

Natura 2000 – the Opportunities and Dilemmas of the Rural Development within European Ecological Network

Natura 2000 – możliwości i dylematy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną*

Artur Bołtromiuk

*Uniwersytet Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
00-330 Warszawa, ul. Nowy Świat 72
E-mail: abolt@o2.pl*

Abstract

Protected areas are usually situated in the regions with large forests, small number of inhabitants (depopulation trends), poor soils, an insufficiently developed transport infrastructure and few enterprises. In such regions conflicts concerning the management of natural resources are frequent and funds for development are scarce. The aim of this paper is to increase the knowledge of socio-economic processes that occur in rural communes covered by the Natura 2000 network and of actions that ought to be taken to prevent self-governments from treating this form of protection as yet another fairly troublesome duty and costly task. It has been accepted that in order to prevent Natura 2000 from being perceived as nothing more than a system of injunctions and interdictions it is necessary to seek compromise solutions that are taking into account the arguments of both local communities and defenders of nature. An effective protection process cannot be ensured by the introduction of restrictions and interdictions alone. Problems connected with the protection of the treasures of Europe's natural environment ought to be solved in a systemic and comprehensive way which would permit to simultaneously plan the creation of a protected area and the allocation of real funds needed for implementation of the strategy for its protection. The results presented in this paper should be seen as the first step – describing the starting point, which will be necessary to track the changes and analyze the influence of the Natura 2000 network on socio-economic development of rural areas in the future.

Key words: Natura 2000, protected areas, rural areas, sustainable development

Streszczenie

Obszary chronione są zazwyczaj zlokalizowane tam, gdzie występują: duża lesistość, mała liczba mieszkańców, słabe gleby, a także niedostatecznie rozwinięta infrastruktura komunikacyjna oraz przedsiębiorczość. Na takich terenach często dochodzi do konfliktów na tle gospodarowania zasobami przyrodniczymi, niejednokrotnie brakuje także środków na rozwój. Celem artykułu jest pogłębienie wiedzy o procesach społeczno-gospodarczych, jakie zachodzą w gminach objętych siecią Natura 2000 oraz o działaniach, które należy podjąć, aby samorządy nie traktowały Natury 2000 w kategoriach kolejnego, dość kłopotliwego i kosztownego w realizacji obowiązku. Przyjęto założenie, że chcąc, aby Natura 2000 nie była odbierana tylko jako system zakazów i nakazów należy dążyć do kompromisowych rozwiązań uwzględniających argumentację zarówno lokalnych społeczności, jak i obrońców przyrody. Efektywnego procesu ochrony nie da się kreować wprowadzając jedynie ograniczenia i zakazy. Problemy ochrony ogólnoeuropejskich dóbr przyrody powinny być zatem rozwiązywane w sposób systemowy i kompleksowy, tak aby równoległe z powstaniem obszaru ochrony planować realne środki na jego faktyczną ochronę. Prezentowane tu rozważania i wnioski należy traktować jako wstępny etap badań, rejestrują-

* Niniejszy artykuł powstał na bazie wyników badań prowadzonych w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w ramach projektu rozwojowego Nr 11001204 *Spoleczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski* finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

cy stan wyjściowy niezbędny w przyszłości do obserwowania zmian i analizy wpływu sieci Natura 2000 na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: Natura 2000, obszary chronione, obszary wiejskie, rozwój zrównoważony

Wstęp

Natura 2000 jest obecnie nieodłącznym elementem długofalowej polityki zrównoważonego rozwoju UE, realizowanej w interesie całej Wspólnoty. Każdy kraj członkowski ma obowiązek wyznaczenia elementów sieci oraz zachowania w stanie możliwie nienaruszonym występujących tam siedlisk i gatunków. Ochronie wartości przyrodniczych służyć ma m.in. właściwe zagospodarowanie i użytkowanie terenów sieci, w tym godzenie często sprzecznych interesów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych, stanowiących filary zrównoważonego rozwoju (Borys, 2011; Kras, 2011; Tuziak, 2010; Skowroński, 2006; Redclift, 2009).

Zgodnie z założeniami, tereny Natury 2000 mają stanowić przede wszystkim szansę, a nie barierę dla rozwoju lokalnego. Tym bardziej, że skuteczność działań ochronnych wiąże się z akceptacją obszarów *naturowych* przez ich mieszkańców i przekonania ich, przy wykorzystaniu bodźców ekonomicznych i edukacyjnych, do czynnego uczestnictwa w tym ważnym, zarówno dla współczesnego, jak i dla przyszłych pokoleń przedsięwzięciu cywilizacyjnym.

Analizując teoretyczne założenia funkcjonowania sieci nie wydaje się ona istotną barierą rozwoju lokalnego, a wręcz przeciwnie – powinna temu rozwojowi sprzyjać. Priorytetem istnienia Natury 2000 jest bowiem zapobieganie wszelkiemu pogorszeniu stanu chronionych wartości przyrodniczych, a ich ochrona zakłada właściwe użytkowanie, zależnie od potrzeb siedlisk i gatunków. Jedną z podstawowych zasad stanowi, że projekt każdego przedsięwzięcia o potencjalnym negatywnym wpływie na chronione zasoby i walory przyrodnicze, musi być oceniony pod kątem tego wpływu w formie oceny oddziaływania na środowisko, przy czym formalnie brak z góry narzuconych systemowych zakazów. W poszczególnych obszarach zaleca się natomiast indywidualne stosowanie regulacji i działań ochronnych niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonego celu ochrony. Jak te teoretyczne założenia przekładają się na praktykę zarządzania i gospodarowania na terenach Natury 2000? Co o sieci sądzą dzisiaj przedstawiciele społeczności lokalnych? Na te i wiele innych pytań poszukiwano odpowiedzi w ramach projektu badawczego *Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Pluc Polski* realizowanego w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa (IRWiR) PAN w latach 2008-2011. Wyniki badań stały się podstawą do prezentowanych w niniejszym artykule rozważań i wniosków.

Sieć Natura 2000 – problem instytucjonalizacji

Jednym z najważniejszych celów Unii Europejskiej (UE) jest likwidacja istniejących dysproporcji rozwojowych oraz przeciwdziałanie powstawaniu nowych, nie tylko w sferze ekonomicznej i społecznej, ale również w sferze środowiskowej. Nic zatem dziwnego, że obok instrumentów wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego zapóźnionych regionów, jak np. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w unijnym *menu* znalazły się projekty chroniące dziedzictwo przyrodnicze kontynentu, takie jak europejska sieć ekologiczna Natura 2000 – jedyny kontynentalny system ochrony przyrody, będący nieodłącznym elementem długofalowej polityki rozwoju zrównoważonego UE, realizowanej w interesie wszystkich krajów członkowskich.

Jeszcze przed wytyczeniem sieci Natura 2000 w Polsce, w jej ocenie wyraźnie rysowały się dwa odmienne stanowiska, a przedstawiciele różnych środowisk mówili w tej kwestii różnym głosem. Samorządowcy, rolnicy i przedsiębiorcy nową formę ochrony przyrody postrzegali głównie przez pryzmat różnego rodzaju ograniczeń i zagrożeń, natomiast urzędnicy ministerialni i przedstawiciele proekologicznych organizacji pozarządowych wskazywali na korzyści wynikające z jej wprowadzenia. W opiniach tych ostatnich status obszaru Natura 2000 stwarza możliwość rozwoju nowych funkcji oraz korzystania z dodatkowych unijnych płatności. Tymczasem władze samorządowe obawiały się, że ochrona siedlisk i gatunków może ograniczyć rozwój lokalny oraz przyczynić się do pogorszenia sytuacji ekonomicznej niektórych grup społeczno-zawodowych. Nie podjęto jednak działań by rozwiązać owe wątpliwości.

Niewykorzystany okres przygotowawczy wdrażania europejskiej sieci ekologicznej¹, w szczególności w zakresie upowszechniania informacji o tej formie ochrony przyrody i konsultacji w wyznaczaniu jej granic, skutkuje obecnie: niskim poziomem wiedzy na temat Natury 2000, ograniczoną świadomością o korzyściach i zagrożeniach z niej płynących, niezdecydowaniem w formułowaniu poglądów, sprzecznymi ocenami lub niejednokrotnie nieuzasadnionymi negatywnymi opiniami bazującymi na doniesieniach medialnych i stereotypach. Zrozumienie wynikających z odmiennych przesłanek stanowisk i zbudowanie wzajemnego zaufania wydaje się dzisiaj nadal procesem długotrwałym, wymagającym osobistego i instytucjonalnego zaan-

¹ Na co zwracał uwagę już w 2001 r. S. Kozłowski (Kozłowski, 2001, s. 22-23).

gażowania partnerów dialogu, niezbędnego do przełamania stereotypu immanentnego konfliktu między ochroną przyrody a rozwojem lokalnej gospodarki. Mimo ponad 7 lat funkcjonowania w Polsce Natura 2000 pozostaje nadal pojęciem, które nie utkwilo w świadomości społecznej² – pozostaje niezinstytucjonalizowane. Często jest też zmitologizowane, czemu sprzyja m.in. brak rzetelnej informacji i manipulacja opinią publiczną w większości niezorientowaną w istocie problemu, widoczne w eksponowaniu *punktów zapalnych*, takich jak: *casus* Rospudy, czy ostatnio powrót do kwestii powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego. Prowadzi to do zaostrzania konfliktów i wzrostu uprzedzeń wśród społeczności lokalnych, a w konsekwencji potęguje niezrozumienie potrzeby ochrony przyrody i trudności jej zachowania dla przyszłych pokoleń. Warto podkreślić, że wójtowie i radni gmin, w których zlokalizowano obszary sieci Natura 2000 nie są w istocie rzeczy jakimiś zdeklarowanymi przeciwnikami tej formy ochrony przyrody, ale obecne procedury i regulacje postrzegają przede wszystkim w kategoriach problemu pozostawionego do rozwiązania gminie, co budzi ich sprzeciw.

Z historycznej perspektywy okazuje się, że człowiek i jego gospodarcza działalność na obecnie chronionych w ramach sieci Natura 2000 obszarach były dość pożyteczne, tworząc, nieświadomie zresztą, dzisiejsze cenne siedliska gatunków. Również obecnie dla utrzymania różnorodności biologicznej wielu terenów *naturowych*, głównie otwartych, ważna jest ludzka ingerencja. W takim przypadku często nie da się chronić siedlisk i gatunków bez współpracy z mieszkańcami obszarów Natura 2000 i przekonania ich, przy wykorzystaniu bodźców ekonomicznych i edukacyjnych, do czynnego uczestnictwa w tym projekcie. Stąd też oczekiwanie, że ochrona terenów Natura 2000 będzie możliwa, bez zaangażowania lokalnej społeczności i wyasygnowania celowych środków finansowych, jest niebezpieczną uludą. Przy tym niezależnie od poglądów, stanowisk i wyobrażeń należy liczyć się z faktem, że z jednej strony ustanowione dotąd i funkcjonujące obszary ekologicznej sieci, pozostaną chronione unijnym i krajowym prawem, gdyż jest to niezwykle cenne i rzadkie dobro ogólnoeuropejskie, z drugiej zaś – obserwowany będzie stały wzrost presji na ich gospodarcze wykorzystanie, gdyż gospodarujący człowiek, którego potrzeby rosną, jest i nadal będzie elementem przyrody. Jest to niekiedy element uciążliwy, ale jego całkowite wyeliminowanie paradoksalnie może zniszczyć walory i zasoby terenów, które należy chronić. Otwartą kwestią jawi się zatem umiejętne godzenie

często sprzecznych interesów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych.

Zmianie mylnych opinii i wyobrażeń o Naturze 2000 służy niewątpliwie poszerzanie i systematyzowanie wiedzy dotyczącej nowej formy ochrony przyrody. Stąd bardzo duża rola w kształtowaniu świadomości i wrażliwości przyrodniczej różnych form edukacji ekologicznej na wszystkich poziomach kształcenia (również skierowanej do dorosłych). Wyniki badań wskazują bowiem, że nadal brakuje przekonania o konieczności ochrony dziedzictwa przyrodniczego, myślenia o przyrodzie w kategoriach zobowiązań wobec przyszłych pokoleń, świadomości wyczerpywalności zasobów środowiskowych, a spotykane na co dzień bogactwo przyrodnicze postrzegane jest jako niezmienny element otoczenia, raczej niewymagający jakiegokolwiek nadzwyczajnej troski. Jako przykład takiego podejścia może posłużyć przedmiotowe traktowanie środowiska przyrodniczego w oddolnie tworzonych strategiach lokalnych grup działania – jako ważnego czynnika rozwoju regionu, ale też i niewymagającego nakładów dobra wolnego (Lickiewicz, 2010).

Problem społecznej komunikacji

Już na samym początku procesu wdrażania ekologicznej sieci obszarów ochrony w Polsce lokalne społeczności zostały zniechęcone do idei Natury 2000, w związku z brakiem podstawowych informacji o sieci i zaniechaniem uspołecznienia procesu decyzyjnego. Właściciele i administratorzy terenów włączanych do sieci w swoim odczuciu spotkali się głównie z urzędniczą arogancją i przedmiotowym traktowaniem, na zasadzie relacji: urzędnik (centralny) – petent (samorządowy). To z kolei doprowadziło do kompletnego braku zrozumienia racjonalnych skądinąd argumentów obu stron nieistniejącego dialogu: ministerialnej i samorządowej. Nie wyjaśniono bowiem, że wyznaczenie relatywnie dużego zasięgu sieci Natura 2000 i zachowawcze określenie szerokiego wachlarza obowiązujących tam słabo doprecyzowanych, często prewencyjnych ograniczeń, było w dużej mierze efektem nacisków Komisji Europejskiej oraz środowisk działaczy ekologicznych, przy braku pełnej informacji przyrodniczej o chronionych obszarach. W sytuacji dość pospiesznego tworzenia sieci nie uwzględniono samorządowych opinii o lokalizacji i granicach poszczególnych obszarów *naturowych*. Błędy te można jeszcze naprawić, bowiem planowane są społeczne konsultacje przy tworzeniu szczegółowych planów ochronnych oraz dokładna przyrodnicza inwentaryzacja obszarów Natura 2000 z wyznaczeniem nienaruszalnych granic samych siedlisk i dostosowanie do nich konkretnych działań, zakazów i zaleceń. Potrzebę dialogu i kompromisu uzasadnia obawa, że prawo nie będzie szanowane, jeśli nie wytworzy się wspólnota celów realizowanych

² Jedynie co trzeci Polak prawidłowo rozumie pojęcie *Natura 2000*: jako teren chroniony (19,8%) oraz obszary o najwyższych walorach przyrodniczych w Europie (14,6%) (Bołtromiuk, 2010).

przez samorządy lokalne oraz instytucje i innych interesariuszy (*stakeholders*) ochrony środowiska. Realną szansą na poprawę komunikacji społecznej w zakresie funkcjonowania obszarów Natura 2000 jest rzeczywiste zaangażowanie społeczności lokalnej w proces sporządzania 10-letnich planów zadań ochronnych (PZO) oraz 20-letnich planów ochrony (PO) odnoszących się do poszczególnych elementów europejskiej sieci ekologicznej. Przewiduje się, że w okresie 2011-2013 powstanie 430 takich planów, które stanowiąc będą m.in. punkt odniesienia do wykonywania ocen oddziaływania przedsięwzięć gospodarczych na środowisko danego obszaru Natura 2000. W założeniach przyjęto, że koszty sporządzenia jednego planu wyniosą od 50 do 100 tys. zł (średnia: około 60 tys. zł) w zależności od powierzchni oraz poziomu trudności. Plany te powinny być ściśle zintegrowane z lokalnymi planami rozwoju, nie tylko w sposób formalny; mało tego – PZO/PO mogłyby stanowić część planów/strategii rozwoju obszarów *naturowych*, w których obok odniesień do przyrody, ograniczeń, znalazłyby się również podpowiedzi, wskazówki, alternatywy, odnoszące się do potencjalnych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego gmin respektujące uwarunkowania środowiskowe, tak aby pomóc gminom przełożyć zawarte w planach zalecenia na język zrozumiały dla przedsiębiorców. Niestety, przy wysokości planowanych kwot nie wydaje się to możliwe, a zatem ta niepowtarzalna szansa na aktualizację, przy okazji tworzenia PZO, gminnych strategii rozwoju pod kątem integracji ochrony przyrody z rozwojem gospodarki pozostanie niewykorzystana.

Według deklaracji Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) programowanie zadań ochronnych ma opierać się na modelu tzw. planowania partnerskiego, które zakłada uczestnictwo w procesie planistycznym wszystkich zainteresowanych podmiotów, a każdy z nich ma prawo wnieść uwagi i wnioski do projektu planu, które muszą zostać rozważone – uwzględnione lub odrzucone, ale wraz z uzasadnieniem. Oznacza to, że przygotowany w ten sposób dokument powinien uwzględniać lokalne uwarunkowania oraz umożliwić mieszkańcom współdecydowanie o kierunkach rozwoju gospodarczego i sposobach ochrony przyrody na swoim terenie, a zatem ma szansę uzyskać wysoką akceptację społeczną. Takie rozwiązanie pozwala, aby zapadające rozstrzygnięcia w miarę możliwości uwzględniały postulaty wszystkich interesariuszy. Kwestią otwartą pozostaje na ile wiążące dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska będą stanowiska poszczególnych podmiotów.

Można jednak mieć wątpliwości czy tak się stanie i czy to nowe podejście do planowania ochrony nie zapewni jedynie formalnego wdrożenia ustawowych wymogów komunikowania się z przedstawicielami społeczności lokalnej na etapie pracy nad

planem. Szerokie włączenie strony społecznej w konsultacje planów ochrony/zadań ochronnych może bowiem okazać się w rzeczywistości trudnym wyzwaniem z kilku powodów, głównie z uwagi na: 1) fatalny wizerunek sieci Natura 2000 na poziomie lokalnym, będący wynikiem jej wdrażania do praktyki, któremu towarzyszyły liczne uchybienia proceduralne, niedomówienia, braki informacyjne; 2) nieufnością samorządów uzasadnioną złymi doświadczeniami z wyznaczaniem elementów sieci; 3) praktycznie brak doświadczeń po stronie urzędniczej w zakresie prowadzenia dialogu społecznego (pokutuje tu odgórne, władcze traktowanie partnerów społecznych); 4) dość ograniczony czas i środki przeznaczone na komunikację społeczną, co przy braku umiejętności i przekonania o jej ważności wśród decydentów nie rokuje dobrze; 5) traktowanie zagadnień społeczno-gospodarczych jako znacznie mniej ważnych w relacji z przyrodniczymi. Potrzebna jest zatem szeroka informacja o zasadach i konsekwencjach tworzonych planów oraz głośny apel do samorządów o partycypację w ich ocenie; 6) brak w gminie specjalistów z zakresu ochrony środowiska, reprezentujących interesy lokalnych społeczności, którzy byliby kompetentnymi partnerami w dyskusjach z przedstawicielami RDOŚ i prośrodowiskowymi NGO.

Natura 2000 a lokalny rozwój

Wprowadzie na integracji korzystamy jako kraj i społeczeństwo, to istnieją jednak w skali lokalnej podmioty i grupy społeczne, które ponoszą z tytułu ustanowienia europejskiej sieci obszarów ochrony dodatkowe prywatne koszty, bądź tracą potencjalne korzyści. Koszty te można rozpatrywać w kategorii efektów zewnętrznych (przy tym zewnętrzne korzyści odnosi społeczeństwo unijne jako całość). Z większości wypowiedzi przedstawicieli samorządów wynika, że obszary Natura 2000 stwarzają niemalże wyłącznie bariery rozwojowe (Bołtromiuk, 2010). Władze i społeczności gmin objętych siecią patrzą na nią z nieskrywaną dezaprobatą jako na wytwór unijnej biurokracji, skutecznie tłumiący aktywność ekonomiczną i przedsiębiorczość ludności wiejskiej. Głosy sprzeciwu wobec Natury 2000 słyszalne są nawet w tam, gdzie cenne i rzadkie walory środowiska stały się marką, bodźcem do dynamicznego rozwoju turystyki, stanowiącej istotne źródło alternatywnych lub komplementarnych wobec rolnictwa dochodów.

Wśród problemów rozwojowych wskazywane są najczęściej: 1) wydłużenie czasu realizacji inwestycji i ich dodatkowe koszty związane z oceną oddziaływania na środowisko; 2) niepewność uzyskania pozwolenia na budowę; 3) brak wytycznych precyzujących dopuszczalny rodzaj i skalę działalności gospodarczej; 4) utrudnienia w prowadzeniu i rozwijaniu produkcji rolniczej; 5) ogólna dezinformacja i niepewność co do obowiązujących przepi-

sów i konkretnych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem danego obszaru. Najważniejsze źródła powyższych problemów to:

- niesprecyzowane, w dużej mierze prewencyjne, ograniczenia, wynikające z braku pełnej informacji przyrodniczej o chronionych obszarach;
- brak uspołecznienia procesu decyzyjnego przy wyznaczaniu obszarów sieci, wywołujący nieufność społeczności lokalnych;
- niezrozumienie przez mieszkańców obszarów wiejskich charakteru i zasad ochrony siedlisk i gatunków w ramach sieci Natura 2000, będące wynikiem braku informacji i słabej komunikacji;
- słabe przygotowanie instytucjonalne i finansowe samego procesu wdrażania nowego elementu przestrzennej ochrony przyrody.

Ogląd sytuacji społeczno-gospodarczej stworzony na podstawie danych statystyki masowej jest zgoła inny niż subiektywne odczucia mieszkańców obszarów Natura 2000, czy gospodarujących tu podmiotów. W przypadku znacznej części jednostek samorządowych objęcie siecią *naturową* nie miało bowiem jeszcze większych szans na wyraźne zaznaczenie się w finansach czy tempie rozwoju gmin. Na przykład nie zaobserwowano zmniejszenia wpływów budżetowych gmin o wysokim udziale sieci Natura 2000 (powyżej 60%), czy ograniczenia ich działalności inwestycyjnej w latach 2005-2008 w relacji do okresu 2001-2004. Również wyniki badań IRWiR PAN nad uwarunkowaniami zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w regionie Zielonych Płuc Polski świadczą, że na podstawie dostępnych danych (z lat 2002-2006) nie można zaobserwować statystycznie istotnych współzależności między poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego a stanem środowiska 341 gmin tego regionu. Pewna korelacja istnieje natomiast w odniesieniu do czynnika gospodarczego i społecznego. Zatem wiele wskazuje na to, że rzeczywiste bariery i czynniki dynamizujące rozwój tkwią nie tyle w sieci Natura 2000, ile w innych, wcześniej już występujących uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych, a także środowiskowych.

Istnieją empiryczne podstawy, aby to w samorządzie terytorialnym upatrywać głównego źródła lokalnych sukcesów i porażek. To on bowiem buduje strategię rozwoju i ustala hierarchię priorytetów inwestycyjnych, określa też znaczenie ochrony przyrody dla lokalnej gospodarki i poprawy jakości życia. Stąd też na najbliższe lata – w odniesieniu do gmin objętych europejską siecią ekologiczną – prawdopodobny wydaje się scenariusz, że jedne samorządy skoncentrują się na wykorzystaniu Natury 2000 jako marki, ważnego elementu promocji swojej gminy, inne natomiast skupią się na *celebrowaniu* problemów związanych z jej obecnością, których jest i będzie wiele. Ta nowa forma ochrony

przyrody wydaje się bowiem niestety stanowić coraz lepsze wytłumaczenie lokalnego niedostatku, uzasadnienie niepowodzeń inwestycyjnych czy dobrą wymówkę od marazmu i nieumiejętności podejmowania właściwych decyzji. Zafałszowane opinie potęgują poczucie strachu przed nieznanym, w tym przypadku: Natura 2000.

Finansowanie ochrony i rozwoju obszarów sieci Natura 2000

Problemy ochrony ogólnoeuropejskich dóbr przyrody powinny być rozwiązywane w sposób systemowy i kompleksowy, tak aby równolegle z formalnym powołaniem obszaru chronionego planować realne środki na jego faktyczną ochronę. Efektywnego procesu ochrony nie da się kreować wprowadzając jedynie ograniczenia i zakazy. Należy równocześnie podejmować działania zmierzające do powstrzymania negatywnego wpływu człowieka na przyrodę, konsekwentnie realizując zadania związane z infrastrukturą komunalną (odpady, ścieki) i edukacją. Działania te powinny być poparte odpowiednimi środkami budżetowymi oraz uwzględniać dobro zarówno przyrody, jak i ludzi, którzy są wszak jej częścią.

Wynika stąd postulat wprowadzenia na poziomie UE nowego mechanizmu równoczesnego finansowego wsparcia ochrony przyrody i rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów *naturowych*. Wskazywane problemy i dylematy podmiotów gospodarujących na terenach objętych siecią oraz potencjalnych inwestorów są dobrym uzasadnieniem do rozpoczęcia krajowej i europejskiej dyskusji na ten temat. Implementacja ustawowych ograniczeń związanych z ochroną siedlisk i gatunków powoduje pogorszenie dotychczasowych warunków gospodarowania, co może stanowić tytuł do rekompensaty, uzasadnionej następująco: jeżeli wola społeczności jest zachowanie cennych przyrodniczo obszarów, które jednak rodzą ujemne skutki ekonomiczne dla ich użytkowników, konieczne jest zadośćuczynienie.

Otwartą pozostaje kwestia komu i za co płacić. Pojawiające się propozycje tzw. *subwencji środowiskowej* dla gmin, której wysokość byłaby uzależniona od wielkości powierzchni zlokalizowanych tam obszarów *naturowych*, należy uznać za rozwiązanie zbyt proste i trudne do zaakceptowania, tym bardziej, że brak jak na razie pomysłów na sensowne, z punktu widzenia realizacji funkcji ochronnej, wykorzystanie tak alokowanych środków publicznych. Temat subwencji z pewnością wymaga zatem dyskusji i głębszych przemyśleń. Przyznanie jednolitej rekompensaty gminom ze względu na ich położenie w granicach sieci Natura 2000, czy też wsparcia finansowego dla wszystkich właścicieli zlokalizowanych tam gruntów, nie zagwarantuje ani powszechnej akceptacji społecznej tej formy ochrony przyrody, ani nie wyrówna szans gospoda-

rujących tam podmiotów. Każda gmina ma bowiem własną specyfikę, posiada odrębne problemy rozwojowe i różne zadania związane z ochroną środowiska.

Opracowany w ramach projektu badawczego model rozwoju zrównoważonego gmin w warunkach ograniczeń sieci Natura 2000 oparty na dynamice systemów (Dacko, 2011) również sugeruje, że finansowa rekompensata skierowana do gmin objętych siecią nie może być ogólna, lecz przedmiotowa – z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań. Z symulacji wynika, że takie systemowe wsparcie mogłoby koncentrować się w trzech sferach: 1) ograniczania tempa konsumpcji zasobów środowiska i jego zanieczyszczania przez gospodarkę i społeczeństwo; 2) dostosowywania gospodarki i społeczeństwa do sytuacji spadku dostępności zasobów środowiska w związku z ograniczeniami sieci Natura 2000; 3) zwiększania siły pozytywnych oddziaływań między gospodarką a sektorem społecznym.

Dodatковым uzasadnieniem potrzeby udrożnienia strumienia unijnych wydatków *środowiskowych* są zmiany preferencji coraz bogatszych unijnych konsumentów. Wzrost zamożności europejskiego społeczeństwa i poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb powoduje bowiem zwiększenie popytu na atrakcyjne środowisko przyrodnicze (większe zasoby wolnego czasu, mobilność) oraz większą gotowość do zapłaty za dobra i usługi dostarczane przez przyrodę. Tym samym ochrona środowiska staje się coraz powszechniej rozumianym i akceptowanym obowiązkiem ogółu społeczeństwa, które coraz chętniej korzysta z walorów krajobrazowych i przyrodniczych wsi. Dlatego z uwagą należy wysłuchać argumentacji wójtów gmin *naturowych*, którzy twierdzą, że zachowanie przyrody i krajobrazu nie może być powinnością jedynie lokalnej społeczności. Naturę 2000 bez wątpienia należy zaliczyć do dóbr publicznych o charakterze europejskim i państwo powinno się włączyć aktywniej w finansowanie rozwoju tych terenów.

Kwestia zaprojektowania racjonalnego mechanizmu wsparcia finansowego jest niezwykle skomplikowana, wymagająca precyzyjnego określenia komu, ile i za co płacić oraz z jakich źródeł pozyskiwać środki. Niewątpliwie temat jest aktualny, gdyż o podobnych problemach dyskutuje się nie tylko w Polsce, ale i w wielu innych państwach członkowskich UE. Również na poziomie Parlamentu i Komisji Europejskiej debatowano nad stworzeniem oddzielnego funduszu środowiskowego, ale do tej koncepcji zniechęcają wysokie koszty tworzenia nowych instytucji płatniczych. Być może jednak warto, aby Polska jako pierwszy kraj wystąpiła oficjalnie z konkretnym projektem powołania w przyszłym okresie planowania swego rodzaju *Funduszu Środowiskowego* współfinansującego rozwój obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000, w tym wspierającego wysiłki gmin na

rzecz zachowania różnorodności *naturowych* siedlisk i gatunków.

Nie tyle chodzi tu o utworzenie odrębnego instrumentu finansowania kosztów działań ochronnych oraz rekompensat za utracone korzyści i koszty dostosowywania się do wymogów gospodarowania w specyficznych warunkach Natury 2000, ile połączenie różnych już istniejących źródeł finansowania w jeden spójny mechanizm kompensacyjny. Unia Europejska jest bowiem dość powściągliwa wobec postulatów tworzenia nowego funduszu na potrzeby finansowania sieci Natura 2000. W przygotowanym przez urzędników KE podręczniku na ten temat (Financing Natura, 2007) zawarta została sugestia, aby współfinansowanie europejskiej sieci ekologicznej było realizowane za pośrednictwem istniejących instrumentów finansowych, gdyż pozwoli to włączyć Naturę 2000 w szersze ramy strategiczne, umożliwi państwom członkowskim kreowanie polityki uwzględniającej lokalne uwarunkowania oraz zapobiegnie dublowaniu się różnych instrumentów pomocy. W myśl tych zaleceń w okresie 2007-2013 funkcjonowanie sieci Natura 2000 jest finansowo wspierane w ramach siedmiu instrumentów: Funduszu LIFE+, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Społeczny (ESF), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD), Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFF), Funduszu Spójności, 7. Programu Ramowego Badań i Rozwoju (FP7). Owo podejście do finansowania sieci wprawdzie nazwane zostało *zintegrowanym modelem wsparcia osiągnięcia celu zachowania różnorodności biologicznej*, ale oferowane możliwości finansowania, jak stwierdzono w lipcowym raporcie dla Komisji (Gantioler et al., 2010), nie są jednak wykorzystywane przez kraje członkowskie zgodnie z założeniami – w wielu państwach są duże problemy z efektywną absorpcją dostępnych funduszy.

Z raportów przygotowywanych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że utrzymanie sieci Natura 2000 w nie pogorszonym stanie ekologicznym wymaga nakładów rzędu 6 mld € rocznie³, co stanowi blisko 5% ogółu unijnych wydatków budżetowych zaplanowanych na 2010 r. Suma szacowanych kosztów w ujęciu krajowym mieści się w przedziale od 12 mln € w Słowenii do 1557 mln € w Hiszpanii. W Polsce wysokość potrzebnej kwoty oszacowano na 115 mln €. Przewidywany średni koszt zarządzania obszarami Natura 2000 wynosi 63 €/ha/rok, przy bardzo dużym zróżnicowaniu w granicach od 14 € (Polska) do nawet ponad 900 € (Cypr). Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że budżet UE nie pokrywa i w najbliższej przyszłości nie pokryje wszystkich potrzeb związanych z finan-

³ Ostatnie szacunki przeprowadzone w połowie 2010 r. są zbliżone do tych z 2003 r. i wynoszą odpowiednio 5,8 mld € i 6,1 mld € (EC COM 2004, 431 final.; Gantioler et al., 2010).

sowaniem sieci Natura 2000. Obecnie środki przeznaczane wprost na ochronę obszarów *naturowych* to około 2 mld € z Funduszu LIFE+ w okresie trzyletnim, co jest dalece niewystarczające. Ta niezaspokojona skala potrzeb wymaga poszukiwania sposobów rozwiązań problemu finansowania działań ochronnych.

Potencjalni beneficjenci i mechanizmy wsparcia rozwoju obszarów ochrony

Ważną kwestią jest właściwa identyfikacja beneficjentów, którymi powinny zostać przede wszystkim takie podmioty lokalne, jak: samorzady (jako inwestorzy w infrastrukturę, właściciele nieruchomości gminnych, zleceniodawcy planów zagospodarowania przestrzennego) oraz przedsiębiorcy, leśnicy i rolnicy (jako prowadzący działalność gospodarczą, inwestorzy, właściciele nieruchomości). Każdej z tych grup i ich funkcji należałoby przyporządkować odpowiednie instrumenty wsparcia finansowego. W przypadku samorządów może to być współfinansowanie niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych chroniących środowisko, czy częściowa refundacja kosztów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania. W przypadku przedsiębiorstw – fundusz skierowany do pro-środowiskowych MSP (Tederko, 2010), leśników – płatności leśno-środowiskowe, przynajmniej w pewnym stopniu kompensujące utracone dochody⁴, a rolników – projektowana nowa powierzchniowa płatność dla obszarów Natura 2000 (Bołtromiuk, 2011). Część środków należałoby przeznaczyć na rekompensowanie kosztów transakcyjnych wynikających z *naturowych* obowiązków i ograniczeń, związanych z funkcjonowaniem istniejących podmiotów gospodarczych oraz podejmowaniem nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, zarówno prywatnych, jak i samorządowych. Rekompensaty powinny dotyczyć także zmian statusu nieruchomości, które prowadzą do ograniczenia wiązki uprawnień własnościowych do gruntów prywatnych i gminnych, w związku z ich lokalizacją na terenie Natury 2000 i wynikającego stąd zmniejszenia ekonomicznej wartości nieruchomości. Wśród propozycji rozwiązania tego problemu są: wykup gruntów, ich zamiana i finansowa kompensacja spadku wartości danego terenu w postaci tzw. odwróconej renty planistycznej.

Wśród instrumentów wykorzystywanych w UE przy realizacji planów zarządzania Obszarami sieci Natura 2000 na gruntach prywatnych można wymienić następujące (Kruk et al., 2010, s. 59):

- kontrakty (*contracts*) – zazwyczaj dobrowolne; zawierane między stroną rządową a właścicielami i użytkownikami gruntów; obligują do

podejmowania określonych działań w zamian za odpowiednie wynagrodzenie;

- pozwolenia (*licensing*) na prowadzenie działalności gospodarczej, uwzględniającej priorytety ochrony siedlisk i gatunków, wydawane właścicielom i użytkownikom gruntów sieci Natura 2000 przez organ administracyjny (instrument ten łączony jest zazwyczaj z następnym – listą dopuszczalnych działalności);
- lista dozwolonych i zabronionych działalności gospodarczych, które mogą mieć wpływ na właściwy stan ochrony gatunków i siedlisk (ustalenie listy takich działań, szczególnie w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa, budownictwa, gospodarki wodnej, pozwala na zwolnienie administracji z obowiązku przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko dla każdej inwestycji/działania);
- realizacja celów ochrony przyrody w ramach innych programów/instrumentów publicznego wsparcia, np. rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju regionalnego, turystyki, sektora MSP;
- podatek z tytułu korzystania z zasobów naturalnych (dochody podatkowe obok funkcji regulacji wykorzystania zasobów mogą być służyć do pokrycia części kosztów zarządzania siecią);
- wykup gruntów od prywatnych właścicieli lub wywłaszczenie (ten drugi instrument jest stosowany rzadko i niechętnie z uwagi na jego konfliktogenność), ewentualnie prawo pierwokupu gruntów Natura 2000 – są to bardzo kosztowne rozwiązania, przy ograniczonych środkach na ochronę przyrody; niekiedy może być jednak trudno przekonać właścicieli bądź użytkowników gruntów do zaprzestania niektórych szkodliwych praktyk/zachowań, co może zmusić władze do zakupu chronionych gruntów (np. problem wydobywania torfu w Wielkiej Brytanii).

W Polsce rolnicy są obecnie w zasadzie jedyną grupą społeczno-zawodową, do której dość precyzyjnie zaadresowane jest wsparcie finansowe z tytułu gospodarowania na obszarach Natura 2000. W ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 (pakiet 5) zarezerwowano bowiem 460 mln €, co miało pozwolić na objęcie ochroną w sumie 378 tys. ha trwałych użytków zielonych, zlokalizowanych w około 153 tys. przeciętnej wielkości gospodarstw realizujących pięcioletnie kontrakty. Odniesienie do Natury 2000 znalazło się także w działaniu 5 osi 1 PROW *Modernizacja gospodarstw rolnych*, gdzie w przypadku lokalizacji inwestycji na obszarach *naturowych* stosuje się podwyższony o 10 punktów procentowych poziom refundacji kosztów kwalifikowanych. Można tu mieć wątpliwości czy zaprogramowane wsparcie stanowi wystarczającą rekompensatę objęcia gospodarstw siecią Natura 2000 i wynikających stąd ograniczeń w intensyfikacji produkcji i obniżenia

⁴ Ograniczenie pozyskania drewna przez PGL Lasy Państwowe w związku z wyznaczeniem na terenie 38% lasów zarządzanych przez LP sieci Natura 2000 szacuje się na około 5 mln m³ o wartości około 1 mld PLN (Szujecki, 2010).

dochodowości. Warto zatem rozważyć propozycję modyfikacji dostępnych instrumentów bądź utworzenia nowych, np. w postaci płatności obszarowej rekompensującej lokalizację gospodarstwa na obszarze Natura 2000 i związane z tym utracone korzyści oraz dodatkowe koszty, czy też jako nowej, specyficznej kategorii obszaru ONW (obszaru o niekorzystnych warunkach) i przesunięcia tam części środków finansowych wydatkowanych w ramach WPR. Inne rozwiązanie to wprowadzenie dodatkowej, warunkowej dopłaty na obszarach Natura 2000 dla użytkowników spełniających nie tylko dość łatwe kryteria zwykłej dobrej praktyki rolnej, lecz wyższe wymagania środowiskowe. Sprzyjałoby to wyrównywaniu szans podmiotów gospodarujących w zróżnicowanych także w ramach sieci Natura 2000 *okolicznościach przyrody*. Można to określić mianem systemu usług ekologicznych świadczonych przez rolników. W tym celu koniecznym byłoby stworzenie/rozszerzenie katalogu takich usług na terenach chronionych i odpowiednia ich wycena, np. na bazie doświadczeń programu rolnośrodowiskowego.

Warto podkreślić, że w odniesieniu do europejskiej wsi i rolnictwa coraz wyraźniej słyszalne są postulaty zmiany produkcyjnego paradygmatu rozwojowego i ekonomiczno-społecznej legitymizacji wsparcia unijnych rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) na rzecz płatności za dostarczanie dóbr publicznych, w tym wysokiej jakości środowiska przyrodniczego (EC COM 2010, 672 final). Stąd też w praktyce publiczne wsparcie rolnictwa w ramach WPR w coraz większym stopniu staje się powiązane z obowiązkiem przestrzegania wymogów ochrony zasobów i walorów przyrodniczych – transfery te nabierają charakteru zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz środowiska i krajobrazu. Natomiast działania związane z integracją produkcji rolniczej i ochrony środowiska przyrodniczego sukcesywnie zajmują coraz więcej miejsca wśród unijnych instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. W kolejnym okresie programowania WPR będzie zapewne nadal ewoluować w kierunku swego rodzaju umowy społeczno-politycznej zawieranej przez obywateli (podatników) UE z wielofunkcyjnymi rolnikami dostarczającymi dobra i usługi na rzecz społeczeństwa.

Szczególnie trudne wyzwanie w warunkach Natury 2000 stanowi aktywizacja rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej na obszarach wiejskich, gdyż firmy wiejskie pracują w specyficznym otoczeniu, odmiennym od miejskich uwarunkowań (mniejszy popyt lokalny, przestrzenne oddalenie od rynków zbytu, słabiej rozwinięta infrastruktura, ograniczony rynek pracy, utrudniony dostęp do usług finansowych i szkoleniowych). Przedsiębiorczość aby móc rozwijać się na wsi potrzebuje zatem nieco odmiennych metod oddziaływania. Chodzi tu o pomoc zarówno natury finansowej, jak też efektywny system instytucjonalnego wsparcia. Nie-

zbędne jest specjalistyczne doradztwo, w kwestii możliwości podejmowania innowacyjnych działań gospodarczych, a oferta szkoleniowa winna zawierać m.in. zadania z zakresu podejmowania działalności komercyjnej na rzecz różnorodności biologicznej terenów chronionych. Rodząca się branża pro-środowiskowych przedsiębiorstw wymaga bowiem efektywnego transferu wiedzy z wielu przyrodniczych dziedzin (Liro, Tederko, 2011). Ważnym partnerem w tworzeniu dedykowanego systemu doradztwa przyrodniczo-biznesowego powinny być wyższe uczelnie, organizacje pozarządowe, instytucje ochrony przyrody. Obok kreacji przyjaznego otoczenia dla rozwoju *zielonego* biznesu w kategoriach rozwiązań prawnych i administracyjnych, niezbędne są instrumenty finansowe zachęcające do podejmowania i prowadzenia pożądanej środowiskowo i społecznie działalności gospodarczej, a także kompensujące koszty produkcji dóbr publicznych w celu zapewnienia minimum rentowności w sytuacji, gdy dana działalność z natury rzeczy nie może być w pełni komercyjna i samofinansująca się.

Na terenach Natury 2000 wsparcia wymagają nie tylko przedsięwzięcia biznesowe podejmowane na rzecz przyrody. Rekompensat oczekują np. właściciele firm budowlanych, transportowych, w związku ze zmniejszeniem powierzchni stref mieszkaniowych i komunikacyjnych na rzecz wyłączonych z użytkowania obszarów ochrony, co zawęży ich fizyczną przestrzeń funkcjonowania, czy też przedstawiciele branży przetwórstwa drewna, bezpośrednio uzależnionej od dostępu do leśnych zasobów (Czarnecki, 2011). Ponieważ informacje o możliwościach, źródłach i sposobach rekompensowania utraconych korzyści i poniesionych kosztów dostosowania przedsiębiorstw do wymogów gospodarowania na obszarach Natura 2000 są rozproszone w wielu dokumentach i aktach prawnych krajowych i unijnych, zasadny wydaje się postulat przygotowania dla właścicieli firm podręcznika-kompendium zawierającego szczegółowe omówienie instrumentów wsparcia, kryteriów kwalifikacji i procedur ubiegania się o finansowe zadośćuczynienie.

Równocześnie należałoby opracować weryfikowaną periodycznie listę działalności gospodarczych na obszarach Natura 2000: 1) preferowanych; 2) dopuszczalnych (wcześniej istniejących na danym terenie, z ograniczeniem ich skali); 3) wykluczonych (zabronionych w odniesieniu do nowych inwestycji, a w przypadku już istniejących – stopniowo wyprowadzanych poza granice sieci Natura 2000). Specyfikacja pożądanych i niedozwolonych form gospodarowania w granicach obszarów Natura 2000 powinna się też znaleźć w planach zadań ochronnych, których czas opracowania winien ulec radykalnemu skróceniu. Kryteria kwalifikacji muszą być ustalone w sposób przejrzysty dla potencjalnych inwestorów, którzy już na etapie wstępnego planowania przedsięwzięcia i jego lokalizacji

(np. przed zakupem nieruchomości) powinni mieć możliwość uzyskania pełnej i wiążącej informacji w tym zakresie. Potrzebne jest także wyczerpujące i jasne uzasadnienie dlaczego dana działalność/aktywność ludzka jest ograniczona bądź niedozwolona.

Bardzo użytecznym byłoby stworzenie katalogu konkretnych przykładów i analiz przedsiębiorstw, które odniosły sukces wykorzystując specyfikę lokalizacji na obszarach sieci Natura 2000. Taka popularyzacja możliwych do implementacji pozytywnych doświadczeń i modelowych rozwiązań, również z innych krajów, pozwoliłaby przenieść hipotetyczne w dużej mierze korzyści wskazywane przez decydentów i badaczy do sfery realnej. Należy bowiem pamiętać, analizując wpływ sieci na działalność gospodarczą, o odmiennym charakterze ograniczeń (kosztów) – rzeczywistych, odczuwanych przez przedsiębiorcę/inwestora tu i teraz, od korzyści – potencjalnych, często istniejących jedynie w teorii lub doświadczeniach innych krajów, bądź mających się ujawnić w bliżej nieokreślonej przyszłości.

W celu złagodzenia konfliktów i problemów na tle ostrzejszych wymogów i ograniczeń środowiskowych pożądanym byłoby znacznie szersze niż dotychczas zastosowanie preferencyjnych ocen wniosków o środki unijne i wyższego dofinansowania z funduszy UE prywatnych i samorządowych przedsięwzięć gospodarczych realizowanych na obszarach Natura 2000. Wprawdzie obok wcześniej omówionych preferencji dla rolników, gminy objęte Naturą 2000 traktowane są na korzystniejszych warunkach (dodatkowe punkty przy kwalifikacji wniosków) w dostępie do środków Programu Operacyjnego *Infrastruktura i środowisko* na ochronę przyrody, monitoring środowiska, racjonalizację gospodarki odpadami, wdrażanie najlepszych dostępnych technik (*Best Available Techniques – BAT*) i ochronę powietrza w przedsiębiorstwach, jest to jednak zbyt mało do wyrównania szans rozwojowych. Potrzebne jest wypracowanie mechanizmów także na poziomie innych działań i programów operacyjnych, które będą zabezpieczać obszary Natura 2000 przed marginalizacją, poprzez właściwą ocenę przedkładanych projektów na etapie ich wyboru do realizacji. Można by tu rozważyć wprowadzenie takich instrumentów, jak: gwarancja określonej puli środków (wydzielone alokacje) dla projektów realizowanych na rzecz rozwoju *naturowych* obszarów wiejskich; odrębne konkursy dla tej kategorii obszarów; prośrodowiskowe kryteria dostępu oraz wyboru projektów, np. wskaźniki nasycenia danym rodzajem infrastruktury, czy udział sieci Natura 2000 w powierzchni gminy; wydzielone działania zadedykowane terenom *naturowym*; niższy próg wymaganego wkładu własnych środków finansowych i mniejsze minimalne wartości projektów zlokalizowanych w gminach o dużej powierzchni sieci Natura 2000.

Obszary Natura 2000, postrzegane jako walor czy też dobro rzadkie, mogą w wielu gminach stać się kluczem do otwarcia nowych możliwości rozwojowych. Niemniej aby tak się stało, niezbędna jest inicjatywa oddolna – konsekwentna realizacja dopracowanej w każdym szczególe strategii zrównoważonego rozwoju danego obszaru, z jednej strony opartej na wykorzystaniu lokalnych zasobów dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, a z drugiej – zorientowanej na ochronę tegoż dziedzictwa. Niezwykle przydatne jest stworzenie i wypromowanie lokalnej/regionalnej marki oraz opracowanie kompleksowej oferty produktów bazujących na atrakcyjności przyrodniczej i kulturowej, co będzie prawdopodobnie wymagało instytucjonalnego i finansowego wsparcia publicznego. Jednym z niejako naturalnych beneficjentów wdrożenia sieci *naturowej*, rozpoznawalnej jako gwarancja wysokiej jakości środowiska dzięki odpowiedniej promocji i skutecznej ochronie, jawi się branża turystyczna, lecz ograniczenie się do niej nie jest dobrym rozwiązaniem. Konieczne jest także wdrożenie monitoringu procesów rozwojowych gmin objętych Naturą 2000 – stała obserwacja i analiza zmian społeczno-gospodarczych na wybranych terenach sieci.

Podsumowanie

Gdzie zatem ujawnia się, bądź powinien się ujawniać, wpływ Natury 2000 na rozwój obszarów wiejskich? Można wskazać tu trzy obszary/rodzaje tego oddziaływania:

1. Wpływ realny, uwidaczniający się w danych statystycznych, który można w miarę obiektywnie zmierzyć i ocenić. Jak dotąd jednak taki wpływ się nie ujawnił, ale w badaniach IRWiR PAN z konieczności oparto się na danych z lat 2002–2006(08), zatem można tu mówić nie tyle o oddziaływaniu sieci Natura 2000 na rozwój obszarów wiejskich, co raczej o wpływie wcześniej istniejących obszarów chronionych – a taki okazał się statystycznie nieistotny.
2. Wpływ subiektywny (*wirtualny*), mający odzwierciedlenie w odczuciach, postawach oraz krytycznych opiniach przedstawicieli samorządów, podmiotów gospodarczych i lokalnych społeczności. Taki wpływ o negatywnym charakterze dość silnie zaznaczył się w wypowiedziach mieszkańców gmin *naturowych* i przedstawicieli samorządów lokalnych.
3. Wpływ potencjalny, związany z trwającym procesem planowania zadań ochronnych oraz przygotowywanymi resortowymi dokumentami strategicznymi. Jest to bardzo istotna kwestia z punktu widzenia z jednej strony skutecznej ochrony siedlisk i gatunków w ramach sieci Natura 2000, z drugiej zaś – aktywnego wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego obsza-

rów wiejskich z uwzględnieniem przyrodniczych ograniczeń.

Z perspektywy obecnego paradygmatu rozwoju, akcentującego niemal wyłącznie czynnik ekonomiczny, obecność obszarów Natury 2000 w gminie wiąże się z przewagą problemów i barier nad stymulantami. Ograniczeniu podlega większość realizowanych dotąd kierunków rozwoju o wysokim potencjale ekonomicznym, np. intensywne rolnictwo, przemysł, transport, budownictwo. Znacznie mniej jest dziedzin działalności gospodarczej już obecnych na obszarach sieci, dla których stanowi ona czynnik stymulujący, takich jak turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne czy inne usługi *środowiskowe* w ramach programu rolnośrodowiskowego. Inne kierunki rozwoju pozostają jeszcze nadal w sferze życzeniowej.

Zmianę mogłoby przynieść przyjęcie paradygmatu rozwoju zrównoważonego, jednak jak na razie pozostaje on zbyt często tylko obligatoryjnym (i niestety hasłowym) zapisem w wielu różnego rodzaju krajowych dokumentach planistycznych i strategiach rozwoju, bez głębszej refleksji ich autorów nad sensem i znaczeniem tej koncepcji. Świadczy o tym chociażby fakt, że wprawdzie w założeniach *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa* (Kierunki Rozwoju..., 2010), przygotowanej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi są wzmianki o sieci Natura 2000 i szerzej – o zasobach środowiska przyrodniczego i walorach krajobrazu wsi, jako dobrach publicznych i źródle endogenicznego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, jednak można odnieść wrażenie, że czynnik środowiskowy został potraktowany bardziej jako obowiązkowy element dokumentu, konieczny z uwagi na unijne wymogi i koncepcje, lecz mało istotny z punktu widzenia interesów polskiej wsi i polskiego społeczeństwa. Także wśród 10 kluczowych wyzwań raportu M. Boniego *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Boni, 2009) brak kwestii środowiskowych. Trudno jest zatem przekonywać samorządy lokalne i mieszkańców gmin objętych siecią, że sieć Natura 2000 to dla nich szansa rozwoju, skoro nie jest priorytetem na poziomie kraju.

Gminy *naturowe*, jak wynika m.in. z badań ich budżetów i analizy innych danych statystycznych, nadszpodziewanie dobrze radzą sobie z nowymi ograniczeniami rozwojowymi. Nie oznacza to jednak, że wypełnianie narzuconych zobowiązań wobec ogółu społeczeństwa w postaci ochrony siedlisk i gatunków ma pozostać bez rekompensaty/ wynagrodzenia. Publiczne wsparcie prowadzi do internalizacji kosztów ochrony, która aby była skuteczna, nie powinna polegać li tylko na zapisie prawnym – to zbytne uproszczenie i naiwność myślenia. Nawet jeśli założyć, iż niechęć i negatywne oceny Natury 2000 są przejściowe i w niedługiej perspektywie społeczności lokalne *przywykną* do nowych warunków życia i zarobkowania, a państwo zaosz-

czędzi sobie wydatków (wystarczy tylko przecześć początkowe niezadowolenie), to taka strategia *chowania głowy w piasek* nie wydaje się ani skuteczna z punktu widzenia ochrony przyrody, ani sprawiedliwa społecznie (choć jest atrakcyjna od strony efektywności ekonomicznej na poziomie budżetu państwa – formalnie zapewnia ochronę siedlisk i gatunków przy minimalnych nakładach). To fakt, że ochrona przyrody jest znacznie tańsza niż odtwarzanie środowiska wcześniej zdegradowanego. Tym bardziej, jeśli za tę ochronę płać lokalne społeczności i nie ujawnia się to w budżecie centralnym. Nie ujawniają się też na żadnym z poziomów (lokalnym, regionalnym, krajowym, unijnym) koszty utraconych możliwości (alternatywne) prywatnych podmiotów gospodarczych, inwestorów, mieszkańców, samorządów. Tymczasem tylko podejście holistyczne i zintegrowane, kojarzące interesy wszystkich stron triady zrównoważonego rozwoju: 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 wielkiej wagi dóbr publicznych. Wówczas sieć Natura 2000 będzie w istocie przykładem rzeczywistej i praktycznej realizacji idei ochrony różnorodności biologicznej wspólnej dla wszystkich krajów UE oraz wyrazem społecznej potrzeby zachowania gatunków i siedlisk zagrożonych wyginięciem.

Obserwowana dezynwoltura w wyznaczaniu obszarów sieci i zarządzaniu nią oznacza nie tylko poważne opóźnienie w wypełnianiu unijnych obowiązków, ale przede wszystkim wymierne straty finansowe. Groźne konsekwencje ekonomiczne niesie ze sobą zwłaszcza brak rzetelnej inwentaryzacji przyrodniczej obszarów sieci Natura 2000 w początkowym kilkuletnim okresie wdrażania sieci. Zawyżone liczebności lub źle zlokalizowane siedliska i gatunki po weryfikacji mogą stać się problemem z punktu widzenia unijnych wymogów: okazać się bowiem może, że siedlisko bądź gatunek zniknęły, gdyż nie były odpowiednio skutecznie chronione. W efekcie państwo jest narażone na wysokie kary nakładane przez KE, a lokalne podmioty i społeczności są obciążone przez kilka, czy kilkanaście lat obowiązkiem i ekonomicznymi konsekwencjami ochrony nieistniejących nigdy wartości przyrodniczych.

W Polsce liczba i powierzchnia obszarów sieci Natura 2000 rośnie sukcesywnie od momentu powołania sieci, co nie oznacza, że nie było z tym problemów, a proces ekspansji przebiegał bez zakłóceń. Już samo wyznaczanie jej granic okazało się trudnym zadaniem, mimo iż już od dawna istnieje krajowy system obszarów chronionych, na których od lat prowadzone były badania przyrodnicze.

Praktykę funkcjonowania obszarów Natura 2000 można opisać opierając się na kilku podstawowych kryteriach: sprawności i rzetelności wyboru/ typowania elementów sieci; efektywności organizacji i zarządzania nią; skuteczności ochrony zlokalizowanych tam wartości przyrodniczych; adekwatności finansowania podejmowanych działań. Uzasadnieniem takiego doboru kryteriów jest fakt, że tylko system trafnie wyselekcjonowanych, z przyrodniczego punktu widzenia cennych obszarów, zarządzanych w warunkach godzenia wymogów ich funkcji ochronnej, społecznej i gospodarczej, przy wsparciu instrumentami/ mechanizmami finansowania pozwalającymi zarówno chronić siedliska i gatunki, jak i rekompensować skutki wprowadzonych ograniczeń podmiotom i społecznościom lokalnym, pozwoli zrealizować idee leżące u podstaw ustawodawstwa unijnego w zakresie różnorodności biologicznej. Można zatem wskazać cztery główne czynniki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania sieci Natura 2000 w przestrzeni społeczno-gospodarczej:

1. Instrumenty prawne – na tle poziomu prawa stanowionego w Polsce legislacja dotycząca Natury 2000⁵ przedstawia się zadowalająco, chociaż wydaje się, że krajowe akty prawne implementują rozwiązania unijne z przesadną zachowawczością. Unia Europejska w dyrektywach dotyczących Natury 2000 zawarła bowiem jedynie bardzo ogólne zapisy, wytyczające pewne kierunki, a nie zobowiązujące do przyjęcia konkretnych rozwiązań. Istota rzeczy tkwi zatem w logicznej i rozsądnej interpretacji prawa oraz unikaniu *mnożenia bytów*, a nie w przekonaniu, że każda nowa okoliczność czy powstający problem wymaga odrębnej regulacji prawnej.
2. Rozwiązania organizacyjne i zarządzanie na różnych poziomach – zarówno instytucje (np. GDOŚ powołana w 2008 r.), jak i narzędzia planistyczne (PZO/PO opracowywane od 2009 r.) tworzone są z dużym opóźnieniem w stosunku do wprowadzenia europejskiej sieci ekologicznej w Polsce (2004 r.). Nadal niejasna jest kwestia rzeczywistego, a nie tylko formalnego, instytucjonalnego podziału kompetencji, obowiązków i odpowiedzialności w kwestii zarządzania obszarami Natura 2000.
3. Akceptacja społeczna (zinstytucjonalizowanie) – zaniedbana sfera komunikacji społecznej owocuje nieufnością, obawami i niechęcią wobec nowej formy ochrony przyrody. Złe do-

świadczenia powinno złagodzić, chociaż pewnie nie przekreśli, zapowiadane uspołecznienie tworzenia PZO/PO i ofensywa informacyjno-edukacyjna. Należy także rozważyć szersze wdrożenie mechanizmu rekompensat oraz wskazanie jednostkom samorządowym i podmiotom gospodarczym nowych, ale sprawdzonych w krajach o większych doświadczeniach z gospodarowaniem na obszarach chronionych, możliwości rozwoju, a następnie ułatwienie ich wykorzystania.

4. Środki finansowe – dotychczasowe doświadczenia wskazują, że realizacja celów ochrony przyrody jedynie drogą zakazów i ograniczeń jest mało skuteczna w przeciwieństwie do połączenia rozwiązań prawnych z systemem zachęt ekonomicznych na zasadach dobrowolności, popartych edukacją. To zintegrowane podejście do zagadnienia ochrony wymaga jednak większych nakładów, m.in. na rekompensaty, zarządzanie siecią *naturową*, planowanie ochrony szeroko uwzględniające czynniki gospodarcze i społeczne. Ponieważ dostępne środki finansowe są i długo pozostaną zbyt małe do potrzeb oraz rozproszone, należy podnosić efektywność ich wykorzystania, co wymaga m.in. odpowiedniej koordynacji (w wymiarze czasowym, przestrzennym i technologicznym), przedsięwzięć realizowanych w ramach poszczególnych programów i polityk UE w kolejnych okresach programowania. Tymczasem w Polsce, gdzie dominuje podejście sektorowe nad przestrzennym, wyraźnie brakuje międzysektorowej integracji projektów na danym obszarze, dzięki której można osiągnąć efekt synergii. Również na poziomie UE nie zawsze zadbano o komplementarność/spójność różnych instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Owa szczupłość i dyspersja środków w ramach wielu instrumentów wymusza ciągłe doskonalenie się w sięganiu po unijne wsparcie i tzw. montażu finansowym.

Podsumowując: prawo jest dość poprawne, zarządzanie jest w organizacji, akceptacja społeczna – w planach, a finanse – w niedostatku i unijnym budżecie, wobec czego dobro publiczne, jakim jest niewątpliwie chroniona w ramach sieci Natura 2000 przyroda pozostaje niestety nadal prywatnym problemem lokalnych podmiotów i społeczności.

Literatura

1. BOŁTROMIUK A., Koncepcja systemu publicznego wsparcia rolnictwa na obszarach europejskiej sieci ekologicznej, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. Bołtromiuk A., Kłodziński M., IRWiR PAN, Warszawa 2011.

⁵ Umocowanie Natury 2000 w krajowym systemie prawnym to przede wszystkim *Ustawa o ochronie przyrody* z 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.) oraz *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* z 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227), a także wiele aktów wykonawczych (Habuda, 2011).

2. BOŁTROMIUK A., Przegląd oficjalnych stanowisk samorządów wobec sieci Natura 2000, w: *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, red. Bołtromiuk A., IRWiR PAN, Warszawa 2010.
3. BOŁTROMIUK A., 2010, Z badań nad świadomością ekologiczną polskiego społeczeństwa – refleksje ekonomisty, w: *Ekonomia i Środowisko* nr 2.
4. BONI M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
5. BORYS T., 2011, Sustainable Development – How to Recognize Integrated Order, w: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development* vol. 6, no 2, s. 75-81.
6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, EC COM 2004, 431 final.
7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, EC COM 2010, 672 final.
8. CZARNECKI A., Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców, w: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, red. Bołtromiuk A., IRWiR PAN, Warszawa 2011.
9. DACKO M., Model rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000, w: *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, red. Bołtromiuk A., IRWiR PAN, Warszawa 2011.
10. *Financing Natura 2000. Guidance handbook*. European Commission DG Environment, Brussels 2007.
11. GANTIOLER S., BRINK P., BASSI S., KETTUNEN M., McCONVILLE A., RAYMENT M., *Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network*, IEEP, Brussels 2010.
12. HABUDA A., Status obszarów Natura 2000 w prawie polskim i unijnym, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. Bołtromiuk A., Kłodziński M., IRWiR PAN, Warszawa 2011.
13. *Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich, założenia do 'Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa'*, MRiRW, Warszawa 2010.
14. KOZŁOWSKI S., Rola obszarów chronionych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania terenów wiejskich, w: *Rola obszarów chronionych w koncepcjach przestrzennego zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego*, red. Stasiak A. Biuletyn KPZK PAN 2001 z. 198.
15. KRAS E., 2011, The Deep Roots of Sustainability, w: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, vol. 6, no 1, s. 11-30.
16. KRUK R.W., De BLUST G., VAN APLEDOORN R.C., BOUWMA I.M., SIER A.R.J., *Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura 2000 sites. Main Report 2: Organizing the management in 27 EU Member States*. Alterra, INBO, CEH, 2010.
17. LICKIEWICZ M., Odzwierciedlenie aspektów środowiskowych w priorytetach Lokalnych Grup Działania województwa podlaskiego, w: *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, red. Bołtromiuk A., IRWiR PAN, Warszawa 2010.
18. LIRO A., TEDERKO Z., Potencjalne kierunki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach cennych przyrodniczo, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. Bołtromiuk A., Kłodziński M., IRWiR PAN, Warszawa 2011.
19. REDCLIFT M. R., 2009, Sustainable Development (1987 – 2005) – an Oxymoron Comes of Age, w: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development* vol. 4, no 1, s. 33-50.
20. SKOWROŃSKI A., 2006, Sustainable development as the perspective of further civilisation development, w: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, vol. 1, no 2, s. 47-57.
21. SZUJECKI A., Wielkopowierzchniowa ochrona przyrody w Lasach Państwowych, w: *Natura 2000. Szanse i zagrożenia*, zeszyt XLIX, IPWC, Warszawa 2010.
22. TEDERKO Z., 2010, Rozwój przedsiębiorczości na cennych przyrodniczo obszarach wiejskich, w: *Wieś i Rolnictwo* nr 1.
23. TUZIAK A., 2010, Socio-economic aspects of sustainable development on global and local level, w: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, vol. 5, no 2, s. 39-49.