

Finansowanie sieci Natura 2000

Zbigniew Witkowski

*Institut Ochrony Przyrody PAN, Al. Mickiewicza 33, 31-120 Kraków,
e-mail: witkowski@iop.krakow.pl*

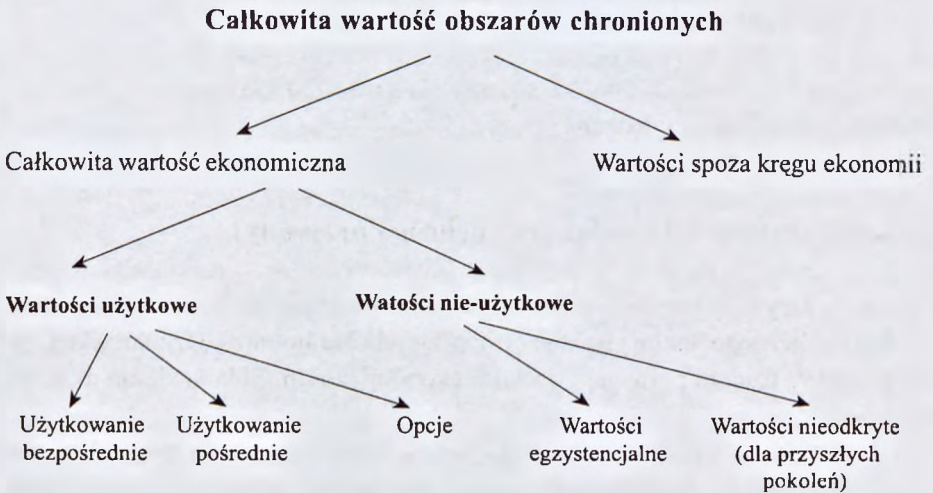
Jak szacować koszty związane z ochroną przyrody?

Ochrona przyrody jest sferą działalności państwa, która ma na celu zachowanie dobra publicznego, jakim jest bogactwo przyrody i krajobrazu. Działania konserwatorskie z trudem podlegają ocenom ekonomicznym. Składa się na to wiele powodów:

1. Obszary chronione i zamieszkujące je gatunki są „niewymiernie” ekonomicznie, tzn. trudno przeliczalne na pieniądze, a także zawierają wartości wychodzące poza krąg wiedzy ekonomicznej.
2. Ochrona przyrody należy do sfery budżetowej państwa, stanowi bowiem formę dóbr i usług publicznych.
3. System ekonomiczny związany pozytywnie (generujący zyski) i negatywnie (generujący straty) z ochroną przyrody sięga daleko poza obszary chronione.

Niewymierność ekonomiczna obszarów chronionych wiąże się przede wszystkim z formą „sprzedaży” tych obszarów (ryc. 1). W przypadku użytkowania bezpośredniego, np. turystycznego, rolniczego, leśnego lub łowieckiego możemy oszacować wartość pieniężną dość dokładnie. Znacznie trudniej oszacować takie wartości, które są pośrednimi usługami czy produktami obszarów chronionych, jak świeże powietrze, czysta woda, naturalny krajobraz. Jeszcze trudniej oszacować opcje przyszłości: nowe odkrycia, nowe formy użytkowania itp. (Philips

1998). Aktualnie obszary te mogą być nieznanne i niechronione, traktowane jako odległe obszary marginalne, co przekłada się na ich niską cenę jednostkową. Cena ta jednak wzrasta, kiedy dany obszar zostaje uznany za teren chroniony. Obszar ów zaczyna być wówczas postrzegany w odbiorze społecznym jako coś wartościowego. I wreszcie ten sam obszar „doinwestowany” w infrastrukturę turystyczną – drogi dojazdowe, hotele, wyciągi itp. zaczyna być dostępny z zewnątrz. W tym momencie cena jednostkowa obszarów przylegających do terenu chronionego lub samego obszaru chronionego (o ile inwestycje turystyczno-rekreacyjne są tam dopuszczalne) uzyskuje najwyższą wartość pieniężną (Costanza 1997, Dieterich i Straaten 1998).



Ryc. 1. Wartości ekonomiczne obszarów chronionych (za Philips 1998, zmienione).

Jednak nadal nie potrafimy dobrze policzyć ceny wielu wydawałoby się oczywistych wartości, np. osobnika żubra. Kara za nielegalne kłusowanie w Polsce jest na ogół wielokrotnie niższa niż koszty legalnego pozwolenia na odstrzał. Jeszcze trudniej oszacować „wartość pieniężną” endemicznego zbiorowiska roślinnego lub unikatowego gatunku drobnego zwierzęcia lub rośliny. Stąd też nawet w przypadku nielegalnego pozyskiwania takich organizmów lub niszczenia zbiorowisk roślinnych sądy w Polsce odstępują najczęściej od nakładania kar finansowych ze względu na „niską szkodliwość społeczną” (?) popełnionego czynu.

Z kolei dotacje budżetowe na działalność w zakresie ochrony przyrody są również trudne do oszacowania. Budżet państwa wydał w 1998 r. 53,03 mln zł na parki narodowe (Lubczyński 1999). Był to jeszcze rok „prosperity” budżetu.

W kolejnych latach wydatki te drastycznie ograniczono, nawet o 25% rocznie (informacje z kilku parków narodowych). Równocześnie poszczególne parki narodowe korzystały z dotacji pozabudżetowych na sumę 18 mln zł, zaś ich samodzielne przedsiębiorstwa ekonomiczne zwane „gospodarstwami pomocniczymi” wypracowały przychody w wysokości 44,9 mln zł (Lubczyński 1999). Sumując owe dotacje i wpływy w 1998 r. wydatki ogółem wyniosły 90,8 mln zł, co w przeliczeniu na 1 ha parku narodowego oznacza niespełna 300 zł. Skoro budżet zmienia wysokość dotacji, a równie zmienne są dotacje i środki pozabudżetowe, jak i przychody „gospodarstw pomocniczych”, to czy możemy precyzyjnie określić rzeczywiste koszty ponoszone na ochronę tych obiektów?

Druga strona medalu to ekonomiczne relacje zewnętrzne obiektów chronionych, czyli zyski i straty generowane poza obszarem chronionym, wynikłe z jego powstania. Obszar chroniony, z jednej strony przyciąga turystów, z drugiej zaś, narzuca pewne ograniczenia lokalnej społeczności i podmiotom gospodarczym funkcjonującym na tym obszarze i w jego pobliżu (Dobrowolski 1995, Janeczko 2002). Z turystyki żyją zarówno biura i agencje w dużych miastach, jak i członkowie lokalnych społeczności. Im bardziej rozbudowana infrastruktura turystyczna danego obszaru, tym większa i bardziej rozbudowana jest sieć powiązań i relacji kooperacyjnych (Costanza 1997). Korzystają z tego nie tylko lokalne społeczności, lecz również (a czasem przede wszystkim) firmy turystyczne i reklamowe w dużych miastach. Miasta te korzystają też z dobrodziejstw podatku od działalności firm turystycznych i reklamowych, bowiem zdecydowana większość z nich jest zarejestrowana w miejscach skupienia potencjalnych klientów – turystów.

Tymczasem to lokalne społeczności ponoszą koszty ochrony przyrody. Koszty te dotyczą ograniczeń przestrzennych związanych z inwestowaniem, restrykcji odnośnie użytkowania obszaru chronionego, a także wielu nakazów, zakazów i uzgodnień, nie wymaganych na obszarach nie objętych żadną z form ochrony przyrody (Dobrowolski 1995, Janeczko 2002, Witkowski i Dyduch Falniowska 2000).

Podsumowując: Ochrona przyrody należąca do sfery publicznej państwa jest przez państwo dotowana. Korzysta również ze wsparcia organów samorządowych, funduszy i fundacji międzynarodowych, krajowych i lokalnych. W przypadku parków narodowych w Polsce część środków na ochronę przyrody jest pozyskiwana z działalności gospodarczej. Po stronie wydatków budżet jest jak dotąd nie zamknięty. Koszty pracy personelu obszarów chronionych i wykonywanych zadań ochronnych są dokładnie oszacowane, zaś wydatki w tej sferze opierają się o dotacje budżetowe, środki pozabudżetowe i wypracowane środki własne. Jednak w przypadku podmiotów gospodarujących na i wokół obszarów chronionych

koszty ograniczeń związanych z funkcjonowaniem tych obiektów przerzucane są często na producentów rolnych, lasy państwowe, a także gospodarstwa rybackie. Jedynie niewielka część ewidentnych strat jest rekompensowana przez państwo.

Nie w pełni szacowane są też zyski podmiotów korzystających z istnienia obszarów chronionych, np. agencji turystycznych a także podmiotów zaspokajających potrzeby bytowe turystów. Podmioty te nie są jak dotąd włączone wprost w finansowanie obiektów chronionych, z których istnienia czerpią dochody. Brak przejrzystych reguł ekonomicznych, a także trudności związane z jednoznacznym ustaleniem niezbędnych kosztów powodują, iż ochrona przyrody funkcjonuje po części na zasadzie „działalności akcyjnej”. Łożymy pieniądze nie zawsze tam gdzie trzeba, a także nie na to, na co potrzeba. Niezależnie od trudności w prawidłowej alokacji środków finansowych, środków tych jest zbyt mało (por. Tomiałojć 1996). W latach 90-tych stanowiły one ok. 0,46% środków wydawanych na ochronę środowiska, co stanowiło ok. 0,07 USD na mieszkańca na rok (Tomiałojć l.c.).

Jak wydają pieniądze na ochronę przyrody inne państwa?

Koszty funkcjonowania obiektów chronionych dopiero od niedawna zaczęły podlegać ocenom o charakterze ekonomicznym (James i in. 1999). Dwa aspekty zagadnienia wysuwają się na plan pierwszy:

1. Skąd wziąć pieniądze na finansowanie ochrony przyrody?
2. Jak najlepiej pieniądze te zagospodarować?

Aspekt pierwszy wydaje się lepiej rozpracowany przez ludzi zajmujących się zawodowo ochroną przyrody. Prowadzona latami edukacja i promocja doprowadziły do tego, iż obecnie każda władza publiczna poczuwa się do obowiązku subsydiowania ochrony przyrody. Ponieważ finansowanie to polegało przeważnie na dotacjach z budżetu państwa, dotacje te określano na podstawie oszacowania potrzeb wyrażonych przez służby zajmujące się tym zagadnieniem w państwie, a także dotowania określonych programów ochrony przyrody (Lubczyński 1999) (Tab. 1):

Analiza ekonomiczna tych potrzeb i programów polega najczęściej na redukowaniu postulowanego budżetu i przymierzaniu go do możliwości finansowych danego państwa. Próby analizy w skali świata wykazały interesujące zależności (James i in. 1999):

1. Dotacja budżetowa na jednostkę powierzchni obszarów chronionych jest zależna od wysokości dochodu narodowego „per capita” danego państwa. Państwa bogatsze lożą relatywnie więcej na ochronę przyrody niż państwa

- biedniejsze, przy czym ta zależność nie jest równoznaczna z utrzymywaniem liczniejszej obsługi tych obszarów.
2. Budżet na jednostkę powierzchni obszarów chronionych jest dodatnio zależny od zagęszczenia populacji danego państwa (widać świadomość wagi obszarów chronionych rośnie wraz ze wzrostem zagęszczenia).
 3. Budżet na jednostkę powierzchni jest ujemnie skorelowany z całkowitą powierzchnią obszarów chronionych i słabo ujemnie skorelowany z bogactwem przyrody danego kraju. Tutaj autorzy raportu sugerują, iż państwa ubogie, o niskim dochodzie w przeliczeniu na obywatela, mają lepiej zachowaną przyrodę.
 4. Liczebność obsługi na jednostkę powierzchni obszaru chronionego jest silnie ujemnie zależna od całkowitych rozmiarów tych obszarów, a także ujemnie zależna od wskaźnika bogactwa przyrody danego państwa.

Tabela 1. Korelacje między średnimi wybranymi charakterystykami państw świata a budżetem i liczbą osób obsługi obszarów chronionych (za James i in. 1999). Analizy dotyczące budżetu dotyczą 108 państw, zaś analizy dotyczące liczebności obsługi 78 państw świata

Cecha	Dochód na głowę	Zagęszczenie populacji	Całkowita powierzchnia a obszarów chronionych	Wskaźnik bogactwa przyrody państwa
Budżet w dolarach USA na km ² obszaru chronionego	0,54	0,54	-0,57	-0,20
Liczba osób obsługi na 1000 km ² obszaru chronionego	0,17	0,64	-0,75	-0,31

Zabezpieczenie funkcjonowania obszarów chronionych w różnych państwach europejskich pokazuje tabela 2.

Tabela 2. Wysokość budżetu i liczebność personelu obszarów chronionych w wybranych państwach Europy (za James i in. 1999)

Państwo	Powierzchnia obszarów chronionych (km ²)	Budżet (w USD/km ²)	Liczebność personelu (liczba osób/1000 km ²)
Austria	23 136	1 074	?
Belgia	784	309	?
Czechy	12 806	1 287	78
Dania	2 422	21 957	?
Estonia	4 233	88	?
Finlandia	27 782	484	?
Francja	47 088	2 531	24

Tabela 2 c.d.

Państwo	Powierzchnia obszarów chronionych (km ²)	Budżet (w USD/km ²)	Liczebność personelu (liczba osób/1000 km ²)
Grecja	11 830	897	9
Węgry	1 907	3 433	252
Łotwa	602	3 773	146
Litwa	927	722	421
Holandia	360	9 755	?
Norwegia	20 677	935	3
Polska	29 252	421	?
Portugalia	5 107	12 763	72
Słowacja	1 976	199	132
Szwecja	35 143	1 086	?
Wielka Brytania	44 460	3 217	41

Tak znacznego zróżnicowania budżetu na jednostkę powierzchni między poszczególnymi państwami nie można wytłumaczyć ani położeniem geograficznym, ani wielkością dochodu narodowego na głowę mieszkańca, ani też całkowitą powierzchnią obszarów chronionych w danym państwie.

Program Natura 2000 i jego koszty ogólne

Europejska Sieć Ekologiczna „Natura 2000” jest narzędziem realizacji zapisów dwóch dyrektyw Unii Europejskiej: Dyrektywy Ptasiej (Dyrektywa Rady 79/409/EWG) i Dyrektywy Siedliskowej (Dyrektywa Rady 92/43/EWG). Sprawa finansowania sieci nie została do końca wyjaśniona w dyrektywach, choć jak wynika z zapisów Dyrektywy Siedliskowej, większość kosztów z pewnością będą ponosić państwa członkowskie UE. Dlatego też warto przyjrzeć się naszym działaniom w tej dziedzinie i oszacować aktualne i przyszłe koszty programu Natura 2000 w Polsce.

Obiekty sieci Natura 2000 powstały u nas na obszarach obejmujących generalnie trzy formy zagospodarowania. Są to:

1. **Obszary chronione**, takie jak parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerwaty przyrody, gdzie dostosowanie istniejących form zagospodarowania do wymogów obu Dyrektyw UE wydaje się być zabiegiem mało kosztownym. Dla tych obszarów sporządza się plany ochrony, które wymagają monitoringu przyrodniczego i oceny stanu przyrody oraz zaawansowania realizacji planu przynajmniej raz na 5 lat. Finansowanie tych planów i ich realizacji pochodzi z budżetu państwa. Należy przyjąć, iż koszty wprowa-

dzenia tych obiektów do sieci Natura 2000 będą jedynie kosztami dostosowawczymi, obejmującymi monitoring gatunków i siedlisk z odpowiednich załączników obu dyrektyw. Środki te mogą być wygospodarowane w ramach istniejącej dotacji, pochodzącej z budżetu państwa.

2. **Obszary leśne należące do Lasów Państwowych.** Lasy Państwowe, mimo negatywnych implikacji ekonomicznych, przyjęły w ramach swoich obowiązków również działania na rzecz zaspokajania pozaekonomicznych potrzeb społecznych, do których należy m. in. ochrona przyrody (Janeczko 2002). Na obszarach wszystkich nadleśnictw w Lasach Państwowych obowiązują operaty ochrony przyrody, które mogą zostać zaadaptowane jako plany zagospodarowania (lub plany ochrony) obszaru objętego programem Natura 2000. W tym przypadku jednak koszty adaptacji będą wymagały większych środków finansowych, związanych z dodatkowymi obowiązkami gospodarstwa leśnego i zwiększeniem liczebności służby leśnej o osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie, monitoring i sprawozdawczość obiektów Natura 2000.
3. **Obszary dotąd nie chronione i nie będące obszarami leśnymi** należącymi do lasów Państwowych. Tereny te to najczęściej obszary ekstensywnie użytkowane rolniczo lub poddane gospodarce rybackiej, bądź obszary prywatne rolno-leśne. Na tych obszarach program Natura 2000 musi uwzględnić dwa elementy analizy ekonomicznej: koszty wprowadzenia i funkcjonowania obiektu Natura 2000 oraz koszty rekompensat za utracone dochody i/lub zachęty ekonomicznych.

W ramach I etapu prac nad siecią Natura 2000¹ zaproponowano wyznaczenie w Polsce, na podstawie obu Dyrektyw, łącznie 285 obszarów. Obejmowały one ok. 45 000 km², w tym 40 500 km² przypadało na obszary lądowe. Około 40% powierzchni lądowej stanowiły obszary chronione (parki narodowe – ok. 7%, parki krajobrazowe – 30% i rezerваты przyrody – ok. 3%), zaś ok. 42% – obszary nieleśne użytkowane rolniczo lub użytkowane ekstensywnie w celach innych niż rolnictwo. Pozostałą powierzchnię (ok. 18%) zajmowały obszary leśne Lasów Państwowych leżące poza granicami obszarach chronionych.

Jak już wspomniano, sieć Natura 2000 będzie finansowana przez państwa członkowskie przede wszystkim z ich własnych środków. Jedynie ochrona rodzajów siedlisk i siedlisk gatunków o priorytetowym znaczeniu mogą być współfinansowane przez Wspólnotę na mocy porozumienia z państwem członkowskim, które o takie współfinansowanie wystąpiło (art. 8 Dyrektywy Siedliskowej). Szacuje się, że bezpośrednie koszty poniesione przez Unię Europejską wyniosą ok. 5–8% co oznacza ok. 3,4–5,7 mld euro rocznie. Wynika stąd, że roczne kosz-

¹ Por. rozdział *Baranowski M.* – *Prace nad siecią Natura 2000 w Polsce.*

ty całego przedsięwzięcia ponoszone przez wszystkie państwa członkowskie plus dotacja Unii szacowane są na 68–71 mld euro (Unia Europejska 2001).

Dotychczas nie udało się uzyskać wiarygodnych danych na temat planowanych przez poszczególne państwa finansowych nakładów na sieć Natura 2000. Tylko od ekspertów francuskich (Francja współpracuje z Polską w ramach „Programu Bliźniaczego Natura 2000”) uzyskano informację, że całkowite koszty wdrożenia programu w tym kraju powinny wynieść ok. 3,8 mld euro. Wydaje się, że kosztów nigdzie nie oszacowano dokładnie, zaś zarówno w Komisji Europejskiej, jak i w poszczególnych państwach panuje znaczna dowolność w szacowaniu kosztów programu.

Ile powinna kosztować Natura 2000 w Polsce?

Zagadnienie szacowania kosztów programu Natura 2000 w Polsce możemy podzielić na następujące elementy:

1. Koszty bezpośrednie:

- 1.1. Koszty utrzymania obszaru chronionego, obejmujące koszty administracyjne oraz koszty związane z zabiegami ochronnymi, a także z przygotowaniem, przeprowadzeniem i opublikowaniem wymaganego monitoringu.
- 1.2. Koszty związane z rekompensatami za utrudnienia w gospodarowaniu oraz za utracone realne lub przewidywane zyski przez osoby gospodarujące na obszarach objętych ochroną w postaci obszarów Natura 2000 oraz koszty związane z dotowaniem pro-środowiskowych sposobów gospodarowania
- 1.3. Koszty przygotowania planów zagospodarowania (w Polsce przyjęto, że plany te będą się nazywały planami ochrony) obszarów Natura 2000. Koszty wdrożenia tych planów ujęto w punktach 1 i 2.
- 1.4. Koszty wzmocnienia administracji ochrony przyrody związane z wdrażaniem programu Natura 2000².

Przyjmując koszty utrzymania obszaru Natura 2000 za koszty bezpośrednie powinniśmy nawiązać do realnych kosztów utrzymania istniejących obszarów chronionych. Jak wykazał Lubczyński (1999), w ostatnich latach koszty te wynosiły w parkach narodowych ok. 300 zł/ha/rok. Koszty te powinny objąć wszystkie elementy bezpośrednie: koszty realizacji planu ochrony, koszty monitoringu i koszty sprawozdawczości oraz koszty służb obsługujących obszar chroniony. W parkach narodowych nie przewiduje się kosztów obejmujących rekompensaty za utrud-

² Por. rozdział Weigle A., Kiczyńska A. – *Kto może zarządzać obszarami Natura 2000?*

nienia w gospodarowaniu lub zachęty dla rolników i/lub leśników gospodarujących tam na własnych gruntach (tych ostatnich nie przewidują aktualne przepisy prawa – por. Ustawa o ochronie przyrody z 2001 r.), chociaż jak pokazuje praktyka Tatrzańskiego Parku Narodowego, rekompensaty i zachęty dla właścicieli lasów są tam stosowane (inf. ustna dr Pawła Skawińskiego, Dyrektora TPN).

Koszty ochrony w wyznaczonych do sieci Natura 2000 rezerwach przyrody i parkach krajobrazowych będą mniejsze, bowiem rezerwy nie posiadają osobnej administracji, a w przypadku parków krajobrazowych jest ona znacznie mniej rozbudowana niż w parkach narodowych. Również plany ochrony tych obiektów nie obejmują tyłu szczegółowo opracowanych zagadnień, jak to ma miejsce w planach ochrony parków narodowych. Przyjęto zatem, iż koszty bezpośrednie obejmujące punkty 1.1. i 1.3. w tych obiektach będą niższe i nie powinny przekraczać 100 zł/ha/rok. Jednakże w przypadku parków krajobrazowych będących obszarami Natura 2000, przewiduje się wprowadzanie programów stymulujących pro-ekologiczne zachowania rolników i właścicieli gospodarstw rybnych. Przyjmując, iż zachowania te będą negocjowane zgodnie z zasadami programu rolno-środowiskowego (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003), założono, iż średnio dopłaty te nie przekroczą ok. 100 zł/ha/rok. Zakłada się, iż wprowadzanie tych programów jest ograniczone licznymi wymogami formalnymi, które będą dotyczyć zarówno gospodarstw rolnych jak i poszczególnych obszarów. Stąd też, mimo iż dopłaty dla rolników wprowadzonych w programy rolno-środowiskowe są znacznie większe w przeliczeniu na 1 ha (por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003)³, to jednak dopłaty te nie obejmą całej powierzchni upraw na omawianych obszarach.

Zasadniczo nie przewiduje się utworzenia nowej administracji dla obszarów Natura 2000, znajdujących się poza krajowym systemem obszarów chronionych. Zarządcami tych obszarów w imieniu wojewody mogą być: wojewódzki konserwator przyrody lub dyrektor parku krajobrazowego, zaś w przypadku terenów otaczających park narodowy – dyrektor tegoż parku⁴. Plany ochrony (zagospodarowania) tych obszarów mogą mieć uproszczoną postać. Koszty obejmą w większości dopłaty do gospodarki rolnej i leśnej na zasadach przedstawionych w programach rolno-środowiskowych (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003). Przy założeniu, że niektóre obszary nie będą podlegały dopłatom inne zaś opłacane będą w wysokości proponowanej w programach rolno-środowiskowych, można szacować, iż koszty dopłat dla obszarów rolnych będą się kształtowały w wysokości ok. 100 zł/ha/rok. Pozostałe koszty nie powinny być wyższe od 50 zł/ha/rok. W przypadku obszarów leśnych całkowite koszty wprowadzenia sieci

³ Por. też rozdział *Liro A.* – *Sieć Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.*

⁴ Por. rozdział *Weigle A., Kiczynska A.* – *Kto może zarządzać obszarami Natura 2000?*

Natura 2000 przyjęto maksymalnie na 50 zł/ha/rok. Koszty ochrony obszarów morskich w sieci Natura 2000 nie powinny przekraczać 5–10% całkowitych kosztów dla obszarów lądowych.

Szacunki powyższe prowadzą do zbilansowania kosztów implementacji programu Natura 2000 w Polsce (Tab. 3). Zostały one oparte na danych dotyczących projektu sieci, który był efektem I etapu prac. W wyniku realizacji II etapu prac kształt tej propozycji uległ zmianie⁵. Nadal nie jest to jeszcze ostateczny projekt, gotowy do przedłożenia Komisji Europejskiej. Moim zamiarem nie było jednak dokładne szacowanie kosztów całego przedsięwzięcia, ale pokazanie pewnego modelowego podejścia do tego zagadnienia.

Tabela 3. Szacunkowe koszty wdrażania programu Natura 2000 w Polsce w odniesieniu do różnych form zagospodarowania przestrzennego i różnych form ochrony obszarów

Typ obszaru	Szacunkowy udział obszarów danego typu w sieci Natura 2000 w Polsce (w %)	Szacunkowa całkowita powierzchnia obszarów danego typu w sieci Natura 2000 w Polsce (w ha)	Koszty jednostkowe zawarte w p. 1.1 i 1.3. (zł/ha/rok)	Koszty jednostkowe zawarte w p. 1.2. (zł/ha/rok)	Całkowity koszt bezpośredni dla danego typu obszarów zgodnie z jego statusem ochronnym (w mln zł/rok)
Parki narodowe	7% lądowych	283 500	300	0	85,05
Rezerwy przyrody	2% lądowych	121 500	100	0	12,15
Parki krajobrazowe	30% lądowych	1 215 000	100	100	243,00
Obszary leśne dotąd nie chronione	62% z obszarów lądowych dotąd nie chronionych	1 506 600	50	0	75,33
Obszary rolne dotąd nie chronione	38% z obszarów lądowych dotąd nie chronionych	923 400	50	100	138,51
Obszary lądowe razem	89,9 %	4 050 000	---	---	554,04
Wody morskie	11,1%	450 000	30	0	13,50
Razem	100%	4 500 000	---	---	567,54

⁵ Por. rozdział Baranowski M. – *Prace nad siecią Natura 2000 w Polsce.*

Powyższa tabela wymaga komentarza. „Szacunkowe” koszty oznaczają brak ostatecznych uściśleń dotyczących powierzchni zajętej przez obszary Natura 2000, jak i trudne do oszacowania koszty obsługi, przygotowania planów ochrony, koszty monitoringu, a także koszty rekompensat za utracone zyski i dodatkowe zachęty. W przyjętym sposobie szacowania kosztów założono, iż najwięcej kosztuje „obsługa” parku narodowego, obejmująca utrzymanie służb parku, koszty planu ochrony i koszty jego realizacji. Zakładamy, że w tym mieszczą się również koszty monitoringu. Analogiczne koszty obsługi rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oceniono na 1/3 kosztów wydatkowanych na ochronę przyrody w parku narodowym, a na obszarach nie chronionych na 1/6 tych kosztów. W przypadku użytków rolnych w parkach krajobrazowych i obiektów położonych na obszarach rolnych na terenach nie chronionych dochodzą koszty rekompensat i zachęt finansowych. Dla morskich obszarów Natura 2000 całkowity koszt ich utrzymania oszacowano na 10% analogicznych kosztów parku narodowego.

Oszacowane koszty możemy podzielić na pięć składowych (Tab. 4):

- koszty budżetowe ponoszone przez Ministerstwo Środowiska oraz wojewodów niezależnie od faktu, czy dany obiekt będzie częścią sieci Natura 2000 w Polsce;
- koszty ponoszone przez Ministerstwo Środowiska i wojewodów dla obiektów nowych, dotąd nie chronionych;
- koszty ponoszone przez Lasy Państwowe na terenach leśnych położonych na gruntach skarbu państwa;
- koszty rekompensat i zachęt finansowych ponoszone przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- koszty wzmocnienia administracji ochrony przyrody w Polsce w związku z wdrażaniem programu Natura 2000 w Polsce.

Tabela 4. Rozdział szacowanych kosztów (w milionach złotych na rok) między poszczególne jednostki budżetowe w toku wdrażania programu Natura 2000 w Polsce

Forma użytkowania obiektu Natura 2000	Koszty istniejącego systemu obszarów chronionych	Koszty do poniesienia przez Ministerstwo Środowiska i wojewodów	Koszty do poniesienia przez Lasy Państwowe	Koszty do poniesienia przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Razem
Parki narodowe, rezerваты przyrody i parki krajobrazowe	218,70	---	---	121,50	340,20
Obszary lądowe dotąd nie chronione	---	46,17	75,33	92,34	213,84
Obszary morskie	---	13,50	---	---	13,50

Tabela 4 c.d.

Forma użytkowania obiektu Natura 2000	Koszty istniejącego systemu obszarów chronionych	Koszty do poniesienia przez Ministerstwo Środowiska i wojewodów	Koszty do poniesienia przez Lasy Państwowe	Koszty do poniesienia przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Razem
Wzmocnienie administracji ochrony przyrody w skali kraju (punkt 1.4.; ok. 5% kosztów aktualnego budżetu)	---	10,90	---	---	10,90
Razem	218,70	70,57	75,33	213,84	578,44

Jak dotąd próby oceny kosztów ochrony przyrody (Baranowski i in. 2001) bardzo nieprecyzyjnie podają środki finansowe wydatkowane na te cele. W cytowanym opracowaniu, szacującym ogólne koszty programu Natura 2000 w Polsce, przyjęto, że;

- dla parków narodowych poziom finansowania pozostanie w dotychczasowych wymiarach;
- utworzenie obiektów Natura 2000 w Polsce będzie wymagało kosztów porównywalnych do aktualnej średniej wydatków na cele ochrony przyrody (ok. 25 zł na hektar), co oznacza wydatkowanie dodatkowo ok. 100 milionów złotych rocznie;
- koszty rekompensat strat poniesionych przez podmioty gospodarcze gospodarujące na obszarach Natura 2000 wyniosą w przybliżeniu również ok. 100 mln rocznie.

Łączne koszty dodatkowe oszacowano zatem na ok. 200 mln zł rocznie (Baranowski i in. 2001).

Porównanie obu opracowań przynosi tabela 5. Okazuje się, iż koszty programu Natura 2000 szacowane w niniejszym opracowaniu ok. półtorakrotnie przekraczają koszty obliczone w opracowaniu Baranowskiego i in. (2001). Porównanie to wskazuje również, iż mimo bardzo szacunkowych danych wyjściowych, ostateczny wynik obu opracowań w istocie nie odbiega od siebie w sposób istotny. Gdyby więc implementacja programu w Polsce została dokonana zgodnie z propozycją przedstawioną w *Koncepcji sieci...*, to jej koszty należałoby szacować w granicach od ok. 200 do ok. 360 mln zł rocznie.

Tabela 5. Porównanie szacunkowych rocznych kosztów programu Natura 2000 w Polsce w oparciu o opracowanie Baranowskiego i in. (2001) oraz analizę zawartą w niniejszym opracowaniu

Wydatki na program Natura 2000 w Polsce	Ogółem	Wydatkowane ze środków Ministerstwa Środowiska	Wydatkowane ze środków Ministerstwa Rolnictwa*
Baranowski i in. (2001)	Ok. 200 mln zł rocznie	>100 mln zł	<100 mln zł
Niniejsze opracowanie**	Ok. 360 mln zł	Ok. 145 ml zł	Ok. 215 mln zł

*) Środki Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pochodzą w 80% z wynegocjowanej przez Polskę dotacji do programów rolno-środowiskowych (Ministerstwo Rolnictwa... 2003).

**) W niniejszym opracowaniu nie uwzględniono kosztów ponoszonych dotąd na ochronę przyrody, a szacowanych na ok. 220 mln zł rocznie (por. Tab. 4).

2. Koszty pośrednie

Znacznie mniej danych mamy w przypadku szacowania kosztów pośrednich dla programu Natura 2000 w Polsce. Koszty te obejmują:

- koszty promocji, edukacji i informacji dotyczące sieci Natura 2000 w Polsce;
- koszty konfliktów wynikłych z wprowadzania sieci Natura 2000;
- inne koszty pośrednie (np. zmiany prawa itp.).

W tym miejscu można jedynie szacować, iż kampania na rzecz implementacji programu Natura 2000 w Polsce obejmie szereg działań promocyjnych i edukacyjnych, które są relatywnie tanie. W oparciu o wydatki na edukację ekologiczną Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz największego z Funduszy Wojewódzkich WFOŚiGW w Katowicach i zakładając, iż wydatki na ten cel obejmą zaledwie 5% wydatków na edukację ekologiczną wszystkich funduszy ekologicznych w Polsce, można szacować, że ogólna suma wydatków promocyjnych i edukacyjnych zawiera się w przedziale 1–3 mln zł.

W kontekście dodatkowych wydatków na ochronę przyrody, które będzie musiała ponieść Polska z uwagi na realizację programu Natura 2000 (minimum 200-360 mln zł), pozostaje żywić nadzieję, iż koszty tego programu będą wspierane przez Unię Europejską znacznie mocniej niż na obecnym poziomie 5–8% wszystkich wydatków na ten cel każdego państwa należącego do UE.

Skąd wziąć pieniądze na finansowanie programu Natura 2000

W ramach dotychczas przyznanych środków Polska korzystała z pomocy UE na przygotowanie sieci Natura 2000 (SAPARD), a także na Program Bliźniaczy z Francją poświęcony wdrażaniu sieci Natura 2000 w naszym kraju (w 80% pro-

gram ten jest pokrywany przez Unię Europejską). Innym źródłem pieniędzy dla państw UE jest program LIFE, w którym Polska nie uczestniczy.

W ramach programów związanych z rolnictwem (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003) wyróżnić można 4 schematy⁶:

- wspieranie inwestycji służących odtwarzaniu lub przywróceniu utraconych zasobów przyrodniczych (art. 33; rozp. 1257/99);
- wspieranie zalesiania gruntów rolnych (art. 31; rozp. 1257/99);
- rekompensaty na obszarach, na które nałożono prawne ograniczenia (art. 16; rozp. 1257/99);
- program rolnośrodowiskowy.

Warto zaznaczyć, iż spośród czterech wymienionych schematów wspierania ochrony bioróżnorodności poprzez programy rolne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, trzeci z nich – rekompensaty na obszarach, na które nałożono prawne ograniczenia – nie był niestety negocjowany przez Polskę w ramach rokowań akcesyjnych i nie przewidziano na ten cel żadnych środków finansowych. Tymczasem w krajowym Programie Rozwoju Wsi i Rolnictwa (Ministerstwo Rolnictwa... 2003) stwierdzono, iż jednym z największych i narastających konfliktów w rolnictwie w nadchodzących latach będzie konflikt z ochroną przyrody. Jest jeszcze czas, aby po wejściu do Unii Europejskiej Polska wynegocjowała odpowiednie rekompensaty dla rolników gospodarujących na obszarach, takich jak parki narodowe, rezerwy przyrody i parki krajobrazowe, gdzie obowiązują prawne ograniczenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego, form architektury, a także intensywności gospodarowania (ograniczenia stosowania pestycydów, herbicydów i nawozów mineralnych oraz intensywnych i prowadzonych na wielką skalę form hodowli zwierząt).

Zagadnienie wzmocnienia służb ochrony przyrody w związku z implementacją programu Natura 2000 jest szerzej omówione w rozdziale „*Kto może zarządzać...*”. Warto też zwrócić uwagę na dotychczasowe doświadczenia Francji w tym zakresie, gdzie część kosztów i zabiegów wokół wdrażania programu Natura 2000 wzięły na siebie lokalne społeczności, żywiąc uzasadnione przekonanie, że wprowadzenie na ich terenie obszarów Natura 2000 zwiększy atrakcyjność turystyczną i rekreacyjną regionu, a co za tym idzie zwiększy liczbę turystów odwiedzających region⁷.

⁶ Por. rozdział *Liro A. – Sieć Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.*

⁷ Por. rozdział *Bland F., Thiry E. – Wdrażanie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 we Francji.*

Piśmiennictwo

- Baranowski M., Andrzejewska M., Dyduch-Falniowska A., Górski M., Makomaska-Juchiewicz M., Mróz W., Perzanowska J., Solon J., Tworek S., Żylicz T. 2001. Koncepcja sieci Natura 2000 w Polsce. Raport końcowy projektu PL 9608.01.04. IOP PAN Kraków, GRID Warszawa. Msc.
- Costanza R. 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387: 253-260.
- Dieterich M., Straaten v.d. J. 1998. Ecological economics: Integrating ecology and socio-economic development. In: (A. Farina ed.) *Perspectives in ecology*. pp. 389-396. Backhuys Publishers, Leiden.
- Dobrowolski K. A. (red.). *Przyrodniczo-ekonomiczna waloryzacja stawów rybnych w Polsce*. Fundacja IUCN Poland, Warszawa.
- James A.N., Green M.J.B., Paine J.R. 1999. A global review of protected area budgets and staffing. WCMC – World Conservation Press, Cambridge, UK.
- Janeczko K. 2002. Ekonomiczne aspekty ochrony przyrody w lasach zagospodarowanych. W: VII Sympozjum Ochrony Ekosystemów Leśnych, Rogów – marzec 2002, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Lubczyński L. 1999. *Parki Narodowe w Polsce (Sprawozdanie roczne 1998)*. Krajowy Zarząd Parków Narodowych, Warszawa-Białowieża.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski Na lata 2004-2006*. Warszawa (drugi projekt).
- Philips A. (ed.) 1998. *Economic values of protected areas, guidelines for protected area managers*. Best Practice Protected Area Guidelines Series nr 2, World Commission on Protected Areas and Economic Service Unit, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Tomiałojć L. 1996. Niedoceniona, niedoinwestowana i niedorozwinięta administracja ochrony przyrody w Polsce a ochrona naturalnej bioróżnorodności. W: (R. Andrzejewski i R. Wiśniowski red.) *Różnorodność biologiczna pojęcia, oceny, zagadnienia ochrony i kształtowania*. Zesz. Nauk. Komitetu Naukowego przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko” 15: 165-169.
- Unia Europejska 2001. *Final Report on Financing Natura 2000*. Msc.
- Witkowski Z.J., Dyduch-Falniowska A. 2000. *Parki narodowe i lokalne społeczności – wstęp do analizy problemu*. W: (B.W. Wołoszyn, T. Postawa red.) *II forum dyskusyjne: „Parki narodowe – ich funkcja w czasie i przestrzeni”*, Ojców – 5-6.04.2000. Komitet Ochrony Przyrody PAN, Kraków.