

Alina Kulczyk
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

OBSZARY CHRONIONE A ROZWÓJ REGIONALNY

1. Wstęp

Wraz z rozwojem cywilizacji ewaluowały poglądy na temat pozycji i udziału środowiska w procesach gospodarowania. Rewolucja przemysłowa, jaka miała miejsce w XIX w., doprowadziła do nasilenia antropopresji, w wyniku której degradacji uległy znaczne, w tym również przyrodniczo cenne, obszary. W kolejnym stuleciu dostrzeżono konieczność przeciwdziałania stale rosnącym, negatywnym wpływom przemysłu na środowisko – z początkiem XX w. powstały nowoczesne rozwiązania prawne i organizacyjne służące ochronie przyrody. Dodatkowo, oprócz działań podejmowanych dotychczas jedynie na szczeblu krajowym i regionalnym, zaczęto tworzyć organizacje międzynarodowe zajmujące się ochroną przyrody w wymiarze globalnym [9, s. 7]. Dziś w literaturze przedmiotu spotykamy się z twierdzeniem, że w wieku XXI winno się realizować model zrównoważonego rozwoju.

W Polsce – podobnie jak w pozostałych krajach bloku wschodniego – ogromny wpływ na postrzeganie roli środowiska miała marksistowska teoria ekonomii. Marks nie uznawał wartości zasobów środowiska przyrodniczego – oparcie gospodarki centralnie planowanej na jego koncepcjach, przy jednoczesnym wyznaczeniu maksymalizacji poziomu industrializacji jako celu priorytetowego, spowodowało nadmierną eksploatację zasobów i marginalizowanie konieczności ochrony środowiska. Zdaniem autora równie problematyczna, jak stan środowiska otrzymany w spadku po socjalistycznej gospodarce, jest mentalność społeczeństw krajów Europy Środkowo-Wschodniej, charakteryzująca się przedmiotowym podejściem do przyrody. Niska świadomość ekologiczna w połączeniu z roszczeniową postawą

wobec środowiska naturalnego uwidacznia się chociażby w sposobie postrzegania obszarów ochronionych.

Zależności pomiędzy procesami gospodarczymi a środowiskiem naturalnym są oczywiste – ziemia jest bezspornie uznawana za czynnik produkcji. Problem w tym, jak wpływa na gospodarkę ustanowienie obszaru chronionego, powodujące ograniczenie lub nawet wyłączenie części ziemi z użytkowania.

2. Obszary chronione w Polsce

Obszary chronione są tworzone w celu ochrony przyrody. Warto więc na wstępie wyjaśnić, że przez to pojęcie rozumiemy ochronę wartości ekologicznych, naukowych, wychowawczych, estetycznych, historycznych i kulturowych w ramach funkcjonujących układów ekologicznych, przy założeniu, że na przyrodę składają się ekosystemy, zespoły, gatunki, pojedyncze osobniki reprezentujące litosferę, hydrosferę i pedosferę, wraz z całym krajobrazem naturalnym i kulturowym [6, s. 13]. Formy ochrony przyrody w Polsce podlegają ustawowej regulacji¹ – wyróżniamy ochronę obszarową, ochronę gatunkową rzadkich i zagrożonych zwierząt i roślin oraz ochronę indywidualną. Z punktu widzenia wpływu na procesy gospodarcze najistotniejsze są wszystkie cztery warianty ochrony obszarowej – parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu.

Parki narodowe są najwyższą formą prawną ochrony przyrody, tworzoną w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ustawodawca określa², że park obejmuje obszar chroniony, wyróżniający się szczególnymi wartościami naukowymi, przyrodniczymi, społecznymi, kulturowymi i wychowawczymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegają całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu. Park z mocy prawa otoczony jest otuliną – strefą ochronną, stanowiącą swojego rodzaju bufor izolujący od szkodliwego wpływu otoczenia. Obszar parku jest wyjęty spod normalnych reguł gospodarowania – nadrzędną jego funkcją jest ochrona przyrody, a pozostałe, podporządkowane jej, to:

- naukowa – park jest miejscem badań naukowych prowadzonych zarówno przez zatrudnianych pracowników naukowo-badawczych, jak i naukowców z zewnętrznych placówek,
- turystyczna – obszar parku jest pod pewnymi warunkami udostępniany do zwiedzania i wypoczynku,
- dydaktyczno-edukacyjna – obejmuje prowadzenie muzeów przyrodniczych, wydawanie literatury oraz edukację ekologiczną,

¹ Z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 (Dz.U. nr 92 poz. 880).

² Definicja parku narodowego zawarta w polskim prawodawstwie spełnia standardy zawarte w postanowieniach International Union of Conservation of Nature and Natura Resources (World Conservation Union).

- kulturowo-historyczna – obejmuje działania mające na celu wspieranie miejscowego folkloru oraz opiekę nad miejscami historycznymi i pamięci narodowej [6, s. 17].

Strategia funkcjonowania parku zawarta jest w zatwierdzanym przez ministra w drodze rozporządzenia 20-letnim planie ochrony. Plan ten reguluje całościowo kształt funkcjonowania parku, zawiera podział terenu parku na obszary objęte ścisłą, częściową lub krajobrazową ochroną oraz zasady ich udostępniania [7, s. 112].

Rezerваты przyrody – według ustawowej definicji – są to obszary obejmujące zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienione ekosystemy, określone gatunki roślin i zwierząt, elementy przyrody nieożywionej mające istotną wartość ze względów naukowych, przyrodniczych, kulturowych bądź krajobrazowych. Rezerваты te tworzone są w drodze rozporządzenia wydanego przez wojewodę lub ministra właściwego ds. środowiska. Wyróżnia się rezerваты „leśne, torfowiskowe, łąkowe, stepowe, słonoroślne, faunistyczne, florystyczne, wodne, krajobrazowe i przyrody nieożywionej” [7, s. 116]. Podobnie jak w przypadku parków narodowych, funkcjonowanie rezerwatu oparte jest na 20-letnim planie ochrony znajdującym odzwierciedlenie w planach zagospodarowania przestrzennego.

Parki krajobrazowe – ustawodawca określa, że są to obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, celem zaś ich utworzenia jest zachowanie, popularyzowanie i upowszechnianie tychże wartości w warunkach racjonalnego gospodarowania. Są one tworzone w drodze rozporządzenia wojewody i działają w oparciu na 20-letnich planach ochrony określających „cele ochrony, obszary na których mają być realizowane specjalne działania ochronne, zakres tych prac, zasady udostępniania terenu dla celów turystycznych, rekreacyjnych, dydaktycznych i gospodarczych” [7, s. 124].

Obszary chronionego krajobrazu – w myśl definicji zawartej w ustawie obejmują one wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów. Zagospodarowanie tych systemów powinno zapewnić stan względnej równowagi przyrodniczej. Obszary chronionego krajobrazu tworzone są w drodze rozporządzenia wojewody lub uchwały rady gminy. Ich funkcjonowanie ma znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia planowania przestrzennego – procesy gospodarcze nie podlegają tu restrykcyjnym ograniczeniom (wyklucza się jedynie tzw. przemysł uciążliwy). Twórcom omawianej formy przyświecała idea ochrony znacznych powierzchni krajobrazu charakterystycznego dla danego regionu, mającego duże znaczenie dla turystyki [8, s. 13].

Wspólną cechą wszystkich trzech pierwszych form ochrony jest to, że opierają się na 20-letnich planach. Przyjęcie takiej perspektywy czasowej zwraca uwagę na fakt, że dla przyrody czas liczy się w innych kategoriach niż dla życia gospodarczego.

3. Wpływ obszaru chronionego na rozwój regionu

Powiązania pomiędzy procesami gospodarczymi a ochroną przyrody są w polskim prawodawstwie widoczne, poczynwszy od najwyższego rangą aktu prawnego – Konstytucji RP. Ustawodawca zawarł w nim stwierdzenie o realizowaniu przez polską gospodarkę koncepcji zrównoważonego rozwoju, a więc modelu rozwoju, w którym równoprawnie traktuje się bieżące i przyszłe potrzeby społeczne oraz łączy troskę o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego z postępowaniem cywilizacyjno-ekonomicznym [2, s. 274]. Jednym z elementów ochrony przyrody jest tworzenie ww. obszarów ochronnych.

Istotne skutki utworzenia obszaru chronionego z punktu widzenia regionalnych procesów gospodarowania wynikają przede wszystkim z postanowień ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (DzU nr 89, poz. 415). Ustawa ta zobowiązuje samorządy do uwzględniania przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń zawartych w planach ochrony utworzonych dla obszarów chronionych. Plany ochrony mają charakter nadrzędny – jeśli więc występują różnice pomiędzy nimi a miejscowym planem zagospodarowania, to gmina jest zobowiązana dostosować swój plan.

Uznanie określonego terenu za obszar chroniony niesie za sobą skutki wpływające na strukturę branżową i specjalizację regionu. Z jednej strony następuje wyłączenie terenu chronionego z powszechnych zasad gospodarowania, przejawiające się poprzez różne ograniczenia, z drugiej zaś teren ten może być stymulatorem rozwoju przemysłu turystycznego czy też miejscem produkcji ekologicznie czystej żywności [5, s. 21-25].

Na obszarach chronionych występuje bezwzględny zakaz lokalizacji obiektów uciążliwych dla środowiska (przy jednoczesnym zaostrzeniu kryteriów uznawania inwestycji za szkodliwe). Ponadto w parkach narodowych i rezerwach można budować jedynie obiekty służące celom parku lub rezerwatu. Zaostrzone normy dotyczące emisji zanieczyszczeń powietrza obejmują oba rodzaje parków i rezerwatów, normy dotyczące natężenia hałasu obejmują również obszary chronionego krajobrazu. Poza powszechnie obowiązującymi normami organ ustanawiający obszar chroniony tworzy regulacje właściwe dla danego obszaru, korzystając przy tym z katalogu zakazów wyspecyfikowanych przez ustawodawcę. Najważniejsze z zakazów dotyczą: polowań na dziką zwierzynę, zbioru dziko rosnących roślin, korzystania z pojazdów mechanicznych oraz prowadzenia działalności gospodarczej poza miejscami do tego wyznaczonymi [1, s. 73-75]. Ograniczenia użytkowania zasobów przyrody są najbardziej restrykcyjne w rezerwach przyrody, najbardziej liberalne zaś – w obszarach chronionego krajobrazu.

Należy zwrócić uwagę, że realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga stałego monitorowania sprzężeń zwrotnych zachodzących pomiędzy środowiskiem a opartych na nim kierunkach rozwoju. Oznacza to, że nawet w odnie-

sieniu do obszarów nie objętych ochroną procesy gospodarcze muszą respektować ograniczenia wynikające z pojemności inwestycyjnej środowiska naturalnego.

Istotą rozwoju regionalnego jest „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej [...] definiowany głównie poprzez pryzmat zmian w następujących jego komponentach: potencjałe gospodarczym, strukturze gospodarczej, środowisku przyrodniczym, zagospodarowaniu infrastrukturalnym, ładzie przestrzennym, poziomie życia mieszkańców i zagospodarowaniu przestrzennym” [4, s. 15]. Spór na temat wpływu obszarów chronionych na życie gospodarcze regionu dotyczy zwykle parków narodowych i krajobrazowych, a opiera się najczęściej na ograniczeniach w ruchu turystycznym i rozbudowie infrastruktury niezbędnej do jego obsługi. Dzieje się tak dlatego, że między poziomem ograniczeń a stopniem atrakcyjności turystycznej występuje proporcjonalna zależność powodująca nieuchronne konflikty pomiędzy funkcją ochrony a funkcją gospodarczą, jaka może być realizowana na terenie obszaru chronionego. Ponadto parki są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, stanowią więc łatwo identyfikowalnego „przeciwnika” na drodze do nieograniczonego wykorzystywania zasobów przyrodniczych.

Zaliczenie obszaru chronionego do grupy czynników wspierających lub hamujących rozwój jest w dużej mierze zależne od nastawienia społeczności lokalnej do faktu jego istnienia. Powierzchnia obszarów chronionych w Polsce i na świecie systematycznie wzrasta, stąd należy się skłonić ku trendom zakładającym włączenie – pod warunkiem realizowania jedynie funkcji nie zagrażających wartościom środowiskowym – obszarów chronionych do sfery gospodarczej [1, s. 86-89].

Jeśli społeczność lokalna (przy współpracy władz samorządowych) potrafi wykorzystać funkcjonowanie w regionie obszaru chronionego poprzez chociażby wykreowanie na jego podstawie marki regionu, nawiązywanie współpracy z innymi regionami obejmującymi obszary chronione, pozyskiwanie środków z rozlicznych funduszy wspierających ochronę przyrody, to obszar ten będzie postrzegany jako źródło dodatkowych korzyści. Gorzej, jeśli obszar chroniony jest postrzegany jako niechciany twór blokujący inwestycje gospodarcze. Korzeni antagonistycznych postaw wobec ograniczeń nakładanych przez plany ochrony należy się doszukiwać w wieloletnich przyzwyczajeniach polskiego społeczeństwa do nieprzestrzegania zapisów planów zagospodarowania przestrzennego. Jednym z przykładów może być zawłaszczanie atrakcyjnych obszarów na potrzeby Funduszu Wczasów Pracowniczych, bez względu na jakiegokolwiek ograniczenia. Ośrodki FWP są często zlokalizowane w miejscach bardzo atrakcyjnych, lecz całkiem niezgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego. Skutek tego jest taki, że inwestorzy domagają się udostępnienia terenów wokół ośrodków, te zaś często okazują się być terenami podlegającymi ochronie [3, s. 212].

W przypadku parków narodowych czynnikiem konfliktogennym może być sposób powoływania dyrektorów parków i nadane im uprawnienia. Dyrektor jest powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska i nie podlega wojewo-

dzie. Można nawet stwierdzić, że na terenie parku (w kwestii ochrony przyrody) ma on uprawnienia równe wojewodzie. Władze samorządowe nie mają więc bezpośredniego wpływu na zarządzanie parkiem narodowym – jest on swojego rodzaju niepodległą wyspą. Jeśli wystąpi brak porozumienia pomiędzy władzami parku a samorządem, to teren parku może w krótkim czasie stać się przedmiotem konfliktu przestrzennego.

Jakkolwiek sposób, w jaki obszar chroniony wpływa na życie gospodarcze może być przedmiotem dyskusji, to jego wpływ na jakość życia mieszkańców regionu jest oczywisty. Obszar chroniony zapewnia miejsce wypoczynku, rekreacji, a poprzez dodatkowe ograniczenia norm emisji zanieczyszczeń i natężenia hałasu wpływa na ogólną poprawę stanu środowiska, poprawiając w efekcie jakość otoczenia człowieka.

4. Podsumowanie

Utworzenie obszaru chronionego doprowadza do modyfikacji struktury branżowej i specjalizacji regionu, przy czym siła oddziaływania obszaru chronionego jest wprost proporcjonalna do kategorii, do której dany obszar jest zaliczany. Instrumenty administracyjno-prawne są w stanie w szybkim czasie wyeliminować lub ograniczyć uciążliwą dla środowiska działalność gospodarczą, ale mentalności ludzi nie zmieni się rozporządzeniem czy ustawą. Problemy pojawiające się przy okazji funkcjonowania obszarów chronionych wyraźnie wskazują, że brak akceptacji ze strony społeczności lokalnych prowadzi do uznawania obszaru chronionego za hamulec rozwoju i w efekcie do ostrych konfliktów przestrzennych.

Mówi się, że las rośnie powoli, a płonie szybko, warto więc zastanowić się, jak w sposób racjonalny włączyć do sfery gospodarczej obszary chronione, nie powodując przy tym nieodwracalnych strat środowiskowych. Krótkotrwały interes gospodarczy nie jest przecież wart utraty dziedzictwa przyrodniczego.

Literatura

- [1] Bołtromiuk A., *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania obszarów chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- [2] Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [3] Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989.
- [4] Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- [5] Kupiec L., *Gospodarka przestrzenna. Ekonomika regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1999.
- [6] Lubczyński L., *Ochrona przyrody w Polsce i na świecie*, [w:] *Polskie parki narodowe na weekend*, Pascal, Bielsko-Biała 2000.

- [7] Pawlaczyk P., Jermoczek A., *Poradnik lokalnej ochrony przyrody*, Wydawnictwo Lubuskiego Klubu Przyrodników, Świebodzin 2000.
- [8] Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody a samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1993.
- [9] Radziejowski J. (red), *Obszary chronione w Polsce*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1996.

PROTECTED AREAS VERSUS REGIONAL DEVELOPMENT

Summary

Along with the development of civilisation, the views on the role of environment in economic processes have evolved. The 20th century brought new organisational and legal solutions for efficient protection of natural heritage. In Poland there are different ways of conservation and protection of the environment – the most important ones are: national parks, nature reserves, national scenic areas and protected landscape areas. Inclusion of protected areas into a group of factors stimulating or destimulating the regional development depends on the approach of local community. The area of protected areas in Poland and the world keeps growing and therefore it seems reasonable to support the trend for allowing business activities into the areas on condition that the activities are not harmful to the environment.