

INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU
INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Zrównoważony rozwój dokonuje się tam, gdzie ludzie przewidują ograniczenia związane ze skończonością Planety i niezależnym od człowieka rytmem przyrody. Jest strategią osiągania godnego życia w ramach tego, co jest fizycznie i biologicznie możliwe. Polega ona na integrowaniu działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych warunkujących życie biologiczne na Ziemi, a jej celem jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Dekada Edukacji na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

została ogłoszona przez Organizację Narodów Zjednoczonych 1 marca 2005 r., a do promowania i koordynowania działań podejmowanych w jej ramach wyznaczono UNESCO. Głównym celem Dekady jest integracja zasad, wartości i praktyk zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach edukacji i oświaty. Edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju ma prowadzić do respektowania godności ludzkiej, poszanowania różnorodności, ochrony środowiska naturalnego i zasobów naszej planety, a jej wdrażanie ma służyć zmianie zachowań na takie, które będą tworzyć bardziej zrównoważoną przyszłość, polegającą na: integralności przyrodniczej, żywotności gospodarczej i aktywności społecznej dla potrzeb obecnego pokolenia i przyszłych pokoleń.

Ważne linki: www.unesco.org/education/desd www.unesco.pl
www.gdrc.org/sustdev/un-desd www.unic.un.org.pl/edukacja_rozwoj

JAK ZAPEWNIĆ ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY TERENÓW OTWARTYCH?



INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU
INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ul. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa, Poland
tel. (+48-22) 851-04-02, -03, -04
fax (+48-22) 851-04-00
e-mail: ine@ine-isd.org.pl <http://www.ine-isd.org.pl>



eko-herkules

PROGRAM AKTYWNEJ EDUKACJI
NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wydawca:

Instytut na rzecz Ekorozwoju
ul. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa
tel. 022 851 04 02, -03, -04, faks 022 851 04 00
e-mail: ine@ine-isd.org.pl, <http://www.ine-isd.org.pl>

Instytucje i osoby pragnące wesprzeć działalność na rzecz ekorozwoju
mogą dokonywać wpłat na konto: Bank PeKaO SA, II Oddział w Warszawie
wpłaty w PLN: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197

Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją nienastawioną na zysk, mającą status fundacji. Instytut powstał w 1990 r. z inicjatywy kilku członków Polskiego Klubu Ekologicznego jako jedna z pierwszych instytucji typu *think-tank* w regionie Europy Środkowo-Wschodniej; jest członkiem European Environmental Bureau (EEB). InE zajmuje się propagowaniem, rozwijaniem i wdrażaniem zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju). W swojej działalności kieruje się misją: budowania pozytywnych relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska oraz występowania w interesie obecnego i przyszłych pokoleń. Instytut na rzecz Ekorozwoju współpracuje z krajowym i europejskim ruchem pozarządowym. Instytut ma doświadczenie w tworzeniu strategii ekorozwoju wspólnie ze społecznościami lokalnymi – samorządami i ich partnerami społecznymi, organizacjami ekologicznymi oraz działającymi w otoczeniu biznesu. Opracowania InE wykorzystują parlamentarzyści, administracja rządowa i samorządowa, naukowcy, studenci i uczniowie.

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

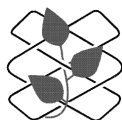
DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa

© Copyright by Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009

Praca oddana do druku w maju 2009 r.

ISBN 978-83-7556-216-3
EAN 978875562163

Wydrukowano na papierze ekologicznym



Instytut na rzecz Ekorozwoju

Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów otwartych?

Koordinacja:
Jolanta Kamieniecka

Współpraca:
Franciszek Jackl

Nadzór merytoryczny:
Bożenna Wójcik

Zeszyt nr 4 serii:
„Innowacyjne myślenie kluczem do zrównoważonego rozwoju”,
z projektu:

Eko-Herkules. Program aktywnej edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju

dofinansowanego ze środków:



**Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej**

Warszawa 2009

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie – <i>Jolanta Kamieniecka, Bożenna Wójcik</i>	3
Problemy zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich – między rozkwitem, peryferyzacją a degradacją – <i>Mariusz Kisowski</i>	6
Koncepcja zrównoważonego rozwoju – impuls czy pułapka dla ochrony przyrody – <i>Andrzej Mizgajski</i>	18
Zrównoważony rozwój terenów otwartych – punkt widzenia ekonomisty – <i>Małgorzata Słodowa-Hełpa</i>	22
Wartość terenów otwartych – między sentymentem a pieniądzem – <i>Piotr Matczak</i>	27
Omówienie dyskusji – <i>Bożenna Wójcik</i>	31
Podsumowanie debaty – <i>Bożenna Wójcik</i>	35
ZAŁĄCZNIK – Informacja o projekcie „Eko-Herkules”	37

WPROWADZENIE

*Jolanta Kamieniecka*¹

*Bożenna Wójcik*²

Innowacyjność jest dziś synonimem nowoczesności w każdej skali – od firmy, poprzez regiony i państwa, do grup państw, takich jak Unia Europejska. Wszyscy poszukują nowych rozwiązań, które przyczyniłyby się do uzyskania przewagi konkurencyjnej na rynku i tym samym podniosły poziom rozwoju gospodarczego i społecznego, a zatem zapewniły wysoką jakość życia. W tych poszukiwaniach aspekt środowiskowy (ekologiczny) jest zdecydowanie słabo akcentowany, czasem wręcz ignorowany. Zrównoważony rozwój wymaga tymczasem, by innowacyjność postrzegać jako eko-innowacyjność we wszystkich przypadkach gdy to jest tylko możliwe. Takie podejście obejmuje sfery produktów i technologii, ale także organizacji oraz zachowań konsumentów, prowadząc do wzrostu jakości życia przy malejącym zużyciu zasobów naturalnych i coraz mniejszym zanieczyszczeniu środowiska.

Mając to na uwadze, Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) podjął się organizacji – w ramach szerokiego *Programu aktywnej edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju* pod nazwą „Eko-Herkules”³ – czterech debat, w których eko-innowacyjność została skonfrontowana z rozwojem energetyki, transportu oraz układów przestrzennych: terenów zurbanizowanych i terenów otwartych. Wymienione cztery dziedziny stały się tematami czterech debat, kolejno w Lublinie, Łodzi, Warszawie i Poznaniu. Każdą z nich rozpoczynał referat eksperta – merytoryczne tło debaty – naświetlający zachodzące procesy i zjawiska, prezentujący wybrane problemy w dziedzinie stanowiącej przedmiot debaty. Zadaniem trzech ekspertów występujących w panelu było ustosunkowanie się do przedstawionych tez z przyrodniczego, gospodarczego i społecznego punktu widzenia. Następnie odbywała się otwarta dyskusja z udziałem przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych i społecznych, środowisk naukowych i akademickich (w tym studentów), administracji publicznej, instytucji finansowych, związków zawodowych, przedsiębiorców, polityków krajowych i działających na forum Unii Europejskiej oraz dziennikarzy. Debaty gromadziły osoby zainteresowane ogólną problematyką zrównoważonego rozwoju lub wybranymi zagadnieniami, istotnymi z punktu widzenia wdrażania jego zasad w dziedzinie czy sferze, której dotyczyła debata.

¹ Geograf, specjalista Instytutu na rzecz Ekorozwoju ds. turystyki i strategii rozwoju regionalnego.

² Wieloletni pracownik, obecnie współpracownik Instytutu na rzecz Ekorozwoju. Geograf, specjalistka w zakresie analiz środowiskowych oraz ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w kontekście integracji europejskiej oraz ocen oddziaływania na środowisko.

³ Informacja o Programie „Eko-Herkules” w załączniku.

Wystąpienia ekspertów i podsumowania dyskusji publikowane są w poszczególnych zeszytach edukacyjnych w serii „Innowacyjne podejście do zrównoważonego rozwoju”. Upowszechnianie wyników debat służy osiągnięciu następujących celów edukacyjnych:

- zachęceniu do postrzegania i rozwiązywania problemów rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska w sposób całościowy, zintegrowany, a nie wybiórczy;
- dostarczaniu wiedzy na temat innowacyjnych rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi w energetyce, transporcie, na terenach zurbanizowanych i terenach otwartych;
- informowaniu o stanowiskach i argumentacji różnych grup społecznych w odniesieniu do wymienionych zagadnień.

Niniejsza publikacja jest zapisem debaty poświęconej terenom otwartym. Odbyła się ona 9 marca 2009 r. w Poznaniu. Partnerem w jej zorganizowaniu był Zakład Geografii Kompleksowej i Kartografii Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wzięło w niej udział ponad 85 osób zainteresowanych współczesnymi problemami terenów otwartych i zrównoważonym rozwojem. Głównym prelegentem był Mariusz Kistowski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, który przedstawił uczestnikom spotkania swoją ocenę problemów przestrzennych terenów otwartych w Polsce. W części panelowej wzięli udział trzech eksperci poznańskiego środowiska naukowego: Andrzej Mizgajski, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Małgorzata Słodowa-Helpa, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego i dr Piotr Matczak z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Debatę w imieniu Instytutu na rzecz Ekorozwoju prowadzili Andrzej Kassenberg, prezes InE i Bożenna Wójcik.

W ramach przygotowań merytorycznych do debaty określono w InE jej zakres tematyczny i sformułowano pytania do ekspertów. Eksperta wiodącego poproszono o przedstawienie głównych procesów i zjawisk zachodzących na terenach otwartych, a mających charakter konfliktów przestrzennych istotnych dla przyszłości zasobów tych terenów i funkcjonowania środowiska w przyszłości, a więc stanowiących problemy na ścieżce zrównoważonego rozwoju tych terenów. Panelistów proszono o ustosunkowanie się do tych procesów z przyrodniczego, ekonomicznego i społecznego punktu widzenia oraz o wskazanie, które z tych procesów są szczególnie niekorzystne z perspektywy dziedzin, jakimi się zajmują. Problemy wybrane przez Instytut nie są nowe i nie występują tylko w Polsce, ale prowadzony przez InE monitoring zjawisk związanych ze zrównoważonym rozwojem wskazywał na duże nasilenie w ostatnich latach zjawisk niekorzystnych w tym zakresie, a także na trudności z ich rozwiązywaniem.

Określenie tereny otwarte nie jest przez wszystkich tak samo rozumiane, nie jest to termin formalnie zdefiniowany. Na użytek projektu „Eko-Herkules” jako tereny otwarte uznajemy wszystkie tereny niezabudowane – w przewadze znajdują się one na terenach wiejskich, poza granicami administracyjnymi miast, ale nie tylko, znajdu-

ją się też w ich obrębie. Stąd niekiedy prawie zamiennie stosowanie terminów tereny otwarte i obszary wiejskie – w dużym stopniu pokrywają się one, ale nie jest to jednak dosłownie to samo. Przestrzeń terenów otwartych sprowadzana jest w decyzjach rozwojowych głównie do jej wymiaru fizycznego (traktowana jako zasób gruntów do szybkiego wykorzystania inwestycyjnego), a pomija się jej inne wartości – przyrodniczo-krajobrazowe i społeczne. Traktuje się ją więc na ogół przedmiotowo a nie podmiotowo, a więc nie jako zasób, który ma wartość samą w sobie i z którego mają również korzystać następne pokolenia. Jest obawa, że będziemy powtarzać większość błędów krajów zachodnich w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią terenów otwartych.

Niniejsza publikacja zawiera: wprowadzenie, wystąpienia prelegenta wiodącego i panelistów oraz omówienie dyskusji i ogólną impresję na temat jej wyników. Teksty w niej zamieszczone mają charakter autorski i nie muszą wyrażać stanowiska Instytutu na rzecz Ekorozwoju.

Przygotowanie i przeprowadzenie debat oraz opublikowanie ich wyników było możliwe dzięki dofinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, któremu tą drogą Instytut na rzecz Ekorozwoju serdecznie dziękuje.

PROBLEMY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TERENÓW WIEJSKICH – MIĘDZY ROZKWITEM, PERYFERYZACJĄ A DEGRADACJĄ

Mariusz Kistowski⁴

Wstęp

Obszary otwarte (niezabudowane) stanowią 95% przestrzeni kraju, a tereny wiejskie 93%. Tu zachodzi większość procesów naturalnych, a także duża część procesów społecznych i gospodarczych. Mimo to, rola tych terenów jest nie w pełni doceniana, co wynika m.in. z faktu, że ponad 61% ludności Polski mieszka w miastach, które pod względem administracyjnym zajmują tylko niespełna 7% powierzchni kraju. W miastach koncentruje się działalność społeczno-gospodarcza i infrastruktura, jednak poza aktywnością antropogeniczną i zagospodarowaniem, przenikają je tereny otwarte (leśne, parkowe, rolnicze, mokradłowe), których utrzymanie stanowi jeden z podstawowych warunków kreowania wysokiej jakości życia. Inny powód niedowartościowania przestrzeni wiejskiej, to jej traktowanie głównie w kategoriach ekonomicznych. Wraz z oddalaniem się od centrów miast spadają ceny gruntów, oraz wartość produktów i usług wytworzonych na jednostkę powierzchni. Rzecz w tym, że funkcje terenów wiejskich oraz istniejąca w ich obrębie przestrzeń nie zawsze przeliczalne są wprost na pieniądze, a czasem jest to zupełnie niemożliwe.

Funkcje terenów wiejskich

Dawniej tereny otwarte były traktowane jako przestrzeń dostarczająca żywność i surowce mieszkańcom miast. Pochodziły one z gruntów rolnych, kompleksów leśnych, rzek i zbiorników wodnych. Rozwój społeczeństw oraz wzrost ogólnego poziomu zamożności i potrzeb ludzi, wykreował wiele nowych funkcji tych obszarów lub też ludzie uświadomili sobie, że odgrywają one podstawową rolę w regulowaniu prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego. Dla miast – kumulatorów i głównych źródeł antropopresji, wieś zaczęła stanowić przeciwwagę – neutralizator negatywnej działalności ludzi w środowisku.

⁴ Profesor Uniwersytetu Gdańskiego, pracownik naukowy Instytutu Geografii UG. Geograf, zaangażowany w działalność naukową i społeczną na polu ochrony i kształtowania środowiska, w szczególności przyrody i krajobrazu, zajmujący się m.in. zagadnieniami zrównoważonego rozwoju oraz przyrodniczymi podstawami planowania przestrzennego.

Funkcja produkcyjna obszarów wiejskich oparta jest na ich potencjale biotycznym. Historycznie wylesiane dla potrzeb rolnictwa były tereny o najkorzystniejszych warunkach glebowych (T. Stuczyński i in., 2007). Uprawa i hodowla wkraczały w doliny rzeczne i tereny aluwialne. Współcześnie stanowią one zróżnicowane funkcjonalnie regiony produkcji rolniczej. W Polsce produkcja rolna rozwija się nadal także w regionach o mniejszej przydatności rolniczej (G. Węclawowicz i in., 2006). Zarysowują się nowe kierunki produkcji roślinnej, np. uprawa roślin energetycznych (topinambur, wierzba, topola lub rzepak jako surowiec do biopaliw), co może w przyszłości zmienić strukturę upraw z konsumpcyjnych na przemysłowe, a także spowodować negatywne skutki w środowisku przyrodniczym.

Zasoby leśne koncentrują się w większości na terenach z glebami mniej przydatnymi dla rolnictwa (piaszczystymi, organogenicznymi) lub też na mniej dostępnych: górskich, wyżynnych i częściowo pojeziernych. Zasoby drzewne Polski szybko przyrastają – w ciągu 40-lecia 1967-2007 zwiększyły się z około 1100 do 1900 mln m³. Od ponad 20 lat prowadzone są próby ekologizacji gospodarki leśnej (szczególnie w obrębie leśnych kompleksów promocyjnych), jednak dotychczas nie są one w pełni udane. Problemy na światowym rynku drzewnym spowodowały w I połowie obecnej dekady trudności ekonomiczne w leśnictwie, jednak nadal stanowi ono jeden z głównych kierunków gospodarki na terenach wiejskich.

W obszarach otwartych koncentrują się prawie w całości zasoby wodne kraju, zarówno powierzchniowe, jak i podziemne. Funkcje hydrologiczne obszarów wiejskich w sytuacji znacznego deficytu zasobów wodnych Polski (głównie w centralnej części kraju), należą do kluczowych dla społeczeństwa i środowiska. Bogate zasoby wód podziemnych występują w wielu częściach kraju, szczególnie na niżu (B. Paczyński, 2002), a wód powierzchniowych, na terenach pojeziernych i górskich. Zasoby te pełnią też funkcje produkcyjne dla rybactwa śródlądowego.

Na terenach wiejskich koncentruje się także wydobywanie większości surowców budowlanych (piasek, żwir, glina, gazy) oraz części innych surowców mineralnych (węgiel brunatny i kamienny w Zagłębiu Lubelskim, miedź, do niedawna siarka). Działalność górnicza stanowi jeden z podstawowych czynników przeobrażających wszystkie elementy środowiska przyrodniczego, jak również strukturę społeczną i gospodarczą obszarów wiejskich.

Paleta produkcyjno-zasobowych funkcji terenów wiejskich, coraz częściej uzupełniana jest funkcjami usługowymi. Wśród nich można wyróżnić zarówno usługi o charakterze komunalnym (społecznym), jak i tzw. usługi ekosystemowe (*ecosystem services*), dostarczane społeczeństwu przez środowisko. Najpowszechniejszą z nich jest atrakcyjność i przydatność dla turystyki i rekreacji. Pod względem atrakcyjności przyrodniczej najwyższe walory reprezentuje strefa nadmorska i obszary górskie, a w dalszej kolejności tereny pojeziernie i wyżynne. Znacznym potencjałem cechują się kompleksy leśne i mokradła Polski wschodniej. Tu też znajduje się więcej niż na pozostałym obszarze kulturowych atrakcji turystycznych.

Od kilkunastu lat jedną z podstawowych funkcji obszarów otwartych w otoczeniu dużych i średnich miast, jest osadnictwo (mieszkalnictwo). Suburbanizacja stanowi jeden z najbardziej negatywnych procesów związanych z transformacją społeczno-gospodarczą państwa i wynikającym z niej wzrostem zamożności społeczeństwa. Dotyczy kilku procent powierzchni kraju, ale w części regionów obejmuje dużo większy odsetek terenów wiejskich.

Obszary otwarte pełnią kluczową rolę środowiskotwórczą, regulując prawidłowe funkcjonowanie przestrzeni przyrodniczej. Lasy oraz zadrzewienia kształtują warunki klimatyczne i aerosanitarne i ograniczają procesy erozyjne oraz migrację zanieczyszczeń do wód. Mokradła uczestniczą w regulacji stosunków wodno-wilgotnościowych oraz tworzą korzystne warunki dla rozwoju roślinności. Wyższa w porównaniu z miastami jest tu różnorodność biologiczna roślin, grzybów i zwierząt oraz naturalność środowiska, co sprzyja utrzymaniu zrównoważonych procesów ekologicznych, uzyskiwaniu naturalnych produktów wysokiej jakości czy zamieszkaniu i wypoczynkowi w zdrowym środowisku. Te funkcje regulacyjne środowiska są bardzo ważne, aby je zachować człowiek wprowadza obszarową (konserwatorską) lub czynną ochronę przyrody, a więc przypisuje terenom wiejskim funkcje ekologiczne (ochronne). Ponad 30% obszarów wiejskich zostało objętych obszarową ochroną przyrody o zróżnicowanym reżimie. Niestety, skuteczność tej ochrony, poza rezerwatami przyrody, parkami narodowymi i obszarami Natura 2000, jest niska. Funkcje ekologiczne często przegrywają z produkcyjnymi lub usługowymi.

Unikatowa wartość krajobrazu wsi to pełnienie funkcji estetyzujących. Na terenach otwartych wiele tych walorów zostało zachowanych w formie krajobrazu naturalnego, seminaturalnego lub harmonijnego krajobrazu kulturowego, w związku z czym szczególnie tu ważna jest ochrona tych walorów, której głównym instrumentem jest zrównoważone planowanie przestrzenne.

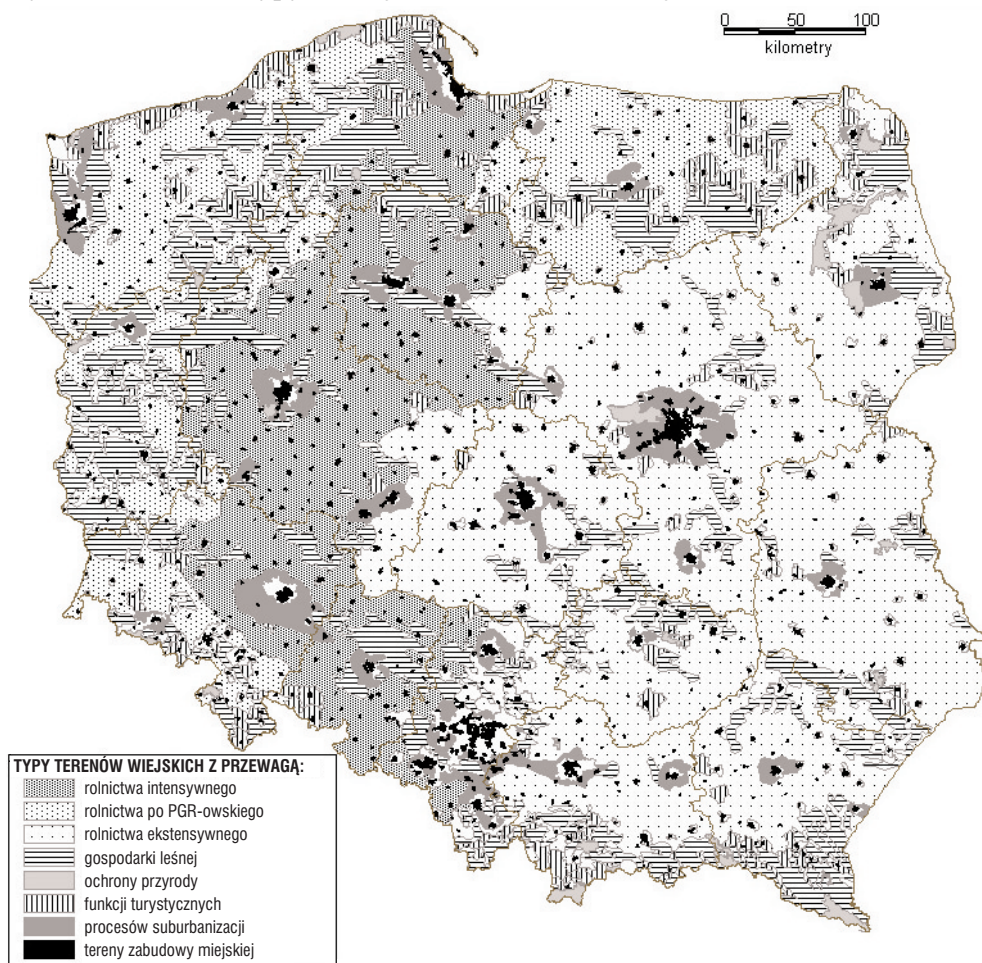
Typy obszarów wiejskich

Naturalne i kulturowe warunki rozwoju terenów wiejskich, tworzące na obszarze kraju dużą mozaikę, kreują podstawę dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione zróżnicowanie funkcjonalne obszarów wiejskich Polski, pozwala na wskazanie kilku podstawowych ich typów, wykazujących swoiste problemy (ryc. 1). Znajdują się wśród nich:

1. Obszary z dominującą funkcją rolniczą, które można podzielić na:
 - najsilniej rozwinięte ekonomicznie tereny o funkcjach rolniczych, cechujące się wysoką kulturą rolną, prawidłową strukturą demograficzną i stosunkowo wysokimi dochodami ludności, obejmujące Wielkopolskę, Opolszczyznę, część Pomorza (głównie Kaszuby) oraz Dolnego Śląska oraz województw kujawsko-pomorskiego i łódzkiego;

- wiejskie tereny po PGR-owskie, głównie na Pomorzu Środkowymi i Zachodnim, Dolnym Śląsku oraz Warmii i Mazurach – z dominacją gospodarstw wielkoobszarowych, ale z problemami społecznymi i ekonomicznymi wśród dawnych pracowników PGR; funkcja rolnicza jest tu uzupełniana wieloma innymi (np. turystyczną i leśną);
 - tereny z dominacją drobnego rolnictwa rodzinnego Polski centralnej i wschodniej, cechujące się dużym rozdrobnieniem własności rolnej, wadliwą strukturą demograficzną oraz stosunkowo niskimi dochodami mieszkańców, dominujące w województwach mazowieckim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim oraz częściowo w podkarpackim i małopolskim.
2. Gminy o najwyższej lesistości, w których dominującą funkcję stanowi gospodarka leśna, często połączona z ochroną przyrody i turystyką, występujące w woje-

Rycina 1. Główne typy funkcjonalne obszarów wiejskich w Polsce



wództwie lubuskim, częściowo na Pomorzu Środkowym, w Borach Tucholskich, na Podlasiu i Roztoczu, w Karpatach (szczególnie w Bieszczadach), czy w rejonie Lasów Stobrawskich (Opolszczyzna); w tych rejonach istotną rolę pełni też przemysł drzewny i meblarski.

3. Obszary z dominacją funkcji ekologicznej (ochronnej), koncentrujące się w obrębie parków narodowych i większych rezerwatów przyrody, które w przyszłości obejmą także część obszarów Natura 2000; funkcję uzupełniającą stanowi tu turystyka. Najwięcej takich obszarów znajduje się w Polsce wschodniej (Podlasie, Suwalszczyzna) oraz w Karpatach.
4. Tereny wiejskie z dominacją funkcji turystycznej, gdzie większość mieszkańców czerpie dochody z tego działu usług. Dominują one nad Bałtykiem, w Karpatach oraz w otoczeniu Wielkich Jezior Mazurskich, w mniejszej liczbie na Suwalszczyźnie, Pojezierzu Iławskim i w Sudetach. W ich przestrzeni koncentrują się problemy związane z nadmiernym zainwestowaniem i presją turystyczną na środowisko przyrodnicze i społeczne.
5. Tereny podmiejskie położone w gminach wiejskich, szczególnie wokół dużych i średnich miast, na których zachodzą intensywne procesy suburbanizacji, przekształcające całkowicie ich strukturę przyrodniczą, społeczną i gospodarczą; cechują się największym wzrostem liczby ludności w skali całej Polski oraz ogromnym nasileniem powiązań komunikacyjnych (drogowych) w relacjach miasta centralne – tereny podmiejskie.

Zróznicowanie obszarów wiejskich, zmusza do stosowania różnorodnych polityk służących ich zrównoważonemu rozwojowi. Niektóre wymagają aktywizacji i stosowania sprzyjających jej mechanizmów, a tempo rozwoju innych powinno być spowalniane (retardacja), ze względu na nadmierną koncentrację czynników degradujących ich wiejski charakter.

Zagrożenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na czynnikach wewnętrznych, spowodowanych działaniami prowadzonymi w kraju oraz na tych, których skutki są widoczne przede wszystkim w sferze przyrodniczej (tab. 1), pomijając globalne czynniki ekonomiczne.

Podstawowym czynnikiem oddziałującym na obszary wiejskie jest sposób zagospodarowania przestrzennego. W szczególności procesy suburbanizacji, obejmujące zabudowę mieszkaniową, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe wraz z parkingami i obiekty przemysłowe. Rozwija się gęsta sieć intensywnie użytkowanych dróg. Powodują one nieodwracalne zniszczenie zasobów środowiska oraz fragmentację korytarzy ekologicznych, odcinając miasta od przyrodniczego zaplecza, zasilającego je w zasoby biologiczne.

Na terenach atrakcyjnych turystycznie powstają kubaturowe obiekty bazy tury-

stycznej, w tym liczne kompleksy „drugich domów”. Wnikają one w tereny leśne, brzegi jezior, morza i rzek, uniemożliwiając ich wykorzystanie dla wypoczynku przez większość społeczeństwa. Grodzenie działek utrudnia swobodną migrację większych ssaków. Podstawowym problemem jest tendencja do zabudowy terenów najbardziej atrakcyjnych turystycznie, w wyniku czego tracą one swoje pierwotne walory, podczas gdy zainwestowanie turystyczne powinno się koncentrować wokół nich, a turyści powinni tylko odwiedzać te najatrakcyjniejsze tereny.

Realnym zagrożeniem, szczególnie w Polsce północnej i centralnej, ale miejscami i w terenach podgórskich, jest lokalizacja farm wiatrowych, które nie tylko mogą dewastować krajobraz, ale także wyłączają duże powierzchnie z użytkowania rolnego

Tabela 1. Wpływ wybranych czynników zagrażających zrównoważonemu rozwojowi terenów wiejskich na główne typy funkcjonalne tych obszarów

Zagrożenia	Typy funkcjonalne obszarów wiejskich z dominacją:						
	rolnictwa			gospodar- ki leśnej	ochrony przyrody	turystyki	suburba- nizacji
	intensyw- nego	po PGR- owskiego	ekstensyw- nego				
zabudowa mieszkaniowa i usługowa na terenach podmiejskich	●	•	•	•	●	•	●
zainwestowanie turystyczne	•	•	•	•	●	●	•
ruch turystyczny	•	•	•	●	●	●	•
lokalizacja obiektów przemysłowych	•	•	•	•	•	•	•
lokalizacja farm wiatrowych	•	●	•	•	•	●	•
inwestycje liniowe (szczególnie drogowe i kolejowe)	●	•	•	●	●	•	•
budowle hydrotechniczne (w tym melioracje)	•	•	•	•	●	●	•
scalanie gruntów	•	●	•	•	•	•	•
parcelacja gruntów	•	•	•	•	•	●	●
chemizacja rolnictwa i leśnictwa	●	●	•	•	•	•	•
uprawy roślin energetycznych	●	●	•	•	•	•	•
punktowa i liniowa likwidacja elementów naturalnych i zieleni	●	●	●	•	•	•	●
odpływ ludności wiejskiej – negatywna struktura demograficzna	•	●	●	•	•	•	•
wzrost bezrobocia (w tym „ukrytego”)	•	•	•	•	•	•	•

Natężenie negatywnego wpływu: ● duże • średnie • małe

oraz oddziałują na zdrowie okolicznych mieszkańców i awifaunę (M. Kistowski, K. Niecikowski, 2008).

Poważne konsekwencje dla zachowania łączności powiązań ekologicznych, powodują inwestycje liniowe, w szczególności nowe autostrady i drogi ekspresowe, a także regulacje cieków, budowa dużych zbiorników retencyjnych oraz innych obiektów hydrotechnicznych, likwidacja przydrożnych alei i szpalerów drzew, lokalizacja napowietrznych linii energetycznych, czy zabudowa techniczna linii brzegowej akwenów jeziornych i morza.

Inną grupę zagrożeń dla przestrzeni wiejskiej stanowią zmiany w strukturze agrarnej. Dotyczą one dwóch przeciwstawnych tendencji w zakresie wielkości pól – z jednej strony nadmiernego rozdrabniania działek (głównie w Polsce wschodniej, południowej i centralnej oraz wokół miast, przeważnie wskutek parcelacji dla celów zabudowy) oraz scalenia działek w duże pola. Pierwszy proces grozi zniszczeniem historycznych podziałów agrarnych i nadmierną ich zabudową o charakterze rozproszonym, drugi – niszczeniem seminaturalnych elementów pól uprawnych (miedzi, zadrzewień i zakrzewień, oczek wodnych). Równocześnie, na terenach z dużymi gospodarstwami (Pomorze, Opolszczyzna), po przejściowym spadku w latach 90. XX w., rośnie chemizacja rolnictwa. Negatywnym procesem jest też transformacja zachodząca w obrębie użytków rolnych. Wprowadzane są nowe gatunki roślin, np. energetycznych, które mogą powodować negatywne skutki w agroekosystemach (A. Faber, 2008). Zmiany środowiska w niektórych obszarach są potęgowane eksploatacją odkrywkową surowców mineralnych, np. budowlanych, rozwijaną m.in. w związku z budową i modernizacją dróg.

Kompleks negatywnych czynników oddziałujących na przestrzeń terenów wiejskich uzupełniają procesy demograficzne: przede wszystkim odpływ oraz „starzenie się” ludności wiejskiej, a także znaczny niedobór kobiet w wieku produkcyjnym, jak i znaczny poziom bezrobocia. Główne obszary problemowe w tym zakresie występują w Polsce wschodniej oraz na niektórych terenach po PGR-owskich Polski północnej i zachodniej, w województwie świętokrzyskim i na Podkarpaciu. W Polsce wschodniej najsłabszy jest poziom rozwoju gospodarczego, wyrażony liczbą podmiotów gospodarczych, dochodami gmin i wydatkami inwestycyjnymi.

Konflikty i kolizje funkcjonalne

Różnorodność pełnionych lub potencjalnych funkcji obszarów wiejskich sprawia, że w niektórych z nich występuje konkurencja o zasoby, walory i przestrzeń między podmiotami i ich grupami, pragnącymi realizować różne formy działalności społeczno-gospodarczej. Kolizje funkcjonalne, występujące w sytuacji istnienia jednego dominującego użytkownika przestrzeni, są równie groźnym, a może nawet ważniejszym niż konflikty, źródłem degradacji zasobów i walorów przestrzeni wiejskiej, gdyż nie uświadamiane – mogą trwać bardzo długo. Konflikty funkcjonalne, występujące w przypadku istnienia co najmniej dwóch grup społecznych, pragnących realizować kolizyjne

funkcje, wydające się czynnikiem zaburzającym harmonię życia społecznego, mogą jednak stać się regulatorem zrównoważonego rozwoju. Dzięki uświadomieniu różnorodnych możliwości rozwoju obszarów wiejskich, powstaje możliwość wyboru działań bardziej zgodnych z zasadami ekorozwoju. Doświadczenia dwóch ostatnich dekad świadczą jednak, że wybory te najczęściej nie sprzyjają ekorozwojowi, są błędne. Dzieje się tak ze

Tabela 2. Ocena stopnia natężenia konfliktów funkcjonalnych zachodzących na obszarach wiejskich według głównych grup podmiotów użytkujących te tereny

		Grupy pomiotów działających na obszarach wiejskich											
		inwestorzy infrastruktury komunalnej i ochrony środowiska	deweloperzy mieszkalnictwa i usług	inwestorzy i zarządcy bazy turystycznej	górnicy (gl. górnictwo odkrywkowe)	energetycy (np. energetyka wiatrowa)	drogowcy	melioranci i hydrotechnicy	turyści	chroniący przyrodę i krajobraz	mieszkańcy wsi utrzymujący się ze źródeł pozarolniczych	leśnicy	rolnicy
Grupy pomiotów działających na obszarach wiejskich	rolnicy	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	leśnicy	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	mieszkańcy wsi utrzymujący się ze źródeł pozarolniczych	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	chroniący przyrodę i krajobraz	●	●	●	●	●	●	●	●	●			
	turyści	●	●	●	●	●	●	●	●				
	melioranci i hydrotechnicy	●	●	●	●	●	●	●					
	drogowcy	●	●	●	●	●	●						
	energetycy (np. energetyka wiatrowa)	●	●	●	●	●							
	górnicy (gl. górnictwo odkrywkowe)	●	●	●	●								
	inwestorzy i zarządcy bazy turystycznej	●	●	●									
	deweloperzy mieszkalnictwa i usług	●	●										
	inwestorzy infrastruktury komunalnej i ochrony środowiska	●											

Natężenie potencjalnych konfliktów funkcjonalnych: • duże • średnie • małe

względem na dominację ekonomicznego podejścia do przestrzeni i traktowanie jej jako dobra wolnego, o nieograniczonych możliwościach użytkowania. Gminne władze samorządowe, będące podstawowym podmiotem decydującym o wyborze kierunków rozwoju (zagospodarowania) terenu, oraz właściciele gruntów, kierują się przede wszystkim kryterium zysku. Takie formy działalności jak ochrona przyrody i krajobrazu, zarządzanie terenów otwartych, rolnictwo ekologiczne, turystyka przyrodnicza, są traktowane jako nieopłacalne lub zbyt mało dochodowe w stosunku do włożonej w ich uzyskanie pracy.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że najsilniejsze konflikty występują między ochroną przyrody i krajobrazu, a: budowlami hydrotechnicznymi i regulacjami cieków, górnictwem, infrastrukturą drogową, a także między podmiotami realizującymi funkcje rolnicze i wydobywcze (utrata gruntów i plonów), rolnicze i komunikacyjne (odcięcie pól od siedlisk), czy mieszkańcami wsi a inwestorami infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej.

Kluczową rolę regulacyjną dla tych procesów posiada samorząd gminny, poprzez planowanie przestrzenne i strategiczne, ale w zakresie decyzji ponadlokalnych znaczącą rolę odgrywa także samorząd województwa i administracja rządowa (poprzez instrumenty uzgadniania i kontroli). Największa koncentracja sytuacji konfliktowych występuje wokół dużych i średnich ośrodków miejskich, wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych (także planowanych) oraz na terenach chronionych, szczególnie w parkach krajobrazowych.

Tendencje rozwoju obszarów wiejskich

Porównując obecny stan wsi polskiej ze stanem sprzed 20-30 lat, pod wieloma względami można go określić jako **rozkwit**. Powstało wiele nowych form zagospodarowania o wyższych standardach niż poprzednio, a liczne zostały zrewitalizowane. Coraz bardziej estetyczna jest ich forma architektoniczna. Nastąpił ogromny rozwój infrastruktury komunalnej. Dzięki wzrostowi średniej powierzchni gospodarstwa rolnego i wydajności produkcji roślinnej oraz zwierzęcej, jak i dopłatom ze środków unijnych, poprawiła się sytuacja ekonomiczna mieszkańców wsi. Postępuje dywersyfikacja kierunków rozwoju wsi. Znacznemu unowocześnieniu uległ park maszynowy rolnictwa. Rozwija się rolnictwo ekologiczne oraz agroturystyka, chociaż zbyt wolno w stosunku do możliwości. Nastąpiła pewna poprawa jakości środowiska. Mieszkańcy wsi są coraz lepiej wykształceni i mają dostęp do coraz większej liczby usług, także teleinformatycznych. Procesy te przebiegają znacznie intensywniej w Polsce zachodniej, niż na wschód od Wisły.

Polska wschodnia, zarówno w dokumentach krajowych, jak i wspólnotowych (Atlas ESPON, 2006), jest traktowana jako **peryferia** „nowoczesnej” Europy. Unikatowość środowiska przyrodniczego i kulturowego terenów otwartych Polski wschodniej – głównej strefy peryferyzacji, stanowi podstawowy jej walor i szansę dla zrównoważonego rozwoju. Peryferyzacja tej części kraju może być jego silną stroną, w sytuacji deficytu obszarów o tradycyjnym krajobrazie wiejskim w Europie. Atutem

może stać się także bliskość Ukrainy, a w przyszłości i Białorusi. Ważne jest, aby nie powielać tu błędów rozwojowych, wcześniej popełnionych w innych krajach i w Polsce. Unowocześniając infrastrukturę i dywersyfikując kierunki rozwoju, należy zadbać o zachowanie walorów przyrodniczych i kulturowych.

Znaczna część obszarów wiejskich podlega także **degradacji**. W latach 90. degradacja ekonomiczna i społeczna wsi, dotyczyła w szczególności terenów po PGR-owskich północnej i zachodniej Polski, a w części także Polski wschodniej. Wadliwy model prywatyzacji państwowych gruntów rolnych, który po części można uznać za rabunkowy i patologiczny, doprowadził do degradacji społecznej i ekonomicznej części dawnych pracowników PGR-ów i ich rodzin, dewastacji dziedzictwa kulturowego oraz substancji mieszkaniowej i wyłączenia z użytkowania dużej części gruntów (odłogi i ugory). Dopłaty do rolnictwa po akcesji Polski do UE ograniczyły powierzchnię odlogów, równocześnie jednak wzrosła chemizacja rolnictwa. Sprywatyzowanie najcenniejszych ekosystemów (lobeliowe i dystroficzne jeziora, mokradła, murawy i drobne kompleksy leśne), utrudnia obecnie ich ochronę. Także ochrona środowiska kulturowego tych obszarów, poza wyjątkami, poniosła porażkę, czego dowodem są tysiące niszczących lub wyburzonych obiektów dworskich, pałacowych, folwarcznych, parków lub cmentarzy. Mimo wymienionych procesów, obszary te sukcesywnie odradzają się i istnieje szansa na ocalenie wielu przestrzeni wiejskich od degradacji. Drugą strefą wiejską – często już tylko formalnie lub z nazwy – która podlega degradacji cech wiejskich pod wszystkimi względami, są obszary wokółmiejskiej suburbanizacji. Część wsi zanikła już całkowicie, inne są w trakcie tego procesu. Zjawiska te zachodzą na blisko 10% obszarów wiejskich, często oddalonych w przypadku największych ośrodków miejskich nawet o 40-50 km od centrów i 20-30 km od granic miast. Zamieszkanie w suburbiach powoduje niszczenie struktury i funkcji występującej tam przyrody, a nawet spadek jakości życia, wskutek pogorszenia dostępu do usług, nadmiernego zagęszczenia zabudowy, nie wspominając już o godzinach spędzonych w „korkach”. W przyszłości tereny te zostaną włączone do miast.

Instrumenty poprawy sytuacji

W różnorodności funkcjonalnej terenów wiejskich należy szukać szansy na ich polifunkcyjne wykorzystanie. Wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej podtrzymywać należy nie tylko na obszarach o wysokiej kulturze rolnej ale też na tych o średniej jakości, w połączeniu z funkcjami agroturystycznymi. Rozwój rolnictwa (w tym zintegrowanego i ekologicznego) może być jeszcze przez kilkanaście lat podtrzymywany przez fundusze Unii Europejskiej, jednak docelowo coraz więcej będzie zależeć od zasobności i aktywności ekonomicznej rolników. Priorytet w Polsce wschodniej, Karpatach i Sudetach oraz na Pomorzu Środkowym powinien uzyskać rozwój turystyki wiejskiej i przyrodniczej (agro- i ekoturystyki), opartych na atrakcyjności wa-

lorów kulturowych oraz przyrodniczych. Czynnikiem sprzyjającym w tym zakresie może być zaznaczająca się wśród mieszkańców Europy moda na wypoczynek w niewielkich grupach, z dala od dużych ośrodków turystycznych, a paradoksalnie także kryzys i obawy przed terroryzmem. Oferta turystyczna wsi polskiej może być konkurencyjna wobec innych regionów, chociaż krótkie lato sprawia, że istotnym wyzwaniem będzie kształtowanie wielosezonowych produktów turystycznych. Warunkiem intensyfikacji tego kierunku rozwoju jest poprawa powiązań komunikacyjnych.

Jednym ze sposobów przełamania impasu demograficznego może być napływ ludności z miast nie tylko na tereny położone w ich sąsiedztwie, ale także w nieco większej odległości. Przeprowadzka na wieś może dotyczyć zarówno osób w wieku produkcyjnym, w przypadku rozwoju elektronicznych form pracy (*tele-praca*) – pod warunkiem lepszej informatyzacji wsi i rozwoju innych nowych technologii, jak i osób w wieku emerytalnym. Istotne jest, aby nowym mieszkańcom wsi stworzyć warunki do modernizacji istniejącej tam substancji mieszkaniowej. Potencjalnymi ośrodkami, z których mogą odbywać się takie migracje, są Olsztyn, Białystok, Lublin, Kielce, czy Rzeszów oraz niektóre mniejsze ośrodki miejskie.

Tereny wiejskie stają się także coraz ważniejszymi regionami produkcji energii ze źródeł odnawialnych, głównie wiatrowej oraz z biomasy. Ten kierunek rozwoju należy uznać za jeden z perspektywicznych, pamiętając że powinien on być realizowany z pełnym poszanowaniem uwarunkowań środowiskowych i krajobrazowych oraz związanych z jakością życia mieszkańców. Utrzymanie wielu funkcji użytkowych terenów wiejskich, wymaga ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Powinna ona odbywać się zarówno poprzez działania konserwatorskie, jak i czynną ochronę oraz kształtowanie środowiska. W pierwszej grupie ważną formę ochrony mogą stanowić parki kulturowe. Szczególną rolę w utrzymaniu dziedzictwa terenów otwartych może odegrać wdrażanie zaleceń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, obowiązującej w Polsce od początku 2006 r., ale jak dotąd niestosowanej. Ogromną rolę odegra uspołecznienie ochrony przyrody i krajobrazu terenów wiejskich. Poligonami do współpracy społeczności lokalnych, inwestorów, projektantów, administracji i przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych, może stać się gospodarowanie w niedawno powołanych obszarach sieci Natura 2000. Utrzymanie swoistych cech krajobrazu wiejskiego wymaga m.in. powszechnego: ograniczenia lokalizacji dominant technicznych (punktowych i liniowych)⁵, zachowania ciągów alejowych, zachowania ekspozycji zespołów dworsko-parkowych i innych obiektów historycznych, utrzymania tradycyjnych podziałów geodezyjnych i historycznego rozplanowania jednostek osadniczych, ochrony, zachowania i wprowadzania zieleni śródpolnej w krajobrazie rolniczym, jak i utrzymania oraz odtwarzania innych elementów naturalnych (np. oczek wodnych, miedz, itp.) (M. Kistowski i in., 2006).

Jednak podstawowym instrumentem zachowania krajobrazu rolniczego jest planowanie zagospodarowania przestrzennego. Instrumenty prawa lokalnego, często

⁵ Tego typu dominanty to obiekty znacząco degradujące kompozycję przestrzeni.

niestety są wykorzystywane w celu uzyskania korzyści przez wąskie grupy interesu: inwestorów, deweloperów i inne osoby, które na terenach wiejskich szukają źródła zysku, chociaż nie są ich mieszkańcami. W ostatniej dekadzie coraz częściej bagatelizowane są przyrodnicze i krajobrazowe uwarunkowania planowania przestrzennego. Rzadkość stanowi analiza aktualnych i potencjalnych (przyszłych) kolizji i konfliktów funkcjonalnych, prowadzona w trakcie przygotowywania dokumentów planistycznych i strategicznych. Skutki wynikające z uregulowań prawnych, jak np. rozbięcie kompetencyjne i organizacyjne administracji parków krajobrazowych, może znacznie zmniejszyć i tak już słabą skuteczność działania tych służb. Bez zmian w systemie planowania przestrzennego, polegających na zapewnieniu interesów ogólnospołecznych, także związanych z dostępem do wolnej przestrzeni o wysokiej jakości, na równi z interesami prywatnymi, bez stworzenia ponadgminnego poziomu planowania przestrzennego, nie tylko w obszarach metropolitalnych, ale także w obrębie innych wiejskich obszarów funkcjonalnych (np. turystycznych i chronionych) oraz bez rzetelnego podejścia do „sztuki” planowania w zakresie jego integracji z problematyką przyrodniczą i społeczną, nie można liczyć na poprawę aktualnej sytuacji i bardziej zrównoważony rozwój terenów wiejskich.

Literatura

- Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy*, 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Faber A., 2008, *Przyrodnicze skutki uprawy roślin energetycznych [w:] Uprawa roślin energetycznych a wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce*, Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 11, IUNiG-PIB, Puławy, s. 43-53.
- Kistowski M., Lipińska B., Korwel-Lejkowska B., 2006, *Walory, zagrożenia i propozycje ochrony zasobów krajobrazowych województwa pomorskiego (ze szczególnym uwzględnieniem Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego)* [w:] J. Czochański i M. Kistowski (red.) *Studia przyrodniczo-krajobrazowe województwa pomorskiego*, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, s. 135-276.
- Kistowski M., Necikowski K., 2008, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej na przykładzie strefy pobrzeży i wód przybrzeżnych województwa pomorskiego*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Paczyński B., 2002, *System nieprzeobrażonych antropogenicznie zwykłych wód podziemnych w Polsce*, Biuletyn PIB, 400, s. 37-58.
- Stuczyński T. i in, 2007, *Przyrodnicze uwarunkowania produkcji rolniczej w Polsce*, Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 7, IUNiG-PIB, Puławy, s. 78-115.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie 6, IGiPZ PAN, Warszawa.

KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – IMPULS CZY PUŁAPKA DLA OCHRONY PRZYRODY

Andrzej Mizgajski⁶

Pojęcie *zrównoważony rozwój* (ZR) jest odzwierciedleniem strategicznej idei, która nie może aspirować do pozycji operacyjnego terminu naukowego. Trzeba ją traktować jako globalną koncepcję polityczną, którą próbują przyswajać nauki ekonomiczne i społeczne, a w małym stopniu przyrodnicze, jednak bez poszukiwania harmonijnej syntezy podejść właściwych wymienionym dziedzinom. Są to raczej dążenia do inkorporacji idei w obręb poszczególnych nauk, przy czym zaledwie marginalne zainteresowanie koncepcją ZR wykazują nauki przyrodnicze. Tymczasem właśnie Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody w Światowej strategii ochrony przyrody z 1980 roku wprowadziła to pojęcie do współczesnej terminologii. W owym dokumencie ZR został zdefiniowany jako takie zintegrowanie ochrony przyrody i rozwoju, które zapewni, że modyfikacja Ziemi rzeczywiście umożliwi przeżycie i dobrobyt wszystkim ludziom.

Późniejsze nader liczne próby definiowania ZR nie doprowadziły do znalezienia definicji operacyjnej pozwalającej na jednoznaczną ocenę, czy określony typ rozwoju można określić jako zrównoważony. Ciągłe występują istotne problemy teoretyczne takie jak:

- To co dziś uznaje się za trwałe i zrównoważone, jutro może okazać się nim nie być;
- To co jest trwałe zrównoważone dla małych grup, może nie być receptą dla dużych społeczności;
- Jak/czy koncepcję ZR należy odnosić do różnych typów i stadiów cywilizacji oraz różnego typu i kondycji gospodarki?
- Jakie jest znaczenie zmian czynników środowiska przyrodniczego dla oceny zrównoważenia rozwoju?

Obecnie widoczna jest tendencja redukcji pojęcia ZR do uwzględniania czynników społecznych i środowiskowych przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, bez refleksji nad zagadnieniem trwałości rozwoju oraz środowiskowymi kosztami zewnętrznymi. W dobie globalizacji prowadzi to do niedostrzegania skutków przerzucania na słabsze ekonomicznie kraje i regiony problemów związanych z wykorzystywaniem zasobów środowiska.

⁶ Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, były wiceminister środowiska. Jest pracownikiem naukowym Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych, kierownikiem Zakładu Geografii Kompleksowej i Kartografii. Geograf, specjalizujący się w zagadnieniach funkcjonowania środowiska i jego ochrony oraz zarządzania środowiskiem.

Na przedstawionym tle widać, że zagadnienie odpowiedniego włączenia aspektów przyrodniczych do koncepcji ZR nie jest łatwe. Idea ZR zakłada, że korzystanie z zasobów przyrody jest nieodzowne, jednak jego zakres musi uwzględniać warunek zachowania podstawowego, niezastępowalnego kapitału przyrodniczego. Musi też istnieć możliwość wykorzystywania pozostałych zasobów przyrodniczych w harmonii z racjonalnością ekonomiczną i akceptowalnością społeczną.

Wiąże się to z rozstrzygającym dla utrzymania koncepcji ZR pytaniem o możliwość trwałego zintegrowania aktywności rosnącej populacji ludzi z zachowaniem równowagi ekologicznej i utrzymaniem podstawowych procesów przyrodniczych. Dotychczas brak działań ograniczających zużycie zasobów przyrody w skali globalnej, a jednocześnie coraz większa populacja ludzka jest włączana w obręb napędzającej popyt cywilizacji rynkowej.

Wśród przyrodników widoczne są opory przed zaakceptowaniem możliwości relatywizowania względem siebie części aspektów przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych. Wynika to z obiektywnej trudności w zdefiniowaniu nienaruszalnego kapitału przyrodniczego, gdyż zestaw pożytków z przyrody o znaczeniu egzystencjalnym zmienia się z rozwojem kultury, techniki i wiedzy naukowej. Jeśli nie potrafimy rozróżniać pomiędzy niezastępowanymi a zastępowalnymi zasobami przyrodniczymi, to nie możemy rozstrzygać o ich zamienności z przesłankami pozaprzyrodniczymi. Mimo wymienionego problemu, wzmacnianego ignorancją przyrodniczą wielu osób spośród podejmujących decyzje o inwestycjach, istnieją poważne przesłanki uzasadniające celowość uzyskania przez nauki przyrodnicze równoprawnej pozycji w ramach koncepcji ZR. Pozwoliłoby to zwiększyć skuteczność ochrony przyrody, jednak pod warunkiem równoległego poszerzenia operacyjnej wiedzy dotyczącej:

- funkcjonowania układów przyrodniczych pod wpływem człowieka;
- możliwości kompensacji przyrodniczej przy oddziaływaniu na zasoby przyrody;
- nienaruszalnego oraz użytkowego kapitału przyrodniczego i jego zastępowalności;
- rodzajów oraz wyceny świadczeń ekosystemów dla różnych społeczności i człowieka jako gatunku.

Paradoksalnie, dominacja podejścia traktującego całokształt zasobów przyrodniczych jako kapitał niezastępowany, czyli przedstawianie racji przyrodniczych w kategoriach 0 lub 1, może ograniczać skuteczność argumentów przyrodniczych przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Na tym tle bardzo interesująco prezentuje się koncepcja świadczeń ekosystemów. Jest to nowe podejście metodologiczne polegające na przedstawieniu procesów i produktów ekosystemów w kategoriach materialnych lub niematerialnych pożytków dla człowieka. Pewna część świadczeń ma znaczenie egzystencjalne (kapitał niezastępowany) rozstrzygając o dalszych losach naszego gatunku, przez co nie można ich relatywizować, natomiast innym świadczeniom można przypisać określone wartości ekonomiczne. Uwzględnienie takiej wymowy procesów przyrodniczych ma bezpośrednie znaczenie dla wprowadzania w życie idei zrówno-

ważonego rozwoju w zakresie harmonizowania ekologicznych, ekonomicznych i społecznych aspektów aktywności człowieka. Zwykle wyróżnia się następujące rodzaje świadczeń ekosystemów:

- podstawowe (formowanie gleb, fotosynteza, obieg biogenów, zachowanie informacji genetycznej);
- regulacyjne (odnoszące się do klimatu, wezbrań wód, chorób, odpadów, jakości wód);
- zaopatrujące (dostarczanie żywności, wody, drewna, włókien, paliw);
- kulturowe (zapewniające korzyści estetyczne, duchowe, edukacyjne, rekreacyjne).

Rozwój metod kwantyfikacji świadczeń ekosystemów może być istotnym impulsem do racjonalizacji kształtowania krajobrazu otwartego przez człowieka. Wiąże się to z kształtowaniem się podejścia w ochronie przyrody, które postrzega ją w szerokim kontekście aktywności człowieka w środowisku i trwałego zaspokojenia potrzeb ludzkości jako elementu globalnego ekosystemu. W procesie podejmowania decyzji gospodarczych powszechnie występuje krótkowzroczne nastawienie do korzystania z zasobów środowiska, co każe wspierać nurt konserwatorski koncentrujący się na obronie racji przyrody.

Wielkopolska jest krainą historyczną o wyraźnych kontrastach w charakterze krajobrazu. Granica ostatniego zlodowacenia oddziela część pojezierną na północy od mniej urozmaiconej krajobrazowo części południowej. Od czasu zaborów ziemie wielkopolskie były rozcinane granicami państwowymi, co jeszcze dziś ma odzwierciedlenie w krajobrazie poprzez odrębności struktury agrarnej i wyposażenia w infrastrukturę. Istotne są też współczesne tendencje zmian w krajobrazie polegające na poszerzaniu się strefy zurbanizowanej wokół Poznania i innych dużych ośrodków miejskich, przy jednoczesnym wyludnianiu i wzroście lesistości części peryferyjnych. Po okresie spadku produkcji rolnej, zwłaszcza w pierwszej fazie transformacji ustrojowej, obecnie następuje proces intensyfikacji rolnictwa, wzmagający presję na ekosystemy i krajobraz. Następstwem nadmiernej chemizacji rolnictwa jest eutrofizacja, czyli przeżyźnienie ekosystemów. Wynikiem odwodnień użytków rolnych i rosnącej transpiracji roślin uprawnych jest rosnący deficyt wodny terenów wiejskich prowadzący w całym regionie do przesuszenia, niewłaściwie określanego jako „stepowienie Wielkopolski”. Konsekwencją intensyfikacji wykorzystywania agroekosystemów jest spadek różnorodności krajobrazowej na terenach rolniczych.

Z prowadzonych badań wyraźnie wynika dominująca rola państwa w kształtowaniu procesów znajdujących odzwierciedlenie w charakterze terenów otwartych. Współcześnie wyraźnie widać brak aktywności władz jako regulatora, co prowadzi do żywiołowych procesów obniżających długookresowo jakość przestrzeni terenów otwartych. Powoduje to również spadek poziomu świadczeń krajobrazu, stanowiących specyficzną część świadczeń ekosystemów. Ogólnie negatywnej tendencji nie zmieniają pojedyncze przykłady, gdy samorząd lokalny stymuluje zakładanie wielkoobszarowych sieci zadrzewień śródpolnych, mających wielorakie pozytywne znacze-

nie ekologiczne, gospodarcze i estetyczne. Taki kierunek kształtowania krajobrazu rolniczego prowadzi do rozwijania jego funkcji buforowych, czyli stymulowania świadczeń regulacyjnych polegających na redukcji ilości związków biogennych przedostających się do wód.

Niezależnie od przedsięwzięć lokalnych niezbędne są działania regulacyjne, służące równoważeniu rozwoju terenów otwartych w skali całego kraju. Należy do nich tworzenie warunków dla umiarkowanego rolnictwa poprzez instrumenty zniechęcające rolników do intensyfikacji produkcji kosztem destabilizowania równowagi przyrodniczej. Zmiany wymagają kryteria udzielania dotacji obszarowych dla rolników ze środków Unii Europejskiej, których negatywnym skutkiem jest zaorywanie ugorów, tylko w celu uzyskania podstawy do płatności bezpośredniej. Istotne znaczenie dla długofalowego harmonizowania rolnictwa i krajobrazu miałyby stymulowanie odbudowy powiązań funkcjonalnych pomiędzy produkcją roślinną i zwierzęcą w gospodarstwach. Ogólnie można stwierdzić, że wszelkie działania muszą być skorelowane z podnoszeniem wiedzy rolników o procesach przyrodniczych i ich znaczeniu dla trwale zrównoważonego rolnictwa oraz dla jakości życia na terenach wiejskich. Powinno to być powiązane z tworzeniem bodźców ekonomicznych do uczynienia ochrony przyrody jedną ze sfer aktywności zawodowej rolników.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TERENÓW OTWARTYCH – PUNKT WIDZENIA EKONOMISTY⁷

*Małgorzata Słodowa-Hełpa*⁸

Jaki wpływ na ekonomię obszarów wiejskich będą miały zmiany wywoływane wykorzystywaniem funduszy UE i które z nich wydają się być korzystne, a które niekorzystne dla równowagi i trwałości gospodarki na tych obszarach?

Nigdy wcześniej możliwości finansowego zasilenia obszarów wiejskich nie były tak pokaźne, jak obecnie, gdy w perspektywie finansowej 2007-2013 Polska ma szansę być największym beneficjentem netto pomocy UE. Na rozwój tych obszarów będzie można przeznaczyć kilkakrotnie więcej środków, niż miało to miejsce w latach 2004-2006. Przy wyraźnych dysproporcjach między potrzebami wielu polskich gmin a możliwościami finansowania inwestycji, fundusze UE stanowią niewątpliwie nie tylko dźwignie finansowe mobilizujące środki krajowe i lokalne oraz instrumenty zmniejszające koszty wdrożenia zobowiązań akcesyjnych, lecz najważniejszy strumień wydatków publicznych i niepowtarzalną szansę na realizację wielu kosztownych przedsięwzięć warunkujących likwidację luki infrastrukturalnej, przeciwdziałanie marginalizacji obszarów wiejskich, stymulowanie ich wielofunkcyjnego rozwoju oraz pożądanego wzrostu konkurencyjności.

Zarówno doświadczenia polskie, jak i innych krajów, dają jednak podstawę do sformułowania tezy, iż znaczenie funduszy UE jest tym większe, im bardziej działają jako katalizator uaktywniający inne podmioty, mobilizujący do montażu środków prywatnych i publicznych. Nie ma bowiem jednego przypadku osiągnięcia sukcesu dzięki poleganiu jedynie na pomocy zewnętrznej, natomiast jest długa lista przykładów długotrwałego, nieskutecznego wspomagania obszarów wiejskich⁹. Zrozumiałym jest zatem, że wiodącą sprawą staje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jak najefektywniej wykorzystać fundusze UE dla zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju tych obszarów?

Włączenie do Strategii Lizbońskiej, obok dominującego nurtu ekonomicznego, aspektu środowiskowego i społecznego, uznanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji za priorytetowe obszary odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE, przede wszystkim zaś uczynienie zrównoważonego rozwoju i konku-

⁷ Próba odpowiedzi na pytania zadane przez organizatorów debaty.

⁸ Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, pracownik naukowy Katedry Teorii i Historii Ekonomii. Specjalistka w zakresie ekonomii i polityki regionalnej, zajmująca się zagadnieniami wielofunkcyjności i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz funkcjonowaniem polskich regionów w warunkach integracji z UE, aktywna na polu badań i edukacji na rzecz wsi i rolnictwa.

⁹ Najbardziej wymownymi przykładami są tereny byłego NRD lub niektóre rejony Grecji, czy Włoch.

rencyjności głównymi priorytetami ram finansowych 2007-2013, stanowi punkt zapalny dyskusji nad możliwością ich integracji i komplementarności. Optymiści twierdzą, że możliwe jest połączenie tych celów i priorytetów, sceptycy są przeciwnego zdania. Widzą w takim podejściu nie tylko podważenie idei zrównoważonego rozwoju, lecz także osłabienie gospodarczego wymiaru konkurencyjności, stanowiącej nadrzędny cel działań podejmowanych na arenie europejskiej.

Tymczasem – w opinii Komisji Wspólnot Europejskich – nigdy wcześniej potrzeba zmiany modeli konsumpcji i produkcji na bardziej zrównoważone nie była tak pilna, jak obecnie i tylko wysiłki zmierzające do bardziej zrównoważonego rozwoju mogą stać się ważnym źródłem innowacji oraz istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność¹⁰.

Jakkolwiek w tym kontekście nie dziwi druga część pytania organizatorów, dotycząca określenia, *które zmiany wywoływane wykorzystywaniem funduszy UE wydają się być korzystne, a które niekorzystne dla równowagi i trwałości gospodarki na obszarach wiejskich*, zajęcie jednoznacznego stanowiska okazuje się niezwykle trudne lub wręcz niemożliwe.

Ze względu na niejednorodność i wielowymiarowość problemów, wynikającą w dużej mierze z zaprezentowanego w wiodącym referacie przestrzennie zróżnicowanego poziomu rozwoju i funkcji obszarów wiejskich, struktury asortymentowej produkcji oraz usług, różnorodności podmiotów prywatnych i publicznych odpowiedzialnych za skuteczność oraz efektywność polityki rozwoju tych obszarów, nie jest możliwe zaprezentowanie uniwersalnego zestawu instrumentów wpływających na godzenie wymogów zrównoważonego rozwoju z kreowaniem konkurencyjności. Jeśli bowiem założymy, że zrównoważony rozwój powinien być procesem wielościęzkowym, zróżnicowanym w przestrzeni, to efektywne stymulowanie takiego rozwoju wymaga zróżnicowanego instrumentarium i uwzględnienia regionalnej oraz sektorowej specyfiki obszarów wiejskich¹¹.

Oczywiście należy uwzględnić, że skuteczna absorpcja funduszy UE przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich zależy nie tylko od ostatecznych beneficjentów tej pomocy, ich umiejętności transponowania strategicznych celów rozwojowych na działania operacyjne oraz projekty, lecz w dużej mierze od celów i priorytetów centralnych, sektorowych, regionalnych oraz lokalnych programów rozwoju, za pośrednictwem których pozyskiwane są te środki.

Skoro w *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013*, stanowiącej podstawę pozyskiwania funduszy UE, mającej na celu tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zabrakło odniesienia do wielu aspektów zrównoważonego rozwoju, a liczne deklaracje nie do końca znaj-

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 16.7.2008, COM (2008) 397, s. 4.

¹¹ Wtedy dopiero istnieją szanse na wykorzystanie niewątpliwiej przewagi nad innymi regionami podmiotów i rejonów silniejszych oraz właściwego podziału ról w terenie, a zatem znalezienia szans dla rejonów i podmiotów słabszych.

dużą odzwierciedlenie w warstwie realizacyjnej sektorowych i regionalnych programów operacyjnych, wdrażanych z udziałem funduszy UE, to można spodziewać się, że respektowanie tej konstytucyjnej, powszechnie akceptowanej, zasady będzie bardziej postulatem niż faktem¹².

Aby przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE okazały się korzystne dla trwałego rozwoju obszarów wiejskich i sprzyjały ich zrównoważonej konkurencyjności, przy poszukiwaniu praktycznych rozwiązań i wyborze projektów nie można absolutnie pominąć przynajmniej następujących pytań:

- jak godzić wymogi konkurencyjności z dążeniem do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i znaleźć rozsądny kompromis między celami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi?
- jak działać, aby rozwój zrównoważony nie stanowił bariery, lecz stymulator postępu?
- jak kreować zrównoważoną konkurencyjność oraz tworzyć zintegrowane produkty z poszanowaniem zasad ekorozwoju i dać podmiotom gospodarczym oraz mieszkańcom obszarów wiejskich szansę na korzystanie z możliwości wynikających ze wzrostu tej konkurencyjności?
- jak z dotychczasowej peryferyjności uczynić atut rozwojowy części obszarów wiejskich?
- jak budować międzysektorowe partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju?

Czynnikiem decydującym w największej mierze o sukcesie jest bowiem wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi sektorami i podmiotami życia społeczno-gospodarczego, czyli samorządem, przedsiębiorcami, instytucjami pozarządowymi oraz mieszkańcami¹³.

Urzeczywistnienie idei trwałego, zrównoważonego rozwoju wymaga akceptacji założenia, że tylko w zintegrowanych wewnętrznie wspólnotach lokalnych i regionalnych można w dużej mierze zwiększać zdolność obszarów wiejskich do czerpania zrównowa-

¹² W tym kontekście nie da się uniknąć kilku ważnych pytań, m.in.:

- czy w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* i innych dokumentach, w odpowiadającej randze problemów skali, uwzględnione zostały cele i instrumenty stymulujące pożądane kierunki zrównoważonego rozwoju?,
- czy *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011*, zawierający zamierzenia rządu, świadczy o właściwym pojmowaniu „trójfilarowego” trwałego rozwoju i kierowaniu się w działalności społeczno-gospodarczej jego konstytucyjną zasadą?
- czy w strategiach i programach rozwoju regionalnego oraz lokalnego, nawet opracowanych w ramach Agendy 21, właściwie rozumiana jest idea ekorozwoju?

¹³ Postulat dynamicznego rozwoju partnerstwa wynika z przekonania, że konkurencyjność nie powstaje spontanicznie w rezultacie zmian w otoczeniu makroekonomicznym, ani nie jest wyłącznie konsekwencją przedsiębiorczości na poziomie mikroekonomicznym. Stanowi wypadkową działań wszystkich aktorów sceny ekonomicznej, odzwierciedla nie tylko możliwości produkcyjne, ale także sprawność struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych, zwłaszcza zaś aktywność oraz umiejętność współdziałania różnych podmiotów. Istotne są przy tym zarówno powiązania formalne, bazujące na funkcjonujących instytucjach, jak i nieformalne, uzależnione w dużym stopniu od istniejącego kapitału społecznego, komunikacji i mobilizacji społecznej.

zonych korzyści z ich dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, zwłaszcza że wbrew pozorom, wraz z postępem globalizacji nie maleje, lecz rośnie rola kontekstu lokalnego. Duża część działań na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji leży w kompetencjach szczebla lokalnego, a priorytetowe znaczenie mają systemy zarządzania i współpracy między różnymi jednostkami samorządu, ich władzami, instytucjami, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami, bankami, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Społeczne oczekiwania wobec działań i odpowiedzialności za stan środowiska lokowane są coraz wyraźniej również w organach władzy lokalnej¹⁴. Takie stanowiska są w pełni uzasadnione, ponieważ na lokalnym poziomie organizacji przestrzennej w największej mierze możliwe jest urzeczywistnienie podstawowych zasad rozwoju, tam też usytuowanych jest najwięcej determinant współczesnej konkurencyjności.

Nie tylko doświadczenia zachodnie, lecz i pozytywne przykłady inicjatyw podejmowanych przez wspólnoty lokalne w naszym kraju dowodzą, że sukcesów osiągniętych przy współudziale funduszy UE nie można mierzyć jedynie w kategoriach finansowych. Sprostanie wymogom i zasadom przydziału środków sprzyja pogłębieniu solidaryzmu społecznego i partnerstwa na różnych poziomach, od najniższych struktur społeczności lokalnych, czyli sołectw, realizujących programy odnowy wsi, poprzez inicjatywy subregionalne i regionalne z udziałem Lokalnych Grup Działania lub związków i stowarzyszeń będących beneficjentami funduszy strukturalnych, do międzynarodowej współpracy gmin i regionów, realizowanej m.in. poprzez „Partnerstwa na rzecz Rozwoju” w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL. Warunki, tryb i harmonogram uzyskania pomocy stanowią swego rodzaju „doping” dla wspólnot lokalnych, skuteczny czynnik mobilizujący do podejmowania wspólnych przedsięwzięć. Tak też należy postrzegać stymulującą rolę funduszy UE. Konieczne jest jednak zintensyfikowanie działań na rzecz przekształcenia wielu lokalnych partnerstw projektowych, zawieranych dla pozyskania środków na realizację określonego wspólnego przedsięwzięcia i wygasających po jego zakończeniu, w trwałe partnerstwa strategiczne.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój partnerstwa nie jest „złotym środkiem” na rozwiązanie wszystkich problemów, z jakimi boryka się polska wieś. Jej postęp cywilizacyjny wymaga wielkiego wysiłku edukacyjnego, organizacyjnego, inwestycyjnego i innowacyjnego. W tym kontekście szczególnie ważne jest sięganie nie tylko po środki EFRROW¹⁵, lecz także po inne fundusze strukturalne (EFRR¹⁶, EFS¹⁷), przeznaczone m.in. na realizację różnego typu projektów: wzmacniających tożsamość lokalną, promowanie oraz wdrażanie „modelu zrównoważonej społeczności”¹⁸, rozwój

¹⁴ *Barometr zrównoważonego rozwoju*, (red.) K. Kamieniecki, B. Wójcik, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁵ EFRROW – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁶ EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

¹⁷ EFS – Europejski Fundusz Społeczny.

¹⁸ Wiele projektów zrealizowanych w ramach Programu Odnowy Wsi oraz programu pilotażowego LEADER pomogło wzmocnić kapitał społeczny, kulturowy, środowiskowy oraz lokalny kapitał wiedzy.

i integrację lokalnych sektorów (rolnictwo, przetwórstwo, turystyka), tworzenie zintegrowanych produktów, wykorzystujących lokalne zasoby kulturowe i przyrodnicze, umiejętności mieszkańców, nowe zastosowanie technologii informatycznych i komunikacyjnych, promujących „zrównoważoną turystykę”, inicjatywy sektora prywatnego na rzecz włączenia czynników środowiskowych w tzw. zrównoważoną produkcję, przeciwdziałających degradacji obszarów wiejskich, sprzyjających ochronie ich ekosystemów i bioróżnorodności, wspierających korzystne dla środowiska praktyki gospodarowania na terenach przyrodniczo cennych, przyjazne dla środowiska formy rolnictwa oraz działania na rzecz dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich, stosowanie zrównoważonych rozwiązań w dziedzinie transportu, proekologiczne zmiany w zakresie wytwarzania i zaopatrzenia w energię, zastosowanie energii odnawialnej, stosowanie zrównoważonych rozwiązań w zakresie infrastruktury społecznej, zwłaszcza edukacji i ochrony zdrowia oraz przedsięwzięć promujących postawy proekologiczne. Głównymi kryteriami wyboru projektów powinna być ich skuteczność, użyteczność i trwałość.

Równie długa mogłaby być lista przedsięwzięć, których realizacja może niestety niekorzystnie wpłynąć na trwały rozwój obszarów wiejskich.

Spośród dużych projektów, finansowanych z Funduszu Spójności, za najbardziej zagrażające uznać należy inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej, związane z budową nowych ciągów komunikacyjnych, a nawet część inwestycji finansowanych z jego segmentu przeznaczonego na ochronę środowiska. Rozważanych działań wymaga też niewątpliwie konieczna dalsza aktywizacja gospodarcza i dywersyfikacja obszarów wiejskich, warunkująca rozwiązanie podstawowych problemów społeczności lokalnych, czyli tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy oraz źródeł dochodów umożliwiających wzrost jakości życia, w szczególności kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej, osadniczej oraz turystycznej obszarów wiejskich i pozyskiwanie nowych inwestorów.

WARTOŚĆ TERENÓW OTWARTYCH – MIĘDZY SENTYMENTEM A PIENIĄDZEM

Piotr Matczak¹⁹

Tereny otwarte dostarczają szeregu usług (por. R. Constanza *et al.* 1998), z których zdecydowana większość ma znaczenie publiczne. Z usług tych korzystają lokalne społeczności, szersze grupy, a także całe, duże społeczeństwa. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju terenów otwartych leży zatem w interesie wielu, małych i większych grup użytkowników. Zrównoważenie interesów indywidualnych i zbiorowych (różnych grup), biorące pod uwagę uwarunkowania przyrodnicze jest sprawą trudną. Trudności wiążą się z samym charakterem terenów otwartych, jako dostarczycielem usług o wspólnym charakterze. Pewien zakres tych usług ma charakter rynkowy, jednak znaczna ich większość to usługi nierynkowe. W związku z tym, kluczowe znaczenie ma sposób organizacji i zarządzania terenami otwartymi. Jest to problem działań zbiorowych oraz ich regulacji, zarówno prawnych jak i nieformalnych. „Tereny otwarte” to w istocie pojęcie ogólne a nawet mylące. Otwartość ich jest bowiem ograniczona. Przestrzeń jest regulowana, poddana jurydykacji. Istnieje wiele zasad i regulacji nakładających ograniczenia w korzystaniu z terenów otwartych. W warunkach polskich, regulacja jest jednak fragmentaryczna i niespójna (Z. Niewiadomski 2005). Rodzi to szereg trudności i jest jednym z czynników prowadzących do pogarszania się jakości terenów otwartych (czyli pogarszania jakości usług świadczonych przez tereny otwarte). W tym kontekście można wskazać dwa problemy, istotne dla podtrzymania jakości terenów otwartych. Pierwszy to kwestia praw własności, drugi to problem egzekucji prawa. Jak pokazują liczne badania (np. prowadzone przez Elinor Ostrom i jej współpracowników) dotyczące zasobów wspólnych, sprawa określenia praw własności ma kluczowe znaczenia dla możliwości budowy efektywnych instytucji służących podtrzymywaniu jakości tych dóbr. Generalnie rzecz biorąc, sytuacja w Polsce w tym zakresie wygląda źle. Atrybucja prawa własności jest niejasna, zaś możliwość transferu jest dość ograniczona. Dotyczy to w szczególności dóbr nieprywatnych. Polska zajmuje (wraz z Dominikaną) 49/50 miejsce w rankingu International Property Rights Index, podczas gdy Czechy znalazły się na 39 miejscu, Węgry na 30 miejscu²⁰. Sytuacja ta ma swoje przyczyny. Zniszczenia spowodowane II wojną światową, przesunięcia granic, powojenna nacjonalizacja, brak respektowania praw własności w czasach komunistycznych, a także przemiany stosunków własnościowych po 1989 roku (choć zapoczątkowane już w latach 1970) przyniosły destrukcyjny wpływ na prawa własności

¹⁹ Adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalista w zakresie społecznych aspektów ochrony środowiska, społeczności lokalnych i regionalnych, zajmujący się m.in. zagadnieniami skutków społecznych zmian klimatu oraz instytucjonalnymi aspektami zarządzania ryzykiem.

²⁰ Ranking za rok 2006. Najslabiej Polska wypada w zakresie ochrony materialnych praw własności.

w Polsce. Dodatkowo, trudności związane z jasnym określeniem praw własności terenów otwartych są też pochodną tradycyjnego stosunku do własności obecnego w szczególności na polskiej wsi. Prace antropologów pokazują, że produkty naturalne (np. produkty lasów czy innych terenów otwartych) traktowane były jako własność wspólna, z której każdy może korzystać. Nawet w przypadku zabrania płodów z czyjegoś pola, nie było to traktowane jako kradzież, o ile dało się wytłumaczyć trudną sytuacją, zaś ilość zabranych produktów nie przekraczała potrzeb biorącego. Dopiero zabranie czegoś z czyjegoś domu, lub produktów w celu sprzedaży, stanowiło kradzież i napałykało na sankcje, z ostracyzmem włącznie (B. Bukraba-Rylska 2008). Taka definicja prawa własności miała swoje uzasadnienie oraz była w pewnym zakresie funkcjonalna, jednak następująca, zwłaszcza od końca XIX wieku, oparta o reguły prawa, formalizacja doprowadziła do współistnienia dwóch systemów praw własności: formalnoprawnego oraz tradycyjnego. Pozostałości tradycyjnego podejścia można do dziś obserwować jak chodzi o percepcję praw własności. Wyrzucenie śmieci po remoncie domu „do rowu” jest formalnie złamaniem prawa, lecz często nie jest tak traktowane przez samych sprawców, dla których przestrzeń wspólna jest przestrzenią „niczyją”, gdzie można się pozbyć niepotrzebnych śmieci. Co więcej, sam prawny zakaz (a raczej jego egzekucja) stanowić może złamanie utrwalonego nawyku dotyczącego traktowania przestrzeni publicznej.

Niespójności w traktowaniu praw własności, płynące ze słabości organizacyjno-administracyjnych oraz z wpływu tradycji skutkują współcześnie trudnościami w realizacji polityk dotyczących przestrzeni otwartych (dotyczy to także innych polityk)²¹. Wskazać tu można liczne przykłady obrony własności prywatnej „za wszelką cenę”, co blokuje działania inwestycyjne na rzecz dobra wspólnego. W tym przypadku problemem jest głównie niepewność dotycząca statusu własności prywatnej, szansa na uczciwą wycenę rekompensaty itd. Na to nakładają się niejasności dotyczące praw własności. Zły stan ksiąg wieczystych, rozbieżności między stanem prawnym a nieformalnymi regułami dotyczącymi praw własności (np. jak chodzi o własność ziemi w gospodarstwach rolnych), „stan zawieszenia” dotyczący reprivatyzacji, rodzą komplikacje przy realizacji konkretnych przedsięwzięć. Działania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej mogą być przykładem, wymagają one uwzględniania odległych przestrzennie zjawisk i wymagają też znacznych niekiedy interwencji w istniejące struktury własności.

Drugi problem dotyczy egzekucji prawa. Wspomniane powyżej jurydyzacja i przeregulowanie łączą się ze słabością we wdrażaniu i egzekucji prawa. Klasycznym przykładem może być lokowanie budynków na terenach chronionych. Choć było i jest to zabronione – takie sytuacje można jednak dość często obserwować. Niejasności dotyczące spraw własnościowych przyczyniają się do „rozluźniania” reguł prawa. Istotny jest też nacisk ekonomiczny, który skłania gminy do poszukiwania inwestora

²¹ Podobna sytuacja ma miejsce w innych krajach postkomunistycznych, np. na Węgrzech.

za wszelką cenę. Prowadzi to do zajmowania pod zabudowę obszarów cennych, lokowania budynków mieszkalnych na terenach zalewowych itd. Rozmycie regulacji prawnych oraz praktyczna słabość ich egzekucji – skutkuje generowaniem kosztów zewnętrznych. Chodzi o koszty wynikające z pogorszenia stanu zasobów i dóbr/usług wspólnych (publicznych). Znaczna część tych kosztów spływa na wspólnoty wiejskie. Dla obywateli i wspólnot lokalnych niejasności dotyczące praw własności oznaczają ostatecznie pojawienie się kosztów zewnętrznych, które ponoszone są przez lokalne wspólnoty i poszczególnych obywateli. Przykładowo, „dzikie rekultywacje” przynoszą utratę jakości otoczenia, zaś przywrócenie stanu pierwotnego oznacza wydatek środków publicznych – z „kieszeni podatnika”. Jeśli osiedle mieszkaniowe budowane jest na terenach zalewowych, zaś kupujący nie mają świadomości ryzyka, to znaczy to, że poniosą oni straty, a pewne koszty poniesie też gmina i podatnicy. Publiczny charakter terenów pozostaje w tym przypadku w ukryciu, co oznacza w praktyce brak dostępnych map terenów zalewowych (znajomość ich natomiast leży w interesie inwestora). Sytuacja taka, ma swoje dalsze konsekwencje. Prowadzi to bowiem do wytwarzania zachęt by powielać takie zachowania. Może to skłonić kolejnych inwestorów do budowy domostw na terenie zalewowym.

Wspólnoty niewiele mają w praktyce środków do zabezpieczenia swoich interesów. Obrona przed koniecznością ponoszenia narzuconych kosztów zewnętrznych jest trudna, co oznacza brak możliwości obrony przed stratami płynącymi z utraty jakości terenów otwartych. Zasadniczym aparatem ochrony społeczności przed ponoszeniem niezawinionych kosztów jest państwo i jego agendy. Mają one zadanie bilansowania sprzecznych interesów odnoszących się w szczególności do dóbr wspólnych. Z punktu widzenia społeczności lokalnych groźna jest nierównowaga w procesie decyzyjnym. Państwo (agendy rządu centralnego oraz samorządów lokalnych), które powinno działać w interesie wspólnym, okazuje się słabym partnerem względem biznesu, mediów, organizacji pozarządowych i innych zorganizowanych grup nacisku. Nie dysponuje ono potencjałem pozwalającym na spełnianie funkcji regulacyjnych. W efekcie nastąpiła w wielu obszarach utrata kontroli nad działaniami dotyczącymi dóbr wspólnych. Badania dotyczące systemów melioracyjnych w okolicach Pyrzyc pokazują, że decydujące znaczenie dla funkcjonowania takich systemów mają makroprocesy – zmiany na poziomie całego systemu polityczno-ekonomicznego typu: sytuacja na rynku itp. Potrzeby i aktywność lokalnej społeczności miały znacznie drugorzędne. Nie jest to dla polskiej wsi sytuacja nowa. Mieszkańcy terenów wiejskich w Polsce korzystają z wypracowanych strategii przystosowawczych. Jedną z nich, obecną od co najmniej 150 lat, jest emigracja (B. Bukraba-Rylska 2008). Inną strategią są zachowania oportunistyczne, polegające na indywidualistycznym poszukiwaniu szans na zysk, kosztem wspólnych dóbr czy interesów (O. Williamson 1998). Dotyczy to zarówno działań poszczególnych osób, starających się eksploatować dobro publiczne dla indywidualnej korzyści (np. przyjmując za opłatą odpady niebezpieczne na swój teren), ale także gmin, które skłonne są do „morderczej konkurencji” by pozyskać inwestorów.

Wskazane powyżej trudności z prawami własności, słabość *governance*²² oraz oportunizm są wzajemnie powiązane. Można postawić tezę, że bez rozwikłania tych problemów, podstawowe narzędzie regulacyjne dotyczące terenów otwartych, czyli planowanie przestrzenne, będzie działać ułomnie.

Literatura:

- Bukraba-Rylska B., 2008. *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R. G., Sutton P., van den Belt M., 1998. *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, Ecological Economics, Vol. 25, Issue 1: 3-15.
- Horst A.C., 2007. *International Property Rights Index* (IPRI), Washington.
- Niewiadomski Z., 2005. *Regulacje prawne i administracyjne w gospodarce przestrzennej* [w:] L. Ryszkowski, A. Kędziora red., *Ochrona środowiska w gospodarce przestrzennej*, Poznań: Zakład Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN.
- Williamson O., 1998. *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

²² Nie ma dobrego tłumaczenia terminu *governance* na język polski. Odnosi się ono do zarządzania – w znaczeniu dobrego zarządzania/rządzenia.

OMÓWIENIE DYSKUSJI

Bożenna Wójcik

Dyskusja jaka wywiązała się po wystąpieniach prelegentów była ożywiona i wielowątkowa, wiele osób zabrało w niej głos. Odnoszono się zarówno bezpośrednio do wystąpień prelegentów, jak i wskazywano na różne inne zagadnienia, zdaniem uczestników istotne dla zrównoważonego rozwoju terenów otwartych.

Niektórzy uczestnicy podjęli polemikę z prelegentami przedstawiając odmienne punkty widzenia w odniesieniu do oceny niektórych omawianych zjawisk, czy używanej terminologii. Spierano się np. co do miejsca problematyki zrównoważonego rozwoju w teorii nauk przyrodniczych – czy ma ona tam swoje miejsce, czy prowadzone są odpowiednie prace zmierzające do jej ujmowania z przyrodniczego punktu widzenia oraz wypracowania odpowiednich kryteriów i narzędzi pozwalających na praktyczne ich stosowanie. W naukach ekonomicznych problem zrównoważonego rozwoju jest szerzej podejmowany, choć praktyka gospodarcza w niewielkim stopniu wykorzystuje zaproponowane przez naukowców sposoby podejścia. Wskazywano przy tym, że dużym problemem jest brak odpowiednich syntetycznych wskaźników zrównoważonego rozwoju, które w jasny sposób pokazywałyby, czy rozwój ma cechy rozwoju zrównoważonego, czy nie. Proponowane bowiem długie listy wskaźników są trudne do stosowania i nie dają klarownego obrazu w tym zakresie. Informowano, że podejmowane są nie tylko próby opracowania takich syntetycznych wskaźników, ale że proponowane są już pewne rozwiązania – np. Zakład Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN zaproponował w roku ubiegłym syntetyczną metodę oceny zrównoważonego rozwoju i zachęca do dyskusji nt. jej stosowania.

Przedstawiono też problem oceny wartości przestrzeni przyrodniczej – zastanawiano się czy może i powinna być ona wyceniana, czy nie. Czy nie powinna być ona traktowana jako kapitał niezastępowalny, niepodlegający więc wycenie – czy wycenianie go nie stwarzałoby jeszcze większego dla niego zagrożenia, gdyż porównywano by go wtedy w kategoriach ekonomicznych z innymi dobrami. Niektórzy dyskutanci wskazywali na potrzebę wyceniania przynajmniej części dóbr przyrody, gdyż samo odwoływanie się do etyki, wiedzy i dobrej woli nie wystarcza – nie jest dostateczną przeciwwagą dla argumentów ekonomicznych. Podkreślano, że trzeba te kalkulacje wprowadzać do rachunków ekonomicznych jako koszty zewnętrzne i tą drogą wpływać na decyzje. Stwierdzano jednak, że w Polsce istnieje bardzo silna bariera polityczna dla szerszego wprowadzania tego typu instrumentów i uwzględniania tą drogą racji środowiskowych.

Wskazywano na potencjalnie duże zagrożenia dla sfery społecznej i przyrodniczej obszarów wiejskich jakie mogą wystąpić w przyszłości, jeśli przewidywania niektórych ekonomistów co do możliwości drastycznego zmniejszenia się w Polsce liczby gospo-

darstw rolniczych (z ok. 2 mln do ok. 100-200 tys.). Spowodowałoby to ogromne przekształcenia krajobrazu i duże problemy społeczne. Przytaczano wyniki ostatnich badań OBOP'u, które pokazują, że już tylko 14 % mieszkańców obszarów wiejskich identyfikuje siebie jako rolników, co miało wskazywać, iż globalne procesy zmian już wyraźnie postępują na polskiej wsi. Mocno podkreślano, że krajobraz polskich obszarów wiejskich ma ogromną wartość i że trzeba go chronić, że należy mieszkańcom wsi i władzom lokalnym wskazywać na tą ich wartość oraz uświadamiać, że niszcząc krajobraz „podcinają gałąź na której siedzą”. Jest on bowiem podstawą dla rozwoju turystyki (ważnej dziedziny rozwoju tych terenów), stanowi też o ich atrakcyjności dla funkcji osadniczej – tak dla dotychczasowych mieszkańców, jak i dla tych którzy chcieliby się tam dopiero osiedlić. Wskazywano, że obecnie w związku z wykorzystywaniem dużych środków finansowych Unii Europejskiej, zagrożenia dla krajobrazu wsi polskiej i jej dziedzictwa kulturowego mogą bardzo narastać.

Podczas dyskusji wskazano na bardzo duży dysonans pomiędzy deklaracjami dotyczącymi rozwoju, jakie są składane przez decydentów poprzez zapisy w dokumentach strategicznych – zrównoważony rozwój jest tam prawie zawsze deklarowany – a praktyką. Ta kształtowana jest poprzez poszczególne decyzje, które bardzo często są niezgodne z tymi deklaracjami i które sprawiają, że rozwój nie jest zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Podejmujący te decyzje ulegają często presji inwestorów, w tym deweloperów, których jedyną motywacją jest zysk z prowadzonej działalności możliwy do uzyskania jak najszybciej. Rolą władz – lokalnych i wyższych szczebli – jest natomiast rozważanie takich decyzji z szerszej perspektywy i z uwzględnieniem długiego horyzontu czasowego, a więc z uwzględnieniem długookresowych interesów społeczności, których te decyzje dotyczą i z uwzględnieniem wartości, które mają wymiar ponadlokalny lub ponadregionalny.

W tym kontekście mówiono też o braku poszanowania dla prawa, o wręcz przyzwoleniu społecznym na to, oraz o wadze udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Pokazywano, że często zdarza się nawet tak, iż decyzje co do kierunków rozwoju podjęte wcześniej po konsultacjach społecznych nie są honorowane. Zwracano też uwagę na to, iż z punktu widzenia ochrony środowiska zmiany dokonywane w ustawodawstwie w ostatnich czasach trzeba uznać za bardzo niekorzystne – wręcz za psucie prawa. Nie będzie więc ono zapewniać w dostatecznym stopniu przyrodniczych podstaw rozwoju. Jako przykłady takich niekorzystnych zmian z ostatniego okresu przytaczano zmiany (lub projekty zmian): ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (likwidacja ochrony gleb w miastach), ustawy o nawozach i nawożeniu (osłabienie kontroli nad wykorzystaniem gnojowicy), ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy Prawo budowlane (nadmiernie upraszczających procesy planistyczne i administracyjne związane z planowaniem i realizacją inwestycji). Wskazywano przy tym, że niektóre z tych zmian prowadzą do sytuacji absurdalnych – jak np. zdjęcie kłauzur ochronnych z najlepszych gleb w Polsce, co ma miejsce na tej części terenu Żuław, która położona jest w granicach administracyjnych

Gdańska. Podawano też informacje o obniżaniu się jakości kolejnych dokumentów polityki ekologicznej państwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, co powoduje m.in. coraz niższą ich rangę i mniejszą rolę w sterowaniu zrównoważonym rozwojem w Polsce.

Jako przykłady niekorzystnych tendencji w rozwoju terenów otwartych, wynikających ze złych zmian prawa i obniżania się roli i jakości planowania przestrzennego, uczestnicy wskazywali procesy rozprzestrzeniania się terenów zurbanizowanych w sposób nieuporządkowany, wyznaczanie nadmiernych ilości terenów pod zabudowę w stosunku do rzeczywistych potrzeb i wręcz w stosunku do realnych możliwości wykorzystania ich w tym celu, choćby w najdalszej przyszłości. Zdaniem uczestników wpływać to będzie niekorzystnie nie tylko na zmiany w przestrzeni przyrodniczej, ale także powodować będzie problemy finansowe dla samorządów (wyższe koszty budowy i utrzymania infrastruktury), a przyszłym mieszkańcom tych terenów przyniesie obniżoną jakość warunków życia (długotrwałe braki koniecznej infrastruktury i permanentne życie w nieharmonijnej przestrzeni, czy wręcz stale „na placu budowy”).

Przytaczano różne przykłady (z Wielkopolski i z innych regionów) – dobre i złe – co do sytuacji społeczności lokalnych wobec zachodzących procesów. Pokazywano np. jak nieprzemysłane i nie konsultowane odpowiednio wcześniej decyzje co do rozwoju infrastruktury mogą zagrażać tym społecznościom i wywoływać nie tylko kolizje przestrzenne, ale też ostre konflikty społeczne, a to jest również oznaką niezrównoważenia rozwoju. Przytaczano też przykłady skutecznych działań społeczności lokalnych podejmowanych w obronie krajobrazu terenów ich zamieszkania. Informacje te wskazywały jak długotrwałe muszą być takie działania, a więc jak ważna jest wytrwałość osób, które je podejmują i integracja społeczności wokół takiej sprawy, a także fachowe wsparcie – uzyskiwane czasem od organizacji pozarządowych. Bardzo mocno podkreślano wagę propagowania dobrych przykładów – skutecznych działań takich społeczności.

Były głosy wskazujące na niski poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa w odniesieniu do zagadnień zrównoważonego rozwoju, ale mówiono też, że poziom ten jednak nieco wzrasta. W tym kontekście mówiono o dużej wadze i potrzebie działań edukacyjnych na temat zrównoważonego rozwoju. Mówiono także o potrzebie szanowania kapitału społecznego i wspierania (też finansowego) działań społecznych, a nie utrudniania życia tym, którzy takie działania podejmują, by się do nich nie zniechęcali. Podkreślano także potrzebę przywracania etyki w codziennym postępowaniu – zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym – gdyż wiele problemów środowiskowych i związanych z nierównowagą rozwoju ma swoje podłoże właśnie w braku etyki w postępowaniu, jak i w przekładaniu swojego partykularnego interesu ponad wszystko, braku chęci do zobaczenia interesów innych.

Odniesiono się też do przedstawionej w referacie głównym oceny zagrożeń środowiska na terenach rolniczych i wskazano iż duże nawożenie na obszarach z przewa-

gą dużych gospodarstw rolnych – na tzw. terenach „po PGR-owskich”²³ – nie zawsze musi oznaczać większe niż gdzie indziej zagrożenia dla środowiska, gdyż w tego typu gospodarstwach uzyskuje się często znacznie wyższe plony. Jest więc tam wyższa efektywność stosowania nawozów, mniej ich pozostałości odprowadzanych jest do środowiska. Zastanawiano się też jak skłaniać właścicieli tego typu gospodarstw by chronili oni na swych terenach różnorodność biologiczną.

Wskazywano także na duże znaczenie terenów otwartych i zieleni w granicach administracyjnych miast, na to że nie są one dostatecznie szanowane, że w planach zagospodarowania przestrzennego lub poprzez pojedyncze decyzje zbyt łatwo zamienia się je na tereny budowlane, czy przeznacza pod infrastrukturę i niszczy się ich potencjał przyrodniczy. Podkreślano, że dzieje się tak nawet w przypadkach ostrego sprzeciwu społeczności lokalnych, specjalistów z różnych dziedzin i organizacji ekologicznych, którzy wskazują na te wartości i na zagrożenia jakie takie decyzje przyniosą.

W podsumowaniu dyskusji stwierdzono, iż wykazała ona, że procesy jakie zachodzą na terenach otwartych mają charakter spontaniczny, nie są regulowane przez państwo, które wyzbywa się tej roli regulacyjnej, a którą powinno pełnić w imię dobra ogólnospołecznego, w tym w interesie przyszłych pokoleń. Wskazano też na kierunki dalszych koniecznych dyskusji o przyszłości terenów otwartych – o roli i wzajemnych relacjach poszczególnych funkcji tych terenów i o stopniu koniecznego ich zrównoważenia, o rozprzestrzenianiu się terenów zurbanizowanych w kontekście ochrony walorów przyrodniczych, kulturowych i społecznych terenów otwartych. Wykazano ogromną rolę edukacji na różnych poziomach, ale nie w starym stylu (tylko o problemach ochrony środowiska), tylko szerszej, na rzecz wprowadzania zrównoważonego rozwoju i nauczania udziału społecznego – aby był on skuteczny, aby ludzie, nie tylko mogli się wypowiedzieć, ale by poprzez wspólne działania mogli się przyczyniać do zmian i aby te ich działania można było jako dobre przykłady propagować.

Warto podkreślić, że niektórzy dyskutanci wskazywali na dużą potrzebę tego typu otwartych debat z udziałem uczestników reprezentujących różne środowiska i gratulowali InE zorganizowania tej debaty. W odpowiedzi organizatorzy zachęcali uczestników do przenoszenia dyskusji na tematy poruszane podczas debaty do środowisk, w których żyją i działają na co dzień.

²³ Która to nazwa traci sukcesywnie swoją aktualność, gdyż struktura społeczno-gospodarcza tych obszarów ulega gwałtownym przemianom.

PODSUMOWANIE DEBATY

Bożenna Wójcik

Debate społeczna to w naszym kraju ciągle jeszcze unikatowa metoda dyskusji. Instytut na rzecz Ekorozwoju stara się propagować ten sposób podejścia w ramach projektu Eko-Herkules, uznając ją za bardzo dobrą formę edukacji bezpośredniej oraz za dobrą formę zbierania informacji o tym jak dane zagadnienie postrzegane jest w różnych środowiskach. Uznajemy też, że debata na temat zrównoważonego rozwoju powinna się toczyć permanentnie i odnosić się do różnych dziedzin.

Debate, która odbyła się 9 marca 2009 r. w Poznaniu cieszyła się dużym zainteresowaniem – uczestniczyło w niej ponad 80 osób, reprezentujących bardzo różne środowiska. Silnie reprezentowane było środowisko akademickie i naukowe Poznania (InE współdziałało przy organizacji debaty z UAM), w tym studenci. Obecni byli przedstawiciele środowisk związanych z planowaniem przestrzennym, z regionalną administracją rządową i z administracją samorządową lokalną i regionalną, licznie uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, w tym ekologicznych. Kilka osób reprezentowało media lokalne i regionalne. Jak się okazało decyzja o zorganizowaniu debaty nt. rozwoju terenów otwartych w Poznaniu była bardzo korzystna, wykazała też, że ośrodek poznański wnosi znaczący wkład w rozpoznawanie problemów terenów otwartych i że chce uczestniczyć w dyskusji nt. ich przyszłości.

U podłoża zorganizowania przez InE debaty nt. „Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów otwartych?” leżał niepokój o losy przestrzeni na terenach otwartych w Polsce i losy ich zasobów, a szczególnie zasobów przyrodniczych. Zarówno wystąpienia zaproszonych ekspertów, jak i przeprowadzona dyskusja wykazały, że niepokój ten był zasadny, że na terenach otwartych ma miejsce wiele niekorzystnych zjawisk, a tendencje zmian w zakresie prawa i praktyki jego stosowania wskazują, że te niedobre trendy będą się niestety nasilały. Debate pokazała nie tylko wiele problemów i zjawisk, które się dzieją na terenach otwartych, ale też przyczyny części z nich. Uczestnicy uznali, że jest potrzeba dalszych dyskusji o rozwiązywaniu tych problemów, a przede wszystkim o roli oraz wzajemnych relacjach poszczególnych funkcji tych terenów i o stopniu koniecznego ich zrównoważenia, o rozprzestrzenianiu się terenów zurbanizowanych w kontekście ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych terenów otwartych.

Metodyka oceny zrównoważonego rozwoju to jedno z najważniejszych zagadnień dla przyszłych postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju. Dobrze by więc było, aby zagadnienia te były również szerzej dyskutowane, by prace nad sposobami oceny były prowadzone, a ich wyniki, jak również przykłady praktycznego zastosowania były szeroko upowszechniane.

W dobie globalizacji, intensywnego wydatkowania środków unijnych (specjalnie adresowanych do terenów wiejskich i innych), nadal postępujących procesów związa-

nych z transformacją ustrojową i gospodarczą w Polsce oraz wobec wyzwań jakie stają przed nami wszystkimi w związku z postępującymi zmianami klimatu i wobec potrzeby ochrony kurczących się gwałtownie zasobów przyrodniczych, dyskusja o przyszłości terenów otwartych jest jedną z najważniejszych.

Mamy nadzieję, że debata zorganizowana przez InE będzie przyczynkiem do dyskusji na ten temat. Powinna ona w Polsce zakreślić szersze kręgi i zaangażować wiele środowisk i wielu różnych uczestników – naukowców, przedstawicieli administracji, polityków, przedsiębiorców, organizacje społeczno-zawodowe działające na terenach wiejskich, przedstawicieli społeczeństwa, w tym mieszkańców wsi i organizacje ekologiczne, w tym zajmujące się ochroną przyrody.

Potrzeba takich debat i dyskusji w Polsce wynika też z tego, iż w najbliższych latach należy spodziewać się ożywionych dyskusji na poziomie UE o kształcie różnych polityk unijnych, w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki regionalnej i polityki ochrony środowiska, w związku z przygotowywaniem kolejnych budżetów Unii (na następne okresy programowania – po 2013 r. i po 2020 r.). Polska przejmie też już niedługo (w 2011 r.) na pół roku przewodnictwo w UE – ważne więc byśmy jak najszybciej dopracowali się w kraju spójnej i zrównoważonej polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich i innych terenów otwartych oraz by polscy przedstawiciele potrafili w dyskusjach na forum unijnym walczyć o rozwiązania, które pozwolą taką politykę w przyszłości realizować.

ZAŁĄCZNIK: INFORMACJA O PROJEKCIE „EKO-HERKULES”

Program aktywnej edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju realizowany przez Instytut na rzecz Ekorozwoju w latach 2007-2009

Dlaczego?

Dekada 2005-2014 ogłoszona została przez UNESCO jako 10-lecie edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jej głównym celem jest integracja zasad, wartości i praktyki wokół zrównoważonego rozwoju we wszystkich aspektach edukacji i oświaty. Powinny one prowadzić do zmiany zachowań, które tworzyć będą bardziej zrównoważoną przyszłość, polegającą na: integralności przyrodniczej, żywotności gospodarczej i aktywności społecznej dla potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń.

W zakres tej Dekady już wcześniej wpisała się Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej, której celami są:

- **kształtowanie pełnej świadomości i budzenie zainteresowania społeczeństwa wzajemnie powiązanymi kwestiami ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi i ekologicznymi.**
- umożliwienie każdemu człowiekowi zdobywania wiedzy i umiejętności niezbędnych dla poprawy stanu środowiska.
- tworzenie nowych wzorców zachowań, kształtowanie postaw, wartości i przekonań jednostek, grup i społeczeństw, uwzględniających troskę o jakość środowiska.

W ramach „Polityki ekologicznej państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014” za cele średniookresowe uznano:

- Stałe podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, zagwarantowanie szerokiego dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.
- Zwiększenie liczby osób świadomie podejmujących decyzje konsumenckie uwzględniające konieczność ochrony zasobów przyrodniczych.
- Tworzenie płaszczyzny współpracy z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi przez wspieranie aktywności tych organizacji.

Jako kierunki działania na lata 2007-2010 określono między innymi:

- Wspieranie projektów edukacji dla zrównoważonego rozwoju realizowanych przez różne podmioty.
- Promocję postaw opartych na idei zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialnej konsumpcji.

Cele i kierunki działań przypadają na okres gwałtownych zmian w gospodarce i w społeczeństwie, które w okresie 2007-2013 spowodują zaangażowanie w rozwój Polski ok. 100 mld euro (w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności). Wydatkowanie tak znacznych środków bez pełnego uwzględniania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, bez widzenia poszczególnych zadań całościowo, może spowodować wzrost zagrożenia dla środowiska – jego zasobów i jakości. Dlatego

ważne jest, by zasadniczo wzmocnić edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju. Od wiedzy zależeć będzie prawidłowe wydatkowanie środków. Czynione ze zintegrowanym podejściem do poszczególnych działań, może w istotny sposób przyczynić się do znacznej poprawy efektywności wykorzystania zasobów przyrodniczych, poprawy jakości środowiska, nie powodować wzrostu zagrożeń, a wręcz przeciwnie – przyczynić się do budowy eko-innowacyjnej gospodarki i odpowiedzialnego konsumpcyjnie społeczeństwa.

Cele:

Za strategiczny cel Programu przyjęto: Kształtowanie holistycznego myślenia o wzroście gospodarczym, jakości życia i ochronie środowiska przyrodniczego dla potrzeb praktyki wdrażania zrównoważonego rozwoju. Z niego wynikają trzy cele operacyjne:

- Identyfikacja oraz przełamywanie barier tradycyjnego myślenia i postępowania we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju.
- Inicjowanie oraz wzmacnianie działań, służących wdrażaniu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zmian klimatycznych i różnorodności biologicznej, stanowiących priorytety polityki ekologicznej państwa.
- Obserwowanie i ocena skutków działań, dotyczących zrównoważonego rozwoju (barometr), jako tworzenie podstaw do prowadzenia aktywnej edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Działania:

A. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym

- A. 1 **Alternatywna polityka energetyczna**, czyli praktyczne doświadczenie budowania dokumentu strategicznego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i to w procesie społecznym, jako pilotażowe rozwiązanie dla tworzenia dokumentów strategicznych na różnych szczeblach administracji publicznej i dla różnych sektorów.
- A. 2 **Fundusze przyjazne klimatowi**, czyli edukacja instytucji zarządzających oraz wdrażających, jak i potencjalnych beneficjentów, jak wykorzystywać Fundusze Unii Europejskiej na lata 2007–2013 do działań służących ochronie klimatu.
- A. 3 **Spółeczeństwo na rzecz klimatu**, czyli wzmocnienie wiedzy i umiejętności społeczeństwa niezbędne do podejmowania działań i kampanii na rzecz ochrony klimatu.

B. Natura 2000 skarbem Europy

- B. 1 **Natura 2000 szansą rozwoju**, czyli dostarczenie informacji oraz prowadzenie szkoleń na portalu „Natura 2000 a turystyka”.
- B. 2 **Zaprzyjaźnij się z Naturą 2000**, czyli edukacja branży turystycznej, jak korzystać rozsądnie z Natury 2000 w ofercie turystycznej.

C. Innowacyjność w gospodarowaniu zasobami naturalnymi

C. 1 Innowacyjne myślenie kluczem do zrównoważonego rozwoju, czyli przełamywanie barier w stereotypie myślenia o rozwoju w nawiązaniu do wyników obserwatorium (patrz blok tematyczny D).

C. 2 Siedem strategii tematycznych UE, czyli edukacja w zakresie potrzeb uczestniczenia w dyskusji na forum Unii Europejskiej nt. zrównoważonego rozwoju oraz poszerzenie wiedzy o przyszłych kierunkach działań innowacyjnych w gospodarowaniu zasobami naturalnymi.

D. Obserwatorium postępów we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju

D. 1 Świadomość ekologiczna Polaków w XXI w., czyli badanie świadomości ekologicznej (z koncentracją na zrównoważonym rozwoju, ochronie klimatu i Naturze 2000) na potrzeby edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju.

D. 2 Barometr zrównoważonego rozwoju, czyli obserwowanie wdrażania jego zasad, jako podstawy do identyfikacji potrzeb działań w ramach aktywnej edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Spodziewane efekty:

Program pozwoli na wyłonienie i wzmocnienie liderów o wysokim poziomie wiedzy i umiejętności, mających zastosowanie w szeroko pojętej ochronie środowiska. Dorobkiem trzyletniego Programu będzie pobudzenie świadomości społecznej rozłożonej na polityków, przedsiębiorców, administrację lokalną i organizacje społeczne w zakresie nie tyle potrzeby ochrony klimatu (bo tę, choć mizerną świadomość, daje się odnotować), lecz co do sposobów, jakimi można do celu się przybliżać. Przykładem tego niech będzie przewidywana w ramach Programu aktywna forma edukacji w postaci kampanii „Zapytaj swojego posła czy radnego o zagadnienia ochrony klimatu”, w której politycy będą zachęcani do ustosunkowania się do najważniejszych kwestii związanych ze zmianami klimatu.

Rezultaty Programu to nowa wiedza, a potem fakt jej wdrażania oraz efekty innej kategorii, a mianowicie:

- Proekologiczna wersja polityki energetycznej, której tworzenie w swym założeniu wiąże się z silnym udziałem społecznym. Innowacyjność wybranej koncepcji polega na aktywnym współtworzeniu, przez różne grupy interesu, założeń polityki energetycznej z punktu widzenia ochrony klimatu.
- Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na działania na rzecz ochrony klimatu – dobre przykłady zmniejszenia faktycznych szkodliwych oddziaływań emisji CO₂,
- Uzupełnienie programów edukacyjnych o materiały (publikacje) inspirujące do odchodzenia od tradycyjnego myślenia o rozwoju gospodarki na rzecz perspektywicznego, holistycznego widzenia potrzeb społeczeństw. Zainspirowane tym pokolenie uczniów, studentów będzie dokonywać bardziej świadomych wyborów.

Kolejny rezultat to wzmocnienie organizacji społecznych – zwłaszcza ekologicznych, choć nie na nich jedynie Program się skupia. Dziś o energetyce i jej wpływie na zmiany klimatyczne dyskutują przedstawiciele różnych środowisk, bo jak i energetyka, tak i zmiany klimatyczne są bezpośrednio z sobą powiązane, w tym poprzez wpływ na rozwój poszczególnych krajów, społeczeństw i indywidualnych osób. Zasiłanie w argumenty tych różnych środowisk jest celem instytucji typu *think-tank*, jaką jest Instytut na rzecz Ekorozwoju, a proekologiczny charakter tych argumentów, pod warunkiem brania ich pod uwagę, przynosić będzie efekt ekologiczny.

Również podobne rezultaty odnosić powinien proces edukacji w problematyce ochrony przyrody w obszarach Natura 2000. Wiedza o niej – szczególnie w kontekście turystycznego użytkowania tych terenów, ma przynieść efekt zmniejszenia turystycznej presji na środowisko, tworzenie instrumentów planistycznych i kontrolnych dla obiektów i urządzeń infrastruktury turystycznej oraz generowanie nowych zielonych miejsc pracy i przyjaznych środowisku ofert turystyki, a zwłaszcza rozwoju produktów ekoturystycznych.

Efekty ekologiczne działań edukacyjnych są trudno policzalne poza wymiarem wzrostu poziomu świadomości ekologicznej, wyrażonym liczbą osób uczestniczących w poszerzaniu swej wiedzy i zdobywaniu umiejętności jej wdrożenia. Ten wymiar w Programie „Eko-Herkules” jest niebagatelny. Zakłada się liczbę łącznie ok. 1300 uczestników, aktywnie biorących udział w wymianie poglądów, dostarczaniu wzajemnie wiedzy, doskonaleniu metodyki nauczania o zrównoważonym rozwoju, tworzeniu materiałów pomocniczych do przekazywania i gromadzenia nowych treści z tej „dziedziny”. Liczba ta nie obejmuje odbiorców elektronicznego przekazu wiedzy i informacji.

Podsumowaniem Programu będzie z jednej strony uzyskanie wyników badania socjologicznego na temat świadomości ekologicznej i jej zmiany w latach 2007-2009, a z drugiej – monitorowanie (z aktywnym udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych) zmian w zakresie wdrażania w Polsce zrównoważonego rozwoju. Wydane dwa raporty za rok 2008 i 2009 pozwolą w zasadniczy sposób uporządkować wiedzę nt. zrównoważonego rozwoju w Polsce i przekazać ją do wielu środowisk: polityków, administracji publicznej, nauki i społeczeństwa obywatelskiego.

Opracowania InE z lat 2000-2009 nawiązujące do tematyki zrównoważonego rozwoju terenów otwartych – wybór

- Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku. Warszawa 2000
- Integracja Europejska. Pytania organizacji ekologicznych do rządu – nie tylko o środowisko. Warszawa 2000
- Nasza gmina chroni klimat, czyli jak lokalny samorząd może się włączyć do globalnych działań na rzecz ochrony środowiska. Poradnik dla władz samorządowych. Warszawa 2000
- Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny. Warszawa 2001
- Wdrażanie Europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w Polsce i związane z tym problemy. Warszawa 2001
- Ekorozwój a polska transformacja, czyli od gospodarki planowej do rynkowej. Raport krajowy (Polska). Warszawa 2001
- Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu proekologicznych wzorców konsumpcji. Warszawa 2002
- Kompas Rio + 10 czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro. Warszawa 2002
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 a konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju. Warszawa 2002
- Organizacje pozarządowe o strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Głos z Polski. Warszawa 2002
- Zazielenianie lokalnych rynków pracy w Polsce – wykorzystanie doświadczeń Unii Europejskiej. Pakiet 8 publikacji: Dekalog – ABC „zielonego” miejsca pracy; Informator o integracji polityki zatrudnieniowej z ekologiczną w Unii Europejskiej i w Polsce oraz Zeszyty: gospodarka energią, ochrona przyrody i leśnictwo, ochrona środowiska, rolnictwo, transport, turystyka, społeczne przedsięwzięcia. Warszawa 2003
- Ocena gospodarczych, środowiskowych i społecznych oddziaływań dla projektu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Warszawa 2003
- Biuletyn klimatyczny. Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym Okręg Mazowiecki. Kwartalnik. Wydawany od 2004
- Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013. Warszawa 2005
- Nasza wizja Polski w procesie przygotowania Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Wspólnie z Polską Zieloną Siecią, Instytutem Ekonomiki Środowiska i WWF Polska. Warszawa 2005
- Wykorzystywanie funduszy UE na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska na szczeblu lokalnym. Poradnik dla organizacji pozarządowych i lokalnych samorządów terytorialnych. Wspólnie z WWF Polska. Warszawa 2005
- Partnerstwo dla efektywności ekologicznej. Wspólnie z European Environmental Bureau. Warszawa 2006
- Ocena efektywności edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju – sposoby podejścia i strategie wdrażania. Warszawa 2006
- Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Wspólnie z Instytutem Ochrony Środowiska. Warszawa 2007
- Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Krajowego Strategicznego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. wspólnie z firmami Agrotec Polska Sp. z o.o. i Agrotec-Spa. Warszawa 2007
- Biopaliwa w Polsce. Możliwości i wyzwania. Wspólnie z Instytutem Energetyki Odnawialnej. Warszawa 2007
- Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020. Wspólnie z Instytutem Energetyki Odnawialnej. Warszawa 2007
- Małe ABC... Ochrony klimatu. Warszawa 2007
- Fundusze Unii Europejskiej na lata 2007-2013 a ochrona klimatu. Warszawa 2008
- Polacy w zwierciadle ekologicznym. Raport z badań nad świadomością ekologiczną Polaków w 2008 r. Warszawa 2008
- Twoje miasto – Twój klimat. Warszawa 2008
- Spółeczeństwo obywatelskie wobec konsekwencji zmian klimatu. Warszawa 2008
- Barometr zrównoważonego rozwoju. 2007/2008. Warszawa 2008
- Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów zurbanizowanych? Metropolie. Warszawa 2009
- Dobry klimat dla rolnictwa? Publikacja o zmianach klimatu dotyczących rolnictwa. Warszawa 2009