumentów i poszukania kompromisowych rozwiązań. Niezbędna jest więc lepsza komunikacja instytucji zarządzających tą siecią z lokalnymi społecznościami. Okazją do lepszej komunikacji społecznej powinny się okazać tworzone obecnie plany zadań ochronnych. Plany te stanowiąc będą podstawę do wprowadzenia właściwych działań ochronnych na obszarach Natura 2000. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ) zakłada, że plany wykonywane przy współudziale przedstawicieli lokalnych środowisk pomogą zharmonizować na danym terenie rozwój gospodarczy z ochroną przyrody [Kiszurno 2010]. Czy proces konsultacji z gminną społecznością planów zadań ochronnych (PZO) będzie miał miejsce, czy zostaną one zaakceptowane przez społeczności lokalne, to dopiero będzie można stwierdzić, gdy podda się gruntownej analizie cały proces zarówno ich powstawania, jak i realizacji. Ponieważ PZO mają być zrealizowane w bardzo krótkim czasie, a proces ten ma być poprzedzony szeroką akcją informacyjną, przyjrzyjmy się więc, co sądzą na ten temat władze samorządowe. We wspomnianych wyżej 321 gminach na początku 2011 roku, a więc w okresie już rozpoczęcia realizacji pierwszych PZO, aż 76% wójtów i burmistrzów nie słyszało o żadnej akcji informacyjnej, jaka miała towarzyszyć planom zadań ochronnych. Interesujące są też uwagi wójtów co do przewidywanej przez nich skuteczności planowanego procesu społecznych konsultacji w gminach – 37% z nich wyraża niewiarę w skuteczność uwzględnienia zgłaszanych przez samorząd opinii, 36% mówi, że lokalna społeczność zaneguje i tak propozycje PZO, ponieważ ma zawsze negatywny stosunek do wszelkich decyzji władz gminnych. Tego typu wyniki badań uświadamiają, jak trudny może być proces uspołecznienia planów zadań ochronnych. Z dotychczasowych

doświadczeń budowy strategii gminnych oraz procesu ich uspołecznienia wynika, że wymaga to czasu i dużej cierpliwości oraz stosowania zróżnicowanych metod, w zależności od poziomu kapitału ludzkiego na danym terenie.

Mimo że Natura 2000 funkcjonuje w Polsce ponad 7 lat, to nadal pozostaje pojęciem, które nie utkwiło szerzej w świadomości społecznej. Nadal brakuje przekonania o konieczności ochrony dziedzictwa przyrodniczego, myślenia o przyrodzie w kategoriach zobowiązań wobec przyszłych pokoleń i świadomości wyczerpywalności zasobów środowiskowych. Byłyby szanse na większe zainteresowanie lokalnych społeczności tworzonymi obecnie planami zadań ochronnych, gdyby połączyć ten proces z koniecznością wprowadzenia odpowiednich zmian w lokalnych planach rozwoju gospodarczego. Wiadomo jednak, że tego typu działania nie będą miały miejsca, gdyż wymaga to dodatkowych środków i czasu. Powstaje więc obawa, że plany ochrony przyrody powstaną w oderwaniu od lokalnej gospodarki. Toteż 51% wójtów z badanych 231 gmin uważa, że tworzone PZO będą ograniczały inwestycje w gminie, 37% widzi w nich kolejny uciążliwy obowiązek dla siebie, a 26% postrzega jako źródło przyszłych konfliktów. Tylko 3% wójtów widzi w PZO pozytywne strony. Tego typu opinie powinny być wzięte pod uwagę jeszcze przed procesem rozpoczęcia tworzenia planów. Być może w miejsce planów zadań ochronnych, które stanowią wyłącznie konserwatorską formę ochrony przyrody, powinno się pomyśleć o realizacji szerszych i bardziej uniwersalnych planów zarządzania zrównoważonym rozwojem, skorelowanych z takimi dokumentami, jak strategia rozwoju gminy i plany zagospodarowania przestrzennego, aby dostosować niezbędne funkcje ochronne do wymogów społecznych i gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że ustanowione obszary Natura 2000 będą chronione prawem unijnym, ale będzie też rosła presja na ich bardziej intensywne gospodarcze wykorzystanie. Prawo chroniące przyrodę nie będzie szanowane, jeśli nie wytworzy się wspólnota celów, a zatem i wspólnota interesów realizowanych przez samorządy, podmioty gospodarcze, lokalne instytucje oraz tych, którzy zarządzają siecią Natura 2000 – do tego powinien się przyczynić proces realizacji PZO. Proces ten powinien być połączony z przebudową strategii rozwoju gminy, co niestety wymaga dodatkowych środków finansowych, których wygospodarowanie przez gminy wiejskie będzie bardzo trudne.

Unia Europejska, podejmując decyzję ochrony zasobów różnorodności biologicznej w postaci sieci Natura 2000, zdawała sobie sprawę, że w dużej części tereny te położone są na obszarach bardziej lub mniej intensywnie zagospodarowanych przez człowieka [Bołtromiuk 2011]. Cała więc sieć Natura 2000 została prawdopodobnie przez projektodawców ukierunkowana bardziej na zrównoważenie tych terenów niż jedynie na wąsko rozumianą ochronę przyrody. Unia pozostawiając wolność wyboru krajom członkowskim w zakresie zarządzania tą siecią, liczyła raczej na racjonalne decyzje, biorące pod uwagę zarówno kryteria przyrodnicze, jak i społeczno-ekonomiczne. Polska w porównaniu z innymi krajami zdecydowała się na bardzo szeroki, skomplikowany i zbyt ambitny zakres działań. W GDOŚ i jej regionalnych oddziałach pracuje już ponad 1200 osób. Zdecydowano się na wykonanie kilkuset obligatoryjnych planów zadań ochron-

nych, przy jednoczesnym braku wyspecjalizowanych zespołów do tego typu planowania. Trzeba też brać pod uwagę fakt, że komercyjnym firmom wygrywającym przetargi na wykonanie PZO chęć szybkiego zarobku będzie utrudniać realizację ambitnych założeń GDOŚ.

Jest wiele przykładów krajów, gdzie sporządzenie planów przewiduje się tylko na tych terenach, gdzie jest to absolutnie konieczne dla zachowania siedliska i gatunku lub tworzy się ramowe plany odnoszące się do poszczególnych kategorii obszarów, co znacznie redukuje koszty i upraszcza procedury.

KOSZTY UTRZYMANIA SIECI NATURA 2000

Konflikt interesów na tle zagospodarowania terenów Natura 2000 rodzi się głównie z niedostatku form ich finansowania, tak aby obejmowały one zarówno ochronę przyrody, jak i koszty ponoszone przez tych, którzy tę przyrodę chronią. Sztuką jest zarządzanie omawianymi terenami, tak aby nie eskalować konfliktów w sferze społeczno-gospodarczej. Środki obecnie przeznaczane na sieć Natura 2000 być może wystarczą na administrowanie nią (80% wydatków idzie na pensje urzędników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska), ale są zbyt małe na jej skuteczną ochronę.

Przyroda jest dobrem publicznym, którego ochrona kosztuje i dlatego potrzebny jest adekwatny system jej finansowania, którego domagają się samorządy. Wygląda na to, że Polska daleko nie doszacowała kosztów związanych z siecią Natura 2000, przewidując, że koszt zarządzania tymi obszarami wyniesie 14 euro na 1 ha. Tymczasem Cypr oszacował te koszty na 900 euro. Przewidziany w UE średni szacunkowy koszt określany jest na 63 euro na 1 ha [Bołtromiuk i Kłodziński 2011]. Unia Europejska szacuje, że utrzymanie sieci Natura 2000 w niepogorszonym stanie kosztować będzie kraje członkowskie 6 mld euro rocznie [Tederko 2010]. Zagwarantowane przez Unię środki na ten cel stanowią zaledwie 25% tej sumy. Suma szacowanych kosztów w ujęciach krajowych w UE mieści się w przedziale od 12 mln euro w Słowenii do 1557 mln w Hiszpanii. W Polsce wysokość tej kwoty oszacowano na 115 mln euro. Przy szacowaniu kosztów utrzymania sieci w Polsce wzięto pod uwagę tylko koszty bezpośrednie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ), nie uwzględniając kosztów ponoszonych przez inne podmioty. Oznacza to, że wiele nowych zadań związanych z siecią Natura 2000 nałożono na takie instytucje, jak: Lasy Państwowe, parki narodowe i gminy. Należy oczywiście zdać sobie sprawę z faktu, że ani budżet unijny ani krajowy nie pokryją wszystkich potrzebnych kosztów związanych z finansowaniem funkcjonowania sieci Natura 2000 [Bołtromiuk i Zagórski 2011]. Tym niemniej potrzebna jest przejrzysta kalkulacja kosztów uwzględniających nie tylko samą ochronę, ale też koszty innych podmiotów zlokalizowanych na terenie sieci.

Nie można dopuścić do tego, że w Polsce będzie liczył się jedynie interes przyrody, bez uwzględnienia potrzeb człowieka żyjącego na obszarach Natura 2000. W związku z tym należy zdobyć się na wysiłek, aby w każdej gminie razem z planami zadań ochronnych wypracować model zrównoważonego rozwoju

ju akceptowany zarówno przez ekologów, jak i władze lokalne. Poszukiwanie odpowiedzi na wiele wątpliwości oraz określenie barier i priorytetów zrównoważonego rozwoju jest na poziomie gmin zadaniem niezwykle ważnym, gdyż właśnie na szczeblu lokalnym realizuje się duża część zadań związanych ze zrównoważonym rozwojem. Mimo że pojęcie zrównoważonego rozwoju stanowi obecnie nieodłączny element polityki gospodarczej, to kwestie ochrony środowiska są wciąż trudne do pogodzenia z realizacją wizji szybkiego rozwoju gospodarczego.

Idea zrównoważonego rozwoju mówi, że systemy społeczno-gospodarcze mogą trwale współistnieć z systemami ekologicznymi jedynie wtedy, gdy respektowana jest zasada spójności [Dacko 2011a]. Sprowadza się ona do podstawowego warunku: gospodarka, społeczeństwo i środowisko nie mogą wzajemnie się wykluczać ani niszczyć. Jednak w dzisiejszej wysoce technicyzowanej rzeczywistości człowiek łatwo o tym zapomina, ponosząc negatywne skutki własnych niefrasobliwych działań. Nadużywanie środowiska naturalnego w procesach gospodarczych to koszt brzemienny w swych przyszłych skutkach. Dlatego akceptując ideę, że chroniąc przyrodę, chronimy nas samych, musimy nieco oderwać się od lokalnych problemów gospodarczo-społecznych, których waga może być zbyt mała w porównaniu z problemami, jakie mogą się pojawić, jeśli będziemy traktować ochronę środowiska z „przymrużeniem oka”. Musimy zdać sobie sprawę, że zróżnicowane środowisko jest bardziej odporne na różnego typu zaburzenia, jak na przykład brak wody, występowanie szkodników i chorób, niż monokultury. Jeśli Polska nie chce roztrwonić kapitału, jakim jest niewątpliwie w wielu rejonach kraju środowisko naturalne, to należy poważnie traktować ideę zrównoważonego rozwoju i dbałość o obszary chronione.

Kluczową kwestią są nie tylko środki przeznaczone na monitoring i zarządzanie siecią, bo tylko takie mamy do dyspozycji, ale także rekompensaty dla tych, którzy zamieszkują tereny chronione, gdyż od nich w dużej mierze zależy stan środowiska. Dotychczasowe środki przeznaczone na podnoszenie świadomości ekologicznej ludności, a także w postaci pewnych preferencji dla rolników gmin objętych siecią Natura 2000 to za mało. Chodzi o wygenerowanie środków zarówno w UE, jak i budżecie krajowym, które można by przeznaczyć na rekompensaty dla tych, którzy ponoszą koszty związane z ochroną publicznego dobra, jakim jest środowisko. Musimy uświadomić sobie, że w granicach Sieci Ekologicznej Natura 2000 żyją ludzie o określonych ambicjach rozwojowych, należy więc te ambicje umiejętnie wmontować w proces zachowania bioróżnorodności.

Nie ulega wątpliwości, że Natura 2000 jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody, jednak generuje pewne koszty dla społeczności lokalnych, powstaje więc pytanie: kto te koszty ma sfinansować? Wśród ekologów dominuje bezkompromisowe podejście, polegające na traktowaniu zasobów przyrodniczych jako nieodnawialnych, a to utrudnia racjonalną dyskusję z samorządami. Tymczasem dążenie do kompromisu jest warunkiem, aby było możliwe bezkonfliktowe współistnienie funkcji środowiskowej, gospodarczej i społecznej. Wokół ochrony środowiska, szczególnie na obszarach Natura 2000, narosło wiele emocji i nieporozumień, nadszedł więc czas na racjonalną dyskusję. Nie ma wątpli-

wości, że środowisko należy chronić, ale w każdej sytuacji należy indywidualnie ważyć racje oponentów, unikając podejścia arbitralnego o charakterze ideologicznym [Klepacki 2010]. Tylko rzeczowa dyskusja pozwoli na „odsianie” misyjnego podejścia, jakie można dostrzec zarówno u niektórych ekologów, jak i niektórych samorządowców.

Niewątpliwie ważnym problemem jest brak wyceny dóbr publicznych i określenia, który kapitał przyrodniczy jest niezastępowalny, co powoduje w procesie decyzyjnym pewną krótkowzroczność wykorzystania zasobów środowiska, a to z kolei wzmacnia nurt koncentrujący się na obronie przestrzeni za wszelką cenę [Kłodziński 2010]. W UE trwają intensywne prace nad ustaleniem kosztów generowanych przez Sieć Ekologiczną Natura 2000. Dobrze by było, aby w tej dyskusji nie zabrakło głosu strony polskiej.

ROLNICTWO NA OBSZARACH OBJĘTYCH SIECIĄ NATURA 2000

W społeczeństwach krajów UE wzmacnia się stopniowo świadomość, że rolnictwo, oprócz funkcji żywieniowej, pełni także wiele innych funkcji, mających dla człowieka i środowiska bardzo duże znaczenie. Tak więc, obok funkcji produkcyjnej, coraz częściej mówi się o takich funkcjach rolnictwa, jak: społeczna, kulturowa i ekologiczna. Stosunkowo niedawno powstało pojęcie „rolnictwa wielofunkcyjnego”, w którym jawi się ono jako dostarczyciel dóbr publicznych i usług niewycenionych przez rynek, ale mających dla człowieka i środowiska duże znaczenie [Wilkin 2011]. Wielofunkcyjność rolnictwa z jego oddziaływaniem na otoczenie przyrodnicze i realizację wielu wartości i potrzeb społecznych dobrze wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Należy się zgodzić z J. Wilkinem, że bez tak pojmowanej wielofunkcyjności rolnictwa realizacja zasad zrównoważonego rozwoju jest niemożliwa.

Wielofunkcyjność rolnictwa coraz wyraźniej znajduje swe miejsce we wspólnej polityce rolnej. Na przykład w Agendzie 2000 znajduje się stwierdzenie, że reforma WPR ma zapewnić, aby stan środowiska rolniczego i wiejskiego był chroniony ze względu na potrzeby przyszłych pokoleń. Toczy się też obecnie dyskusja nad zmianą filozofii i legitymizacji wspierania rolnictwa – od protekcjonizmu i polityki sektorowej do idei wynagradzania rolników za dostarczane społeczeństwu dobra i usługi o charakterze publicznym [Bołtromiuk 2011]. Instrumentem mogącym w dużym stopniu przyczynić się do ochrony środowiska jest stopniowo wprowadzana zasada zgodności środowiskowej (cross-compliance). Od stycznia 2009 roku wprowadzono też nowe wymagania chroniące dziką faunę i florę. Planuje się, że w najbliższej przyszłości otrzymanie płatności bezpośrednich (zgodnie z zasadą cross-compliance) uwarunkowane będzie przestrzeganiem przez rolników norm prawnych, w tym związanych szczególnie z ochroną środowiska.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007–2013) funkcjonuje zmodyfikowany program rolnośrodowiskowy, którego stawki płatności mają charakter wynagrodzenia za podejmowanie dobrowolnych działań na rzecz środowiska. Jeden z pakietów (piąty) tego programu już w ramach PROW

2004–2005 dotyczył działań na rzecz środowiska i jest obecnie podwyższony dla rolników gospodarujących na obszarach objętych siecią Natura 2000. W nowym PROW 2009–2013 na pakiet piąty przeznaczono znaczną kwotę – około 460 mln euro. Jednak pakiet ten ze względu na skomplikowane i uciążliwe procedury nie zainteresował zbyt dużej liczby rolników. W jego ramach rolnik musi bowiem sporządzić nie tylko plan rolnośrodowiskowy, za który trzeba zapłacić ekspertowi, ale także dokumentację przyrodniczą. Ponadto na pieniądze musi czekać dość długo, gdyż nie otrzyma zapłaty w roku przystąpienia do programu, tylko w następnym. Nic więc dziwnego, że wydatki w ramach pakietu piątego w latach 2009–2010 wyniosły zaledwie 3% zarezerwowanej sumy 460 mln euro. Problem potęguje też mała liczba ekspertów uprawnionych do przeprowadzenia ekspertyz przyrodniczych. Toteż wymóg sporządzenia dokumentacji przyrodniczej i prowadzenia rejestru wykonywanych zabiegów agrotechnicznych skutecznie odstrasza posiadaczy szczególnie małych gospodarstw.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmuje działania w celu opracowania nowych, bardziej racjonalnych zasad wsparcia dla rolników na obszarach Natura 2000. Trudno przewidzieć ich rezultaty. Wsparcie to powinno mieć na pewno charakter zachęty do kontynuowania ekstensywnej uprawy roślin i chowu zwierząt w gospodarstwach mniejszych, podjęcia usług na rzecz środowiska, na przykład w postaci pożądaných przyrodniczo zbiegów agrotechnicznych (terminowe koszenie i usuwanie biomasy, wypas, usuwanie inwazyjnych gatunków trzciny, młodych drzew i krzewów). W średniej wielkości gospodarstwach (5–15 ha) omawiane wsparcie powinno stanowić zachętę do wyboru ekstensywnego modelu produkcji, czyli stanowić rekompensatę za utracone możliwości intensyfikacji produkcji. Skuteczność zachęty będzie zależeć niewątpliwie od stopnia skomplikowania mechanizmu wsparcia i oczywiście od wysokości stawek płatności.

Istnieje uzasadniony niepokój co do stabilizacji zasad wsparcia rolników na obszarach Natura 2000, co może pogłębić brak zaufania do ciągłości i stabilności rozwoju ich gospodarstw. Przygotowywane plany zadań ochronnych będą obligatoryjne, co rozszerzy zakres nieodpłatnych obowiązków rolników wobec środowiska. Ponadto część planów zadań ochronnych ma powstać dopiero po 2013 roku, co może oznaczać, że na terenach Natura 2000 mogą funkcjonować warunki gospodarowania o dwu przekrojach, co pociąga za sobą nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych. Rodzi to wiele podobnych pytań i wątpliwości, na które trudno jest uzyskać odpowiedź we właściwych instytucjach ochrony przyrody. Niewątpliwie rolnicy na obszarach Natura 2000, mający problem z wypracowaniem wystarczającego dochodu, mają szansę na zwiększenie go, korzystając z wypłat za podjęcie się pełnienia określonej funkcji środowiskowej [Bołtromiuk 2010].

Tereny o cennych walorach przyrodniczych i o unikalnym krajobrazie z natury rzeczy powinny mieć zróżnicowaną strukturę wielkościową gospodarstw. Różnorodność powinna dotyczyć nie tylko wielkości gospodarstwa, ale i jego organizacji, charakteru produkcji, specyfiki zadań poszczególnych gospodarstw

itd. Mimo że postęp techniczny skłania do tworzenia wielkich gospodarstw, to przecież powinno się zadbać i o tych, którzy chcą stosować metody i technologie przystosowane do małej skali produkcji. Tradycyjne i ekstensywne rolnictwo w pewnych regionach kraju niewątpliwie korzystnie wpływa nie tylko na zachowanie bioróżnorodności i naturalnego krajobrazu. Polska, mimo że posiada szczególne walory krajobrazowe i dużą różnorodność biologiczną, jest narażona na niszczenie przyrody i środowiska z powodu chociażby inwestycji drogowych i intensywnego rolnictwa. Dlatego skuteczność pewnych zachęt i wysokość rekompensat, a także mały stopień skomplikowania mechanizmu wsparcia zdecydują o utrzymaniu żywotności obszarów wiejskich poprzez kontynuację działalności gospodarczej pewnej grupy rolników. Niestety wysokość płatności pakietu piątego (550–1390 zł) nie okazała się zbyt atrakcyjna, gdyż w ciągu dwu lat zainteresowanie nim wykazało zaledwie 2 tysiące rolników i to z gospodarstw większych. Tak więc problemem dość istotnym jest ustalenie wysokości i systemu płatności na obszarach Natura 2000, tak aby stanowiły one dostateczną kompensatę i zachętę dla rolników, jednocześnie zapewniając osiągnięcie celów społecznych [Zegar 2011].

ROLA SAMORZĄDU GMIN W PRAWDŁOWYM WYKORZYSTANIU WALORÓW PRZYRODNICZYCH GMINY

W ramach prowadzonych w IRWiR PAN badań nad wpływem sieci Natura 2000 na rozwój gmin wiejskich został zbudowany model rozwoju takich obszarów [Dacko 2011b]. Z modelu tego wynika, że powołanie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 powinno, dzięki rygorom ochronnym, przyczynić się do poprawy stanu komponentu środowiskowego w gminach. Niestety w większym lub mniejszym stopniu przyczyni się ono też do spadku poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W niekorzystnych sytuacjach faza kryzysu, a więc spadku poziomu rozwoju może w gminie trwać nawet ponad 3–4 lata od momentu powołania sieci Natura 2000, a niejednokrotnie spadek wartości komponentu społecznego i gospodarczego może być znaczny. Z przeprowadzonych symulacji wynika też, że rosnące walory bardziej rygorystycznie chronionego środowiska z czasem mogą się stać bodźcem do ponownego rozwoju zarówno gospodarki, jak i komponentu społecznego oraz ich stabilizacji. Przewidywane przez model skutki oddziaływania sieci Natura 2000 na gospodarkę i sektor społeczny są zgodne z wynikami badań jakościowych prowadzonych przez zespół realizujący grant rozwojowy. Zdaniem M. Dacko, autora modelu, w nowych, trudniejszych niejako warunkach gospodarowania wejście na ścieżkę ponownego wzrostu społeczno-gospodarczego nie będzie możliwe bez zmian jakościowych zarówno gospodarki, jak i sektora społecznego. Konieczna jest transformacja, która w przypadku obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 może polegać na stopniowej eliminacji niektórych rodzajów działalności szkodliwych dla środowiska oraz wdrażaniu nowych działalności, które mogą skorzystać na fali powołania tej ekologicznej sieci.

Za utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego dzięki jego ochronie oraz równoległy postęp na płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej, co oznacza w praktyce realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju, odpowiadają na poziomie gminy jej władze samorządowe [Zwolińska-Ligaj 2011]. Wymaga to od nich dojrzałych decyzji, które umożliwią eliminowanie naturalnie występujących ograniczeń rozwoju sfery gospodarczej i społecznej, wynikających z konieczności ochrony zasobów przyrodniczych. Służyć temu powinno utworzenie w urzędzie gminy stanowiska ds. ochrony środowiska, koordynującego wszelkie kwestie związane z problemami wynikającymi z faktu posiadania na swym terenie obszarów Natura 2000. Inspektor ds. ochrony środowiska powinien reprezentować interesy gminy w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, będąc właściwym partnerem do rozmów z zatrudnionymi tam ekologami. Brak takiej osoby w gminie był szczególnie odczuwany w momencie wyznaczania granic obszaru objętego siecią Natura 2000.

Z badań Guzal-Dec [2011] wynika istnienie pilnej potrzeby przekształcenia różnego typu dokumentów planistycznych, łącznie ze strategią rozwoju gminy, w rzeczywiste w zaistniałych nowych warunkach profesjonalne narzędzia, umożliwiające wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju. Zrozumienie potrzeby posiadania strategii rozwoju w postaci zaakceptowanych przez społeczność gminy hierarchii najważniejszych celów zależy od stopnia przygotowania samorządu do nowoczesnego procesu zarządzania gminą. Słabością systemu zarządzania większością gmin w Polsce jest brak systemu informacji lokalnej o procesach i zjawiskach zachodzących w gminie i jej otoczeniu, co jest absolutnie niezbędne przy wyznaczaniu i realizacji preferowanych kierunków rozwoju. Podstawową strategią gmin objętych siecią Natura 2000 jest długookresowe wykorzystanie ich kapitału przyrodniczego. Sieć ta nie może być postrzegana wyłącznie przez pryzmat ograniczeń dla mieszkańców obszarów wiejskich i ich działalności gospodarczej. Ważne staje się zwiększenie zdolności lokalnych instytucji i podmiotów gospodarczych do wykorzystania tej sieci na potrzeby lokalnej gospodarki. W tym celu niezbędne wydaje się większe zaangażowanie samorządów gminnych w działania, będące podstawą prowadzenia świadomej polityki zrównoważonego rozwoju gminy.

Oprócz działań samorządu na rzecz wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości i rozwoju infrastruktury, kluczową kwestią na terenach Sieci Ekologicznej Natura 2000 jest położenie nacisku na edukację ekologiczną mieszkańców, a szczególnie młodzieży, służącą kształtowaniu proekologicznej świadomości, właściwych postaw wobec kwestii ochrony przyrody oraz większej aktywności w zakresie niezbędnych działań ochronnych.

Z rozlicznych funkcji, jakie powinien pełnić samorząd na terenach cennych przyrodniczo, wybrano tylko te, które są niezbędne do wykorzystania walorów środowiska na rzecz szybszego rozwoju gminy.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA POZAROLNICZA NA OBSZARACH CENNYCH PRZYRODNICZO

Procesowi powstawania nowego prawa regulującego działalność inwestycyjną na terenach Natura 2000 nie towarzyszyła równolegle dobra akcja informacyjna wśród właścicieli podmiotów gospodarczych. W badanych przez IRWiR czternastu gminach, w których Sieć Ekologiczna Natura 2000 zajmowała ponad 80% powierzchni, aż 25% badanych właścicieli firm nie zetknęło się z określeniem „Natura 2000” [Czarnecki 2011]. Na tle przedsiębiorców rolnicy jawią się jako grupa znacznie lepiej poinformowana, dla której przewidziane są gratyfikacje za czynności wykonane na rzecz środowiska. Wydaje się, że na terenach objętych siecią Natura 2000 powinna być również wynagradzana aktywność tych pozarolniczych podmiotów gospodarczych, których działalność wywiera pozytywny wpływ na otaczającą przyrodę [Liro i Tederko 2011]. Wymogi ochrony przyrody przez większość przedsiębiorców odbierane są jako bariera lub wręcz zagrożenie ich działalności. Z cytowanych już powyżej badań A. Czarneckiego wynika, że 50% właścicieli firm uważa, że przepisy Sieci Ekologicznej Natura 2000 są niekorzystne szczególnie dla nowo zakładanych przedsiębiorstw, a 35% z nich jest przekonanych, że sieć ta przyniesie utrudnienia w ich dalszym rozwoju. Brak jest przekonania, że ochrona i zrównoważenie użytkowania zasobów przyrodniczych może być także motorem rozwoju firmy i osiągnięcia tą drogą przewagi konkurencyjnej nad innymi. Zdaniem A. Liro i Z. Tederko powodowane jest to brakiem w środowisku biznesowym wiedzy o tym, czym jest różnorodność biologiczna i usługi ekosystemów oraz jak należy interpretować, z punktu widzenia przedsiębiorcy, zapisy w tworzonych obecnie planach zadań ochronnych. Dlatego niezbędny jest rozwój specjalistycznego doradztwa, pomagającego wdrażaniu dobrych praktyk do firm i zapewniającego transfer wiedzy przyrodniczej do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Z około 1,7 mln aktywnych małych i średnich przedsiębiorstw blisko 100 tysięcy funkcjonuje i jest zależnych od zasobów naturalnych, i w tej mierze ma zasadniczy wpływ na stan środowiska naturalnego. Oznacza to konieczność podejścia do problemu rozwoju przedsiębiorczości na terenach cennych przyrodniczo w sposób systemowy. W takim podejściu ważną rolę odgrywają zarządcy obszarów cennych przyrodniczo – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, a także władze lokalne. Obie te instytucje powinny zadbać o to, aby przetłumaczyć na język biznesu nowe przepisy i obowiązki wynikające z zadań ochronnych. Trzeba pokazać, jaka działalność gospodarcza jest zabroniona i jakie są nowe możliwości prowadzenia jej tak, aby następnym pokoleniom można było przekazać nieuszczerplone zasoby różnorodności biologicznej. Jednak w tej zupełnie nowej sytuacji, jaka wynika z objęcia gminy siecią ekologiczną Natura 2000, niezbędne staje się doradztwo, przepływ informacji typu „know-how” i system zachęt ekonomiczno-finansowych, tak aby firmy chciały prowadzić proprzyrodniczą działalność.

Zarówno istniejącą, jak i potencjalną działalność przedsiębiorstw na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej należy rozpatrywać w kategoriach przestrzeni przyrodniczej, technicznej, produkcyjnej i usługowej. Takie podejście

pozwała dostrzec z jednej strony złożoność aspektów rozwoju przedsiębiorczości na obszarach Natura 2000, z drugiej zaś – bardzo liczne formy oraz typy możliwej i społecznie niezbędnej działalności gospodarczej na tego rodzaju obszarach. Ze strony sektora biznesu wymaga to jednak inspiracji i determinacji w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań i zmiany modelu działalności biznesowej oraz stworzenia nowych reguł postępowania, przy zachowaniu zasady konkurencyjności. Innowacyjna gospodarka i inne programy operacyjne stwarzają po temu znaczne możliwości, a sektor ochrony przyrody i środowiska musi stworzyć warunki i określić dobre praktyki integracji oraz partnerstwa sektora biznesu i sektora ochrony przyrody. Konieczne są zmiany w prawodawstwie unijnym i krajowym w celu ułatwień w podejmowaniu komercyjnej działalności proprzyrodniczej oraz inwestowaniu w badania i monitoring. Już na początku minionej dekady, a w szczególności na Szczycie Ziemi w Johannesburgu w 2003 roku, zdano sobie sprawę z tego, że bez zaangażowania biznesu i ugruntowania w tym obszarze postawy odpowiedzialności za zasoby przyrodnicze powstrzymanie dalszego spadku różnorodności biologicznej będzie trudno osiągalne [Tederko 2010].

Osiągnięcie celów, jakie zakłada Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, nie nastąpi bez pełnej współpracy z sektorem prywatnym prowadzącym działalność pozarolniczą. Wiejski biznes na terenach cennych przyrodniczo jest nastawiony, jak każdy inny, na komercyjną ekonomicznie opłacalną działalność gospodarczą. Jednak w wypadku obszarów Natura 2000 należy zadbać o to, aby obok efektu ekonomicznego był osiągnięty także cel ochrony środowiska. W gospodarce rynkowej cel ten można osiągnąć nie tylko przy aktywnym zaangażowaniu całego środowiska biznesowego, ale także instytucji rządowych i organizacji pozarządowych.

ŚWIADOMOŚĆ EKOLOGICZNA

Badania jakościowe, prowadzone w ramach wcześniej już wspomnianego grantu realizowanego w IRWiR PAN [Perepeczko 2011], wskazują na dokonujące się zmiany w świadomości ekologicznej mieszkańców wsi. Ujawniają się niewielkie różnice między mieszkańcami gmin z siecią Natura 2000 a porównywanymi bez sieci, na korzyść tej pierwszej grupy. Planowana przez instytucje zarządzające siecią Natura 2000 akcja informacyjna na większą skalę może przyczynić się do pogłębienia postawy proekologicznej w gminach z takimi obszarami. Wymaga to oczywiście wiele pracy, stosowania wielorakich bodźców stymulujących i wynagradzających tych, którzy tę przyrodę chronią. Organizacje pozarządowe, pełniące rolę strażnika przyrody, dają nadzieję na to, że troska o środowisko stanie się czynnikiem stale obecnym w środowisku wiejskim. Budowa świadomości ekologicznej w społecznościach wiejskich nie jest łatwa, zwłaszcza tam, gdzie istnieją trudne warunki życia. Na ogół na terenach chronionych, mimo trudnej sytuacji życiowej wielu rodzin, postrzeganie stosunkowo dobrej kondycji środowiska jest raczej powszechne, a nadzieja zwiększenia swych dochodów z rozwoju turystyki

czyni, że 68% badanych respondentów wyraża niepokój o jego stan i kondycję [Perepeczko 2010].

W świadomości ekologicznej pewną rolę odgrywa stereotyp, że praca rolnika jest od zawsze przyjazna środowisku. Tymczasem nowoczesne, intensywne i wyspecjalizowane rolnictwo, przy braku świadomości ekologicznej rolników, może niepostrzeżenie w krótkim czasie wyrządzić ogromne szkody. Tymczasem badani mieszkańcy gmin objętych siecią Natura 2000 więcej zagrożeń dla środowiska widzą w turystyce niż w rolnictwie.

Dbałość o środowisko zaczyna się od własnego domu, gospodarstwa, ale niestety deklaracje mówiące o trosce o jego stan nie zawsze pokrywają się z codziennymi praktykami. Tym niemniej 66,9% badanych jest przekonana, że stan środowiska zależy od codziennego zachowania ludzi. W 82,4% badani mieszkańcy wsi postrzegają stan środowiska w ich gminie jako dobry i bardzo dobry, a 98,2% jest zdania, że środowisko należy chronić [Perepeczko 2010]. Nową formę ochrony w postaci sieci Natura 2000 więcej respondentów uznało za potrzebną (29,3%) niż za zbędną (20,8%). Należy jednak nadmienić, że 1/3 ankietowanych nie zetknęła się nigdy wcześniej z pojęciem „Natura 2000”.

Około połowa badanych dostrzega program Natura 2000 jako ograniczający ogólny rozwój, a druga połowa – jako dający szansę na rozwój. Natomiast określając własną sytuację, większość widzi dla siebie więcej możliwości rozwoju niż ograniczeń z tytułu mieszkania na obszarach chronionych. Ograniczenia widzą przedsiębiorcy, a nowe możliwości ci, którzy żyją z turystyki. Tak więc ta sama rzeczywistość jest dla jednych szansą, a dla drugich barierą. Mniejszość twierdzi, że wzrost gospodarczy jest ważniejszy niż ochrona środowiska (13,3%), natomiast 54,6% woli ponieść pewne konsekwencje w rozwoju gospodarczym na rzecz prawidłowego egzekwowania norm ochrony środowiska – co budzi nadzieje na przyszłość.

Warto wspomnieć, że wśród badanych mieszkańców 14 gmin poziom świadomości ekologicznej rośnie wraz z poziomem wykształcenia. Jeden z najniższych wskaźników świadomości ekologicznej charakteryzuje rolników, co zdaniem B. Perepeczko jest spowodowane nie tylko ich niskim wykształceniem, ale też specyfiką kształcenia w postaci panowania nad przyrodą. Najniższy wskaźnik świadomości ekologicznej osiągnęli bezrobotni, a najwyższy ludzie najzamożniejsi, co potwierdza wcześniej wysuniętą hipotezę, że poziom życia kształtuje stosunek do problemów ochrony środowiska. Badani mieszkańcy, dostrzegając ograniczenia, jakie przyniosła sieć Natura 2000, oczekują z tego tytułu pewnej rekompensaty, niekoniecznie finansowej, ale na przykład w postaci lepszej infrastruktury.

POMIAR POZIOMU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU GMIN WIEJSKICH

Jednym z ważniejszych i najbardziej pracochłonnych kierunków badań w omawianym projekcie badawczym IRWiR-u była próba dokonania pomiaru poziomu zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich regionu Zielonych

Płuc Polski [Stanny i Czarnecki 2011]. Ogólnikowość koncepcji zrównoważonego rozwoju jest główną przyczyną stosowania dość swobodnych i odmiennych definicji, co z kolei powoduje stosowanie różnorodnych metod i technik pomiaru. Na użytek grantu zrównoważony rozwój (ZR) interpretowano jako rozwój społeczno-gospodarczy, ściśle powiązany ze środowiskiem przyrodniczym, pozwalający na realizację oczekiwań i aspiracji społecznych w celu stworzenia pożądanego i odpowiedniego środowiska dla życia danej społeczności w nieograniczonej perspektywie. Tak zdefiniowany zrównoważony rozwój implikuje dość złożony proces integracyjny trzech systemów, funkcjonujących na podstawie kapitału naturalnego (środowisko przyrodnicze), kapitału wytworzonego przez człowieka – produkcyjnego, materialnego i finansowego (gospodarka), oraz kapitału ludzkiego i społecznego (społeczeństwo). Realizacja tej koncepcji ma zapewnić trwałą poprawę jakości życia, opierając się na integracji trzech systemów (gospodarka, społeczeństwo i środowisko) poprzez kształtowanie właściwych proporcji między ich elementami.

Próba przełożenia języka teorii na język empirii odbywała się poprzez długotrwały i wieloetapowy proces doboru i agregacji zmiennych cząstkowych. Ze względu na ograniczoną dostępność na poziomie gminnym kategorii statystycznych zespół grantowy wielokrotnie musiał dokonywać modyfikacji doboru zestawu zmiennych empirycznych. Mimo że ustalenie poziomu ZR jest niezwykle złożonym i trudnym zadaniem, to rezultaty pracy M. Stanny i A. Czarneckiego, w świetle dokonań innych autorów, można zdecydowanie określić jako pionierskie. Większość krajowych badań poziomu ZR jest dokonywana w agregacji regionalnej, na co pozwala lepsza dostępność danych, ale jest to pomiar uśredniony, w którym zatracą się ogromne zróżnicowanie przestrzenne. W badaniu IRWiR PAN udało się ukazać przestrzenne zróżnicowanie ZR w regionie Zielonych Płuc Polski, w którego skład wchodzi nie tylko województwo podlaskie i warmińsko-mazurskie, ale także część kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego.

W książce cytowanych wyżej autorów można znaleźć zarówno opis metod statystycznych, schemat budowy wskaźników opisujących przedmiot badania, obliczania zależności statystycznej między komponentami ZR, jak i ustalenie poziomu rozwoju poszczególnych komponentów i stopnia ich zrównoważenia oraz identyfikację kluczowych czynników determinujących zrównoważony rozwój. Ograniczona objętość tekstu pozwala jedynie na przedstawienie wyłącznie najważniejszych rezultatów badawczych. Warto zaznaczyć, że badanie oparto głównie na danych z 2006 roku, często uzupełnianych danymi z lat poprzednich, co zdeterminowane było ograniczoną dostępnością do pewnych kategorii w agregacji gminnej. Badanie miało charakter statyczny. Bardziej wnikliwe wnioskowanie będzie można przeprowadzić dopiero wtedy, gdy badanie będzie miało charakter dynamiczny.

Badania potwierdziły znaną ogólnokrajową tendencję w rozwoju regionalnym, w której ujawnia się podział na obszary wielkomiejskie i peryferyjne. Rozwój społeczno-gospodarczy uzależniony jest od stopnia koncentracji przestrzennej kapitału rzeczowego i ludzkiego, dlatego jego wyższy poziom obser-

wujemy w większych miastach i ich najbliższym otoczeniu. Potwierdzono współzależność poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego, natomiast stwierdzono jego brak ze stopniem zrównoważenia komponentów zrównoważonego rozwoju. Wyższy stopień zrównoważonego rozwoju częściej osiągają gminy o wysokiej jakości kapitału przyrodniczego, natomiast z przyczyn oczywistych poziom rozwoju gospodarczego i społecznego uzależniony jest od wielu innych determinant.

Poziom rozwoju środowiskowego, który w sensie koncepcyjnym opary został na założeniu, że działalność człowieka wywiera presję na środowisko przyrodnicze i jest przyczyną jego degradacji, nie wykazał istotnej statystycznie współzależności z poziomem pozostałych dwóch komponentów. Stąd wniosek, że środowisko przyrodnicze może być zarówno barierą, jak i bodźcem w kształtowaniu lokalnych warunków życia i gospodarowania mieszkańców obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Im większa atrakcyjność środowiska naturalnego i jego ochrona, tym wyższy stopień zrównoważenia komponentów rozwoju i niższy poziom warunków życia (rozumianych tu jako niski poziom wyposażenia infrastrukturalnego gospodarstw domowych i znaczny udział osób korzystających z pomocy społecznej oraz utrzymujących się z niezarobkowych źródeł utrzymania).

Wpływ kapitału społecznego, gospodarczego i przyrodniczego na zrównoważony rozwój jest różnorodny. Dlatego scenariusze rozwoju dla poszczególnych typów jednostek terytorialnych są zróżnicowane. Nie ma uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, jaki kierunek rozwoju powinny przyjąć gminy badanego regionu Zielonych Płuc Polski, zarówno te objęte siecią Natura 2000, jak i te bez cennych przyrodniczo terenów. Każda z gmin, mając odmienne atuty i bariery rozwoju, musi dążyć do określenia właściwych dla siebie proporcji komponentów, szukać kompromisu między celami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi.

Należy zaznaczyć, że w badaniu struktura czynników kształtujących zrównoważony rozwój została zdominowana przez determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego. Ocena roli procesów i zjawisk zachodzących w środowisku przyrodniczym była oparta na bardzo ograniczonych danych statystycznych. Konieczny wydaje się postulat ciągłego i szczegółowego monitorowania środowiska naturalnego w celu pozyskiwania i gromadzenia danych statystycznych dla układów lokalnych. Bez takich danych pomiar zrównoważonego rozwoju jest w gminie bardzo trudny, a przecież to na szczeblu gminy, a nie województwa realizuje się głównie rozwój zrównoważony.

PODSUMOWANIE

O reżimie prawnym obszaru Natura 2000 można powiedzieć, że jest on oparty na dwóch filarach [Habuda 2011]. Z jednej strony status tych obszarów wyznaczony jest przez ogólny, ale bezwzględny zakaz podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Z drugiej zaś stworzono na tych terenach taką sytuację prawną, że różnaita działalność

może tam być prowadzona po spełnieniu warunku braku znaczącego, negatywnego jej oddziaływania na chronione siedliska i gatunki. Oznacza to, że reżim prawny sieci Natura 2000 jest łagodniejszy niż w parku narodowym czy rezerwacie. Istotna różnica w porównaniu z tradycyjnymi formami ochrony jest taka, że utworzenie obszaru Natura 2000 nie wymaga zgody właściciela terenu, co rodzi potencjalne źródła konfliktów, gdyż ogranicza nie tylko prawa własności, ale i prowadzonych działań. Fakt pojawiania się konfliktów należy uznać za naturalny. Życie w każdej zbiorowości generuje spory – są interesy indywidualne, ale jest też interes publiczny, w którego imię uzasadnione są nieraz dotkliwe ograniczenia [Habuda 2010]. Powstaje jednak pytanie, dlaczego te ograniczenia mają dotyczyć tylko ludności wiejskiej o małych dochodach. Czy koszty ochrony obszarów Natura 2000 nie powinny dotknąć w równym stopniu wszystkich podatników? Być może problem jest wyolbrzymiony, gdyż większość mieszkańców na terenach objętych tą siecią nie zauważa zmian i utrudnień, chociaż dla niektórych podmiotów mogą one stanowić istotne ograniczenie w dotychczasowej swobodzie działania (bez zwracania uwagi na stan otaczającej ich przyrody). Dla innych jednak może to oznaczać życie w bezpiecznym, czystym środowisku i dodatkowe dochody z rozwoju turystyki. Trudno jest pokusić się o jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii.

Stowarzyszenia gmin wiejskich od pewnego czasu występują z postulatem utworzenia funduszu środowiskowego, który by rekompensował samorządom utrudnienia związane z istnieniem na ich terenie Sieci Ekologicznej Natura 2000. Utworzenie mechanizmu rekompensat za ponoszone koszty z tytułu ochrony środowiska i za utracone korzyści wynikające ze skali ograniczeń gospodarowania jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż wymaga precyzyjnego określenia komu, ile i za co płacić. Temat jest ważny, ale w okresie kryzysu utworzenie odrębnego instrumentu finansowania kosztów działań ochronnych na terenach Natura 2000 będzie raczej niemożliwe. Natomiast można by się pokusić o połączenie istniejących dotychczas form finansowania związanych z tą siecią w jeden spójny mechanizm kompensacyjny [Bołtromiuk 2010], tak aby zapobiec dublowaniu się różnych instrumentów pomocy. Projekt zintegrowanego modelu wspierania celu, jakim jest zachowanie bioróżnorodności, mógłby stać się ważnym wkładem Polski do dyskusji, jaka toczy się nad kosztami finansowania zarówno ochrony przyrody, jak i rozwoju obszarów Natura 2000. Istniejąca skala potrzeb na obszarach tej sieci ekologicznej powinna zmusić do poszukiwania rozwiązań tego problemu w ramach coraz częściej dyskutowanych płatności za dostarczanie określonych dóbr publicznych, w tym wypadku – wysokiej jakości środowisko.

Większość terenów Natura 2000 stanowi ziemia rolnicza, której właścicielom zaproponowano ekstensywny sposób gospodarowania. Skierowany do nich omawiany już powyżej pakiet piąty programu rolnośrodowiskowego okazał się zbyt skomplikowany i ze względu na wysokie koszty jego wdrożenia niewielu rolników chce z niego skorzystać. Bez doradców, których jest stanowczo za mało, i bez bardziej zachęcających przyjaznych przepisów rolnicy nie korzystają ze środków wynagradzających ich trud świadczenia usług dla

środowiska. Również prowadzona działalność gospodarcza pozarolnicza powinna być objęta doradztwem i wsparciem finansowym za czynności chroniące bioróżnorodność.

Wspólna praca zarówno organu zarządzającego siecią Natura 2000, jak i przedstawicieli lokalnych społeczności nad planami zadań ochronnych powinna zmierzać do ustaleń, prowadzących zarówno do realizacji zrównoważonego rozwoju, jak i umożliwiających wprowadzenie nowych rozwiązań w postaci preferencyjnego traktowania wniosków składanych o środki unijne przez prywatnych przedsiębiorców działających na obszarze Natura 2000. W tym celu staje się niezbędna międzyresortowa integracja i koordynacja w ramach realizowanych już różnych programów. Przyroda jest dobrem publicznym, którego ochrona kosztuje i w ramach tych kosztów trzeba pamiętać, że na terenach cennych przyrodniczo żyją ludzie o określonych ambicjach rozwojowych, którym trzeba pomóc w ich realizacji. Rozwój powinien opierać się na kompromisie między zarządzającymi siecią Natura 2000 a lokalnymi władzami odpowiedzialnymi za poziom życia gminnych społeczności. Ustalenie kierunków rozwoju, udzielenie odpowiedzi, jak wykorzystać do tego przyrodę, jednocześnie ją chroniąc, nie jest sprawą prostą. Z całą pewnością lokalnym społecznościom powinien pomóc świat nauki i wyspecjalizowane instytucje dysponujące dobrymi doradcami. Nie powinno się gmin w trudnych warunkach rozwojowych pozostawiać „samym sobie”, z problemami wynikającymi z ich nowej sytuacji. Właściwe wydaje się inicjowanie specjalnych programów rozwojowych finansowanych ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, uwzględniających nowe warunki rozwojowe związane z nakazami i zakazami sieci Natura 2000.

BIBLIOGRAFIA

- Bołtomiuk A., 2010: *Program Natura 2000 – pierwsze wyniki badań i analiz.* „Wieś Jutra” 10, 11, 12.
- Bołtomiuk A., 2011: *Koncepcja systemu publicznego wsparcia rolnictwa na obszarach europejskiej sieci ekologicznej.* W: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Ptuc Polski.* Red. A. Bołtomiuk, M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Bołtomiuk A., Kłodziński M., 2011: *Polityka rozwoju obszarów cennych przyrodniczo.* W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki.* Red. I. Nurzyńska, M. Drygas. IRWiR PAN, Warszawa.
- Bołtomiuk A., Zagórski M., 2011: *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny.* IRWiR PAN, EFRWP – Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa.
- Czarnecki A., 2011: *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców.* W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000.* Red. A. Bołtomiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dacko M., 2011a: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych – inspiracje, ewolucje, perspektywy.* W: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Ptuc Polski.* Red. A. Bołtomiuk, M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dacko M., 2011b: *Model rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000.* W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000.* Red. A. Bołtomiuk. IRWiR PAN, Warszawa.

- Dawidziuk J., Zajączkowski S., 2011: *Gospodarka leśna i ochrona przyrody na obszarach pod zarządem Lasów Państwowych w warunkach sieci Natura 2000*. W: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*. Red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Guzal-Dec D., 2011: *Formalne strategie rozwoju badanych gmin objętych siecią Natura 2000*. W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Habuda A., 2010: *Prawne aspekty funkcjonowania podmiotów gospodarczych na obszarach Natura 2000*. W: *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Habuda A., 2011: *Status obszarów Natura 2000 w prawie polskim i unijnym*. W: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*. Red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kiszkurno S., 2010: *Plany zadań ochronnych jako narzędzie zarządzania siecią Natura 2000*. W: *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Klepaczek B., 2010: *Ochrona środowiska – między potrzebą a mitem*. „Wieś Jutra” 10, 11, 12.
- Kłodziński M., 2010: *Rozwój zrównoważony gmin zlokalizowanych na obszarach Natura 2000*. „Wieś Jutra” 10, 11, 12.
- Liro A., Tederko Z., 2011: *Potencjalne kierunki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach cennych przyrodniczo*. W: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*. Red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.
- Olaczek R., 2010: *Skarby przyrody i krajobrazu Polski*. Multico, Warszawa.
- Perepeczek B., 2010: *Świadomość ekologiczna mieszkańców obszarów chronionych*. „Wieś Jutra” 10, 11, 12.
- Perepeczek B., 2011: *Świadomość ekologiczna mieszkańców i ich postawy proekologiczne*. W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M., Czarnecki A., 2011: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Tederko Z., 2010: *Rozwój przedsiębiorczości na cennych przyrodniczo obszarach wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 1: 218 (227).
- Wilkin J., 2011: *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*. W: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zegar J., 2011: *Szanse rolnictwa zrównoważonego na terenach Natura 2000*. W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zwolińska-Ligaj M., 2011: *Rola samorządów gminnych w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*. W: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Red. A. Bołtromiuk. IRWiR PAN, Warszawa.

DEVELOPMENT OF RURAL AREAS COVERED BY THE ECOLOGICAL NETWORK NATURA 2000

Abstract. The European Ecological Network Natura 2000 now covers 20% of Poland's territory. The new legal regulations protecting species of plants and animals threatened with extinction impose restrictions on economic activities conducted in Natura areas. This fact and errors committed due to the excessively arbitrary delimitation of the Natura sites as well as insufficient social communication with local communities and shortage of funds permitting to compensate the communes for the lost advantages make many local councils

perceive the Natura 2000 network as a factor hampering development. It is evident that Poland has adopted a system of protection of environmentally valuable areas that is too complicated, too rigorous and expensive. Principled approach to environmental protection is sometimes necessary but whenever it is possible social-economic conditions characterising rural areas covered by the European Ecological Network Natura 2000 should be taken into consideration. Plans of protection tasks that are being formulated at present offer a chance for easing the effects of the committed errors because they can be expected to take into account the interests of local communities.

Key words: The European Ecological Network Natura 2000, social-economic development in protected areas, environmental protection, ecological awareness, rural entrepreneurship in environmentally valuable areas