

Wpłynęło 21.11.2011 r.
Zrecenzowano 17.01.2012 r.
Zaakceptowano 31.01.2012 r.

A – koncepcja
B – zestawienie danych
C – analizy statystyczne
D – interpretacja wyników
E – przygotowanie maszynopisu
F – przegląd literatury

SIEĆ EKOLOGICZNA NATURA 2000 A ROZWÓJ GOSPODARCZY OBSZARÓW WIEJSKICH

Marek KŁODZIŃSKI AEF

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w Warszawie

Streszczenie

Sieć ekologiczna Natura 2000 obejmuje już około 19% powierzchni Polski, co w warunkach nowych, bardziej restrykcyjnych zasad ochrony różnorodności biologicznej będzie miało niewątpliwy wpływ na tempo i kierunki rozwoju obszarów o cennych walorach przyrodniczych. O ile powołanie sieci ekologicznej Natura 2000 spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony ekologów, to lokalne społeczności widzą w niej bardzo często hamulec rozwoju gospodarczego. Sytuacja ta wymaga kompleksowego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów objętych siecią Natura 2000, zarówno ze strony instytucji zarządzającej siecią Natura 2000, jak i lokalnych władz, co powinno się przejawiać w podejmowaniu wspólnie uzgodnionych rozstrzygnięć. Powinno się unikać arbitralnego podejścia o charakterze misyjnym i przy każdym pojawiającym się problemie brać pod uwagę racje oponentów.

Słowa kluczowe: *gospodarka na obszarach cennych przyrodniczo, rozwój zrównoważony, sieć ekologiczna Natura 2000*

WSTĘP

Intensywny rozwój gospodarczy krajów UE doprowadził do utraty wielu ekosystemów, a tym samym do znacznego osłabienia różnorodności biologicznej. W celu ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej stworzono europejską sieć ekologiczną Natura 2000, w ramach której można podejmować takie działania, które będą skutecznie chronić siedliska przyrodnicze i gatunki. Podstawę prawną sieci Natura 2000 stanowią dwa akty: dyrektywa ptasia o ochronie dzikich ptaków i dyrektywa siedliskowa o ochronie siedlisk przyrodniczych

oraz dzikiej fauny i flory. 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.

Wyznaczone obszary Natura 2000 zajmują obecnie w Polsce ok. 19% powierzchni kraju. Głównym kryterium wyznaczania tych obszarów było kryterium naukowe, niestety niejednokrotnie oparte na mocno przestarzałych danych. Różnego typu problemy społeczno-ekonomiczne, które gminy zgłaszały podczas wyznaczania sieci, nie były na ogół uwzględniane. Wyznaczaniu obszarów Natura 2000 nie towarzyszyła rzetelna akcja informacyjna, toteż nic dziwnego, że stosunek władz lokalnych do tego programu jest raczej nieprzychylny. Ten stosunek do sieci Natura 2000 wynika też z nowych przepisów inwestycyjnych, które nakładają obowiązek przedstawienia ocen oddziaływania każdej nowej inwestycji na środowisko (niezależnie od jej rodzaju i wielkości). Za sporządzenie oceny inwestor musi zapłacić od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych, co nie jest oczywiście równoznaczne z uzyskaniem pozytywnej decyzji regionalnej dyrekcji ochrony środowiska. Dodatkowym problemem jest to, że informacja o inwestycji musi zostać poddana konsultacjom społecznym i tu często mamy do czynienia z protestem grupy osób, które z natury nie chcą mieć w swoim sąsiedztwie żadnej inwestycji. Takie procedury budzą uzasadnione obawy zarówno wśród inwestorów, jak i samorządów i są często podstawą podejmowania uchwał przez różnego typu stowarzyszenia gminne, krajowe i wojewódzkie, domagające się utworzenia funduszu, który rekompensowałby straty poniesione przez lokalne społeczności z tytułu utrudnień w rozwoju na terenach Natura 2000.

ZARZĄDZANIE OBSZARAMI NATURA 2000

Unia Europejska, podejmując decyzję ochrony zasobów różnorodności biologicznej w postaci obszarów Natura 2000, brała pod uwagę fakt, że w dużej części te tereny są położone na obszarach bardziej lub mniej intensywnie zagospodarowanych przez człowieka. Cała sieć Natura 2000 została zatem ukierunkowana bardziej na zrównoważenie rozwoju tych terenów, niż jedynie na wąsko rozumianą ochronę przyrody [BOLTROMIUK 2010]. Unia pozostawiła wolność wyboru krajom członkowskim w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000. Kraje podejmowały z kolei bardziej lub mniej racjonalne decyzje, biorąc pod uwagę głównie kryteria przyrodnicze, nie interesując się, tak jak w Polsce, problemami społeczno-ekonomicznymi tych terenów. Wyniki kontroli NIK w 2007 r. wskazują na wiele uchybień, łącznie z tym, że proces typowania obszarów sieci odbywał się niejednokrotnie na podstawie przestarzałych i niekompletnych danych przyrodniczych i pomijał wymóg zasięgnięcia opinii miejscowych władz terenowych. Zasada ostrożności stosowana podczas wydawania decyzji inwestycyjnych na słabo rozpoznanych przyrodniczo terenach budzi sprzeciw inwestorów i samorządów. Pewne za-

kazy i nakazy, obowiązujące na obszarach Natura 2000 poszły, zdaniem samorządów gminnych, zbyt daleko, podczas gdy UE w swych dyrektywach zawarła jedynie bardzo ogólne zapisy, że nie należy pogarszać stanu ochrony siedlisk i gatunków.

Polska, w porównaniu z innymi krajami, zdecydowała się na bardzo szeroki, skomplikowany, restrykcyjny i nazbyt ambitny zakres działań. Powołano nowe struktury zarządzające obszarami Natura 2000 w postaci Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i jej 16 regionalnych oddziałów, zatrudniających już ponad 1200 osób, oraz zaplanowano wykonanie, w stosunkowo krótkim czasie, kilkuset (460) planów zadań ochronnych (dla każdego obszaru Natura 2000), w warunkach braku zespołów wyspecjalizowanych w sporządzaniu tej formy planowania. Plany zadań ochronnych mają być obligatoryjne, co może oznaczać, że np. działania na rzecz ochrony środowiska wykonywane dotychczas przez rolników dobrowolnie i nieodpłatnie w ramach programu rolno-środowiskowego, będą teraz obowiązkowe i nieodpłatne. Plany zadań ochronnych są obowiązkowe tylko w 12 krajach UE, w 10 nie są obligatoryjne, a w 5 są sporządzane tylko dla niektórych obszarów Natura 2000. Są np. kraje, gdzie sieć Natura 2000 po prostu nałożono na istniejący system obszarów chronionych, zarządzanie powierzono funkcjonującym instytucjom – administratorom obszarów chronionych, organizacjom pozarządowym lub władzom lokalnym, a sporządzanie planów ochronnych, na ogół niewiążących prawnie, przewidziano tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do zachowania danego siedliska czy gatunku. W niektórych krajach tworzy się ramowe plany zarządzania, odnoszące się do poszczególnych kategorii obszarów, co znacznie zmniejsza ich liczbę i redukuje koszty.

Plany zadań ochronnych mają być konsultowane w Polsce z przedstawicielami różnych środowisk w gminach. Proces „uspołecznienia”¹⁾ planów jest konieczny, ale trzeba zdać sobie sprawę, że będzie bardzo trudny, ponieważ plany opracowują firmy komercyjne, nie zawsze znające i chcące stosować skomplikowane procedury „uspołeczniania” sporządzanych planów, choćby z tej prostej przyczyny, że stawki za ich wykonanie są dość niskie. Wśród badanych przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (IRWiR) i Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP) w 2011 r. 231 gmin, 51% wójtów tworzone plany zadań ochronnych postrzega jako ograniczenie możliwości inwestycji w gminie, 37% uważa to za kolejny, uciążliwy obowiązek, a 26% – za potencjalne źródło konfliktów. Tylko 3% wójtów widziało w nich pozytywne strony. Być może zamiast planów zadań ochronnych, które będą stanowić wyłącznie konserwatorską formę ochrony przyrody, należałoby pokusić się o realizację bardziej rozszerzonych i uniwersalnych planów zarządzania zrównoważonym rozwojem, skorelowanych ze strategiami

¹⁾ Proces uspołecznienia każdej strategii rozwoju lub planów ochronnych polega na sporządzaniu ich we współpracy z maksymalnie szerokimi grupami lokalnej społeczności, po to, aby w rezultacie zdecydowały się one zidentyfikować z powstałymi planami.

gminnymi, planami zagospodarowania przestrzennego itd. 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 obszarami Natura 2000, a więc Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska i jej regionalnymi oddziałami.

Nie ulega wątpliwości, że ustanowione obszary Natura 2000 będą chronione unijnym i krajowym prawem, ale też będzie rosła presja na ich gospodarcze wykorzystanie. Dlatego potrzebne są decyzje kompromisowe, dostosowujące niezbędne funkcje ochronne do potrzeb społecznych i gospodarczych. Zarządzanie terenami Natura 2000 powinno oznaczać współpracę różnych grup podmiotów w celu uzgodnienia, a następnie realizacji, najbardziej odpowiednich sposobów ochrony, z uwzględnieniem kontekstu społeczno-ekonomicznego. Czy kontekst ten zostanie uwzględniony przez firmy tworzące plany zadań ochronnych – trudno powiedzieć, ponieważ jesteśmy dopiero na początku drogi ich realizacji.

KOMUNIKACJA SPOŁECZNA

Aby program Natura 2000 nie był odbierany jako system zakazów i nakazów każdy problem na danym terenie wymaga indywidualnego podejścia, wysłuchania wzajemnych argumentów i poszukania kompromisu. Niezbędna jest lepsza komunikacja społeczna. Stosunek do obszarów Natura 2000 ukształtował arbitralny, nie-negocjacyjny sposób wytyczania ich granic. Potwierdzają to cytowane już badania IRWiR i EFRWP, przeprowadzone w 231 gminach. Połowa tych gmin zgłaszała formalne uwagi, dotyczące lokalizacji obszarów Natura 2000 na ich terenie. Spośród 118 wójtów, którzy przekazali swoje zastrzeżenia, tylko 3% stwierdziło, że zostały one uwzględnione, 21% – że wzięto je pod uwagę częściowo, natomiast 46% samorządów nie otrzymało żadnej odpowiedzi, co jest wynikiem urzędniczej arogancji [BOLTROMIUK, ZAGÓRSKI 2011].

Mimo, że sieć Natura 2000 funkcjonuje w Polsce ponad 7 lat, to jej idee nie utkwiły szerzej w świadomości społecznej. Nadal brakuje przekonania o konieczności ochrony dziedzictwa przyrodniczego, myślenia o przyrodzie w kategoriach zobowiązań wobec przyszłych pokoleń, świadomości wyczerpywalności zasobów środowiskowych. Mimo że postawa wobec środowiska mieszkańców wielu gmin objętych siecią Natura 2000 jest bardziej poprawna niż społeczności gmin nieobjętych tą formą ochrony, to jednak te werbalne deklaracje nie zawsze znajdują potwierdzenie w codziennym zachowaniu [PEREPECZKO 2011]. Trzeba zaznaczyć, że na terenach już wcześniej chronionych wyznaczanie obszarów Natura 2000 spowodowało mniejsze zmiany w zakresie społecznej oceny nowych funkcji ochronnych niż na terenach, na których dawniej nie stosowano żadnych form ochrony przyrody [BOLTROMIUK 2010]. Tym niemniej głosy krytyczne wobec sieci Natura 2000 są słyszane nawet w gminach, w których dzięki cennym walorom środowiska nastąpił dynamiczny rozwój turystyki. Z powodu braku wytycznych, precyzujących

cych dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 oraz dezinformacji związanej z konkretnymi ograniczeniami, na początku 2011 r., a więc po kilku latach akcji informacyjnej prowadzonej przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, aż 38% badanych urzędów gminnych stwierdziło, że wpływ sieci Natura 2000 na rozwój gminy jest niekorzystny.

Szansą na poprawę komunikacji społecznej w zakresie funkcjonowania obszarów Natura 2000 jest rzeczywiste zaangażowanie społeczności lokalnej w rozpoczynający się proces planowania zadań ochronnych. Oznacza to, że w przygotowanych dokumentach powinno się uwzględniać lokalne uwarunkowania, co jest tożsame z wzięciem pod uwagę postulatów organizacji i samorządów gminnych. Ciekawe są uwagi wójtów w badanych gminach na temat akcji konsultacyjnej, jaka powinna towarzyszyć procesowi tworzenia planów zadań ochronnych – 76% badanych wójtów i burmistrzów nie słyszało o żadnej akcji informacyjnej, jaka miała towarzyszyć tworzeniu planów zadań ochronnych, 37% nie wierzy, że zgłaszane przez samorząd opinie będą uwzględnione, 36% mówi, że lokalna ludność nie jest zainteresowana tematem ochrony środowiska, 38% twierdzi, że mieszkańcy nie wiedzą wystarczająco dużo o przedmiocie konsultacji, a 32% uważa, że lokalne społeczności przejawiają tendencję do negowania wszystkiego. Tego typu wyniki badań muszą nastawiać sceptycznie do możliwości osiągnięcia zakładanego celu w postaci „uspołecznienia” planów zadań ochronnych. Należałoby więc sięgnąć do doświadczeń tych zespołów, które tworząc w latach 90. XX w., na zamówienie samorządów, strategie gminne wypracowały właściwą metodologię procesu ich „uspołecznienia”.

POZAROLNICZA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA NA OBSZARACH CENNYCH PRZYRODNICZO

Warunki społeczno-ekonomiczne terenów chronionych są na ogół mało korzystne, ze względu na niski stopień zurbanizowania, małą gęstość zaludnienia, niedostateczną liczbę pozarolniczych podmiotów gospodarczych i związane z tym duże bezrobocie. Najczęściej spotykaną ofertą rozwojową dla tych terenów jest rozwój turystyki i produkcja ekologicznej żywności. Tymczasem krótki sezon turystyczny, słabo jeszcze rozwinięta infrastruktura turystyczna i stosunkowo mały popyt na produkty ekologiczne powodują, że do zapewnienia mieszkańcom wystarczających dochodów potrzebny jest rozwój innych gałęzi gospodarki. Powstanie nowych miejsc pracy, tak niezbędnych na obszarach wiejskich, może zapewnić rozwój małej i średniej przedsiębiorczości.

Rozwój przedsiębiorczości na terenach cennych przyrodniczo wymaga specjalistycznego doradztwa, które wskazałoby możliwości wykorzystania kapitału przyrodniczego przez firmy. Potrzebny jest transfer wiedzy przyrodniczej do biznesu. Niezbędne jest także opracowanie listy dopuszczalnej działalności gospodarczej na

obszarach Natura 2000. Przedsiębiorczość na wsi rozwija się w zupełnie innych warunkach niż w mieście. Dawno wzięły to pod uwagę kraje UE, tworząc np. w różnego typu agencjach rozwoju regionalnego specjalne oddziały, które zajmują się wyłącznie rozwojem przedsiębiorczości wiejskiej. Tworzy się specjalne programy rozwoju przedsiębiorczości na wiejskich obszarach marginalnych. Przy ministerstwach rolnictwa w niektórych krajach UE działają specjalne konsorcja, które na bieżąco śledzą problemy, utrudniające rozwój przedsiębiorczości na wsi, doradzając nieco odmienne metody postępowania niż w miastach. Przy agencjach rozwoju obszarów wiejskich pracują służby doradcze, utworzone wyłącznie w celu działania na rzecz przedsiębiorczości wiejskiej. Polska z łatwością znalazłaby środki na podobne działania, rezygnując z części prowadzonych obecnie szkoleń na rzecz walki z bezrobociem i poprawy kapitału ludzkiego, których wyniki są dalekie od oczekiwanych. Nastąpiła dewaluacja szkoleń, ponieważ robią to często firmy, które nie mają w tym zakresie potrzebnego doświadczenia. Szkolenia są zazwyczaj przeprowadzane wtedy, kiedy nie ma pomysłu na inne, bardziej efektywne działania.

Należy zdać sobie sprawę z tego, że znaczący rozwój małych i średnich firm nie ma szans w wielu wsiach naszego kraju. Nowe podmioty gospodarcze powinny powstać w małych miasteczkach i większych miejscowościach, jakimi są na ogół osiedla gminne, choćby ze względu na lepiej rozwiniętą infrastrukturę. Zachodzi pilna potrzeba stworzenia strategii aktywizacji gospodarczej małych miast w Polsce. Tymczasem w strategiach wojewódzkich kładzie się nacisk wyłącznie na rozwój dużych aglomeracji miejskich, będących stolicami regionów. Należałoby jak najszybciej wypracować mechanizmy, które będą zabezpieczać obszary wiejskie, w tym także sieci Natura 2000, przed marginalizacją. Potrzebny jest monitoring procesów rozwojowych gmin objętych siecią Natura 2000. Trzeba podkreślić, że pełne osiągnięcie celów zachowania różnorodności biologicznej bez współpracy z prywatnymi podmiotami gospodarczymi, często prowadzącymi swoją działalność z wykorzystaniem lokalnych zasobów przyrody, jest niemożliwe [KŁODZIŃSKI 2011]. Rolnicy gospodarujący na obszarze Natura 2000 otrzymują dofinansowanie z programu rolno-środowiskowego, przedsiębiorcy natomiast nie otrzymali żadnych preferencji, jeśli w swej działalności gospodarczej realizują program ochrony różnorodności biologicznej.

Z badań IRWiR PAN wynika, że przedsiębiorcy nie zostali objęci akcją informacyjną o zmieniających się warunkach gospodarowania na obszarach Natura 2000 [CZARNECKI 2011]. Mają oni nikłą wiedzę na temat nowych ograniczeń. Bliższa połowa z nich uważa, że wpływ sieci Natura 2000 na nowe przedsięwzięcia gospodarcze będzie negatywny. Dużą pomocą dla rozwoju biznesu wiejskiego byłoby opracowanie listy przedsięwzięć gospodarczych, zarówno preferowanych, jak i zabronionych na danym terenie. Szansą na stworzenie takiej listy byłyby prace nad planami zadań ochronnych, jednak w wytycznych do tych planów nie ma na ten temat wzmianki – mowa jest tylko o działalności rolniczej. Mimo że na tere-

nach objętych siecią Natura 2000 rozwój przedsiębiorczości będzie napotykał na pewne przeszkody w postaci nowych zakazów i nakazów, to trzeba jednak podjąć próby wielofunkcyjnego rozwoju tych terenów, przez wspieranie pozarolniczych form działalności gospodarczej.

KOSZTY UTRZYMANIA SIECI

Konflikt interesów na tle zagospodarowania terenów Natura 2000 powinien już dawno wywołać dyskusję na temat form ich finansowania, tak aby obejmowały one zarówno ochronę przyrody, jak i koszty ponoszone przez tych, którzy tę przyrodę chronią. Sztuką jest zarządzanie omawianymi tu terenami tak, aby nie eskalować konfliktów w sferze społeczno-gospodarczej. Środki obecnie przeznaczane na program Natura 2000 być może wystarczą na administrowanie siecią, 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. Polska nie doszacowała kosztów związanych z wprowadzaniem sieci Natura 2000, przewidując że koszt zarządzania objętymi nią obszarami wyniesie 14 euro na 1 ha. Tymczasem Cypr oszacował te koszty na 900 euro. Przewidziany w UE średni szacunkowy koszt jest określany na 63 euro na 1 ha. Unia Europejska szacuje, że utrzymanie sieci Natura 2000 w niepogorszonym stanie będzie kosztować kraje członkowskie 6 mld euro rocznie. Zagwarantowane przez Unię środki na ten cel stanowią zaledwie 25% tej sumy. Suma kosztów szacowanych przez poszczególne kraje UE mieści się w zakresie od 12 mln euro w Słowenii do 1557 mln w Hiszpanii. W Polsce wysokość tej kwoty oszacowano na 115 mln euro. Należy sobie jednak zdać sprawę z tego, że budżet UE w najbliższej przyszłości nie pokryje wszystkich potrzeb związanych z finansowaniem sieci Natura 2000 [BOŁTROMIUK, ZAGÓRSKI 2011]. Podczas szacowania kosztów utrzymania sieci w Polsce wzięto pod uwagę tylko koszty bezpośrednie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, nie uwzględniając kosztów ponoszonych przez inne podmioty. Oznacza to, że wiele nowych zadań związanych z obszarami Natura 2000 nałożono na takie instytucje jak: Lasy Państwowe, parki narodowe, gminy. Wytyczne do planów zadań ochronnych ujawniają widoczny brak ogólnoeconomicznego podejścia do wyceny kosztów ochrony, czego wynikiem jest wytyczenie zbyt dużej liczby siedlisk chronionych oraz maksymalizacja restrykcji gospodarczego użytkowania tych terenów. Istnieje uzasadniona obawa, że w Polsce będzie się liczyła jedynie ochrona przyrody, bez uwzględnienia potrzeb człowieka żyjącego na obszarach Natura 2000. Ten problem może być znacznie załagodzony, jeśli zdobędziemy się na wysiłek wypracowania w każdej gminie dla obszarów Natura 2000 modelu zrównoważonego rozwoju, akceptowanego zarówno przez ekologów, jak i władze lokalne. Poszukiwanie odpowiedzi na wiele pytań oraz określenie barier i priorytetów zrównowa-

zonego rozwoju jest, na poziomie gmin, zadaniem niezwykle ważnym, ponieważ właśnie na szczeblu lokalnym jest realizowana duża część zadań związanych ze zrównoważonym rozwojem.

ZAMIAST PODSUMOWANIA – NATURA 2000 BARIERĄ CZY SZANSĄ ROZWOJU

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. Z idei zrównoważonego rozwoju wynika, że systemy społeczno-gospodarcze mogą trwale współistnieć z systemami ekologicznymi jedynie wówczas, gdy jest respektowana zasada spójności [DACKO 2011]. Sprowadza się ona do podstawowego warunku: gospodarka, społeczeństwo i środowisko nie mogą się wzajemnie wykluczać ani niszczyć. Jednak w warunkach dzisiejszego tempa rozwoju człowiek łatwo o tym zapomina, ponosząc negatywne skutki własnych niefrasobliwych działań. Nadużywanie środowiska naturalnego w procesach gospodarczych, to koszt brzemienny w skutkach. Świat, na obecnym poziomie konsumpcji i dążenia do jej maksymalnego wzrostu, nie jest w stanie dostosować się do wymogów ekologicznych, choćby takich, jakie narzuciła sobie UE. Nieodzowne staje się przeorientowanie sposobów uprawiania polityki gospodarczej, już nie w skali poszczególnych państw, ale w skali globalnej. Czy jesteśmy do tego przygotowani? – na pewno nie. Zanim świat dojrzeje do wspólnych działań dobrze, że są one podejmowane w ramach związku państw, którym jest Unie Europejska, choćby w postaci europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. Trzeba jednak zaznaczyć, że Natura 2000 objęła opieką prawną w Europie zaledwie 17% siedlisk i gatunków, nie mamy natomiast wiedzy o kondycji pozostałych.

Na świecie przez ostatnie 50 lat zniszczono 60% naturalnych ekosystemów i proces ten trwa nadal. Problemem jest to, że nadal nie potrafimy dowiedzieć ile i jakie gatunki mogą bezkarnie zginąć bez konsekwencji dla człowieka i jego środowiska naturalnego [WINIECKI 2010]. Przykładem może być masowe ginięcie pszczoły miodnej i związane z tym alarmujące sygnały, że wiele produktów, które powstają w wyniku zapylania roślin przez pszczoły zniknie z naszego stołu.

Program Natura 2000, który Polska zobowiązała się wprowadzić, został przyjęty przez ekologów entuzjastycznie. Mniej entuzjazmu wykazują samorządy lokalne, które uważają, że Natura 2000 spowalnia rozwój gospodarczy gmin. Tymczasem – biorąc pod uwagę fakt, 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 np. brak wody, występowanie szkodników i chorób) niż monokultury. Jeśli Polska nie chce roztrwonić kapitału, jakim jest środowisko naturalne, to należy poważnie traktować ideę zrównoważonego rozwoju i dbałość o obszary chronione.

Z błędów, które popełniono – nie tylko w Polsce, ale i innych krajach – w procesie tworzenia sieci ekologicznej Natura 2000 i zarządzania nią, wynika że należy podjąć poważną, interdyscyplinarną dyskusję, zarówno o potrzebach i sposobach zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju ekonomicznego obszarów chronionych, jak i o jakości i skuteczności dotychczasowych zabiegów ochronnych. 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, ponieważ od nich w dużej mierze zależy stan środowiska. Dotychczasowe środki przeznaczone na podnoszenie świadomości ekologicznej ludności, a także pewne preferencje dla gmin objętych siecią Natura 2000 są za małe. Należy wygenerować środki, zarówno w UE, jak i budżecie krajowym, które można przeznaczyć na rekompensaty dla tych, którzy ponoszą koszty związane z ochroną publicznego dobra, jakim jest środowisko, chyba że stwierdzimy, że jest to zbędne, a ochrona różnorodności biologicznej jest obowiązkiem każdego obywatela. Jednak na obecnym poziomie świadomości ekologicznej może to być wymóg mało realny. Musimy uświadomić sobie, że w granicach sieci ekologicznej Natura 2000 żyją ludzie o określonych ambicjach rozwojowych, które należy umiejętnie wmontować w proces zachowania różnorodności biologicznej. Nie ulega wątpliwości, że sieć Natura 2000 jest bardzo potrzebną formą ochrony przyrody, jednak generuje pewne koszty dla społeczności lokalnych. Powstaje więc pytanie: kto te koszty ma sfinansować.

Nie ulega wątpliwości, że wśród ekologów dominuje bezkompromisowe podejście, polegające na traktowaniu zasobów przyrodniczych jako nieodnawialnych, a to utrudnia racjonalną dyskusję z samorządami, tymczasem warunkiem bezkonfliktowego współistnienia funkcji środowiskowej, gospodarczej i społecznej jest dążenie do kompromisu. Wokół ochrony środowiska, szczególnie na obszarach Natura 2000, narosło wiele emocji i nieporozumień, należy więc podjąć zarówno racjonalną dyskusję, jak i dalsze badania. Nie ma wątpliwości, że należy chronić środowisko, ale w każdej sytuacji powinno się indywidualnie ważyć racje oponentów, unikając podejścia arbitralnego, o charakterze ideologicznym [KLEPACKI 2010]. Tylko rzeczowa dyskusja umożliwi „odsianie” misyjnego podejścia, które można dostrzec zarówno u niektórych ekologów, jak i samorządowców. U tych ostatnich bowiem często rozwój gospodarczy gminy nie może być ograniczany obecnością np. jakiegось siedliska rzadkich ptaków.

Niewątpliwie ważnym problemem jest brak wyceny dóbr publicznych i określenia, który kapitał przyrodniczy jest niezastępowalny. Powoduje to, że w procesie decyzyjnym władz lokalnych, dotyczącym korzystania z zasobów środowiska występuje pewna krótkowzroczność, a to z kolei wzmacnia nurt koncentrujący się na

obronie przestrzeni przyrodniczej za wszelką cenę [KŁODZIŃSKI 2010]. Szczególnie w organizacjach ekologicznych, niemających osobowości prawnej, uczestniczących w postępowaniach projektowo-inwestycyjnych, protestuje się przeciw wszystkiemu, wykorzystując hasła ekologiczne do obrony swoich interesów, co najczęściej sprowadza się do odsunięcia danej inwestycji jak najdalej od miejsca zamieszkania członków stowarzyszenia. Zbyt krótki okres upłynął od ustalenia granic sieci ekologicznej Natura 2000, aby móc w tej chwili, w sposób odpowiedzialny, określić skutki jej oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich. Opieramy się głównie na opiniach samorządów, przedsiębiorców i rolników, czyli społeczności lokalnych.

Natura 2000 jest obiektem obserwacji i żywego zainteresowania we wszystkich krajach, ponieważ UE dała duży margines swobody poszczególnym krajom w sposobie realizacji wspólnego celu, jakim jest zachowanie bioróżnorodności w Europie. Dlatego należy pilnie śledzić doświadczenia krajów członkowskich w tym zakresie. Na pytanie: czy obszary cenne przyrodniczo stanowią barierę czy szansę rozwoju odpowiedź nie może być jednoznaczna, ponieważ wypadkową powinien stanowić taki rozwój, który jest rezultatem kompromisu między instytucjami chroniącymi środowisko a lokalnymi władzami, odpowiedzialnymi za poziom życia lokalnej społeczności. Kompromis ten będzie bardzo trudny bez efektywnego oddziaływania na proekologiczne postawy mieszkańców wsi oraz włączenia ich do procesu zarządzania siecią Natura 2000. W Europie istnieje wiele przykładów powierzenia opieki nad cennymi przyrodniczo terenami władzom lokalnym oraz organizacjom pozarządowym i często realizują one ideę zrównoważonego rozwoju, dbając zarówno o środowisko, jak i rozwój lokalnego biznesu i turystyki, tak aby tereny te nie wyludniały się. W Polsce gminy nie są jeszcze przygotowane do pełnienia takiej funkcji. Powszechny jest brak specjalistów z zakresu ochrony środowiska, nawet w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska. Dlatego najbliższy czas należy poświęcić także na przygotowanie gmin objętych siecią Natura 2000 do pełnienia dodatkowych funkcji, polegających między innymi na świadomym sterowaniu zrównoważonym rozwojem, z wykorzystaniem kapitału w postaci obszarów cennych przyrodniczo.

Artykuł powstał na podstawie zrealizowanego w latach 2009–2011 w IRWiR PAN grantu rozwojowego, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju pt. „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenach Zielonych Płuc Polski”. Badaniami szczegółowymi objęto 19 gmin, w których zrealizowano ponad 2 tys. ankiet z przedsiębiorcami, rolnikami, samorządowcami oraz innymi grupami społecznymi. Analizy były prowadzone zarówno na poziomie regionu (341 gmin), jak i w 14 gminach, w których Natura 2000 objęła ponad 80% powierzchni gminy oraz 5 gminach porównawczych bez Natury 2000.

LITERATURA

- BOŁTROMIUK A. 2010. Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje. W: Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa. Pr. zbior. Red. A. Bołtromiuk. Warszawa. IRWiR PAN. ISBN 83-89900-38-6 s. 254–280.
- BOŁTROMIUK A., ZAGÓRSKI M. 2011. Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny. Warszawa. Forum Inicjatyw Rozwojowych IRWiR PAN ss. 36.
- CZARNECKI A. 2011. Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców. W: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych. Pr. zbior. Red. A. Bołtromiuk. Warszawa. IRWiR PAN s. 241–268.
- DACKO M. 2011. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych – inspiracje, ewolucja, perspektywy. W: Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski. Pr. zbior. Red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński. Warszawa. IRWiR PAN s. 19–48.
- KLEPACKI B. 2010. Ochrona środowiska – między potrzebą a mitem. Wieś Jutra. Nr 10, 11, 12 s. 3–4.
- KŁODZIŃSKI M. 2011. Rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości wiejskiej. W: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych. Pr. zbior. Red. A. Bołtromiuk. Warszawa. IRWiR PAN s. 213–240.
- KŁODZIŃSKI M. 2010. Rozwój zrównoważony gmin zlokalizowanych na obszarach Natura 2000. Wieś Jutra. Nr 10, 11, 12 s. 5–8.
- PEREPECZKO B. 2011. Świadomość ekologiczna mieszkańców i ich postawy proekologiczne. W: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych. Pr. zbior. Red. A. Bołtromiuk. Warszawa. IRWiR PAN s. 187–217.
- WINIECKI J. 2011. Posucha na wodniczki. Polityka. Nr 13 s. 84–85.

Marek KŁODZIŃSKI

ECOLOGICAL NETWORK NATURA 2000 AND THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

Key words: *ecological network Natura 2000, economy in areas of high natural value, sustainable development*

S u m m a r y

Ecological network Natura 2000 has already covered about 19% of Polish territory, which with new and more restrictive rules for the protection of biological diversity, will have undeniable impact on the pace and directions of development of areas with valuable natural assets. Although the establishment of ecological network Natura 2000 was met with enthusiastic reception from environmentalists, local communities very often perceive it as a hindrance of economic growth.

This situation requires a comprehensive approach to sustainable development of Natura 2000 areas, both on the part of Natura 2000 network management and local authorities, which should manifest itself in undertaking complex decisions. One should avoid arbitrary approach of a missionary nature and with every emerging issue take into account the arguments of opponents.