

Anetta Zielińska

ISTOTA „PLANOWANIA PARTNERSKIEGO” W PLANACH OCHRONY OBSZARU NATURA 2000

1. Wstęp

Długoletnia praktyka planowania ochrony wielu cennych obiektów przyrodniczych zaowocowała rozwojem odrębnej sztuki konstruowania planów. Sporządzanie planów ochrony i w ogóle planowanie ochrony przyrody postrzegane są nie jako jednorazowy, akcyjny proces, ale raczej jako działanie o charakterze ciągłym i powtarzalnym.

Należy zauważyć, że pojęcie „ochrona obszaru” (odpowiadająca angielskiemu terminowi *site management*) nie ogranicza się do wprowadzania zakazów, nie zawęża się też do wykonywania zabiegów ochronnych. Ochrona to wiele działań i decyzji służących zachowaniu wartości przyrodniczych, w tym kulturowych. Takie podejście do ochrony obszaru obejmuje, oprócz prac ochrony czynnej, działania godzące gospodarkę człowieka z potrzebami przyrody, jej modyfikowanie i dostosowywanie do tych potrzeb oraz wyznaczenie elementów organizacji struktur instytucjonalnych i zarządzania nimi [3, s. 6]. W rezultacie powstanie dobrze funkcjonujący i spełniający swoją funkcję system.

W Polsce niemal wszystkie zasoby przyrody i środowiska są obecnie objęte „gospodarką planową”. W ochronie przyrody dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego i obszaru Natura 2000 obligatoryjnie sporządza się plany ochrony.

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących planowania obszaru Natura 2000, ponieważ zaangażowanie grup społecznych, nie związanych z ochroną przyrody, wpływa w dużym stopniu na treść planu ochrony.

2. Etapy w procesie „planowania partnerskiego” obszaru Natura 2000

W Polsce termin „plan ochrony” jest zarezerwowany dla dokumentu prawnego – ustawa o ochronie przyrody [5] – o ściśle określonej strukturze, sporządzanego

dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000 i ustanawianego rozporządzeniem odpowiedniego organu władzy [5, art. 18-20 i art. 29]. W celu opracowania planu ochrony w tak wąskim sensie sporządza się szersze opracowanie analityczno-planistyczne, określane jako „koncepcja ochrony” (por. [5, art. 20 ust. 2 pkt 2]).

Sporządzanie planów ochrony dla obszarów chronionych kontrolowane jest przez osobę lub instytucję odpowiedzialną za ochronę obszaru. Koncepcja ochrony i ostateczne zapisy planu ochrony podlegają kilkietapowym konsultacjom ze specjalistami. Natomiast inne grupy społeczne często uczestniczą w tym procesie w końcowym momencie, opiniując finalne opracowanie [3, s. 9]. Inaczej podchodzi się do tego procesu w „planowaniu partnerskim”, które polega na założeniu, że w całym procesie planowania powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani urządzeniem ochrony obszaru Natura 2000 lub wszyscy ci, na których te plany mają wpływ.

Główne etapy w procesie „planowania partnerskiego” ochrony obszarów Natura 2000 to:

1. Faza przygotowawcza – podstawy i utworzenie zespołu.
2. Ustalenie zasad współpracy z kluczowymi grupami interesu.
3. Uzgodnienie celów ochrony i przygotowanie harmonogramu pracy nad ich osiągnięciem.
4. Sprzężenie zwrotne – zaprojektowanie odpowiedniego procesu monitoringu przyrody i uzyskiwania informacji zwrotnych, umożliwiających stałe doskonalenie planu.
5. Zatwierdzenie planu ochrony.

Przygotowanie do sporządzenia planu ochrony obszaru Natura 2000 to bardzo istotna faza całego procesu planowania. W Polsce, według ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 powinien być sporządzony w ciągu 5 lat od momentu utworzenia obszaru lub 5 lat od daty 1 maja 2004 r. dla obszarów istniejących. Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ma być sporządzany na 20 lat. W praktyce realne działania ochronne nie dają się zaprojektować na kilkanaście lat w przód i należy się liczyć z koniecznością zasadniczych rewizji (okresowo 5- lub 10-letnia rewizja dotychczasowego planu ochrony) lub powtórne przygotowywania planu co kilka lat.

Opracowaniem planów ochrony zajmują się osoby lub organizacje zarządzające obszarem chronionym. Czasami w tych pracach biorą udział odpowiednie instytucje, jak np. ministerstwo, departament, agencja lub instytut. Jednakże nie można zapominać o włączeniu w fazę przygotowania koncepcji i planu ochrony osób i grup interesu, które są istotnie związane z danym obszarem. Przyczyni się to do rozumienia i w pewnym stopniu utożsamienia się tych osób z działaniami prowadzonymi na obszarze chronionym.

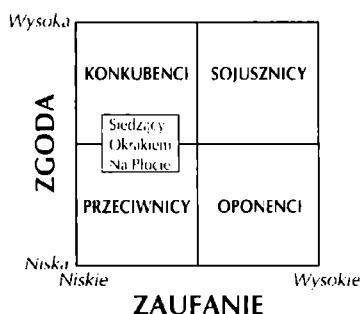
Dobry plan ochrony powinien być raczej użyteczny niż kompletny, ponieważ koncepcja ochrony nigdy nie jest skończona. Ten dokument musi „żyć” i ulegać ciągłej modyfikacji, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

Ważne jest określenie, dla kogo plan się przygotowuje i w jakim celu. Należy to jasno określić na samym początku fazy przygotowawczej. W Polsce projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 sporządza „sprawujący nadzór” nad obszarem, czyli w praktyce wojewoda. Tryb sporządzania, a także wprowadzania zmian do planu ochrony określają sztywno rozporządzenia ministra środowiska. Struktura planu ochrony dla obszaru Natura 2000 jest ściśle określona ustawą o ochronie przyrody i nie można poza nią wyjść. Natomiast w ramach koncepcji ochrony, opracowywanej w procesie sporządzania formalnego planu, można zmieścić wszystko, co potrzebne. Dlatego tak ważna jest faza przygotowania.

W planowanie ochrony Natura 2000 powinny być włączone grupy zainteresowane planem, według Konwencji o Różnorodności Biologicznej „gospodarowanie przestrzenią, zasobami wodnymi, innymi zasobami środowiska – w tym żywą przyrodą – jest przedmiotem wyboru społecznego” [1]. Jeżeli przyjmimy takie podejście do ochrony przyrody, przyczyni się to do zrozumienia, że większość osób, grup zainteresowanych danym obszarem powinna być jak najwcześniej zaangażowana w proces planowania. Natomiast w chwili obecnej uczestnictwo społeczeństwa ogranicza się jedynie do konsultacji na temat już gotowego planu ochrony, kiedy nie mają oni już większych możliwości ani wniesienia do tego planu istotnego wkładu, ani wprowadzenia zmian.

Dlatego też na drugim etapie – ustalenia zasad współpracy z kluczowymi grupami interesu, czyli wdrożenia komunikacji społecznej – ma nastąpić uzyskanie akceptacji dla planu ochrony przyrody. Właściwe rozpoznanie grup, do których jest adresowany przekaz informacji, zaprojektowanie treści tego przekazu, a także dobór odpowiedniego nośnika (np. publikacje, ulotki, film, otwarte spotkanie publiczne, Internet) jest niełatwą, lecz możliwą do opanowania sztuką.

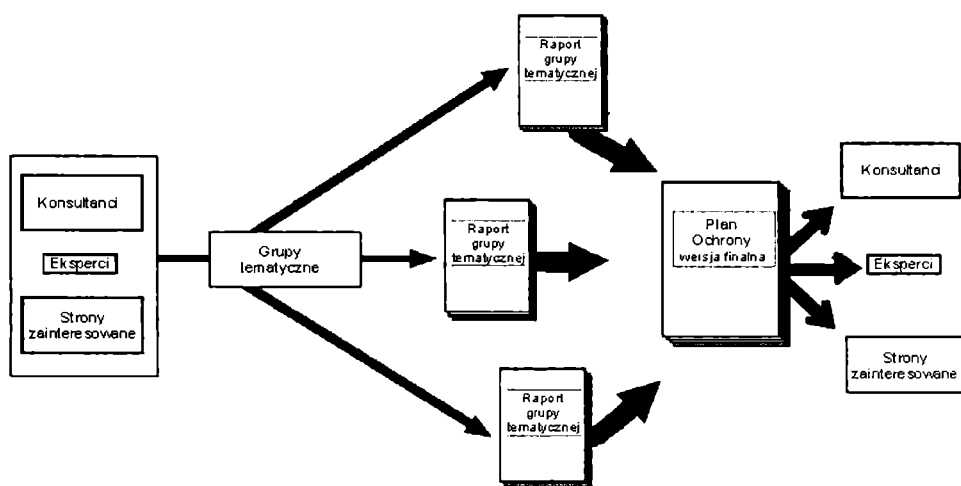
Grupy interesu uczestniczące w sporządzeniu planu ochrony Natura 2000 to osoby zainteresowane ochroną obszaru oraz osoby, na które ta ochrona będzie miała wpływ (por. [4]). Osoby te często mieszkają na obszarze chronionym lub w jego sąsiedztwie, płacą podatki (z części których jest finansowane funkcjonowanie obszaru), odwiedzają teren chroniony, wspierają ten obszar w różny sposób.



Rys. 1. Grupy interesu według ich postawy względem ochrony obszaru oraz szczerości ich zaangażowania

Źródło: [3, s. 21].

Plany ochrony obszarów Natura 2000 są potencjalnym polem konfliktów społecznych, dlatego też w tworzeniu tych planów należy poświęcić uwagę zagadnieniom społecznym, w celu uzyskiwania akceptacji dla tego planu. Mowa tu o „planowaniu partnerskim”, w którym reprezentanci lokalnej społeczności i poszczególnych grup interesu są włączani w same prace nad planem i są współautorami poszczególnych jego elementów (por. rys. 2). Ciężar uzgadniania interesów ochrony przyrody i innych dążeń jest wówczas rozproszony na niewielkie grupy robocze pracujące nad konkretnymi tematami. Wielką zaletą takiego planowania jest to, że tak powstały plan jest „uznany za swój” przez wszystkich jego współautorów. W rezultacie już na starcie plan taki ma większą akceptację lokalnej społeczności.



Rys. 2. „Partnerski” model opracowywania planu zarządzania i ochrony

Źródło: [2].

Jeśli liczba zaangażowanych osób jest zbyt duża, to prowadzenie konstruktywnych dyskusji i dojście do porozumienia w procesie tworzenia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 stanie się trudne, a nawet niemożliwe.

W Polsce w procesie sporządzania planów ochrony biorą udział tzw. komisje planu, są one powoływane przez sporządzającego plan, jako organ doradczo-opiniotwórczy, który dyskutuje nad procesem sporządzenia planu, poczynając od wstępnych założeń, aż po opinię o finalnym planie ochrony. Komisja planu może być doskonałym sposobem zaangażowania grup interesów/społeczeństwa w proces tworzenia planu, gdzie w jej ramach mogą też działać zespoły problemowe.

Na trzecim etapie samo uznanie obszaru za element sieci Natura 2000 na podstawie Dyrektywy Siedliskowej oznacza, że cel jest już zdefiniowany. Celem strategicznym będzie zawsze zachowanie „we właściwym stanie” siedlisk przyrodniczych i gatunków, będących przedmiotami ochrony.

Tabela 1. Uczestnicy opracowania koncepcji i sporządzania planu ochrony obszaru Natura 2000

1. Odpowiedzialni za obszar	instytucje lub organizacje odpowiedzialne za ochronę obszaru/zarządzające obszarem lub jego częściami
2. Inne grupy interesu	osoby, które w rozmaity sposób korzystają z obszaru poddanego ochronie: • mieszkańcy obszaru i jego okolicy, • rolnicy, właściciele lasów, • myśliwi, rybacy, wędkarze, • turyści odwiedzający obszar, • lokalne władze
3. Przedstawiciele organizacji/instytucji	reprezentanci wyższych szczebli organizacji lub instytucji zarządzających obszarem, przedstawiciele administracji państwowej
4. Eksperti/specjaliści	mający doświadczenie i naukową wiedzę ekologiczną, niezbędne do trafnego określenia celów ochrony

Źródło: [3, s. 22].

W „planowaniu partnerskim” obszaru Natura 2000, w którym uczestniczą różne grupy społeczne, konieczne jest znalezienie prostego sposobu określenia celów, co do których wszyscy uczestnicy się zgodzą. Społeczność lokalna rzadko ma te same co zarządzający obszarami chronionymi przyrodnicy lub organizacje pozarządowe poglądy na temat optymalnych celów ochrony obszaru lub potrzebnych działań ochronnych. Często okazuje się, że jasno zdefiniowane cele różnych partnerów w procesie planowania reprezentują tylko różne aspekty tego samego podstawowego problemu.

Planowanie ochrony obszarów Natura 2000 nie polega na inwentaryzacji ich przyrody, ale na wyciąganiu z niej wniosków w toku złożonego procesu społecznego, od którego zależy skuteczność finalnego planu. Opis obszaru Natura 2000 w treści koncepcji ochrony powinien w prosty sposób podsumowywać główne zmiany społeczne, gospodarcze oraz zmiany w użytkowaniu ziemi obszaru chronionego, a także potencjalne ich konsekwencje w przyszłości.

Na każdym kroku planowania należy pamiętać, że muszą istnieć powiązania między proponowanymi rozwiązaniami a wartościami przyrody, które są istotą obszaru Natura 2000. W ten sposób zestaw uzgodnionych rozwiązań stworzy ostatecznie zbiór tzw. celów operacyjnych obszaru Natura 2000. Ważne jest, by wszyscy partnerzy byli co do nich zgodni. Formalne plany ochrony w Polsce zawierają rozdział poświęcony celom ochrony. Dlatego też należy zapisać w nim nie tylko główny cel ochrony obszaru, ale także konkretne i mierzalne cele operacyjne, jakie zostały wypracowane. Kluczem do jakości planowania jest zdefiniowanie celów operacyjnych ochrony w sposób jak najbardziej konkretny i mierzalny. Ułatwi to późniejszą ocenę (monitoring) stanu realizacji planu.

Należy wypracować cele operacyjne, które będą „proste, mierzalne, osiągalne, realistyczne i sprecyzowane w czasie”, a nie ogólnikowe i trywialne. Przy ogólnikowych sformułowaniach łatwo o „pozorną” zgodę, ale gdy dochodzi do ich praktycznej realizacji, to okazuje się, że każda ze stron miała co innego na myśli.

Natomiast harmonogram pracy, czyli opracowanie programu realizacji zidentyfikowanych rozwiązań, określa priorytety, czas realizacji, zapotrzebowanie finansowe i odpowiedzialność za wykonanie. Dlatego też między innymi dokładne określenie zadań w czasie może okazać się szczególnie ważne, bo jedne zadania mogą zależeć od ukończenia innych. Często zdarza się, że nie ma funduszy wystarczających do wykonania potrzebnego zadania w zaprojektowanej skali czasowej, wtedy należy dostosować skalę czasową planowanych prac do dostępnych zasobów. Oznacza to, że harmonogram pracy musi być elastyczny, wykonalny i odzwierciedlający rzeczywistość.

Istotnym etapem „planowania partnerskiego” obszaru Natura 2000 jest zaplanowanie mechanizmów monitoringu i okresowej oceny skuteczności ochrony, a także mechanizmów służących niezbędnym rewizjom koncepcji i w konsekwencji zmianom planu ochrony w przyszłości [3, s. 40].

Zakres monitoringu powinien być określony tak, by umożliwić dokonanie okresowej oceny skuteczności ochrony obszaru (co 6 lat dla obszarów siedliskowych, a co 3 lata dla ptasich) i sporządzenie wymaganego unijnym prawem raportu. Jednocześnie monitoring powinien szybko dostarczyć sygnał ostrzegawczy, gdyby w rozpatrywanym obszarze działo się coś „niedobrego”

Sprzężenie zwrotne (proces monitoringu przyrody i uzyskiwanie informacji zwrotnej), w planowaniu ochrony obszaru Natura 2000 można sprowadzić do kilku zasad [3, s. 40].

1. Jasność i logika – kto będzie korzystał z wyników monitoringu i oceny, dlaczego i jak.

2. Koncentracja – należy zbierać kluczowe informacje wiążące się z oceną realizacji podstawowych, długofalowych celów operacyjnych, uzupełniać informacjami wiążącymi się z osiaganiem celów krótkoterminowych.

3. Uporządkowanie – zbierane informacje pasują do procedur zarządzania obszarem chronionym, tak że ich zbieranie staje się niezbędnym i zintegrowanym z całością zarządzania działaniem.

4. Równowaga – zebranie informacji nie jest zbyt kosztowne i odzwierciedla przyjęte cele operacyjne.

5. Aktualizacja – regularnie należy oceniać, czy zbierane informacje są nadal potrzebne i czy cele operacyjne się nie zmieniły.

6. Wiarygodność i wynikająca z niej siła – wskaźniki mogą być niezależnie ocenione także przez organizacje i instytucje zewnętrzne. Wskaźniki powinny być: proste, mierzalne, osiągalne, realistyczne, dostarczone w porę.

Ocena działań na rzecz ochrony obszaru Natura 2000 powinna być przeprowadzona w perspektywie długoterminowej i krótkoterminowej. Perspektywa długoterminowa dotyczy zmian w przyrodzie zachodzących pod wpływem ochrony

i decyzji o sposobach ochrony. Ocena, czy zdefiniowane cele operacyjne ochrony zostały osiągnięte, jest często skomplikowana. Należy wyjaśnić, czy zaobserwowane lub zmierzone zmiany ekosystemów, flory i fauny, stanu populacji poszczególnych gatunków, a także zjawiska z innych sfer, np. turystyki i edukacji, są związane z działaniami ochronnymi lub ich brakiem. Wymaga to uważnego przeanalizowania różnych procesów zachodzących na obszarze Natura 2000, również w kontekście użytkowania przestrzeni [3, s. 43]. Tak rozumiany monitoring długoterminowy to narzędzie zbierania informacji bezpośrednio wykorzystywanych do ciągłego ulepszania ochrony obszaru chronionego.

Natomiast perspektywa krótkoterminowa dotyczy wykonania zaplanowanych zadań ochronnych na obszarach Natura 2000. Dotyczy to decyzji organizacyjnych, które są podejmowane z roku na rok, a dane potrzebne do ich podejmowania powinny być zbierane co roku. Należą do nich np. informacje o wykorzystaniu budżetu, o czasie pracy personelu oraz informacje o rzeczywistych terminach wykonania zadań składających się na harmonogram pracy. Harmonogram może wymagać dostosowania w każdym momencie, także w roku realizacji. Zbierane informacje są potrzebne, by wystarczająco wcześnie ostrzec o potrzebie takich zmian [3, s. 44].

Monitoring dla obszaru Natura 2000 będzie sporządzany w postaci raportów, które będą istotnym elementem w komunikacji z partnerami społecznymi, ponieważ powinny przedstawić w jasny i prosty sposób, co zostało osiągnięte oraz jakiego postępu dokonano we wdrażaniu uzgodnionych działań. Zaowocuje to większą akceptacją koncepcji ochrony obszaru przez wszystkich partnerów.

Ostatni etap – zatwierdzanie planu ochrony – jest uzależniony od systemu zatwierdzania planu ochrony dla obszarów Natura 2000. Zatwierdzenie planu nie powinno trwać miesiącami, według ustawy o ochronie przyrody plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ustanawia minister środowiska, jednak dla planu tego nie jest określony okres ustanowienia lub odrzucenia od momentu złożenia projektu tego planu.

Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 musi być „sporządzony w uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin”

3. Podsumowanie

Opisane etapy tworzenia koncepcji ochrony, a w rezultacie planu ochrony obszaru Natura 2000 stwarzają możliwość, że skonstruowany według tych wytycznych plan będzie cieszył się aprobatą zarówno zarządców obszarów Natura 2000, jak i zainteresowanych tymi obszarami grup społecznych.

Do porównania koncepcji „planowania partnerskiego” z wytycznymi ustawy o ochronie przyrody, w zakresie planu ochrony obszaru Natura 2000, niech posłuży opis w tab. 2.

Tabela 2. Obligatoryjna zawartość planu ochrony obszaru Natura 2000

1. Istniejące i potencjalne zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne oraz sposoby ich eliminacji lub ograniczania ich skutków	Tabelaryczne zestawienie zagrożeń dla gatunków i siedlisk przyrodniczych będących przedmiotami ochrony w obszarze, wraz z ich oceną oraz z wyliczeniem dla każdego z nich sposobów przeciwdziałania
2. Warunki zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków	Wskaźniki właściwego stanu ochrony siedlisk gatunków i siedlisk przyrodniczych. Sposoby modyfikacji gospodarki, jeżeli są niezbędne dla zachowania lub poprawy stanu ochrony siedlisk i gatunków będących przedmiotami ochrony w obszarze. Warunki skutecznej ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych, do uwzględnienia w planach ochrony parków narodowych i rezerwatów przyrody znajdujących się w obszarze, oraz w planach urządzenia lasu
3. Zadania ochronne	Działania ochrony czynnej; szczegółowy wykaz z podaniem sposobu wykonywania, rodzaju, zakresu, lokalizacji
4. Zakres monitoringu przyrodniczego	Elementy i cechy przyrody, które powinny być monitorowane
5. Opis granic obszaru	Opis zapewniający jednoznaczne rozstrzygnięcie przynależności poszczególnych działek ewidencyjnych do obszaru

Źródło: [3, s. 62].

Literatura

- [1] Decyzja VII/11 Konferencji Stron Konwencji o Różnorodności Biologicznej.
- [2] Iddle E., Bines T., *EUROSITE Management Planning Toolkit*, Tilburg 1997
- [3] Iddle E., Bines T., *Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów*, Wydawnictwo Lubelskiego Klubu Przyrodników, Świebodzin 2004.
- [4] Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (DzU 2003 nr 78, poz. 706).
- [5] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880).

THE ESSENCE OF “THE PARTNERSHIP PLANNING” IN THE PROJECTS OF PROTECTED AREAS NATURA 2000

Summary

In “the partnership planning” the respondents of the local community and particular groups of interests are considered to be a part of the work and to be coworkers of the particular parts of the

project. It creates the opportunities for better approval of the project concerning protected areas Natura 2000, as well as the social groups being interested in those areas.

The key parts of "the partnership planning" process Natura 2000 are: stage of preparation, setting up the principles for the cooperation with the key groups of interests, fixing up the aims of the protection, getting up a schedule of the work, projecting monitoring process concerning the nature and getting back received information, approval of the plan.

Dr Anetta Zielińska jest pracownikiem Katedry Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.