

Mirosław Biczkowski, Aleksandra Jezierska-Thöle

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

PROGRAM ROLNOŚRODOWISKOWY A PROCESY KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI OBSZARÓW WIEJSKICH

*AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAM AND RURAL
AREA ECOLOGICAL DEVELOPMENT PROCESSES*

Słowa kluczowe: fundusze unijne, PROW, program rolnośrodowiskowy, Wspólna Polityka Rolna (WPR)

Key words: EU funds, RDP, agri-environmental program, the Common Agricultural Policy (CAP)

Abstrakt. Zaprezentowano dotychczasowy stan, strukturę i zróżnicowanie przestrzenne wdrażania programu rolnośrodowiskowego w Polsce w ujęciu regionalnym. Po uwzględnieniu zróżnicowanych uwarunkowań środowiskowych poszczególnych województw przeprowadzono delimitację, na podstawie której wskazano preferowane obszary do wdrażania działań rolnośrodowiskowych i dokonano oceny aktualnego stanu realizacji programu. Członkostwo w UE, a co się z tym wiąże objęcie rolników instrumentami wsparcia materialnego WPR, spowodowało istotne zmiany w sposobach gospodarowania ziemią, co wpłynęło m.in. na spowolnienie pozbywania się obszarów z produkcją rolniczą prowadzoną w niekorzystnych warunkach przyrodniczych i na poprawę struktury krajobrazu oraz różnorodności biologicznej kraju.

Wstęp

Proces integracji Polski z Unią Europejską (UE), a wraz z nią napływ dużej ilości środków na wsparcie procesów dostosowawczych w rolnictwie i na obszarach wiejskich, spowodował istotne zmiany zachodzące w szeroko rozumianej przestrzeni wiejskiej. Z jednej strony prowadzą one do intensyfikacji produkcji rolnej na terenach szczególnie predysponowanych do rozwoju funkcji rolniczej, z drugiej zaś zauważalny jest wzrost zainteresowania gospodarstw rolnych proekologicznymi instrumentami wsparcia na terenach o wysokich walorach środowiskowych (i jednocześnie słabych dla produkcji rolnej).

W Polsce rolnictwo jest sektorem gospodarczym o dużym znaczeniu i ma decydujący wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną znacznej części mieszkańców wsi, ale także na stan środowiska przyrodniczego, strukturę krajobrazu oraz różnorodność biologiczną kraju [Kukuła, Krasowicz 2007]. Idee głoszące konieczność ochrony różnorodności biologicznej na wszystkich poziomach organizacji oraz konieczność ochrony przyrody, nie tylko w granicach wyznaczonych obszarów chronionych, takich jak: rezerваты, parki narodowe lub krajobrazowe są żywe w krajach UE od początku lat 80. XX wieku, gdy ochrona środowiska stała się jednym z celów Wspólnoty [Košmicki 2004]. Popularny jest pogląd, iż ochrona przyrody powinna obejmować także tereny wiejskie i użytkowane rolniczo. Realnym przejawem odzwierciedlającym powyższe trendy jest postawa UE, która przy kreowaniu polityki strukturalnej oraz rolnej kieruje się również względami środowiskowymi. Specjalne znaczenie w tym względzie mają programy rolnośrodowiskowe. Programy te jako jedyne są obowiązkowe dla wszystkich krajów członkowskich i pełnią kluczową rolę w realizacji planów ochrony przyrody. Mają one za zadanie pomóc we wdrażaniu europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”.

Członkostwo Polski w UE i wynikająca stąd konieczność realizacji zasad Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wiąże się z podniesieniem rangi obszarów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych. Zgodnie z założeniami Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który po reformie polityki rolnej w UE jest nowym instrumentem finansowania działań wdrażanych na obszarach wiejskich, jednym z najistotniejszych zadań jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie Wspólnoty. Przed akcesją tych terenów nie objęto preferencyjną polityką rolną państwa, co przyczyniło się do ich degradacji ekonomicznej (np. efekt niskiej dochodowości gospodarstw rolnych), społecznej (np. w wyniku wyludniania się obszarów wiejskich), kulturowej (np. przez zatracanie rolniczego charakteru obszarów wiejskich) oraz przyrodniczej (np. obniżenie różnorodności biologicznej). Z kolei w warunkach członkostwa w UE w polskim rolnictwie następuje spowolnienie wyzbywania się obszarów z produkcją rolniczą prowadzoną w niekorzystnych warunkach przyrodniczych, co przyczynia się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej tych obszarów.

Użytki rolne (UR) zajmują ponad połowę powierzchni kraju. Na obszarach prawnie chronionych ich udział waha się od 13 do 42% powierzchni. Ze względu na unikatowe w skali Europy wartości krajobrazowe znaczna część powierzchni UR została zaklasyfikowana do wsparcia finansowego ze środków unijnych. Aby ten atut wykorzystać, przyjęte do realizacji w ramach Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego działania mają na celu zachowanie tych szczególnych wartości przyrodniczych Polski promowanie rolnictwa przyjaznego środowisku [Biczkowski 2007]. W celu zachowania tego specyficznego krajobrazu rolniczego wdrożono wiele działań finansowanych z budżetu UE, w tym wspierania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych (obejły one 32,9% powierzchni UR w Polsce). Działanie wdrażane było w Polsce już w latach 2004-2006 w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006), zaś obecnie jest kontynuowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013). Oba dokumenty określają priorytety i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a jego beneficjentami są rolnicy. Rekompensaty finansowe wypłacane gospodarstwom rolnym funkcjonującym w niekorzystnych warunkach przyrodniczych stanowią istotny element WPR UE.

Celem badań była próba oceny wpływu działania programu rolnośrodowiskowego na proces kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich. W tym celu dokonano oceny preferencji przyrodniczych poszczególnych regionów, na tle których omówiono strukturę, zróżnicowanie przestrzenne i efekty wdrażania programu rolnośrodowiskowego w poszczególnych regionach Polski.

Material i metodyka badań

Ocenę dotychczasowych kierunków absorpcji środków z programu rolnośrodowiskowego przeprowadzono w odniesieniu do potencjału środowiska przyrodniczego poszczególnych regionów (preferencje środowiskowe). Na bazie przeprowadzonej delimitacji wyznaczono obszary (regiony) predysponowane do zachowania wysokich walorów środowiskowych oraz takiego kształtowania działalności gospodarczej, która uwzględniałaby jak najlepsze wykorzystanie potencjału endogenicznego. W tym celu posłużono się zestawem cech, które umożliwiły ocenę płaszczyzny uwarunkowań środowiskowych, tzn.: udziałem obszarów chronionych w powierzchni ogólnej, udziałem powierzchni stref priorytetowych programu rolnośrodowiskowego w ogólnej powierzchni UR, udziałem niskich klas bonitacyjnych (V i VI klasa) w ogólnej powierzchni UR oraz wskaźnikiem waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (ujętej w tym przypadku jako destymulanta, obliczona jako odwrotność cechy I/x_i). Powyższe elementy (po przeprowadzeniu procedury standaryzacji) zostały ujęte w postaci jednego wskaźnika syntetycznego, będącego wyznacznikiem preferencji środowiskowych pod kątem wdrażania programu rolnośrodowiskowego. Stanowił on tło dla analizy poziomu absorpcji środków z programu rolnośrodowiskowego. Jako kryterium oceny przyjęto miary:

- pod względem dokonanych płatności: kwota w zł na 1 realizowany wniosek oraz na 1 ha UR;
- pod kątem aktywności gospodarstw rolnych uczestniczących w programie w latach 2004-2010: udział gospodarstw rolnych, które złożyły wniosek w programie rolnośrodowiskowym w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych oraz odsetek gospodarstw realizujących przynajmniej jeden z pakietów programu w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych.

Cele i zasady wdrażania programu rolnośrodowiskowego

Program rolnośrodowiskowy jest instrumentem finansowym służącym zachęcaniu rolników do kontynuacji bądź stosowania praktyk rolniczych prowadzących do ekologizacji produkcji rolniczej. Podstawowym jego celem jest wspieranie systemów produkcji rolniczej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i krajobrazu, zasadami ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk, a także zasadami ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich [Tańska-Hus, Orlewska 2005]. Dodatkowym celem programu jest wzrost świadomości ekologicznej społeczności wiejskiej. Działania rolnośrodowiskowe dążą do utrwalenia wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, zwłaszcza na obszarach chronionych i zagrożonych degradacją [Instrumenty wsparcia... 2004].

Realizacja programu rolnośrodowiskowego ma przyczynić się do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i zachowania różnorodności biologicznej na tych terenach. Głównym założeniem programu jest promowanie produkcji rolnej opartej na metodach zgodnych z wymogami ochrony środowiska i przyrody. Cele działania koncentrują się na poprawie środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, w szczególności: przywracaniu walorów lub utrzymaniu stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowaniu różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, promowaniu zrównoważonego systemu gospodarowania, odpowiedniego użytkowania gleb i ochronie wód, ochronie zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych. W okresie 2004-2006 program rolnośrodowiskowy obejmował siedem pakietów, zaś w latach 2007-2013 wdrażanych jest dziewięć pakietów (PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013).

Programy rolnośrodowiskowe są najważniejszym instrumentem finansowym UE w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie [Kucharska 2005, Kośmicki 2004] i mają za zadanie zapewnić integrację rozwoju gospodarki rolnej z ochroną środowiska przez minimalizowanie negatywnych skutków i maksymalizowanie pozytywnych efektów działalności rolniczej. System produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska obejmuje: ograniczenie negatywnych skutków dla środowiska naturalnego wynikających z procesu produkcyjnego, dbałość o walory przyrodnicze i kulturowe na terenie gospodarstwa, wprowadzenie ograniczeń odnośnie stosowania środków produkcji, tak by wykorzystywać naturalny potencjał produkcyjny agrocenoz [Tańska-Hus, Orlewski 2005].

Uwarunkowania przyrodnicze

Warunki przyrodnicze zależą m.in. od klimatu, rzeźby terenu, warunków wodnych, a przede wszystkim gleb, które łącznie określają naturalne zasoby użytków rolnych oraz poziom nakładów stabilizujących lub zwiększających dotychczasowy potencjał żyzności. Obszary, które cechują się słabymi uwarunkowaniami przyrodniczymi pod kątem rolnictwa, wymagają zastosowania dodatkowych nakładów, co z kolei determinuje niekorzystną sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych położonych na terenach o słabych warunkach przyrodniczych.

Poszczególne pakiety programu rolnośrodowiskowego wdrażane były w wydzielonych geograficznie strefach priorytetowych, w których występują określone problemy środowiskowe lub które mają wysokie walory przyrodnicze (a zarazem słabe dla produkcji rolniczej). Strefy te zostały wydzielone w celu koncentracji działań rolnośrodowiskowych, a przez to uzyskania wyraźnych efektów środowiskowych. Do oceny potencjału przyrodniczego poszczególnych regionów przyjęto następujące cechy: udział obszarów chronionych w powierzchni ogólnej, udział powierzchni stref priorytetowych programu rolnośrodowiskowego w ogólnej powierzchni użytków rolnych, udział niskich klas bonitacyjnych (V i VI klasa) w ogólnej powierzchni użytków rolnych oraz wskaźnik waloryzacji przestrzeni produkcyjnej (ujętej w tym przypadku jako destymulanta, obliczona jako odwrotność cechy $-1/x_i$). Powyższe elementy zostały ujęte w postaci jednego wskaźnika syntetycznego, będącego wyznacznikiem preferencji środowiskowych pod kątem wdrażania programu rolnośrodowiskowego.

Wskaźnik udziału obszarów chronionych cechował się dużą zmiennością, przy czym najwyższe wartości osiągał w województwach: świętokrzyskim (64,5%), małopolskim (52,0%), warmińsko-mazurskim (46,6%) oraz podkarpackim (44,7%), przy średniej dla kraju na poziomie ok. 33%. Z drugiej strony w województwach: dolnośląskim, łódzkim, zachodniopomorskim, śląskim i lubelskim wskaźnik ten był na poziomie ok. 18–22%. Mniejszą rozpiętością cechuje się wskaźnik udziału V i VI klasy bonitacyjnej w ogólnej powierzchni użytków rolnych. Średnia wartość dla Polski wynosi 33,4%, przy czym najwyższy odsetek słabych jakościowo gruntów występuje w województwach: podlaskim (47,6%), mazowieckim (46,1%) oraz łódzkim (45,8%). Relatywnie najlepsze gleby, zatem i preferowane bardziej do intensywnej produkcji rolnej aniżeli do form ekstensywnych, znajdują się na Dolnym Śląsku (jedynie 21,3% udziału gleb V i VI klasy bonit.), Opolszczyźnie (22,4%), Lubelszczyźnie (23,8%) oraz w województwie kujawsko-pomorskim (24,7%). Taki rozkład wartości powyższego wskaźnika w istotnym stopniu determinuje także wartość punktową wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej ($WwRpp$). Przy rozpiętości wskaźnika waloryzacji od 15 do 125 pkt (średnia w Polsce 66,6 pkt), województwo opolskie osiąga wartość 81,6 pkt, dolnośląskie 74,9 pkt, zaś lubelskie 74,1 pkt. Wartość wskaźnika $wRpp$ poniżej 60 pkt zanotowano w dwóch województwach – podlaskim (55,0 pkt) i mazowieckim (59,9 pkt.) [Witek 1998]. Powierzchnia stref priorytetowych w poszczególnych regionach, to miara zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i udział w ogólnej powierzchni użytków rolnych. Najwyższe wartości osiąga w województwach o dużej powierzchni: mazowieckim (958 tys. ha, tj. 40,3% pow. UR w woj.), wielkopolskim (610 tys. ha – 32,5%), zachodniopomorskim (599 tys. ha – 54,1%), lubelskim (555 tys. ha – 32,4%) oraz dolnośląskim (554 tys. ha – 47,8%).

Powyższe cechy poddane procedurze normalizacji, pozwoliły na ujęcie ich w postaci jednego syntetycznego wskaźnika, który określa preferencje środowiskowe poszczególnych regionów pod kątem potrzeb i zasadności rozwijania proekologicznych form kształtowania przestrzeni wiejskiej (rys. 1). Tak skonstruowany wskaźnik najwyższe wartości (pow. $+0,5 \delta$) osiągał w województwach: podlaskim ($+1,12 \delta$), świętokrzyskim ($+0,79\delta$), lubuskim ($+0,76 \delta$) i mazowieckim ($+0,75\delta$), co było odzwierciedleniem z jednej strony niekorzystnych uwarunkowań przyrodniczych pod kątem produkcji rolnej, z drugiej zaś wysokim udziałem lasów (np. lubuskie) oraz obszarów chronionych (np. świętokrzyskie). Powyższe województwa uznano zatem za preferowane do rozwoju bardziej ekstensywnych form produkcji rolniczej oraz rozwijania proekologicznych instrumentów kształtowania przestrzeni przyrodniczej (np. zalesianie i rozwój poszczególnych pakietów programu rolnośrodowiskowego).

Rysunek 1. Preferencje środowiskowe pod kątem wdrażania programu rolnośrodowiskowego

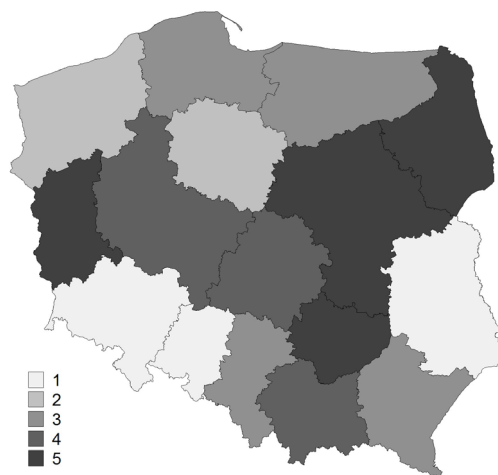
Figure 1. The scale of habitat preferences for the implementation of agri-environmental program

Objaśnienie/Explanation:

- 1 – bardzo niskie/very low ($< -0,75 \delta$),
- 2 – niskie/low ($-0,75 \delta$ do $-0,25 \delta$),
- 3 – przeciętne/average ($-0,25 \delta$ do $+0,25 \delta$),
- 4 – wysokie/high ($+0,25 \delta$ do $+0,75 \delta$),
- 5 – bardzo wysokie/very high ($> +0,75 \delta$)

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Istnieją regiony, które osiągnęły ujemną wartość wskaźnika. Dotyczy to głównie takich województw, jak: opolskie ($-1,30 \delta$), dolnośląskie ($-1,21 \delta$), lubelskie ($-0,97 \delta$) oraz kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie ($-0,55 \delta$). Cechują się one niewielkimi udziałami obszarów chronionych, dobrymi glebami i wysokim wskaźnikiem waloryzacji przyrodniczej. Stąd, zgodnie z przyjętą metodologią, tereny te są predysponowane przede wszystkim do rozwoju intensywnej produkcji rolniczej, zaś w mniejszym stopniu do przeznaczania przestrzeni na cele proekologiczne (lasy, utrzymanie łąk i pastwisk ekstensywnych, strefy buforowe, wody).

Realizacja programu rolnośrodowiskowego w kontekście wspierania proekologicznych form kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich

Według danych Systemu Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w ramach obu programów PROW 2004-2006 oraz 2007-2013, rolnicy złożyli ponad 88,5 tys. wniosków (nowe wraz z kontynuacją – stan na 29 lutego 2012 r.) na realizację pakietów rolnośrodowiskowych. Najbardziej aktywni pod tym względem są rolnicy z województw: lubelskiego (9,7 tys., tj. 12,5% ogółu złożonych wniosków w kraju) i mazowieckiego (8 tys. 10,3%). Z analizy porównawczej powyższych kierunków absorpcji oraz poziomu preferencji środowiskowych (omówionych powyżej) wynika, że o ile w przypadku województwa mazowieckiego taki stan ma uzasadnienie w potencjale środowiskowym (preferowanym do ekstensywnych form działalności rolniczej), o tyle w przypadku województwa lubelskiego obserwuje się nadaktywność rolników w tym programie w stosunku do jakości i możliwości walorów przyrodniczych, które predysponują ten region raczej do wysokotowarowej produkcji rolniczej (dobre gleby).

Liczba pozytywnych decyzji wynosiła 77,9 tys., co oznacza że 88% wniosków przeszło pozytywnie procedurę formalną i merytoryczną i przyznana została im dotacja ze środków unijnych. Taki wskaźnik należy uznać za wysoki, co może świadczyć o dobrym przygotowaniu rolników do aplikowania o środki UE. Najwyższy wskaźnik pozytywnych odpowiedzi otrzymali beneficjenci z województw podlaskiego (94,4%) i łódzkiego (93,4%). Najślabiej z pozyskiwaniem środków radzą sobie rolnicy ze świętokrzyskiego (74,9%) oraz dolnośląskiego (78,0%).

Nieco odmiennie przebiegają kierunki absorpcji pod względem pozyskanej kwoty z tytułu wdrażania pakietów rolnośrodowiskowych. Z ogólnej dotychczas wypłaconej kwoty w latach 2004-2012, tj. 4,64 mld zł (stan na 29.02.2012) największa pula trafiła do beneficjentów z województwa zachodniopomorskiego (660 mln zł – 14,2% ogółu wypłaconych w kraju środków) oraz wielkopolskiego (510 mln zł – 11%). Najniższe transfery odnotowano w województwach: śląskim (68 mln zł – 1,5%), opolskim (118,6 mln zł – 2,6%) oraz małopolskim i łódzkim (po blisko 130 mln zł – 2,8%). W każdym w powyższych województw wpływ na relatywnie niski poziom absorpcji miały jednakże inne czynniki. Sytuacja regionu śląskiego jest po części wynikiem wysokiej urbanizacji tego województwa i niewielkim udziałem rolnictwa w gospodarce regionu, zarówno pod względem zatrudnienia (4,6% ogółu pracujących; najmniej w kraju), jak i udziału w wartości dodanej brutto¹ (1,3%, najmniej w kraju) [Biczkowski 2008]. Województwo opolskie, z uwagi na najwyższe w kraju walory środowiska pod kątem produkcji rolniczej predysponowane jest bardziej do intensyfikacji produkcji rolnej, zaś w województwie małopolskim istotny jest wpływ ukształtowania terenu (obszary górskie, wyżynne).

Do oceny poziomu realizacji programu rolnośrodowiskowego przyjęto wiele cech, które dotyczą zarówno strony ekonomicznej (kwota w zł na 1 realizowany wniosek oraz na 1 ha użytków rolnych), jak i poziomu aktywności rolników (wyrażone udziałem gospodarstw rolnych, które złożyły wniosek

¹ Wartość dodana brutto – wartość produktów (wyrobów i usług) wytworzona przez jednostki rynkowe i nierynkowe pomniejszona o zużycie pośrednie poniesione w związku z jej wytworzeniem.

w programie rolnośrodowiskowym oraz odsetkiem gospodarstw realizujących co najmniej jeden z pakietów programu w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych). Zastosowane kryteria oceny dotyczące stanu wdrażania pakietów rolnośrodowiskowych w poszczególnych regionach wskazują na znaczną zmienność wskaźników absorpcji środków z tego działania. Przeciętna płatność w przeliczeniu na jeden realizowany projekt rolnośrodowiskowy wynosiła 59,5 tys. zł (z uwagi na fakt wieloletnich płatności dokonywanych na wdrażane przedsięwzięcie uwzględniono zarówno płatności zrealizowane z tytułu nowych projektów, jak i kontynuacje). Rozpiętość poziomu dopłat wykazała podwyższenie wartości tego wskaźnika w województwach zachodniopomorskim (156,4 tys. zł) oraz lubuskim (121,2 tys. zł) i dolnośląskim (111,9 tys. zł), zaś niewielką jego wartość w województwach: małopolskim (30,4 tys. zł), świętokrzyskim (30,6 tys. zł), a także łódzkim (38,2 tys. zł) i podkarpackim (39,9 tys. zł).

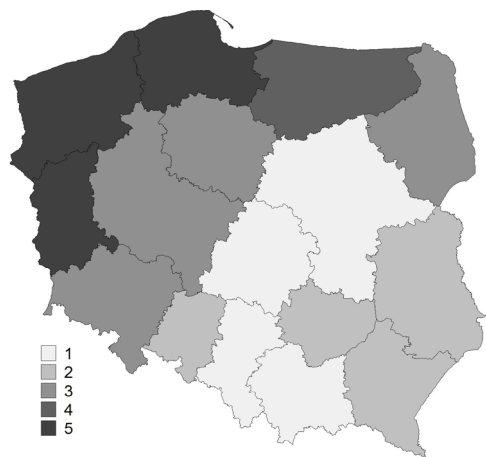
Uwzględniając stopień zróżnicowania poszczególnych województw pod kątem poziomu zagospodarowania rolniczego (liczba gospodarstw rolnych, powierzchnia UR), dokonano także oceny wdrażania programu rolnośrodowiskowego w odniesieniu do powierzchni użytków rolnych (UR) oraz poziomu aktywności gospodarstw rolnych. Tak skonstruowany wskaźnik wykazał duże zróżnicowanie terytorialne:

- w układzie płatności przypadającej na 1 ha UR (średnia dla kraju – 334,4 zł/ha UR): od ponad 750 zł w województwach: zachodniopomorskim (834,7 zł) i lubuskim (774,4 zł) do poniżej 200 zł w łódzkim (134,8 zł) i mazowieckim (188,7 zł);
- w układzie odsetka gospodarstw rolnych, które złożyły wnioski w programie rolnośrodowiskowym (średnia dla kraju – 6,3%): od poniżej 3% w województwach: śląskim (2,3%) i łódzkim (2,8%) do ponad 14% w województwach: warmińsko-mazurskim (14,5%) i zachodniopomorskim (17,1%).

Zróżnicowanie przestrzenne, wielkość oraz struktura rozdysponowanych środków w ramach programów rolnośrodowiskowych jest wynikiem oddziaływania wielu czynników determinowanych w znacznej mierze wewnętrznymi uwarunkowaniami każdego z regionów. Poziom aktywności oraz wielkość i struktura absorpcji w odniesieniu do przyjętych cech modyfikowana jest także przez panujące w przeszłości stosunki społeczno-gospodarcze, własnościowe, stan oraz jakość środowiska przyrodniczego.

Przedstawione kryteria oceny można także pokazać za pomocą jednego syntetycznego wskaźnika poziomu absorpcji środków z programu rolnośrodowiskowego (rys. 2). W takim ujęciu zdecydowanie *in plus* wyróżniają się rolnicy z województwa zachodniopomorskiego (+2,21 δ), którzy niemal we wszystkich przyjętych miarach osiągnęli wysokie wskaźniki aktywności i skuteczności w aplikowaniu o środki. Warto także wyróżnić beneficjentów z województw: lubuskiego (+1,47 δ), pomorskiego (+0,92 δ) oraz warmińsko-mazurskiego (+0,77 δ). Zestawiając wskaźnik poziomu absorpcji ze wskaźnikiem preferencji przyrodniczych, największy wpływ programu rolnośrodowiskowego na wspieranie proekologicznych form kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich dostrzeżemy w województwie lubuskim, które należy do regionów o wysokich walorach środowiska (wymagających szczególnej dbałości i wsparcia), z czym koresponduje wysoka świadomość oraz aktywność rolników w ubieganiu się o środki unijne z tytułu realizacji pakietów rolnośrodowiskowych.

Niską imperatywnością w pozyskiwaniu środków wykazali się natomiast potencjalni beneficjenci z województw: łódzkiego (-1,03 δ), małopolskiego (-0,85 δ), śląskiego (-0,82 δ) i mazowieckiego (-0,79 δ). Przy czym taki stan, jako niekorzystny dotyczy przede wszystkim województwa mazowieckiego. Region ten jest bowiem w znacznym stopniu predysponowany do wzmocnienia funkcji uznanych za proekologiczne, z uwagi na małą przydatność ziemi dla potrzeb rolnictwa. Zatem oddziaływanie programu rolnośrodowiskowego rozumiane jako zachęta rolników do stosowania praktyk prowadzących do ekologiczacji produkcji rolniczej lub wspieranie systemów produkcji rolniczej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i krajobrazu, należy w tym przypadku uznać za niewystarczające. Podobną rekomendację można także skierować w stronę rolników z województw: podlaskiego i świętokrzyskiego, które z uwagi na różnorodność biologiczną i krajobrazową środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich są predysponowane do znaczącego wzmocnienia proekologicznych działań kształtujących przestrzeń przyrodniczą.



Rysunek 2. Poziom absorpcji środków w programie rolno środowiskowego

Figure 2. The absorption of the agri-environmental funds

Objaśnienia: jak na rys. 1/Explanations: see fig. 1

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Podsumowanie

Ocenę dotychczasowych kierunków absorpcji środków z programu rolnośrodowiskowego przeprowadzono w odniesieniu do potencjału środowiska przyrodniczego poszczególnych regionów (płaszczyna środowiskowa). Na bazie przeprowadzonej delimitacji wyznaczono obszary preferowane do zachowania wysokich walorów środowiskowych oraz takiego kształtowania działalności gospodarczej, która wpisywałaby się w istniejący potencjał endogeniczny. Członkostwo w UE, a co się z tym wiąże objęcie rolników instrumentami wsparcia materialnego WPR, spowodowało istotne zmiany w sposobach gospodarowania ziemią, co wpłynęło m.in. na spowolnienie pozbywania się obszarów z produkcją rolniczą prowadzoną w niekorzystnych warunkach przyrodniczych i na poprawę struktury krajobrazu oraz różnorodności biologicznej kraju.

Znaczącą rolę w zachodzących zmianach ma realizacja poszczególnych instrumentów PROW 2004-2006 i 2007-2013 i uruchomienie systemu dopłat finansowych do gospodarstw rolnych, preferującego tereny w których warunki przyrodnicze stanowią podstawową barierę rozwoju rolnictwa, m.in. przez zakwalifikowanie obszarów do stref priorytetowych programu rolnośrodowiskowego (32,9% powierzchni kraju), a ponadto także do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (53,7%) z UR o niskich klasach bonitacyjnych uprawiające do ich zalesienia (34,3% ogólnej powierzchni UR w Polsce). Myśląc o kolejnej perspektywie finansowej (2014-2020) i programach wspierających obszary wiejskie, warto czerpać wiedzę z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu programów współfinansowanych ze środków unijnych. Dotyczy to zwłaszcza umiejętnego stawiania celów i priorytetów z uwzględnieniem uwarunkowań regionalnych oraz odpowiedniego kierunkowania wsparcia, aby udało się je zrealizować w jak najszerszym zakresie.

Literatura

- Biczkowski M.** 2007: Programy rolnośrodowiskowe jako instrument proekologicznego zagospodarowania przestrzeni rolniczej. [W:] Uwarunkowania przyrodnicze a rozwój obszarów wiejskich (red. S. Grykień, W. Hasiński, P. Tomczak). Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, 7-16.
- Biczkowski M.** 2008: Rola Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w rozwoju obszarów przyrodniczo cennych. [W:] Współczesne problemy badawcze geografii polskiej – geografia człowieka (red. D. Świątek, M. Bednarek, P. Siłka). *Dokumentacja Geograficzna*, 36, IGiPZ PAN Warszawa, 100-108.
- Instrumenty wsparcia finansowego realizowane przez ARiMR 2004-2006, Warszawa.
- Kośmicki E.** 2004: Problemy ekologizacji polskiego rolnictwa w warunkach integracji ze strukturami Unii Europejskiej. [W:] Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej (red. Z.W. Puślecki, M. Walkowski). Wyd. UAM, Poznań.
- Kucharska A.** 2005: Programy rolnośrodowiskowe z udziałem zwierząt trawożernych szansą na utrzymanie naturalnych i półnaturalnych łąk i pastwisk oraz ich bioróżnorodności. *Chemia – dydaktyka – ekologia – metrologia*, 10, 1-2, SGGW, Warszawa.
- Kukuła S., Krasowicz S.** 2007: Główne problemy i uwarunkowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa w Polsce. *Problemy Inżynierii Rolniczej*, 8.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2004: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Tańska-Hus B., Orlewski M.** 2005: Perspektywy rolnictwa ekologicznego w Polsce w aspekcie integracji z Unią Europejską. [W:] Zmiany w agrobiznesie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (red. S. Urban). T. 2, Prace Naukowe, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Witek T. (red.).** 1998: Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski. IUNiG, Puławy.

Summary

The article presents the current state of, structure and spatial diversity of agri-environmental program implementation, by region, in Poland. Given the varied environmental conditions of each voivodship, the delimitation is based on the identified preferred areas for the implementation of agri-environment and applied in the assessment of the current state of the program.

Adres do korespondencji:

dr Mirosław Biczkowski, dr Aleksandra Jezierska-Thöle
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Instytut Geografii, Zakład Gospodarki Przestrzennej i Planowania Strategicznego
ul. Gagarina 9
87-100 Toruń
tel. (56) 611 25 96
e-mail: mirbicz@uni.torun.pl