

Dość szeroko możemy w dyskusji publicznej usłyszeć opinię, że wprowadzenie w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego instytucji potrzeb ekologicznych jest słusznym zadośćuczynieniem gminom za ograniczenie możliwości ich rozwoju. Czy tak jednak faktycznie jest?

Poszukując odpowiedzi na to pytanie warto jest zacząć od przypomnienia czym tak właściwie są potrzeby ekologiczne. Otóż jest to określona kwota naliczana proporcjonalnie do powierzchni terenu danej jednostki samorządu terytorialnego zajętej przez różne formy ochrony przyrody. W zależności od tego, z jak ścisłą formą ochrony mamy do czynienia współczynnik służący naliczeniu może być wyższy albo niższy – co ma odzwierciedlić skalę nałożonych ograniczeń. Nie jest to jednak odrębny strumień środków – takim jakim miała być postulowana niegdyś przez Związek Gmin Wiejskich RP część ekologiczna subwencji ogólnej. To jedynie pewna kwota, która służy ocenie czy dochody własne są wystarczające. Dopiero w dalszej kolejności uwzględnienie wszystkich potrzeb – po spełnieniu dodatkowych warunków – przekłada się na naliczenie subwencji ogólnej. Co to przykładowo oznacza?

Naliczenie potrzeb ekologicznych nie gwarantuje niczego. Przy naliczonych potrzebach ekologicznych gmina może nie otrzymać nawet grosza z subwencji ogólnej, co w praktyce oznacza, że całe skomplikowane naliczenie nie miało większego sensu. Jakiś sens pojawia się wówczas, gdy subwencja ogólna się pojawia – tyle tylko, że wówczas możemy mieć do czynienia z mechanizmem obciążenia zbyt wysokich (zdaniem ustawodawcy) dochodów, co oznacza że niekoniecznie gminy w przeważającej części objęte formami ochrony przyrody otrzymają znaczący zastrzyk środków.

Co ciekawsze – w przypadku wielu gmin poziom dochodów byłby i tak taki sam niezależnie od tego, czy potrzeby ekologiczne by były, czy nie. Dlaczego? Ponieważ cały system został za nisko skalibrowany przez Ministerstwo Finansów potrzebne było dodanie do niego potrzeb uzupełniających. Czegoś co z jakimikolwiek potrzebami nie ma wiele wspólnego, ale było potrzebne do tego, aby w pierwszym roku funkcjonowania nowej ustawy żadna jednostka samorządu terytorialnego nie straciła rok do roku. W większości przypadków brak potrzeb ekologicznych zostałby zatem zrównoważony dodaniem takiej samej kwoty w ramach potrzeb uzupełniających – które i tak przechodzą na kolejne lata i to odpowiednio zwaloryzowane.

W efekcie obecny mechanizm potrzeb ekologicznych jest po prostu tylko marketingową zasłoną dymną. Może jednak to i lepiej, bo gdyby stanowił odrębny strumień środków to należałoby się zastanowić nad jego sensownością. Oczywiście z punktu widzenia gminy otrzymującej takie środki – miałyby one sens. Bardzo egoistyczny, ale jednak sens – bo w końcu każdy woli uzyskać więcej. Tyle tylko, że pieniądze te nie brałyby się z nieba. Jako element transferów z budżetu państwa pochodziłyby z podatków nas wszystkich, więc pytanie o racjonalność takiego skierowania środków byłaby uzasadniona. Teza mająca uzasadnić transfer brzmi – ze względu na istnienie obszarów chronionych ze względów przyrodniczych gminy mają ograniczone możliwości rozwoju. Przy czym nie dotyczy to konkretnej gminy, ale ma walor powszechny.

Prowadzi to do standardowego pytania – co było pierwsze: jajko czy kura? W tym przypadku pytanie ma nieco inny charakter. Czy słaby rozwój danej gminy jest spowodowany istnieniem na jej terenie obszarów chronionych, czy też obszary chronione – obejmujące przecież tereny, które zachowały swoje wartości przyrodnicze – powstały tam, gdzie dotychczasowa presja urbanizacyjna była na tyle słaba, że nie nastąpiło znaczące przekształcenie krajobrazu kulturowego? Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Rezerwat przyrody w gminie położonej w ramach aglomeracji miejskiej może i trochę ogranicza rozwój – w końcu to ileś hektarów, które można by poddać modnej obecnie betonozie. Ale jeśli mówimy o peryferyjnie

położonej gminie, to czy faktycznie ucieczka młodych mieszkańców do miast jest zawiniona istnieniem parku narodowego? Zbyt długo żyliśmy w cieniu błędnego paradygmatu rozwoju – który bardzo trafnie wyraził pewien znany zespół muzyczny w swojej piosence: „Tu na razie jest ściernisko, ale będzie San Francisco”. Rozwój lokalny nie jest efektem samych chęci, ale uwarunkowań geograficznych, społecznych, ekonomicznych.

Ciekawe informacje dotyczące tego tematu dostarcza jedno z ostatnich badań przeprowadzonych przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego zatytułowane „Rozwój lokalny w cieniu ochrony przyrody”. Uzyskane przez Instytut wyniki wskazują, że trudno mówić o jednoznacznie pozytywnym lub negatywnym wpływie obszarów prawnie chronionych na rozwój lokalny. Przykładowo w przypadku parków narodowych ich wpływ na poszczególne wymiary rozwoju lokalnego często różnicuje się w zależności od typu krajobrazu objętego ochroną i jego atrakcyjności turystycznej. Znaczny udział obszarów o silniejszym reżimie ochronnym co prawda zmniejsza jej atrakcyjność osiedleńczą i ogranicza rozwój działalności gospodarczej, ale jednocześnie sprzyja rozwojowi zagospodarowania turystycznego, w szczególności na obszarach górskich, gdzie warunki naturalne oddziałują na spektrum podejmowanych działalności. W konsekwencji rachunek zysków i strat jest znacznie bardziej skomplikowany niż mówią o tym zwolennicy potrzeb ekologicznych.

Potrzeby ekologiczne jednak w ustawie mamy. I ze względów politycznych prawdopodobnie pozostaną z nami na długo – niezależnie od tego, czy ma to sens czy nie.