

Marek Kłodziński

Institut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

EUROPEJSKA SIĘĆ EKOLOGICZNA „NATURA 2000” JAKO NOWY CZYNNIK ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

THE EUROPEAN ECOLOGICAL NETWORK „NATURA 2000” AS A NEW FACTOR OF RURAL DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, rozwój lokalny

Key words: environment protection, sustainable development, local development

Synopsis. Opracowanie prezentuje wybrane elementy projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju pt. „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie „Zielonych Płuc Polski”, którego produktem finalnym są cztery książki wydane w IRWiR-PAN. Europejska Sieć Ekologiczna „Natura 2000” pokrywa już prawie 19% terytorium Polski, co stwarza pewne bariery rozwojowe dla lokalnych społeczności. Niechętny stosunek samorządów do „Natury 2000” wynika z: przedmiotowego potraktowania ich podczas wyznaczania sieci ekologicznej, utrudnień w procesie inwestycyjnym, braku informacji o potencjalnych kierunkach rozwoju gospodarczego na cennych przyrodniczo obszarach, niewystarczających rekompensat za lokalną ochronę środowiska.

Wstęp

Rozwój gospodarczy UE doprowadził w wielu krajach do znacznego osłabienia różnorodności biologicznej. Aby chronić zagrożone składniki różnorodności biologicznej stworzono Europejską Sieć Ekologiczną „Natura 2000”, na terenie której obowiązują dyrektywy unijne zmuszające do przestrzegania zasad ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków. Polska, jako członek UE zobowiązała się do wyznaczenia na swym terytorium obszarów, które należy objąć Siecią Ekologiczną „Natura 2000”, a także stworzenia prawnych zasad ich ochrony. „Natura 2000” pokrywa już w Polsce prawie jedną piątą terytorium kraju, co przy nowych restrykcjach prawnych obowiązujących na tych terenach ma istotny wpływ na kierunek rozwoju gospodarczego obszarów chronionych. Jeśli chcemy, aby Natura 2000 nie była odbierana jako system zakazów i nakazów, każdy problem wymaga kompromisowych rozstrzygnięć między lokalną społecznością, reprezentowaną głównie przez samorządy gminne, a ekologami z Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska sprawującymi nadzór nad „Naturą 2000”. Przy wyznaczaniu terenów sieci „Natura 2000” popełniono wiele błędów, głównie z przyczyn presji czasowej (Polsce groziły kary za niepowołanie obszarów „Natura 2000”), które nastawiły negatywnie samorządy do nowych przepisów obowiązujących na terenach objętych „Naturą 2000”. Nastawienie to złagodzić może tylko przemyślana akcja informacyjna oraz włączenie społeczności lokalnych w proces obecnie tworzonych „Planów Zadań Ochronnych”, a także pewne rekompensaty finansowe za powstałe utrudnienia. Bez efektywnego oddziaływania na proekologiczne postawy lokalnych społeczności i prób włączenia ich do procesu zarządzania „Naturą 2000” ochrona cennych przyrodniczo terenów i zachowanie ich dla przyszłych pokoleń będzie problematyczna. Dlatego w wielu krajach w miejsce budowy, tak jak w Polsce centralnych instytucji zarządzających i monitorujących „Naturę 2000”, proces ochrony środowiska został powierzony szczeblowi lokalnemu, tak aby była szansa na uwzględnienie specyficznych cech rozwojowych danego terenu.

Material i metodyka badań

Badania IRWiR-PAN nad uwarunkowaniami zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych Siecią Ekologiczną „Natura 2000” zostały rozpoczęte w połowie 2008 roku. Badania zlokalizowano na obszarze „Zielonych Płuc Polski” (ZPP) obejmującym tereny 5 województw. Przyczyną takiego wyboru był fakt, że na terenie ZPP istnieje największa koncentracja powierzchni chronionych. Na etapie przygotowania projektu rozpoznano i zdefiniowano problemy, z którymi spotykają się podmioty gospodarcze i samorządy gminne. Badanie interdyscyplinarne o bardzo zróżnicowanych charakterze zaplanowano i przeprowadzono w trzech poziomach. Pierwszy poziom obejmował 341 gmin ZPP. Celem badań było zaproponowanie metody

pomiaru zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym [Stanny 2011]. Zabrane na tym etapie analizy dane i opracowane na ich podstawie wskaźniki posłużyły do budowy statystycznego modelu zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią „Natura 2000” [Dacko 2011]. Drugi poziom stanowiło szczegółowe zbadanie 14 gmin, w których powierzchnia „Natury 2000” stanowiła od 80 do 100% obszaru gminy oraz 5 gmin porównawczych bez „Natury 2000”.

W tak wybranych 19 gminach przeprowadzono kilka tysięcy wywiadów ankietowych z rolnikami, przedsiębiorcami, członkami samorządów, organizacjami pozarządowymi, dyrekcjami Parków, dyrekcjami Lasów Państwowych itd. Poziom trzeci badań stanowią studia przypadków, np. funkcji ochronnej i rolniczej w Biebrzańskim Parku Narodowym, roli funkcji turystycznej w gminie Białowieża, analizy lokalnego rynku pracy w gminie Grudek itd. Z uwagi na fakt, że przedmiot badań jest wieloaspektowy i interdyscyplinarny, w kręgu zainteresowania zespołu realizującego projekt znalazły się zagadnienia dotyczące różnorodnych zjawisk, procesów, relacji zachodzących w sferze ekonomicznej, społecznej i środowiskowej, a także prawnej oraz na pograniczu tych sfer [Bołtromiuk 2011]. Konkurencyjność funkcji pełnionych przez obszary „Natury 2000” implikuje bowiem wiele problemów i konfliktów będących efektem sprzecznych interesów gospodarujących tu podmiotów. Badanie IRWiR-PAN, zrealizowane przez 14-osobowy zespół pochodzący z kilku placówek naukowych, jest jak dotąd pierwszym i jedynym badaniem o tak zarysowanej problematyce w Polsce.

Wyniki badań

Trudno jest na kilku stronach przedstawić efekt dwuletniej pracy kilkunastu autorów, dlatego ograniczono się wyłącznie do zasygnalizowania paru fragmentów wyników badawczych. Wypełnianie unijnych zobowiązań w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej w ramach europejskiej sieci przekłada się m.in. na wprowadzanie ograniczeń w gospodarowaniu na objętych ochroną obszarach. Dotyczy to szczególnie nowych inwestycji i rolnictwa, które podlega dodatkowym regulacjom, obejmującym zarówno technologie, jak i praktyki rolnicze. Lokalizacja gospodarstwa rolnego na terenach „Natury 2000” wiąże się na ogół z mniej korzystnymi warunkami naturalnymi do produkcji rolniczej, zwłaszcza roślinnej, co w pewnym stopniu może być kompensowane dodatkowymi płatnościami rolnośrodowiskowymi. Zdaniem Zegara [2010], problemem jest ustalenie adekwatnego poziomu tych płatności, aby stanowiły dostateczną zachętę dla rolników do kontynuowania działalności i świadczenia usług na rzecz środowiska, jednocześnie zapewniając osiągnięcie celów społecznych. Ustalenie płatności według zasady „utraconych korzyści” nie daje dostatecznej gwarancji dostarczania przez gospodarstwa rolne na obszarach „Natura 2000” środowiskowych dóbr publicznych. Stąd trudniejsze warunki ekonomiczne gospodarowania przekładają się na przewidywany przez rolników kres funkcjonowania znacznej części gospodarstw rolnych. Z gospodarczego punktu widzenia samolikwidacja gospodarstw, zwłaszcza tych o mniejszym areale, jest w pewnej mierze pożądana, gdyż zwiększy podaż ziemi na potrzeby gospodarstw zdolnych wygenerować satysfakcjonujący dochód przy ekstensywnych systemach produkcji. Jednakże lokalne rynki pracy nie są obecnie przygotowane na wchłonięcie uwolnionych w ten sposób zasobów ludzkich, a grozi to nasileniem tendencji depopulacyjnych. Również z punktu widzenia środowiskowego korzyści nie są jednoznaczne. Część wcześniej użytkowanej rolniczo ziemi może bowiem zostać opuszczona, część – przejęta pod funkcję osadniczą („drugie domy”).

Region ZPP charakteryzuje się najsłabszymi wskaźnikami rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Stąd obawy, że wytyczenie obszarów „Natury 2000” i związane z tym utrudnienia inwestycyjne mogą osłabić lub wręcz odwrócić zainteresowanie potencjalnych inwestorów od tych terenów i skierować je na obszary wolne od takich środowiskowych ograniczeń. Z badań przedsiębiorców funkcjonujących na terenie gmin objętych „Naturą 2000” wynika, że mają oni nikłą wiedzę zarówno o korzyściach, jak i zagrożeniach płynących z lokalizacji firm w granicach sieci „Natura 2000”. Ich poglądy na temat sieci są często ze sobą sprzeczne i opierają się na nieuzasadnionych, stereotypowych opiniach bazujących na doniesieniach medialnych eksponujących ograniczenia rozwojowe. Tego typu opinie, a często brak elementarnej wiedzy o europejskiej sieci ekologicznej – jej idei i zasadach, są spowodowane brakiem skutecznych działań informacyjnych. Przedsiębiorcy, w odróżnieniu od rolników, nie zostali objęci programem informacji o wprowadzanych ograniczeniach, nowych obowiązkach i dodatkowych kosztach, a także możliwych do uzyskania rekompensatach. Fakt, że tylko 6% firm określa system informacyjny o możliwości uzyskania wsparcia unijnego jako skuteczny świadczy o tym, że dotychczasowa pomoc doradczo-informacyjna jakby nie docierała na wieś tam, gdzie powinna [Czarnecki, Kłodziński 2010]. Należy zatem, by zarówno statystyka masowa, jak i System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zaczęły w swych analizach i programach wsparcia odróżniać zupełnie inne problemy i potrzeby przedsiębiorczości wiejskiej od tych, które mają firmy pracujące w znacznie lepszych warunkach, to znaczy w dużych miastach.

Istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej mogą mieć władze lokalne, o ile uznają to zagadnienie za jeden ze swoich priorytetów i podejmą realne działania w tym kierunku. Na badanym obszarze ponad połowa właścicieli ankietowanych firm określa stosunek władz lokalnych do problemów ich funkcjonowania jako obojętny. Także niewielu właścicieli drobnej bazy noclegowej odczuwa jakiegokolwiek wsparcie swej biznesowej aktywności ze strony urzędów gmin [Bołtromiuk 2011], mimo że większość przedstawicieli samorządów 14 gmin sieci „Natura 2000” deklaruje, iż turystyka wiejska stanowi podstawowy kierunek dywersyfikacji lokalnej gospodarki. Te słabe więzi, obojętne relacje na linii: władza lokalna i podmioty gospodarcze, znajdują potwierdzenie w badaniach nad strategiami gminnymi i samorządami [Guzal-Dec, Zwolińska-Ligaj 2010]. Wynika z nich zarówno brak koncepcji rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, jak i małe zainteresowanie jej problemami ze strony władz lokalnych. Nie są to ani jedyne, ani najważniejsze mankamenty dokumentów strategicznych, którymi dysponują gminy. Liczne metodologiczne błędy i brak zwyczaju/procedury periodycznej aktualizacji strategii poważnie ograniczają ich przydatność w procesie długofalowego zarządzania gminą. Na niską jakość planowania ma również wpływ brak systemu informacji lokalnej na potrzeby zarządzania strategicznego gminą oraz słabe na ogół doprecyzowanie wizji, celów i szczegółowych kierunków rozwoju, a także brak systemu kontroli efektów podejmowanych działań. Z kolei na poziomie realizacji strategicznego zarządzania zrównoważonym rozwojem gminy widoczne jest niedostosowanie struktury organizacyjnej gminnych urzędów do zadań i obowiązków związanych z ochroną środowiska i brak wykwalifikowanych w tym zakresie kadr. Potrzebna jest prawdziwa współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju zarówno między gminami, jak i podmiotami spoza sektora samorządowego, w tym ze środowiskami lokalnych przedsiębiorców i organizacjami pozarządowymi (NGO).

Wydaje się, że podstawową strategią rozwoju powinno być racjonalne, precyzyjnie określone i długookresowe wykorzystywanie cennego kapitału przyrodniczego, który będąc ich rzeczywistym, podstawowym bogactwem, powinien służyć do wzmocnienia lokalnej aktywności gospodarczej i społecznej. Kapitał ten bowiem nie może być rozpatrywany wyłącznie przez pryzmat ograniczeń i dodatkowych warunków stawianych mieszkańcom obszarów wiejskich i prowadzonej przez nich działalności gospodarczej w związku z zasadnym obowiązkiem jego ochrony.

Kluczową kwestią wypływającą z badań [Perepeczek 2011] jest wzmocnienie nacisku na edukację ekologiczną. Szanowanie prawa związanego z ochroną środowiska nie dokona się bez podniesienia poziomu świadomości ekologicznej. Prezentowane wyniki badań wskazują na dokonujące się powoli wśród mieszkańców wsi zmiany percepcji przyrodniczego otoczenia. Ujawniające się, choć niewielkie różnice między mieszkańcami gmin objętych siecią „Natura 2000” i porównawczych dowodzą, że trud pracy nad motywacją do prośrodowiskowych poglądów i zachowań nie idzie na marne, choć efekty nie są oszałamiające. Można oczekiwać, że na razie przyjmowana bez entuzjazmu, przyczyni się w przyszłości do upowszechnienia i pogłębienia postaw proekologicznych. Wymaga to jednak konsekwentnych działań i wielorakich bodźców stymulujących, podtrzymujących i utrwalających, ale także wynagradzających pełnienie roli społecznej strażnika przyrody, co oznacza stworzenie na poziomie krajowym (a nawet unijnym) spójnego i efektywnego systemu wsparcia finansowego ochrony i rozwoju obszarów „Natura 2000”, a przede wszystkim bardziej „światłego ekologicznie” samorządu. Tylko podejście holistyczne i zintegrowane, kojarzące interesy wszystkich stron triady: człowiek – gospodarka – środowisko, bazujące na współdziałaniu społeczności lokalnych, władz samorządowych i krajowych pozwoli na równoczesne tworzenie warunków godziwego życia na obszarach „Natura 2000” oraz dostarczania i zachowania niezbędnych społeczeństwu dóbr publicznych.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że „Natura 2000” jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody. Jednak generuje ona pewne koszty dla społeczności lokalnych, powstaje więc pytanie: kto te koszty ma sfinansować. Wydaje się, że Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska jest skoncentrowana na kosztach utrzymania sieci. Natomiast dla samorządów problemem jest koszt utrzymania i funkcjonowania sieci na ich terenie. Tak jak rolnikowi udzielana jest rekompensata z tytułu gospodarowania na obszarach objętych „Natura 2000”, tak podobna rekompensata należy się innym podmiotom gospodarczym, które muszą np. ponosić koszty wykonania oceny oddziaływania danej inwestycji na środowisko oraz samorządowi gminnemu, np. z tytułu konieczności dokonania zmian w wielu dokumentach planistycznych, takich jak strategia gminna lub plan zagospodarowania przestrzennego. Władze gminne domagają się także rekompensat za utracone korzyści, choćby z tytułu wycofywania się potencjalnych inwestorów i przerzucania na barki lokalnych społeczności kosztów związanych z ochroną cennych przyrodniczo obszarów.

Obserwując problemy związane z realizacją wielu inwestycji w gminach, które zostały oprostowane przez różnego typu stowarzyszenia, często „pseudoekologiczne”, odnosi się wrażenie, że wpadliśmy w jakąś pułapkę, z której można by się wyostać nowelizując ustawę środowiskową. Nie ulega wątpliwości,

że 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. Ponieważ na szczeblu lokalnym realizuje się duża część działań związanych z ochroną środowiska, należy dążyć do utworzenia funduszu środowiskowego, którego domagają się samorządy. Fundusz ten jednak nie może stanowić rekompensaty wyłącznie dla samorządów, ale musi obejmować także inne podmioty gospodarcze w gminie. Utworzeniu sieci ekologicznej w Europie nie towarzyszyło zapewnienie na jej prawidłowe funkcjonowanie wystarczających środków finansowych.

Literatura

- Bołtromiuk A.** 2011: Koncepcja, metody, narzędzie i organizacja badań. [W:] Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych (red. A. Bołtromiuk). IRWiR PAN, Warszawa, 11-40.
- Czarnecki A., Klodziński M.** 2010: Przedsiębiorczość pozarolnicza na obszarach wiejskich regionu „Zielonych Płuc Polski”. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 44-64.
- Dacko M.** 2010: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych (red. A. Bołtromiuk). IRWiR PAN, Warszawa, 325-365.
- Guzal-Dec D., Zwolińska-Ligaj M.** 2010: Relacje gmina „naturowych” z otoczeniem w zakresie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. [W:] Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa (red. A. Bołtromiuk). IRWiR PAN, Warszawa, 127-141.
- Perepeczko B.** 2010: Świadomość ekologiczna mieszkańców i ich postawy proekologiczne. [W:] Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych (red. A. Bołtromiuk). IRWiR PAN, Warszawa, 187-212.
- Stanny M.** 2010: Zróżnicowanie przestrzenne poziomu komponentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. [W:] Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych (red. A. Bołtromiuk). IRWiR PAN, Warszawa, 41-60.
- Zegar J.** 2010: Warunki środowiskowe a ekonomika gospodarstw rolnych. *Więś i Rolnictwo*, 1, 93-106.

Summary

The study presents selected elements of a research project funded by the National Center for Research and Development titled „Socio-economic conditions of sustainable rural development in the Polish Green Lungs”, whose final product are four books published in IRWiR PAN. European Ecological Network „Natura 2000” already covers nearly 19 percent of Polish territory, which creates some developmental barriers for local communities. Reluctance of local governments to „Natura 2000” is due to: treating them like objects during outlining the ecological network, impediments in process of investment, lack of information about potential directions for economic development in areas of natural value, insufficient compensation for local environment protection.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Marek Klodziński
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Państwowej Akademii Nauk
ul. Nowy Świat 72
00-330 Warszawa
tel. (22) 657 28 27
e-mail: marek.klodzinski@irwirpan.waw.pl