

# **NATURA 2000 JAKO ELEMENT KSZTAŁTOWANIA RÓWNOWAGI MIĘDZY ROLNICTWEM A OCHRONĄ ŚRODOWISKA**

## **Streszczenie**

Opracowanie dotyczy zagadnień związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, zwłaszcza kwestii możliwości gospodarowania i korzystania z finansowych instrumentów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Obszary Natura 2000 postrzegane są na dwa sposoby. Przyrodnicy powołanie ich uznają za niezbędne i korzystne. Dla ekonomistów, władz samorządowych, a często także dla społeczności zamieszkujących te tereny bądź ich sąsiedztwo, wyznaczenie tych obszarów łączy się z dużym zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego. Nasuwa się zatem pytanie, jakie rodzaje działalności gospodarczej powinny być rozwijane i jakie instrumenty finansowe powinny być uruchomione, aby współistnienie rolnictwa i środowiska przyrodniczego było równoważne?

Na przykładzie dwóch województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego, które cechują się wysokim udziałem obszarów przyrodniczo cennych, przeanalizowano podstawowe dane, dotyczące funkcjonowania obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody oraz stanu i wielkości płatności rolno-środowiskowych.

Badania wykazały, że obszary Natura 2000 dominowały w województwie podkarpackim, natomiast w województwie świętokrzyskim stanowiły mniejszy udział. Analiza płatności rolno-środowiskowych dowiodła, że w ramach zobowiązań 2007-2013 zarówno kwota wsparcia, jak i liczba beneficjentów w odniesieniu do badanych województw nie była wysoka, co oznacza małe zainteresowanie tym rodzajem instrumentu wsparcia rolnictwa na obszarach przyrodniczo cennych.

**Słowa kluczowe:** obszary prawnie chronione, rozwój zrównoważony, płatności rolno-środowiskowe

## **NATURA 2000: A BALANCE BETWEEN AGRICULTURE AND NATURE CONSERVATION**

### **Abstract**

The study concerns issues connected with the areas being part of the Natura 2000 network, especially the question of managing and making proper use of financial support instruments within the Common Agricultural Policy.

The areas of Natura 2000 are perceived two-dimensionally. Conservationists regard their creation as essential and beneficial. However, for economists, local governments, and also for local communities living in the neighbourhood, the designation of such areas poses a threat to economic development. Therefore, the question arises: What sorts of business activity should be developed, and what types of financial instruments should be initiated so as to reconcile farming interests and environmental protection?

---

<sup>1</sup> dr Bogumiła Grzebyk – Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii

Basic data concerning the functioning of Natura 2000 areas, and other ways of nature conservation, as well as the condition and levels of agri-environmental payments are analysed, as exemplified in the Podkarpackie and Świętokrzyskie Voivodeships. They both boast a considerable number of valuable natural ecosystems.

The research has proved that Natura 2000 areas are more numerous in Podkarpackie, while they account for a smaller percentage of Świętokrzyskie. The analysis of agri-environmental payments has shown that within the commitments of 2007-2013, both the amount of granted support and the number of beneficiaries were relatively low in the provinces under examination, which indicates weak interest in this kind of instrument for support of farming in environmentally valuable areas.

**Key words:** legally protected areas, sustainable development, agri-environmental payments

## Wstęp

Wielowymiarowe współzależności między gospodarką rolną a środowiskiem przyrodniczym są obecnie coraz wyraźniej dostrzegane i w dużym zakresie uwzględniane w celach i instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE). Polityka ta wpisuje się w szersze ramy koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, znajdującej odzwierciedlenie nie tylko w rozważaniach teoretycznych, lecz także w działaniach praktycznych, związanych z unijną legislacją oraz konstruowaniem strategii rozwojowych i programów gospodarczych<sup>2</sup>.

Polityka i działania podejmowane w UE ukierunkowane są na ograniczanie negatywnego wpływu rolnictwa na zmiany klimatyczne oraz utratę bioróżnorodności, a także na promocję upraw, pochodzących z rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego. W Polsce istnieje wiele przesłanek wskazujących na zasadność zwiększenia zainteresowania rolników programami rolnośrodowiskowymi, spośród których najważniejsze to m.in. brak alternatywnych rozwiązań, wynikający z niekorzystnych warunków klimatycznych, słabych gleb oraz z niskiego poziomu kultury rolnej, pogłębiające dystans w stosunku do państw „starej 15-stki”<sup>3</sup>.

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 (ESE N2000) to pośredni rezultat dynamicznie rozwijającej się gospodarki Europy, której uboczne efekty zagroziły w wielu wypadkach przyrodzie całego kontynentu. Na drodze prawnej podjęto zatem – skoordynowaną w skali całej Unii Europejskiej (UE) – próbę kompleksowej ochrony zasobów przyrodniczych w ramach spójnego funkcjonalnie systemu obszarów, połączonych korytarzami ekologicznymi, obejmującego najcenniejsze siedliska flory i fauny. Zasięg takiej ekologicznej sieci jest proporcjonalny do zasobów każdego kraju, a wybór formy i sposobów jej ochrony pozostawiono poszczególnym państwom członkowskim. Tak więc np. w Polsce

---

<sup>2</sup> J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 25.

<sup>3</sup> S. Krasowicz et al., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, “Polish Journal of Agronomy” 2011, No. 7, s. 43-58.

ESE N2000 funkcjonuje niejako obok krajowego systemu obszarów chronionych. Jednak w większości polskich parków narodowych, krajobrazowych i części rezerwatów, oprócz nakazów i zakazów przewidzianych dla nich przez polskie prawo, obowiązują także odpowiednie dyrektywy unijne<sup>4</sup>.

Celem opracowania jest określenie roli obszarów Natury 2000 w kształtowaniu równowagi między rolnictwem a ochroną środowiska na obszarach wiejskich Polski. Szczególną uwagę skupiono na kwestii możliwości gospodarowania i korzystania z finansowych instrumentów wsparcia w ramach WPR, szczególnie programu rolnośrodowiskowego. Na przykładzie dwóch województw Polski Wschodniej: podkarpackiego i świętokrzyskiego, które cechują się wysokim udziałem obszarów przyrodniczo cennych, przeanalizowano podstawowe dane dotyczące funkcjonowania obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody oraz stanu i wielkości płatności rolnośrodowiskowych. Przystępując do charakterystyki sytuacji społeczno-gospodarczej badanych województw, trzeba zaznaczyć, że znajdują się one wśród pięciu najbiedniejszych województw w kraju obok: lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Nasuwa się zatem pytanie: czy rolnictwo, które dominuje w analizowanych województwach, umiejętnie wykorzystuje instrumenty finansowe WPR, łącząc rozwój rolnictwa z ochroną środowiska przyrodniczego?

Podstawowy materiał empiryczny stanowiły: dane GUS (Bank Danych Lokalnych), Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) 2002 i 2010 oraz sprawozdania i raporty Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Jako metodę badawczą przyjęto metodę analizy materiałów wtórnych, a uzyskane wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej. Zakres czasowy objął lata 2000-2013<sup>5</sup>.

## 1. Charakterystyka społeczno-gospodarcza badanych województw

Powierzchnia ogólna badanych województw wynosi 29 556 km<sup>2</sup>, na co składa się 17 846 km<sup>2</sup> powierzchni województwa podkarpackiego i 11 710 km<sup>2</sup> świętokrzyskiego, co w stosunku do powierzchni kraju wynosi odpowiednio 5,6% i 3,7%.

Blisko 60% mieszkańców Podkarpacia i 55% województwa świętokrzyskiego zamieszkujących obszary wiejskie i dodatkowo wysoki wskaźnik gęstości zaludnienia, zarówno w skali kraju, jak i w stosunku do pozostałych województw Polski Wschodniej, świadczy o wiejskim charakterze badanych województw.

W latach 2002-2010 w badanych województwach nastąpił duży spadek udziału ludności rolniczej, co może świadczyć o odchodzeniu ludności z rolnictwa i poszukiwaniu zatrudnienia w innych sektorach. Zaznaczyć jednak należy, że spadek ten nie był tak wysoki i nie przełożył się w sposób zasadniczy na strukturę zatrud-

---

<sup>4</sup> A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>5</sup> Badania realizowane w ramach grantu finansowanego z NCN UMO – 2011/01/B/HS5/05386.

nienia, gdyż w dalszym ciągu badane województwa odnotowują bardzo wysoki, dwukrotnie wyższy aniżeli średnio w kraju, odsetek ludności rolniczej (tabela 1.).

**Tabela 1. Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich oraz odsetek ludności wiejskiej i rolniczej w ludności ogółem w badanych województwach na tle województw Polski Wschodniej i kraju w latach 2000-2010**

Województwa	Gęstość zaludnienia (os./km <sup>2</sup> )			Odsetek ludności wiejskiej			Odsetek ludności rolni- czej		
	2002	2010	2010/02	2002	2010	2010/02	2002	2010	2010/02
<b>Badane województwa</b>									
Podkarpackie	74	74	–	59,5	58,6	-0,9	47,0	33,2	-13,8
Świętokrzyskie	64	63	98,4	54,1	55,0	+0,9	39,1	32,6	-6,5
<b>Pozostałe województwa Polski Wschodniej</b>									
Lubelskie	49	48	97,9	53,4	53,4	–	39,2	38,8	-0,4
Podlaskie	26	24	92,3	41,1	39,6	-1,5	29,1	31,8	+2,7
Warmińsko- -mazurskie	24	24	–	39,8	40,3	+0,5	16,7	16,5	-0,2
<b>Polska</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>102,0</b>	<b>38,2</b>	<b>39,1</b>	<b>+0,9</b>	<b>27,4</b>	<b>17,3</b>	<b>-10,1</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PSR 2002 i 2010

Województwa podkarpackie i świętokrzyskie należą do najbiedniejszych regionów Polski, o czym świadczy m.in. ich udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto (PKB) oraz w nakładach inwestycyjnych. W 2010 roku w województwie podkarpackim odnotowano najniższy dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca zarówno spośród pięciu województw Polski Wschodniej, jak i wśród wszystkich szesnastu województw w kraju. W odniesieniu do regionu świętokrzyskiego, mimo że wskaźnik osiągnął wartość najwyższą spośród piątki województw, to i tak w dalszym ciągu stanowił niespełna 76% średniego dochodu przypadającego na mieszkańca w kraju (tabela 2.).

Aktywność ekonomiczna ludności określana jest przez aktywność zawodową na rynku pracy i jest jedną z dziedzin ładu społecznego. Ma ona kluczowe znaczenie dla rozwoju poszczególnych regionów oraz wpływa na poziom i jakość życia. Na rozwój obszarów wiejskich wg zasad zrównoważonego rozwoju wpływa aktywność ekonomiczna ich mieszkańców. Aktywizacja ludzi na obszarach wiejskich wynika z wielu problemów, m.in. z jawnego i ukrytego bezrobocia, złej sytuacji dochodowej, ograniczonego rynku pracy i niskiego poziomu edukacji<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> H. Adamska, *Aktywność ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. 12, z. 5, s. 13.

**Tabela 2. PKB *per capita* oraz nakłady inwestycyjne w badanych województwach na tle kraju i pozostałych województw Polski Wschodniej w latach 2000-2010**

Wyszczególnienie	PKB na 1 mieszkańca (ceny bieżące) (w zł)			Nakłady inwestycyjne (w mln zł)		
	2000	2010	2010/2000	2000	2010	2010/2000
<b>Badane województwa</b>						
Podkarpackie	13 632	24 973	183,2	3 927,4	10 288,7	262,0
Świętokrzyskie	14 931	28 134	188,4	2 750,8	6 745,4	245,2
<b>Pozostałe województwa Polski Wschodniej</b>						
Lubelskie	13 728	25 079	182,7	4 032,9	8 288,1	205,5
Podlaskie	14 517	26 985	185,9	2 282,0	5 050,9	221,3
Warmińsko-mazurskie	15 287	27 228	178,1	2 643,4	6 548,3	247,7
<b>Polska</b>	<b>19 458</b>	<b>37 096</b>	<b>190,6</b>	<b>133 160,2</b>	<b>217 287,3</b>	<b>163,2</b>

Źródło: „Rocznik Statystyczny Województw”, GUS, Warszawa 2011

Pod względem struktury zatrudnienia obszary wiejskie w Polsce, w odróżnieniu od krajów Europy Zachodniej, w dalszym ciągu mają charakter rolniczy<sup>7</sup>. Struktura aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej jest silnie zdeterminowana jej związkiem z rolnictwem. Ludność rolnicza charakteryzuje się wyższymi wartościami współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia oraz niższą biernością i bezrobociem niż ludność niezwiązana z rolnictwem<sup>8</sup>.

W latach 2002-2010 badane województwa odnotowały wzrost aktywności zawodowej oraz najwyższe współczynniki aktywności zawodowej na obszarach wiejskich (wyższe od średniego dla kraju oraz dla pozostałych województw Polski Wschodniej). Jednak w dalszym ciągu zarówno na Podkarpaciu, jak i w województwie świętokrzyskim mamy do czynienia z najwyższą stopą bezrobocia na terenach wiejskich, wyższą aniżeli średnia w kraju, jak również w pozostałych trzech województwach Polski Wschodniej (tabela 3.).

Bardzo pozytywnym zjawiskiem w odniesieniu do badanego obszaru jest bardzo wysoki, bo ponad czterokrotny, wzrost poziomu nakładów inwestycyjnych w rolnictwie na Podkarpaciu. Nie daje to jednak podstaw do zadowolenia, gdyż nakłady na poziomie 190 zł na 1 ha użytków rolnych (UR) plasują ten region nie tylko na ostatnim miejscu wśród województw Polski Wschodniej, ale również w kraju. Również pod względem wartości skupu produktów rolnych, zarówno w sali całego kraju, jak i regionu Polski Wschodniej, najgorzej wypadło województwo podkarpackie. Z tego powodu należałoby poszukiwać rozwiązań na rzecz pozyskiwania przez rolników nowych rynków zbytu, w tym także zagranicznych, chociażby poprzez ułatwienia eksportowe. Jest to szczególnie ważne ze względu na to, że Pod-

<sup>7</sup> W. Michna, *Polityka gospodarcza Polski w pierwszych dekadach XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2009, s. 154-156.

<sup>8</sup> P. Adamczyk, *Aktywność ekonomiczna ludności ekonomicznej w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. 11, z. 4, s. 7.

karpacie w 2010 roku zajmowało drugie miejsce w kraju (po małopolskim) pod względem liczby certyfikowanych gospodarstw ekologicznych. Na Podkarpaciu występują korzystne warunki do prowadzenia produkcji ekologicznej i należy to wykorzystać, ponieważ żywność ekologiczna jest nie tylko zdrowa, ale także droższa, co powinno wpłynąć na zwiększenie wartości skupu, a tym samym dochodów rolników. Natomiast ponad dwupółkrotny wzrost wartości skupu produktów rolnych w przypadku województwa świętokrzyskiego świadczyć może o większym związku z rynkiem tego regionu.

**Tabela 3. Najważniejsze wskaźniki wykorzystania zasobów pracy na obszarach wiejskich badanych województw na tle kraju i regionu Polski Wschodniej (ludność w wieku 15 lat i więcej)**

Województwa	Współczynnik aktywności zawodowej			Wskaźnik zatrudnienia			Stopa bezrobocia		
	2002	2011	2011/2002	2002	2011	2010/2002	2002	2011	2011/2002
<b>Badane województwa</b>									
Podkarpackie	55,0	57,2	+2,2	44,1	49,4	+5,3	19,8	13,9	-5,9
Świętokrzyskie	58,1	58,8	+0,7	47,5	50,9	+3,4	18,3	13,5	-4,8
<b>Pozostałe województwa Polski Wschodniej</b>									
Lubelskie	57,0	56,7	-0,3	48,8	50,8	+2,0	14,5	10,4	-4,1
Podlaskie	57,3	52,0	-5,3	50,3	48,0	-2,3	12,3	7,0	-5,3
Warmińsko-mazurskie	54,6	49,3	-5,3	37,4	43,0	+5,6	31,6	13,3	-18,3
<b>Polska</b>	<b>56,3</b>	<b>55,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>45,2</b>	<b>49,4</b>	<b>+4,2</b>	<b>19,8</b>	<b>11,3</b>	<b>-8,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Charakterystyka obszarów wiejskich*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2004; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, GUS, Warszawa 2012

## 2. Obszary Natura 2000 w badanych województwach

Polska, podpisując 16 kwietnia 2003 roku Traktat Ateński, stanowiący podstawę prawną przystąpienia kraju do UE, zobowiązała się do wyznaczenia na swoim terytorium obszarów Natura 2000<sup>9</sup>. Założeniem wprowadzenia Natury 2000 do systemu prawnego ochrony przyrody było przede wszystkim zapobieganie wszelkim pogorszeniom stanu chronionych wartości przyrodniczych<sup>10</sup>. Początki wprowadzania nowej formy ochrony przyrody powodowały problem dublowania się obszarów Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody, jak również sytuacje konfliktowe związane z zarządzaniem tymi obszarami. Ponadto zupełnie nie przygotowano społeczeństwa do tworzenia sieci Natura 2000, co było i jest nadal

<sup>9</sup> Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zm.

<sup>10</sup> W Polsce prace nad koncepcją sieci obszarów Natura 2000 rozpoczęto w 1998 roku, ale dopiero po trzech latach przedstawiono wstępną listę obszarów kwalifikujących się do sieci europejskiej.

przyczyną wielu konfliktów i nieporozumień, zwłaszcza w gminach, gdzie ta forma dominuje.

Powierzchnia obszarów Natura 2000 w Polsce w 2010 roku wynosiła ponad 6,8 mln ha i obejmowała 1/5 lądowej powierzchni kraju. W strukturze powierzchni sieci Natura 2000 ponad połowę zajmowały lasy, a przeszło 1/3 stanowiły użytki rolne, których powierzchnia szacowana była na ok. 2,3 mln ha, czyli ponad 14% UR w Polsce<sup>11</sup>. Pozostała część obszarów „naturowych” obejmowała takie kategorie gruntów jak: tereny pod wodami (6%), tereny zabudowane (0,8%) oraz plaże, wydmy, piaski, odsłonięte skały i roślinność rozproszona<sup>12</sup>.

Powierzchnia obszarów Natura 2000 na Podkarpaciu wynosi 570 847,93 ha, co stanowi ok. 32% powierzchni. W jej skład wchodzi: 8 obszarów specjalnej ochrony ptaków o łącznej powierzchni 507 769,95 ha, co stanowi 28,5% powierzchni województwa podkarpackiego i 16 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty o łącznej powierzchni 287 806,58 ha, co stanowi 15,1% powierzchni województwa (tabela 4.). Często swoim zasięgiem obszary Natura 2000 obejmują całe gminy, nie wyłączając nawet zasiedlonych miejscowości (przykład gmina Cisna w powiecie leskim).

**Tabela 4. Obszary Natura 2000 w badanych województwach na tle kraju i województw Polski Wschodniej w 2012 roku**

Wyszczególnienie	Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO)		Specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO)	
	powierzchnia w ha	w % powierzchni ogólnej	powierzchnia w ha	w % powierzchni ogólnej
<b>Badane województwa</b>				
Podkarpackie	507 774,0	28,5	345 454,7	19,4
Świętokrzyskie	21 982,3	1,9	156 076,5	13,3
<b>Pozostałe województwa Polski Wschodniej</b>				
Lubelskie	335 843,4	13,3	164 721,6	6,6
Podlaskie	579 402,3	28,7	543 675,2	26,9
Warmińsko-mazurskie	575 821,8	23,8	257 008,7	10,6
<b>Polska</b>	<b>5 575 158,4<sup>a</sup></b>	<b>17,8</b>	<b>3 815 982,0<sup>b</sup></b>	<b>12,2</b>

<sup>a</sup> W tym 648 982,1 ha obszarów OSO leżących na morzu.

<sup>b</sup> W tym 359 661,4 ha obszarów SOO leżących na morzu.

Źródło: dane Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska

<sup>11</sup> W kwietniu 2012 roku, do sieci włączono trzy nowe obszary Natura 2000 oraz powiększono 4 już istniejące, co było związane z koniecznością wykonania kompensacji przyrodniczej za zniszczenia powstałe w wyniku budowy drogi ekspresowej S3 na odcinku Szczecin (Kluczb) – węzeł Gorzów Północ. Z kolei w październiku 2012 roku, Polska przekazała do KE kolejną listę obszarów uzupełniających sieć w Polsce. Utworzono wówczas 22 nowe proponowane obszary, mające znaczenie dla Wspólnoty, a także powiększono kilkanaście istniejących obszarów. Zob. *Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, <http://natura2000.gdos.gov.pl>, data dostępu 14.04.2014 r.

<sup>12</sup> Analiza użytkowania terenów włączonych do Natura 2000 na terenie lądowym prowadzona jest przy wykorzystaniu systemu gromadzenia informacji o formach użytkowania ziemi CORINE Land Cover z podziałem na 5 typów, 15 form i 44 klasy pokrycia terenu. *Stan wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa, luty 2010, maszynopis za: A. Boltromiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarstwo i społeczność*

W województwie świętokrzyskim natomiast powierzchnia obszarów Natura 2000 wynosi 159 078,60 ha, co stanowi 13,6% powierzchni województwa na którą składają się: 2 obszary specjalnej ochrony ptaków, wyznaczone rozporządzeniem Ministra Środowiska<sup>13</sup> i 38 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty – projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk, zatwierdzone przez Komisję Europejską (KE)<sup>14</sup>.

Porównując powierzchnię województw, zajmowaną przez dotychczasowe formy ochrony przyrody, należy wskazać, że w województwie świętokrzyskim, które cechuje się najwyższym udziałem obszarów prawnie chronionych wśród województw Polski, obszary Natura 2000 stanowią jednak mniejszy udział.

Reasumując, należy stwierdzić, że zarówno województwo podkarpackie, jak i świętokrzyskie nie posiadają legitymacji do łączenia ich z rozwojem rolnictwa, które może konkurować z innymi regionami Polski. Z tego powodu badane województwa muszą upatrywać swojej szansy w rozwoju społeczno-gospodarczym, wykorzystującym posiadane wysokie walory przyrodnicze. Niezbędne w tym zakresie są odpowiednie instrumenty WPR UE, w tym programy rolnośrodowiskowe.

### 3. Programy rolnośrodowiskowe jako instrument łączenia polityki rolnej z ochroną środowiska

Gospodarka rolna nierozzerwalnie wiąże się ze środowiskiem przyrodniczym, przez co istotną staje się ochrona zasobów i zachowanie walorów przyrodniczych kraju.

Pierwowzorem programów rolnośrodowiskowych w UE były realizowane wcześniej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych programy dobrowolnych porozumień z rolnikami na rzecz ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych, inicjowane przez organizacje ekologiczne i władze lokalne<sup>15</sup>.

Ważną kwestią w kształtowaniu relacji rolnictwo-środowisko po wejściu Polski do UE stała się możliwość wprowadzenia programu rolnośrodowiskowego, którego przejawem są zwiększone dopłaty do niskonakładowej, proekologicznej gospodarki rolnej. Efekty realizacji tego programu można rozpatrywać w trzech płaszczyznach: przyrodniczej, ekonomicznej i społecznej, co wyraźnie podkreśla jego zrównoważony charakter. Korzyści przyrodnicze wynikają z dostosowania metod i warunków produkcji rolniczej do wysokich wymogów ochrony siedlisk i gatunków. Rolnik prowadzący działalność na gruntach o dużych walorach przyrodniczych, gospodarując na nich w sposób przyjazny dla środowiska, przyczynia się do ochrony środowiska przyrodniczego i jego różnorodności biologicznej. Korzyści ekonomiczne w skali mikro to przede wszystkim dodatkowe źródło dochodów dla rolników świadczących usługi na rzecz środowiska, a w skali makro – ogranicze-

*aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 31-32.

<sup>13</sup> W 2004 roku, a następnie 2011 roku. Zob. *Natura 2000 w Polsce*, op. cit.

<sup>14</sup> Decyzja Komisji Europejskiej Nr 2011/64/UE z 10.01.2011 r., Dz. Urz. UE Nr L 33 z 08.02.2011 r.

<sup>15</sup> A. Kucharska, *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, MRiRW, Warszawa 2010, s. 13.



nie negatywnych efektów zewnętrznych gospodarki rolnej oraz wzrost możliwości pozarolniczego wykorzystania środowiska wiejskiego (np. na potrzeby turystyki wiejskiej). Korzyści społeczne wiążą się zarówno z większą legitymizacją finansowego wsparcia rolnictwa, podniesieniem świadomości ekologicznej producentów rolnych, jak i podtrzymaniem żywotności często peryferyjnie położonych obszarów wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych<sup>16</sup>.

Ważne dla analizy jest zaprezentowanie liczby i wielkości środków w ramach programu rolnośrodowiskowego w ostatnich naborach, tj. 2011-2013. Dane zawarte w tabeli 5. wskazują, że w obu badanych województwach udział liczby składanych wniosków kształtował się na poziomie 6-7%, co stanowiło najniższy wskaźnik wśród pięciu województw Polski Wschodniej. Również w strukturze wielkości przyznanych środków badane województwa znalazły się na dwóch ostatnich miejscach.

**Tabela 5. Liczba wniosków i kwota wydanych decyzji w ramach programu rolnośrodowiskowego w latach 2011-2013**

Województwa	Liczba złożonych wniosków				Kwota wydanych decyzji [PLN]			udział w kwocie ogółem w kraju w 2013 (%)
	2011	2012	2013	udział we wnioskach ogółem w kraju w 2013 (%)	2011	2012	2013	
<b>Badane województwa</b>								
Podkarpackie	6 227	8 338	8 796	7,3	54 340 784,81	73 287 751,73	67 787 842,55	5,2
Świętokrzyskie	6 135	7 644	7 252	6,0	29 929 053,80	38 959 920,92	32 738 436,35	2,5
<b>Pozostałe województwa Polski Wschodniej</b>								
Lubelskie	11 322	14 802	14 813	12,3	93 005 973,58	129 456 867,26	117 083 756,63	9,0
Podlaskie	7 044	9 713	10 721	8,9	78 061 155,80	103 714 729,10	105 535 716,15	8,1
Warmińsko-mazurskie	6 236	8 110	9 255	7,7	115 898 264,49	147 308 854,01	138 532 504,15	10,7
<b>Polska</b>	<b>88 690</b>	<b>116 240</b>	<b>120 173</b>	<b>100,0</b>	<b>1 074 960 972,46</b>	<b>1 439 277 217,34</b>	<b>1 294 373 046,79</b>	<b>100,0</b>

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia 21.03.2014 r., <http://www.arimr.gov.pl/>, data dostępu 14.04.2014 r.

Rolnicy z województwa podkarpackiego w ostatnich trzech latach sięgali po środki w ramach tego programu z większą intensywnością aniżeli rolnicy z województwa świętokrzyskiego, a ci ostatni w 2013 roku złożyli mniej wniosków aniżeli w roku poprzednim, co w sposób zasadniczy przełożyło się również na wielkość przyznanych środków, które w 2013 roku nie osiągnęły nawet połowy poziomu środków oddanych do dyspozycji rolnikom w województwie podkarpackim.

<sup>16</sup> A. Boltromiuk, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, [w:] idem, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 74-75.

kim. Można zatem wysnuć wniosek, że w obu analizowanych województwach program rolnośrodowiskowy nie cieszył się dużym zainteresowaniem, porównywalnym do pozostałych trzech województw Polski Wschodniej. Należałoby zatem rozpoznać przyczyny tego zjawiska. Może zbyt duże wymagania w zakresie ochrony środowiska są tu główną przyczyną? Z tego powodu przeanalizowano dwa nowe pakiety w ramach programu rolnośrodowiskowego, tj. pakiet czwarty: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 i pakiet piąty: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Na podstawie danych zawartych w tabeli 6. można stwierdzić, że w latach 2010-2011 obserwowano tendencję wzrostową w zakresie składanych wniosków, jednakże nie były to zaskakująco duże wielkości. Dodatkowo w przypadku trzech powiatów województwa świętokrzyskiego wystąpił spadek w liczbie składanych wniosków przez gospodarstwa zlokalizowane na obszarach Natura 2000, co może potwierdzać tezę o wysokich wymaganiach w zakresie ochrony środowiska i zasad, jakim muszą podlegać gospodarstwa, które zdecydowały się na pakiet 5.

**Tabela 6. Liczba złożonych wniosków o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych na pakiet: ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000 w województwie świętokrzyskim i poza tymi obszarami w latach 2010-2011**

Wyszczególnienie	Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami NATURA 2000		Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000		Zmiana 2010/2011	
	Pakiet 4		Pakiet 5		Pakiet 4	Pakiet 5
	2010	2011	2010	2011		
Województwo świętokrzyskie	40	121	67	180	81	113
<b>Powiaty</b>						
Busko Zdrój	16	56	15	54	40	39
Jędrzejów	1	2	4	8	1	4
Kazimierza Wielka	7	9	25	6	2	-19
Kielce	3	6	8	5	3	-3
Końskie	2	9	3	5	7	2
Opatów	0	0	0	0	0	0
Ostrowiec Świętokrzyski	0	1	1	0	1	-1
Pińczów	3	12	5	83	9	78
Sandomierz	1	3	1	3	2	2
Skarżysko Kamienna	1	1	0	1	0	1
Starachowice	0	0	0	0	0	0
Staszów	0	3	0	2	3	2
Włoszczowa	6	19	5	13	13	8

Źródło: M. Szałda, *Realizacja programów rolnośrodowiskowych w województwie świętokrzyskim w 2011 roku ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000*, referat wyg-

łoszony na Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki Agrotavel 2012, Modliszewice

W 2010 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat „Wspólna Polityka Rolna – w stronę 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. Identyfikuje w nim wyzwania, którym rolnictwo i WPR będą musiały sprostać w przyszłych latach<sup>17</sup>. Szczególny akcent został położony na silną produkcję rolną dobrej jakości, ochronę zasobów naturalnych oraz na utrzymanie sektora rolniczego na wszystkich terenach. Zdaniem KE, zreformowana WPR powinna obejmować bardziej ekologiczny i opierający się na sprawiedliwym podziale środków pierwszy filar, podczas gdy w ramach drugiego filaru należy koncentrować się bardziej na konkurencyjności i innowacji, zmianie klimatu i środowisku naturalnym. Dzięki temu stałoby się możliwe uwolnienie ukrytego potencjału produkcyjnego rolnictwa UE, przede wszystkim w nowych państwach członkowskich, oraz wniesienie pozytywnego wkładu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”<sup>18</sup>.

## Zakończenie

Wysokie walory środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich województw podkarpackiego i świętokrzyskiego są wynikiem utrzymania tradycyjnej gospodarki rolnej, która pozwoliła zachować wiele cennych siedlisk o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych oraz ugruntowanego systemu ochrony przyrody, funkcjonującego w naszym kraju na długo przed tym, jak staliśmy się członkami UE i wprowadziliśmy do naszego prawa ochrony przyrody europejską sieć Natura 2000.

Jednak te cenne walory przyrodnicze nie przekładają się na wysokie wskaźniki społeczno-ekonomiczne, a co za tym idzie na jakość życia mieszkańców tych terenów. W dalszym ciągu zarówno województwo świętokrzyskie, jak i podkarpackie cechują się: największym zatrudnieniem w rolnictwie i wysokim bezrobociem na obszarach wiejskich.

Optymistyczne jest jednak to, że w obu badanych województwach w analizowanych latach odnotowano wzrost aktywności zawodowej oraz najwyższy współczynnik aktywności zawodowej na obszarach wiejskich (wyższy od średniego dla kraju, jak również dla pozostałych województw Polski Wschodniej), co może być nie bez znaczenia w realizacji zrównoważonego rozwoju.

---

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska KOM (2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.11.2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0672\\_/com\\_com\(2010\)0672\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0672_/com_com(2010)0672_pl.pdf), data dostępu 14.04.2014 r. Podstawy prawne, regulujące nową WPR, zostały zaakceptowane przez ministrów rolnictwa UE w dniu 16 grudnia 2013 roku, co zakończyło proces decyzyjny w zakresie propozycji legislacyjnych z października 2011 roku. Teksty przyjętych rozporządzeń zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej numer L 347 z 20 grudnia 2013 roku (rozporządzenia od numeru 1305/2013 do 1308/2013).

<sup>18</sup> Ibidem, s. 3.

Aktywni i świadomi obywatele, odpowiednio ukształtowane relacje międzyludzkie, sieci powiązań społecznych stanowią bowiem bardzo ważny kapitał, ułatwiający jednostkom i grupom realizację celów, tworzenie dóbr czy sprawne rozwiązywanie pojawiających się problemów. Zatem dla powodzenia implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego jest konieczne zapewnienie odpowiedniego poziomu rozwoju kapitału społecznego<sup>19</sup>.

## Bibliografia

1. Adamczyk P., *Aktywność ekonomiczna ludności ekonomicznej w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. 11, z. 4.
2. Adamska H., *Aktywność ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. 12, z. 5.
3. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, GUS, Warszawa 2012.
4. Bołtromiuk A., *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, [w:] A. Bołtromiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
5. Bołtromiuk A., Kłodziński M., *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Pluc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
6. Bołtromiuk A., *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2. *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011.
7. *Charakterystyka obszarów wiejskich*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2004.
8. Decyzja Komisji Europejskiej Nr 2011/64/UE z 10.01.2011 r., Dz. Urz. UE Nr L 33 z 08.02.2011 r.
9. Krasowicz S. et al., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, No. 7.
10. Kucharska A., *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, MRiRW, Warszawa 2010.
11. Kulińska-Sadłocha E., *Idea zrównoważonego rozwoju a ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 4 (52).
12. Makiela Z., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim*, [w:] *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, t. 133, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011.
13. Michna W., *Polityka gospodarcza Polski w pierwszych dekadach XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2009.

---

<sup>19</sup> E. Kulińska-Sadłocha, *Idea zrównoważonego rozwoju a ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 4 (52), s. 37.

14. „Rocznik Statystyczny Województw”, GUS, Warszawa 2011.
15. *Stan wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa, luty 2010 (maszynopis).
16. Szałda M., *Realizacja programów rolnośrodowiskowych w województwie świętokrzyskim w 2011 roku ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000*, referat wygłoszony na Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki Agrotavel 2012, Modliszewice.
17. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2010.

### Źródła internetowe

1. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, Komisja Europejska KOM (2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.11.2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0672\\_/com\\_com\(2010\)0672\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0672_/com_com(2010)0672_pl.pdf), data dostępu 14.04.2014 r.
2. *Natura 2000 w Polsce*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, <http://natura2000.gdos.gov.pl>, data dostępu 14.04.2014 r.
3. System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia 21.03.2014 r., <http://www.arimr.gov.pl/>, data dostępu 14.04.2014 r.