

MILENA ANNA BERA

Szczecin

**Aspekt środowiskowy inwestycji komunalnych realizowanych
na obszarach cennych przyrodniczo w Polsce
północno-wschodniej***

Wprowadzenie

Postępujące zmiany w prawie dotyczącym funkcjonowania samorządów terytorialnych stworzyły władzom lokalnym szersze możliwości wpływania na procesy zachodzące w sferze rozwoju gospodarczego. Zwiększeniu uległ nie tylko zakres odpowiedzialności władz gmin, ale także zakres kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji i kształtowania polityki finansowej. Samorządy gminne zostały wyposażone w instrumenty służące kreowaniu warunków dla rozwoju lokalnego, takie jak m.in. możliwość opracowywania programów i strategii, działalność w sferze budżetu, uprawnienia regulacyjne w sferze prawa podatkowego i zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie decyzji administracyjnych, zawieranie umów i porozumień oraz możliwość skorzystania ze środków pomocowych krajowych i zagranicznych. Od wielu lat władze decyzyjne na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym próbują działać na rzecz poprawy jakości środowiska naturalnego. Skuteczność tych działań wymaga odpowiednich inwestycji proekologicznych. Dzięki nim możliwe jest m.in. wdrażanie nowoczesnych technologii, korzystanie z odnawialnych źródeł

* Praca naukowa sfinansowana ze środków na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy

energii, budowa nowych obiektów służących poprawie jakości środowiska (np. nowoczesne spalarnie śmieci, oczyszczalnie ścieków).

Ważnym zadaniem dla władz gminnych funkcjonujących na obszarach cennych przyrodniczo jest sterowanie rozwojem gospodarczym w kierunku większej i możliwie pełnej zgodności z wymogami ochrony bioróżnorodności i rozwoju zrównoważonego¹. Ponadto samorząd lokalny powinien kreować rynek inwestycji proprzyrodniczych służących aktywizacji społeczno-ekonomicznej obszarów cennych przyrodniczo, uwzględniając zrównoważone wykorzystywanie lokalnych zasobów naturalnych i aktywizację kapitału ludzkiego, respektowanie kultury i tradycji oraz systemu wartości w odniesieniu do przyrody.

W artykule zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród samorządów terytorialnych gmin Polski północno-wschodniej, których obszar co najmniej w 50% został objęty programem Natura 2000 lub, na których terenie znajduje się park krajobrazowy/park narodowy. Do badania zakwalifikowano 83 gminy, głównie wiejskie o charakterze rolniczym. Kwestionariusze ankietowe wypełniały osoby mające wpływ na podejmowane w gminie decyzje, w szczególności byli to wóldarze gmin.

1. Inwestycje infrastrukturalne realizowane na obszarach cennych przyrodniczo z punktu widzenia zasad ochrony środowiska

Generalnie w literaturze przedmiotu obszarem cennym przyrodniczo określa się teren charakteryzujący się znaczącymi wartościami przyrodniczymi. Definicja obszaru przyrodniczo cennego opiera się na dwóch kryteriach: przyrodniczym i ekonomicznym. Biorąc pod uwagę kryterium przyrodnicze, które zostało przyjęte na IV Światowym Kongresie Parków Narodowych i Obszarów Chronionych, obszar przyrodniczo cenny „jest to obszar lądu lub morza o wysokiej różnorodności biologicznej, a także związane z nim zasoby naturalne i kulturowe, zasługujące na utrzymanie w stanie względnie niezmienionym”. Powinny też obejmować tereny strefy buforowej, czyli otulinę. Według kryterium ekonomicznego, jest to obszar, którego różnorodność biologiczna i krajo-

¹ J. Jarosik, *Kompendium wiedzy o sieci Natura 2000 dla samorządu*, Wydawca Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2013, s. 14.

brazowa stanowi lub może stanowić (przy doborze właściwych metod i kierunków) dominujący czynnik działalności gospodarczej lub w istotny sposób ogranicza konwencjonalne formy gospodarowania².

W potocznym rozumieniu obszar cenny przyrodniczo najczęściej traktowany jest jako synonim terenu chronionego. Obszary te pełnią głównie funkcje przyrodnicze – kluczowe do zachowania równowagi ekologicznej, a jednocześnie wpływają na poziom dobrobytu lokalnych społeczności.

Kluczową rolę w rozwoju lokalnym i regionalnym niewątpliwie odgrywają inwestycje, dla których punktem wyjścia są potrzeby lokalne oraz warunki ich realizacji³. W literaturze przedmiotu pojęcie inwestycji definiowane jest w różny sposób. Najogólniej można stwierdzić, iż inwestycje to długookresowe, obciążone ryzykiem alokowanie zasobów ekonomicznych (nakładów inwestycyjnych) w celu osiągnięcia korzyści w przyszłości, podkreślając cztery charakterystyczne cechy inwestycji⁴:

- nakład (alokacja kapitału własnego i obcego),
- korzyść (oczekiwany efekt z realizacji inwestycji),
- czas (okres zaangażowania kapitału oraz uzyskania korzyści),
- ryzyko (możliwość wystąpienia odchylenia od wartości planowanych nakładów),
- korzyści z okresu zaangażowania kapitału, cyklu życia inwestycji).

Inwestycje samorządowe powinny stanowić jeden ze środków realizacji polityki inwestycyjnej gminy służącej rozwojowi lokalnemu. Zdolność do inwestowania pojawia się wtedy, gdy samorząd posiada wolne środki finansowe (tzn. środki, które pozostały w dyspozycji gminy po zaspokojeniu bieżących potrzeb społecznych) oraz zewnętrzne środki pozyskane do realizacji danych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zdolność inwestycyjna gminy oznacza możliwość realizowania długookresowych inwestycji (zarówno społecznych i gospodarczych) bez potrzeby ograniczania realizacji zadań bieżących. W praktyce o zasadności realizacji inwestycji często decydują możliwości finansowe (środki własne i obce) oraz poparcie społeczne. Potrzeby zbiorowe społeczności lo-

² G. Dobrzański, *Rozważania na temat pojęcia obszarów przyrodniczo cennych*, Maszynopis, Politechnika Białostocka, Białystok 2000, s. 10.

³ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczyk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 64.

⁴ W. Rogowski, *Rachunek efektywności inwestycji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 15–16.

kalnej bywają określane szczegółowiej jako: egzystencjalne, rezydencjalne, kulturalne, społeczne, rozwojowe. Stanowią one szeroki zakres możliwości ich zaspokajania. Potrzeby te mogą być zarówno podstawowe, jak również wyższego rzędu. Warunkiem osiągnięcia optymalnego rozwoju lokalnego jest równomierne zaspokajanie różnych potrzeb lokalnej społeczności w krótkookresowej i w dłuższej perspektywie czasu.

Racjonalne inwestycje lokalne kreują rozwój społeczno gospodarczy (ekorozwój) gminy w długim i krótkim okresie. Przyjęto, że inwestycje służące budowie i rozbudowie lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej powinny być podstawowym czynnikiem wzrostu wartości majątku gminy. W teorii i praktyce wielkość wydatków (nakładów) inwestycyjnych oraz efektów rzeczowych uzyskanych z inwestycji bywają zaliczane do podstawowych mierników rozwoju społeczno gospodarczego gminy.

Lokalne inwestycje infrastrukturalne na obszarach chronionych, głównie dotyczące tzw. inwestycji liniowych, czyli dróg, tras kolejowych, linii energetycznych, czy rurociągów często sprowadzają się do wyboru wariantu nie tyle nieszkodliwego dla środowiska, ale powodującego najmniej potencjalnych szkód. Podstawowym zadaniem władz gminy, już na etapie prac koncepcyjno-projektowych, jest poszukiwanie takiej lokalizacji, która byłby jak najmniej szkodliwa dla środowiska, a zwłaszcza dla tych elementów dziedzictwa przyrodniczego, które należy zachować w nienaruszonym stanie. O wyborze konkretnej trasy decydują często zasady ochrony przyrody i krajobrazu. Ponadto w Polsce północno-wschodniej istnieje wiele zaległości odnośnie infrastruktury technicznej i społecznej, a inwestycje w zakresie jej budowy i rozbudowy na obszarach cennych przyrodniczo są bardzo czasochłonne.

Samorząd terytorialny planując daną inwestycje powinien rozważyć wszystkie argumenty za i przeciw podejmowanym działaniom. Łatwo można naruszyć równowagę środowiska, dlatego potrzebna jest szczegółowa, obiektywna wycena lub przynajmniej próba oceny potencjalnych zysków i strat. Często nakłady potrzebne na odtworzenie utraconych walorów środowiska są bardzo kosztowne, a niekiedy części z nich już nigdy nie da się odzyskać⁵.

⁵ H. Kruk, *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” Toruń 2010, s. 235.

1. Wyniki badań

Poważnym problemem na terenie badanych gmin posiadających wyjątkowe walory przyrodnicze jest poziom infrastruktury technicznej. Władze gmin podkreślają, iż inwestycje w rozwój infrastruktury technicznej są priorytetem ich działalności, mającej na celu wzrost standardu życia mieszkańców. Ponadto występowanie obszarów chronionych powinno skłaniać władze do stosowania rozwiązań prośrodowiskowych w trakcie realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Tabela 1

Komunalne inwestycje ekologiczne realizowane przez badane gminy

Lp.	Rodzaj przedsięwzięcia	Odpowiedzi respondentów (%)		
		Tak lub jesteśmy w trakcie realizacji	Planujemy zrealizować	Nie
1	Rozbudowa sieci wodociągowej	93	5	2
2	Rozbudowa sieci kanalizacyjnej	80	12	8
3	Rozbudowa sieci gazociągowej	19	5	76
4	Budowa/modernizacja oczyszczalni ścieków	59	12	29
5	Inwestycje w przydomowe oczyszczalnie ścieków	46	30	24
6	Budowa wysypiska śmieci	34	2	64
7	Zakup kontenerów na odpady	42	14	24
8	Budowa instalacji do recyklingu odpadów komunalnych	16	9	75
9	Inwestycje w urządzenia do kompostowania odpadów komunalnych	14	12	74
10	Inwestycje modernizacyjne służące oszczędności energii	27	12	61
11	Inwestycje związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii	15	14	71

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych wśród samorządów lokalnych.

Przeprowadzone w gminach badania dotyczące komunalnych inwestycji proekologicznych wskazują na niedoinwestowanie i podstawowe braki w zakresie gospodarką odpadami, w porównaniu do sektora wodno-ściekowego. Na terenie większości badanych gmin zrealizowano bądź są prowadzone inwestycje w rozbudowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Natomiast prawie połowa

gmin nie posiada na swoim terenie oczyszczalni ścieków, 75% badanych nie posiada instalacji do recyklingu odpadów komunalnych. Składowane odpady są w większości nieprzetworzone i niesegregowane, dlatego niezwykle istotne jest podejmowanie działań w sektorze odpadowym. Rozbudowa i poprawa istniejącej infrastruktury, w tym dotyczącej zagospodarowania odpadów, jest ważna z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego, ale również z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego. Inwestycje z zakresu gospodarki odpadami pomagają utrzymać wysokiej jakości zasoby przyrodnicze, jednocześnie umożliwiając racjonalne gospodarowanie tymi zasobami. Mając na uwadze pożądaną przez gminy rozwój turystyki, należy również podkreślić, że zarówno istniejący, jak i potencjalny ruch turystyczny wiąże się z generowaniem dodatkowych odpadów, których zagospodarowanie staje się tym bardziej istotne dla ochrony środowiska.

Włodarze gmin zwracają uwagę, że realizacja proekologicznej polityki rozwoju infrastruktury technicznej niesie za sobą pewne problemy, jak znaczące wydłużenie się procedur administracyjnych spowodowanych chociażby wprowadzeniem na etapie przygotowania inwestycji inwentaryzacji przyrodniczej, która odsuwa realizację inwestycji w czasie. Następnie podkreślają problem znaczącego wzrostu kosztów realizacji inwestycji ze względu na koszty towarzyszące związane z ochroną środowiska. Ostatecznie jednak to poziom realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz powszechna dostępność do infrastruktury wpływa na możliwość pełnienia przez gminę swoich funkcji (turystycznych, wypoczynkowych) oraz decyzji podmiotów gospodarczych o prowadzeniu swojej działalności w danej gminie.

Należy przy tym pamiętać, iż rozwój turystyki stanowi zagrożenie dla środowiska przyrodniczego. Gminy posiadające obszary o najwyższych walorach przyrodniczych najsilniej reagują na skutki penetracji turystycznej. Według badań przeprowadzonych przez Zakład Ochrony Przyrody Instytutu Badawczego Leśnictwa, we wszystkich parkach narodowych Polski, turystyka powoduje bardzo poważne zmiany w funkcjonowaniu ekosystemów na obszarach chronionych. Zidentyfikowane zagrożenia można również odnieść do badanego w pracy obszaru gmin. Są to m.in.:

- hałas i zanieczyszczenia,
- niszczenie roślinności, przyrody nieożywionej, gleby,
- zmiany krajobrazu, mikroklimatu i struktury biocenoz,
- obniżenie walorów dydaktycznych, naukowych i turystycznych.

Ponadto budowa obiektów i urządzeń turystyki pochłania wielkie powierzchnie gruntów. Najczęściej tworzy się je w pobliżu najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo terenów. Często buduje się obiekty zupełnie nie pasujące do otoczenia, zaburzające zabudowę wsi⁶. A więc głównym typem turystyki jaka powinna być rozwijana na obszarach chronionych jest agroturystyka czy też ekoturystyka (w wąskim rozumieniu tego słowa). Jest to taki rodzaj turystyki, która próbuje pogodzić sprzeczne interesy turysty, który z jednej strony pragnie przebywać w środowisku jak najmniej zdegradowanym, z drugiej sam to środowisko niszczy, wymagając coraz liczniejszych udogodnień.

Stąd też agroturystyka może być skutecznym narzędziem czynnej ochrony przyrody. Stwarza ona wiele możliwości zarówno do podnoszenia poziomu wrażliwości na problemy środowiska, jak i zwiększania stopnia wiedzy przyrodniczej⁷.

Istotne z punktu widzenia zasad ochrony środowiska są również inwestycje modernizacyjne służące oszczędności energii oraz związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Spośród badanych gmin jedynie 27 % zrealizowało inwestycje dające możliwości poprawy efektywności energetycznej w gminie. Ponadto większość (71 %) samorządów lokalnych nie przeprowadziło inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Inwestycje te wymagają od gminy przeprowadzenia wielu prac planistycznych oraz opracowania dokumentów, dotyczących wpływu na środowisko.

Podsumowanie

Realizowanie inwestycji infrastrukturalnych jest jednym z najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych pod względem finansowym zadań władz gminy. Jest to szczególnie wyraźne w zakresie proekologicznych inwestycji w infrastrukturę techniczną. Obszar badanych gmin jest jednym z najczystszych ekologicznie terenów Polski. Władze lokalne często podają cenne walory przyrodnicze jako atut i silną stronę gminy. Niestety borykają się one z dużym problemem jakim jest niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej. Poprawa

⁶ B. Mickiewicz, A. Żych, *Turystyka wiejska jako ważny element rozwoju zrównoważonego „gmin naturalnych” położonych na obszarze Zielonych Płuc Polski*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku, Szczecin 2012, s. 172–173.

⁷ J. Siekiński, Ł. Popławski, *Usługi turystyczne jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 3 (14), Tarnów 2009, s. 154.

istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz infrastruktury związanej z gospodarką odpadami jest niezbędna w realizowaniu właściwej strategii rozwoju gmin. Szczególnie mając na uwadze pożądaną przez władze rozwój turystyki oraz promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów. W badanych gminach istnieje bardzo duża potrzeba podjęcia działań wspierających zapobieganie powstawaniu odpadów, ich recykling i ponowne wykorzystanie w taki sposób, aby uzyskać optymalną redukcję wpływu na zasoby naturalne. Aby możliwe było osiągnięcie wysokich poziomów recyklingu należy dążyć m.in. do zmiany zachowań społeczeństwa w zakresie gospodarki odpadami.

Osiągnięcie tego efektu jest możliwe przez właściwą edukację w zakresie postępowania z odpadami oraz stworzenie odpowiedniego dla danych warunków lokalnych systemu gospodarowania odpadami.

Literatura

- Dobrzański G., *Rozważania na temat pojęcia obszarów przyrodniczo cennych*, Maszynopis, Politechnika Białostocka, Białystok 2000.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczyk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Jarosik J., *Kompendium wiedzy o sieci Natura 2000 dla samorządu*, Wydawca Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2013.
- Kruk H., *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Mickiewicz B., Żych A., *Turystyka wiejska jako ważny element rozwoju zrównoważonego „gmin naturowych” położonych na obszarze Zielonych Płuc Polski*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku, Szczecin 2012.
- Rogowski W., *Rachunek efektywności inwestycji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Siekierski J., Popławski Ł., *Usługi turystyczne jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 3 (14), Tarnów 2009.

The environmental aspect of municipal investments realized in naturallyvaluable areas in north-eastern Poland

Summary

For many years, the local and national authorities are trying to work to improve the quality of the environment. The effectiveness of these actions requires appropriate environmental investments. They make it possible implementation of modern technologies, the use of renewable energy sources, construction of new facilities to improve the quality of the environment. The article presents the results of surveys conducted among local governments municipalities in north-east Poland where the area of at least 50% is covered by the Nature 2000 program or where is situated national/landscape park. The study included 83 municipalities, mostly rural of agricultural character. Survey questionnaires filled people who have influence on the decisions taken in the community.

Keywords: council ecological investments, protected areas, local self-government.

Translated by Milena Anna Bera