

Rozdział VI

Fundusze UE

na poprawę jakości środowiska

1. Miejsce ochrony przyrody w polityce Unii Europejskiej

Dziesiątki lat rozwoju gospodarczego, bez dbałości o zmiany, jakie wywołuje on w środowisku naturalnym, doprowadziły do potężnych zaniedbań, których skutki są wręcz nieodwracalne. Polska stanęła przed wyzwaniem związanym m.in. z zanieczyszczeniem powietrza, nadmierną produkcją odpadów, zmianami klimatycznymi i zubożeniem krajobrazu. Mając na uwadze dalszy trwały rozwój, niezwykle ważne jest budowanie polityki ochrony środowiska naturalnego, której priorytetem jest ochrona dóbr przyrody przed dalszą ich degradacją. Potrzebne są zmiany, które są czasochłonne i które wymagają bardzo dużych nakładów finansowych.

Narzędziem o nieocenionej sile, służącym poprawie jakości środowiska mogą być Fundusze Europejskie. Ochrona środowiska przyrodniczego od lat stanowi priorytetowy element polityki Unii Europejskiej. Przyczynkiem do rozważań nad czynnikiem ekologicznym, w myśl idei zrównoważonego rozwoju, był zdiagnozowany w latach 70. XX w. problem kurczenia się zasobów przyrodniczych towarzyszący postępującemu wzrostowi ekonomicznemu i demograficznemu. W Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) zawarty został postulat „ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju” [*Treaty on European Union 1992*]. Priorytetowymi działaniami Wspólnoty w zakresie środowiska naturalnego stały się następujące 4 cele:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska;
- ochrona zdrowia ludzkiego;
- rozsądne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- promocja działań na poziomie międzynarodowym w celu rozwiązania regionalnych lub światowych problemów ekologicznych (*ibidem*).

Unijne prawodawstwo wprowadza rygorystyczne normy dotyczące m.in. redukcji emisji zanieczyszczeń atmosfery, gospodarki komunalnej czy dbałości i faunę i florę

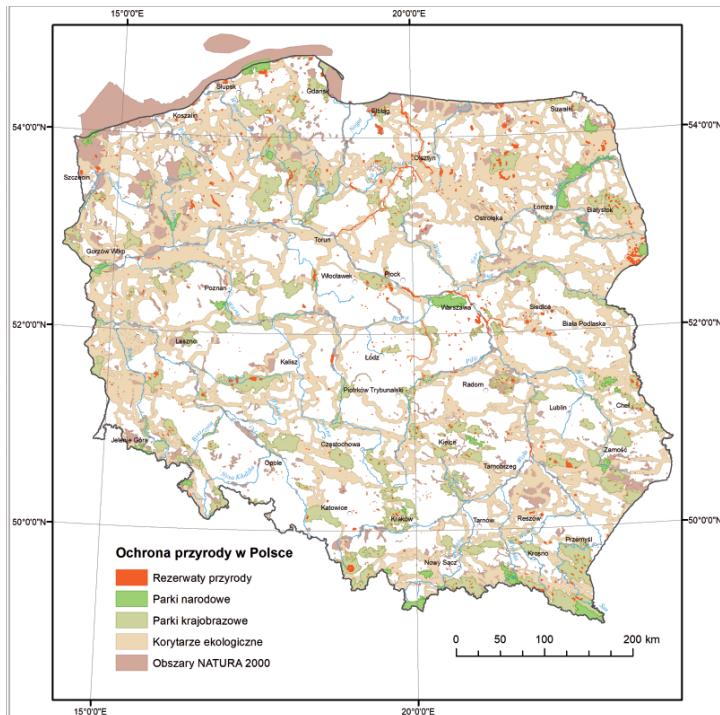
przez objęcie jej odpowiednimi formami ochrony. Mamy więc restrykcyjne i bezkompromisowe prawo, ale też potężne wsparcie finansowe działań poprawiających stan środowiska (w tym: ochrony przyrody, poprawy efektywności energetycznej, poprawy efektywności hydrologicznej, innowacyjnej gospodarki komunalnej i metod gospodarowania odpadami) oraz budujących system monitoringu zachodzących w nim zmian.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju postuluje jednoczesną realizację celów odnoszących się do trzech niezależnych, ale powiązanych obszarów: środowiskowego (ekologicznego), społecznego i gospodarczego [np. Harris *et al.* 2001; Harding 2006; Widomski *et al.* 2015]. Rozwinięte skomplikowane i złożone strategie zrównoważonego rozwoju, realizowane z poszanowaniem natury i zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, powinny integrować wszystkie ww. obszary zrównoważonego rozwoju. Istnieje jednak mniejsza zgoda co do tego, w jakim stopniu elementy te powinny lub muszą się pokrywać, aby zapewnić ów zrównoważony rozwój.

Dla wdrażania dobrych praktyk związanych m.in. z ochroną zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych duże znaczenie ma dbałość o wysoką jakość systemu ochrony przyrody. W Polsce podstawą prawną ochrony przyrody jest *Ustawa z 16 kwietnia 2004 r.* (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880), która nakazuje zrównoważone użytkowanie elementów przyrody zgodnie z zasadami ekorozwoju. Dążąc do zabezpieczenia terenów wyróżniających się wybitnymi walorami przyrodniczymi, dla których postępująca antropopresja może być szczególnie dotkliwa, ustanowionych zostało 10 form ochrony przyrody, wśród których znalazły się również tereny włączone do Europejskiej Sieci Obszarów Chronionych Natura 2000 (ryc. 48). Stanowi ona trzon polityki ochrony przyrody w Unii Europejskiej i regulowana jest przez 2 dyrektywy: ptasią z 1979 r. i siedliskową z 1992 r. Jest to jedno z najważniejszych narzędzi prawnych pozwalających na zatrzymanie lub co najmniej znaczne wyhamowanie tempa spadku różnorodności biologicznej na kontynencie europejskim. Sprzyja temu nie tylko ustanowienie odpowiednich instrumentów prawnych, ale przede wszystkim środki wsparcia finansowego [European Commission 2000; Balmford *et al.* 2005; Miller, Kettunen 2005].

Niewątpliwie największym mankamentem nie tylko polskiego systemu ochrony przyrody jest jego wysoka fragmentaryzacja. Poszczególne obszary objęte ochroną prawną stanowią swoiste „wyspy krajobrazowe”, zlokalizowane pośród terenów intensywnie wykorzystywanych rolniczo lub silnie zurbanizowanych. Najlepszym środkiem dla stworzenia przestrzennie zintegrowanych krajobrazów i siedlisk oraz dla poprawy ich jakości ekologicznej wydaje się być tworzenie sieci ekologicznych [Verboom, Pouwels 2003; Smith 2004]. W Polsce dla zapewnienia spójności obszarów objętych ochroną w przestrzeni kraju, utworzono sieć, w granice której włączono przede wszystkim większość obszarów objętych ochroną prawną oraz zwarte kompleksy leśne [Jędrzejewski *et al.* 2005].

Polityka zrównoważonego rozwoju jest odpowiedzią na sektorowe podejście do ochrony środowiska. Istotą koncepcji ekorozwoju społeczno-gospodarczego jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń, co się wią-



Rycina 48. Formy ochrony przyrody w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Przyrody.

że z trwałym powiązaniem ekologii z poprawą jakości i środowiska życia człowieka. Jednym z czynników efektywnej ekologizacji sposobu gospodarowania człowiekiem jest kreowanie warunków i instrumentów zapewniających realizację priorytetów i przestrzeganie kryteriów ekonomiczno-ekologicznych. Obecnie Unia Europejska stwarza ogromne szanse na poprawę stanu infrastruktury środowiska, z jednoczesnym zachowaniem cennych walorów dziedzictwa kulturowego. Jednak skuteczna ich realizacja możliwa jest wyłącznie z dużym zaangażowaniem wszystkich sektorów polityki Wspólnoty.

2. Poziom i struktura płatności

Ogólna kwota funduszy UE przeznaczonych w latach 2007–2013 na poprawę jakości środowiska w Polsce wynosiła 25,8 mld zł. Na tę sumę złożyły się płatności pochodzące z trzech źródeł:

(1) Osi II Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Oś ta obejmowała cztery działania: „wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach”.

kach gospodarowania (zwane dalej ONW)”, „program rolnośrodowiskowy”, „zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (zwane dalej zalesianiem)” oraz „odtworzenie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych (zwane dalej: odtwarzanie potencjału)”. Na te działania w latach 2007–2013 wydano łącznie 20,5 mld zł, czyli 79,2% ogólnej kwoty płatności na działania prośrodowiskowe.

(2) Osi IV Programu Operacyjnego Ryby w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej – „Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa”. Na te działania wydano 1,0 mld zł, czyli 4,1% ogólnej kwoty płatności na działania prośrodowiskowe.

(3) Osi III, IV i V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach Polityki Spójności. To źródło finansowania obejmowało płatności łącznie 4,3 mld zł, czyli 16,7% ogólnej kwoty płatności na działania prośrodowiskowe (ryc. 49).



Rycina 49. Struktura funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (perspektywa 2007–2013; 100% = 25,8 mld PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

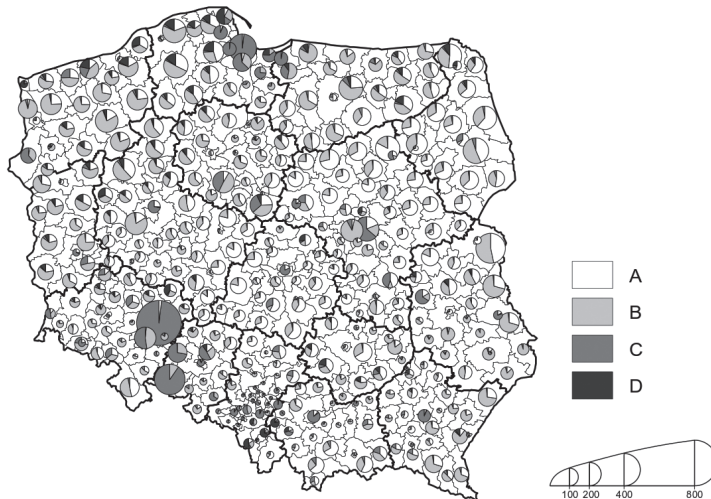
Ogólna kwota przeznaczona na poprawę jakości środowiska (25,8 mld zł) była zróżnicowana w poszczególnych województwach (od 0,6 mld zł w śląskim do 3,1 mld zł w mazowieckim) oraz powiatach (od 2,4 mln w Świętochłowicach do 782,5 mln we Wrocławiu; tab. 22, ryc. 50).

Tabela 22. Poziom i struktura funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska

Wyszczególnienie	w mld zł	% fund. UE ogółem	Fundusze UE skierowane na poprawę jakości środowiska w tym %:										w tym w % osi III, IV i V POIS:		Typy strukturalne płatności (przeważający udział)*
			W tym w % osi II PROW:				Wspólna Polityka Rybna i Wspólna Polityka Rybna (os IV PO)	Polityka Spójności	os III		os IV		os V		
			Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybna	Wspólna Polityka Rybna (os II PROW)	ONW	program rolnostrowidowski			zalesianie	odtworzenie potencjału	os III		os IV		
Polska	25,8	5,3	83,3	79,2	46,4	46,0	5,0	2,6	4,1	16,7	67,5	23,3	9,2	II (p)	
W tym województwa															
dolnośląskie	2,1	6,5	50,7	48,3	34,3	54,0	5,2	6,4	2,4	49,3	86,4	9,8	3,8	IV (p)	
kujawsko-pomorskie	1,5	5,6	87,6	83,7	39,1	54,0	4,2	2,7	3,9	12,4	46,8	46,8	6,4	I (p)	
lubelskie	1,7	5,0	92,6	91,2	40,1	54,7	4,7	0,5	1,4	7,4	37,9	50,9	11,2	I (p)	
lubuskie	1,1	7,9	92,2	86,9	30,8	61,9	3,5	3,8	5,3	7,8	32,4	44,1	23,5	I (p)	
łódzkie	1,2	3,4	90,7	89,4	69,6	22,2	4,6	3,6	1,3	9,3	45,4	47,5	7,1	I (o)	
małopolskie	0,8	2,7	80,0	76,1	56,2	38,3	2,0	3,5	3,9	20,0	26,5	39,2	34,3	II (o)	
mazowieckie	3,1	4,3	87,8	87,3	65,3	26,2	7,1	1,4	0,5	12,2	42,9	43,5	13,6	I (o)	
opolskie	0,9	7,0	40,8	38,8	24,4	68,4	3,3	3,9	2,0	59,2	82,5	15,7	1,8	V (p)	
podkarpackie	1,1	3,6	86,4	84,5	34,5	52,4	7,5	5,6	1,9	13,6	71,3	10,8	17,9	I (p)	
podlaskie	2,1	9,3	95,7	93,6	64,8	31,6	2,9	0,7	2,1	4,3	37,9	18,1	44,0	I (o)	
pomorskie	2,2	7,4	69,7	58,0	37,0	56,1	5,4	1,5	11,7	30,3	87,0	8,1	4,9	III (p)	
śląskie	0,6	1,8	64,5	56,0	47,4	36,5	6,3	9,8	8,5	35,5	33,5	60,5	6,0	III (p)	
świętokrzyskie	0,7	3,9	92,3	85,7	44,8	44,2	7,5	3,5	6,6	7,7	52,6	33,3	14,1	I (p)	
warmińsko-mazurskie	2,1	8,0	89,7	85,5	37,7	48,8	9,8	3,7	4,2	10,3	81,5	6,6	11,9	I (p)	
wielkopolskie	2,5	5,9	94,7	91,0	52,7	42,6	2,4	2,3	3,7	5,3	54,2	31,2	14,6	I (o)	
zachodniopomorskie	2,1	8,8	91,5	83,3	25,0	71,4	2,6	1,0	8,2	8,5	54,4	34,0	11,6	I (p)	

* przeważająca płatność: o – ONW, p – PROW pozostałe (zalesianie, program rolnośrodowiskowy, odtwarzanie potencjału),

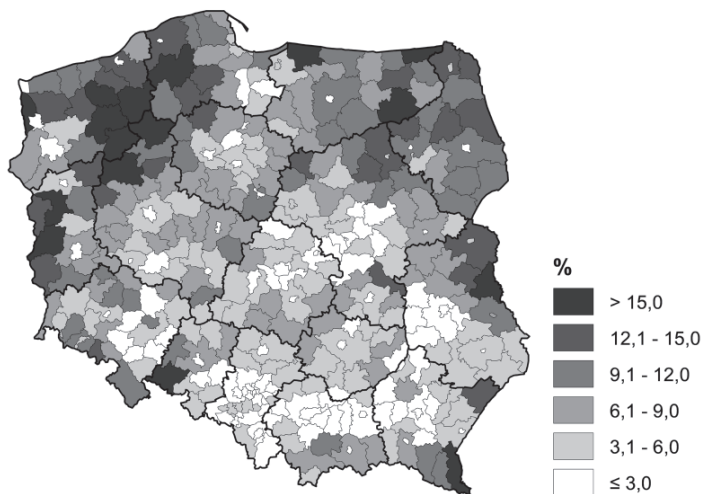
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS.



Rycina 50. Fundusze UE na poprawę jakości środowiska (lata 2007–2013 w mln zł)

A – ONW, B – działania pozostałe PROW (zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, program rolnośrodowiskowy, odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych),
 C – POIS – oś III, IV i V, D – PO Ryby – oś IV.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.



Rycina 51. Fundusze UE na poprawę jakości środowiska w % funduszy UE ogółem (lata 2007–2013)

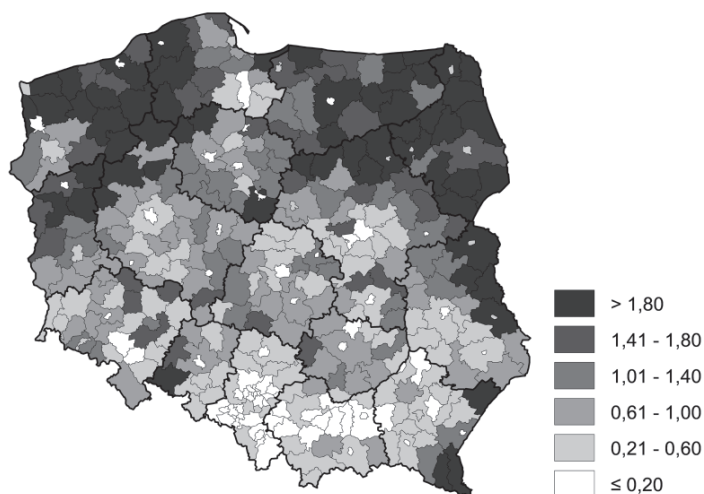
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Objęta analizą suma stanowiła 5,3% wszystkich funduszy unijnych wydatkowanych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 (od 1,8% w województwie śląskim do 9,3% w podlaskim oraz od 0,2% w powiecie Zabrze do 22,0% w powiecie nyskim; tab. 22, ryc. 51). Kwota ta w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła łącznie 672,8 zł (rocznie 96,1 zł) i była zróżnicowana w układzie województw – od 132,6 zł w śląskim do 1761,8 zł w podlaskim oraz na poziomie powiatów – od 17,8 zł w Bytomiu do 6164,1 zł w powiecie suwalskim (por. tab. 23, ryc. 52). Najwyższe wartości wskaźnika były charakterystyczne dla północno-wschodnich i północno-zachodnich regionów kraju.

Tabela 23. Wskaźniki absorpcji funduszy UE skierowanych na poprawę jakości środowiska

Wyszczególnienie	Fundusze UE skierowane na poprawę jakości środowiska					Wskaźnik absorpcji
	razem w mld zł	w zł na 1 mieszkańca rocznie				
		razem	Wspólna Polityka Rolna	Wspólna Polityka Rybacka	Polityka Spójności	
Polska	25,8	96,1	76,1	3,9	16,1	–
w tym województwa:						
dolnośląskie	2,1	104,2	50,4	2,5	51,3	0,06
kujawsko-pomorskie	1,5	101,9	85,2	4,0	12,7	0,05
lubelskie	1,7	114,7	104,6	1,7	8,4	0,15
lubuskie	1,1	157,6	136,9	8,5	12,2	0,48
łódzkie	1,2	65,1	58,2	0,8	6,1	–0,24
małopolskie	0,8	35,9	27,3	1,4	7,2	–0,47
mazowieckie	3,1	84,0	73,4	0,4	10,2	–0,09
opolskie	0,9	125,6	48,7	2,5	74,4	0,23
podkarpackie	1,1	71,5	60,4	1,4	9,7	–0,19
podlaskie	2,1	251,7	235,6	5,2	10,9	1,21
pomorskie	2,2	138,0	80,0	16,2	41,8	0,33
śląskie	0,6	18,9	10,6	1,6	6,7	–0,60
świętokrzyskie	0,7	79,0	67,8	5,2	6,0	–0,13
warmińsko-mazurskie	2,1	211,5	180,9	8,9	21,7	0,90
wielkopolskie	2,5	102,1	92,9	3,8	5,4	0,05
zachodniopomorskie	2,1	176,6	147,0	14,6	15,0	0,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS.



Rycina 52. Fundusze UE na poprawę jakości środowiska w tys. zł na 1 mieszkańca (suma w okresie finansowym 2007–2013)

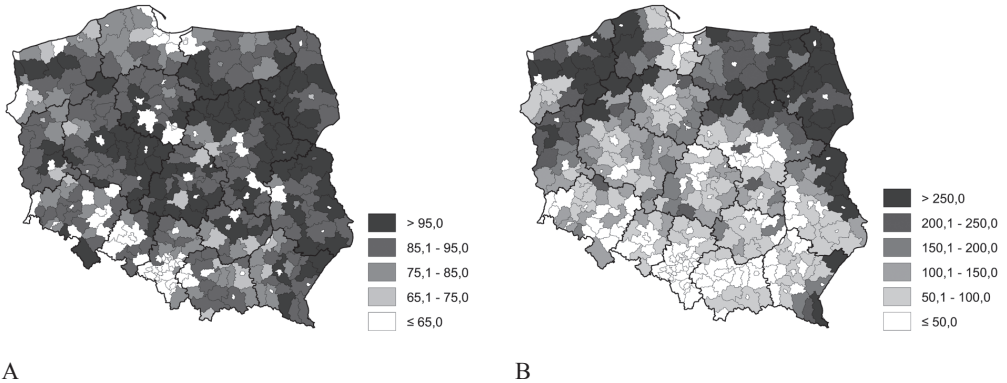
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Największy udział w strukturze płatności na poprawę jakości środowiska stanowiły środki wydatkowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (osi II PROW – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich) – 79,2%. Odsetek ten był zróżnicowany w układzie województw – od 38,8% w opolskim do 94,7% w wielkopolskim oraz na poziomie powiatów – od 2,1% w Sopocie do 99,2% w powiecie bialskim w woj. lubelskim (tab. 22, ryc. 53A). Wysokie wartości tego wskaźnika typowe były dla centralnej i wschodniej części Polski. Kwota płatności prośrodowiskowych w ramach PROW w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła rocznie 76,1 zł i była zróżnicowana w układzie województw – od 10,6 zł w śląskim do 235,6 zł w podlaskim oraz na poziomie powiatów – od 0,3 zł w Piekarach Śląskich do 775,0 zł w powiecie suwalskim (tab. 23, ryc. 53B). Ze względu na dominację środków WPR w strukturze płatności na poprawę jakości środowiska w ogóle, również w tym przypadku obszary o wysokich wartościach wskaźnika to północno-zachodnie i północno-wschodnie regiony Polski.

W osi II PROW fundusze były kierowane na poprawę jakości środowiska w ramach czterech działań:

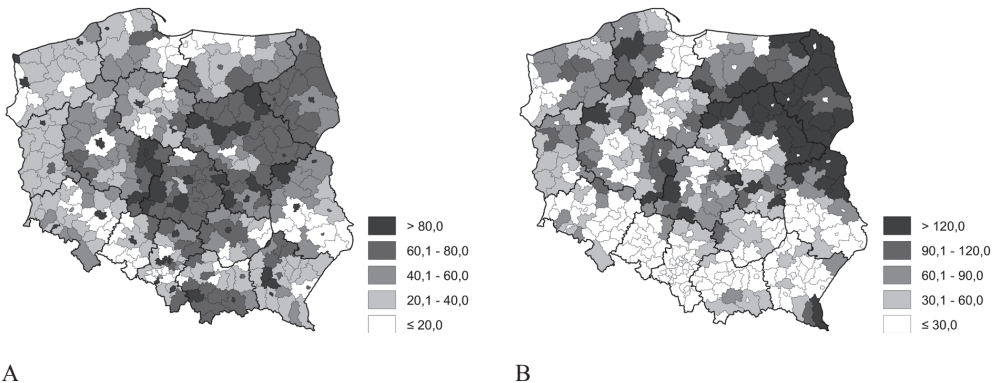
Działanie 1: ONW (wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania) – łącznie 9,5 mld zł; w układzie regionalnym od 84,7 mln zł w województwie opolskim do 1,8 mld zł w mazowieckim, a w układzie powiatów od 37,4 tys. zł w powiecie nowodworskim do 192,1 mln zł w ostrołęckim. Udział tego działania w osi II PROW 2007–2013 wynosił średnio w Polsce 46,4%, w poszczególnych województwach od 24,4% w opolskim do 69,6% w łódz-

kim, a w powiatach – 0,3% w kazimierskim do 99,4% w Jeleniej Górze (tab. 22, ryc. 54A). Miasta odznaczały się najwyższymi wartościami tego wskaźnika. Rocznie wypłaty w ramach ONW na mieszkańca całej Polsce wynosiły 35 zł (średnio w latach 2007–2013), w województwach od 5,0 zł w śląskim do 152,6 zł w podlaskim, a w powiatach od 0,1 zł w nowodworskim do 454,7 zł w suwalskim (ryc. 54B). Najwyższymi wartościami tego wskaźnika odznaczała się północno-wschodnia część Polski.



Rycina 53. Płatności osi II PROW 2007–2013: w % funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B).

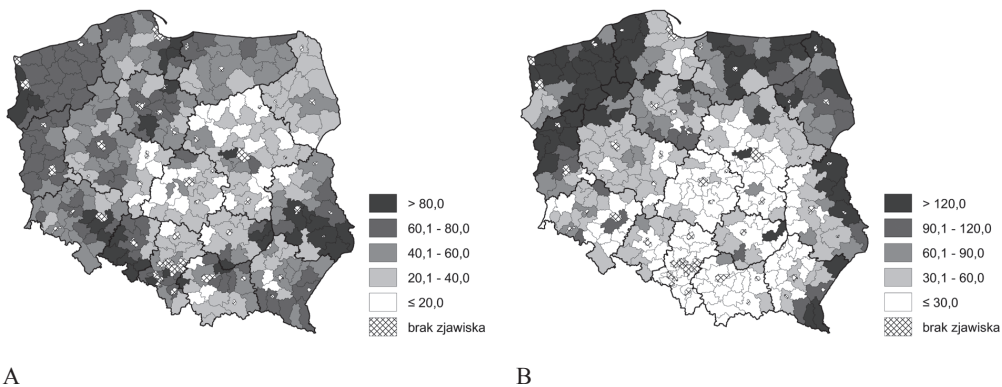
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.



Rycina 54. Płatności działania ONW osi II PROW 2007–2013: w % funduszy WPR przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Działanie 2: Program rolnośrodowiskowy – łącznie 9,4 mld zł; najmniej w województwie śląskim (125,1 mln zł), a najwięcej – w zachodniopomorskim (1257,4 mln zł). W badanym okresie do 65 powiatów nie trafiły żadne środki z programu rolnośrodowiskowego, z kolei największa ich suma zasilła powiat warszawski zachodni (155,1 mln zł). Udział tego działania w osi II PROW 2007–2013 wynosił średnio w Polsce 46,0%; w województwach od 22,2% w łódzkim do 71,4% w zachodniopomorskim, zaś wśród powiatów najwyższe udziały odnotowano w powiatach hrubieszowskim i nowodworskim – odpowiednio: 98,2% i 98,8% (tab. 22, ryc. 55A). Wysokie wartości wskaźnika zaobserwowano na obszarach o wysokiej waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Rocznie na 1 mieszkańca przypadało w Polsce 35,0 zł płatności w ramach tego programu, w województwie śląskim – 3,9 zł, a w zachodniopomorskim – 105,0 zł, w rekordowym powiecie włodawskim – 453,6 zł (ryc. 55B). Rozkład przestrzenny wskaźnika absorpcji środków programu rolnośrodowiskowego na mieszkańca nawiązywał do zróżnicowania terytorialnego płatności całej osi II PROW w przeliczeniu na mieszkańca.

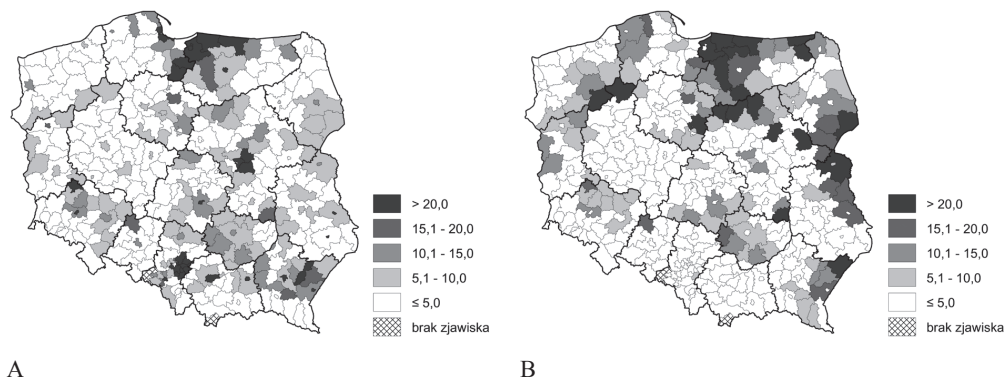


Rycina 55. Płatności „Programu rolnośrodowiskowego” osi II PROW 2007–2013 w % funduszy WPR przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Działanie 3: Zalesianie. Pełna wydatkowana kwota wyniosła 1,0 mld zł, w tym w układzie regionalnym od 11,5 mln zł w województwie opolskim do 191,3 mln zł w mazowieckim, a w układzie powiatów od 3,8 tys. zł w powiecie suskim do 39,7 mln zł w Warszawie. Dwa powiaty (tatrzański i raciborski) nie uczestniczyły w działaniu. Udział kwoty tego działania w osi II PROW 2007–2013 wynosił średnio w Polsce 5,0%, w tym według województw: od 2,0% w małopolskim do 9,8% w warmińsko-mazurskim, natomiast w układzie powiatów najwyższe udziały odnotowano

w miastach Tychy (67,8%) i Jaworzno (73,4%) (tab. 22, ryc. 56A). Wskaźnik rocznej absorpcji na mieszkańca wyniósł w Polsce 3,8 zł, według województw od 0,6 zł w małopolskim do 17,6 zł w zachodniopomorskim, a w układzie powiatów najwyższą wartość odnotowano w braniewskim – 91,3 zł (ryc. 56B). Szczególnie wysokie wartości wskaźnika odnotowano na północy i na wschodzie kraju.



Rycina 56. Płatności programu „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” osi II PROW 2007–2013 w % funduszy WPR przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B).

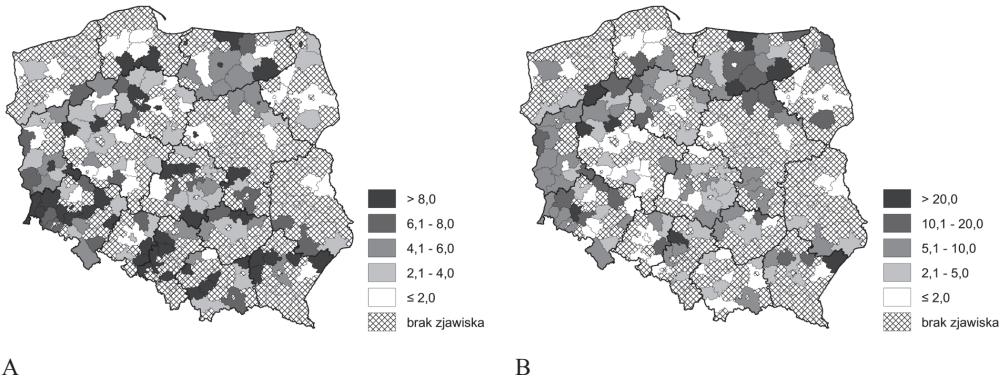
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Działanie 4: Odtwarzanie potencjału produkcji. Realizacja tego działania wiązała się z wydatkowaniem łącznie 529,7 mln zł; w tym w układzie regionalnym od 8,2 mln zł w województwie lubelskim do 68,2 mln zł w warmińsko-mazurskim, natomiast w układzie powiatów nie odnotowano beneficjentów działania w 221 jednostkach, a jego najwyższe płatności wystąpiły w powiecie lubaczowskim (woj. podkarpackie) – 26,3 mln zł. Udział tego działania w osi II PROW 2007–2013 średnio w Polsce wynosił 5,0%, według regionów od 0,5% w województwie lubelskim do 9,8% w śląskim, z kolei w układzie powiatów najwyższy udział odnotowano w mieście Rybnik – 75,9% (tab. 22, ryc. 57A). Rocznie wskaźnik absorpcji tych płatności na mieszkańca wyniósł w Polsce zaledwie 2,0 zł, ze zróżnicowaniem regionalnym od 0,5 zł w lubelskim do 6,8 zł w warmińsko-mazurskim. Z kolei w układzie powiatów najwyższą wartość odnotowano w powiecie lubaczowskim – 65,7 zł (ryc. 57B).

Drugim elementem struktury płatności ukierunkowanych na poprawę jakości środowiska przyrodniczego była IV oś Programu Operacyjnego Ryby w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej. Środki w ramach tej osi stanowiły 4,1% ogółu funduszy przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (1,0 mld zł; por. tab. 22). W układzie regionalnym udział ten wahał się od 0,5% w województwie mazowieckim do 11,7% w pomorskim, natomiast w układzie powiatów najwyższą wartość odnotowano w powiecie oświęcimskim. W dzia-

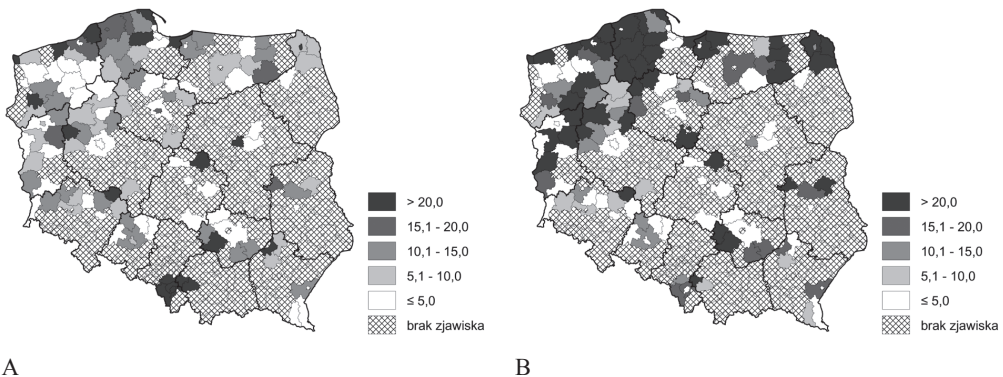
łaniach osi IV uczestniczyli beneficjenci ze 126 powiatów (ryc. 58A). Kwota płatności w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła 3,9 zł rocznie i była zróżnicowana w układzie województw – od 0,4 zł w mazowieckim do 235,6 zł w podlaskim, natomiast na poziomie powiatów najwyższą wartość odnotowano w powiecie puckim (107,6 zł; tab. 23, ryc. 58B).

Płatności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej stanowiły razem 83,3% funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (od 40,8% w województwie opolskim do 95,7% w podlaskim, por. tab. 22 oraz od 2,1% w Sopoce do 99,2% w pow. bialskim w woj. lubelskim).



Rycina 57. Płatności programu „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” osi II PROW 2007–2013 w % funduszy WPR przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B).

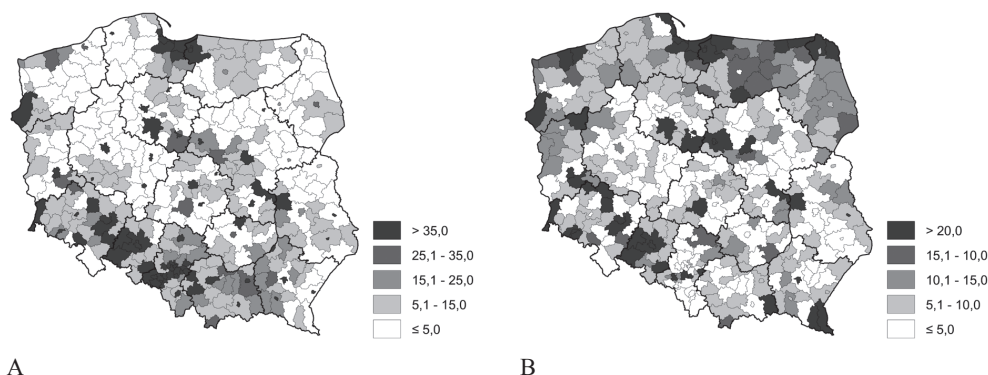
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.



Rycina 58. Płatności osi IV PO Ryby 2007–2013 w % funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

Ostatnią częścią struktury płatności prośrodowiskowych były trzy osie Programu Operacyjnego (POIS) w ramach Polityki Spójności. Grupa ta stanowiła 16,7% funduszy UE skierowanych na poprawę jakości środowiska (łącznie 4,3 mld zł). Udział w poszczególnych regionach wahał się od 4,3% w województwie podlaskim do 59,2% w opolskim, a w układzie powiatów od 0,8% w białskim do 97,9% w mieście Sopot (tab. 22, ryc. 59A). Powyższa kwota w przeliczeniu na mieszkańca rocznie wynosiła 16,1 zł i była zróżnicowana w układzie województw – od 5,4 zł w wielkopolskim do 74,4 zł w opolskim, a także na poziomie powiatów – od 0,9 zł w Szczecinie do 322,5 zł w powiecie nyskim (tab. 23, ryc. 59B).



Rycina 59. Płatności osi III, IV i V POIS 2007–2013 łącznie w % funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska (A) oraz w PLN w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie (B)

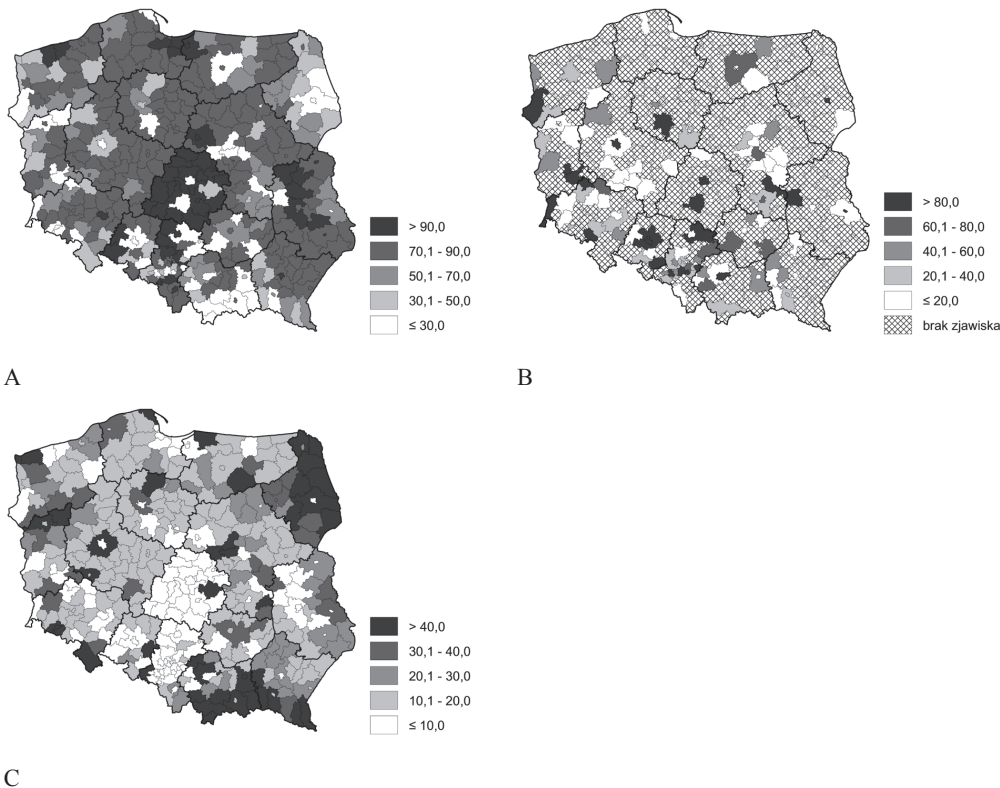
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

W obrębie POIS trzy osie były ukierunkowane na poprawę jakości środowiska, a wśród nich:

- Oś 3 „Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”. Jej udział w ogóle płatności POIS wspierających zrównoważony rozwój wynosił średnio w Polsce 67,5%, w tym według województw: od 26,5% w małopolskim do 87,0% w pomorskim i według powiatów od 2,7% w inowrocławskim do 99,2% w Elblągu i 99,7% w powiecie nyskim (tab. 22, ryc. 60A).

- Oś 4 „Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska”. W działaniach tej osi (łącznie z arytmetycznym podziałem środków ogólnowojevodzkich) uczestniczyły 124 powiaty. Jej udział w ogóle płatności POIS wspierających środowisko wynosił średnio w Polsce 23,3%, w tym według województw: od 9,8% w dolnośląskim do 60,5% w śląskim, a wśród powiatów najwyższe udziały zanotowano w gryfińskim (95,4%) i inowrocławskim (95,4%; tab. 22, ryc. 60B).

• Oś 5 „Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych”. Jej udział w ogóle płatności POIŚ wspierających zrównoważony rozwój wynosił średnio w Polsce 9,2%, w tym według województw: od 1,8% w dolnośląskim do 44,0% w podlaskim, natomiast wśród powiatów najwyższy udział tej osi stwierdzono w powiecie jeleniogórskim (87,7%; tab. 22, ryc. 60C).



Rycina 60. Płatności osi III (A), osi IV (B) i osi V (C) POIŚ w % płatności 2007–2013 przeznaczonych na poprawę jakości środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i BDL GUS.

W celu określenia typów województw i powiatów według struktury płatności na poprawę jakości środowiska posłużono się metodą kolejnych ilorazów. Wzięto pod uwagę dwie składowe: środki Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa łącznie (R) oraz krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (K). Wydzielono w ten sposób siedem typów opisanych w tab. 24. Aż 11 województw należało do typu I (dominacja środków z Wspólnej Polityki Rolnej – R6), natomiast pozostałe 5 województw odznaczało się większą rangą płatności z pro-

gramu POIŚ. Relatywnie największą rolę ten program odgrywa w województwie opolskim (typ V, K4 R2; por. tab. 22). W układzie powiatów również najliczniejsze były jednostki należące od typu I (252 powiaty). Typ II (R5 K1) charakteryzował 44 powiaty. Pozostałe typy obejmowały mniejszą liczbę – po kilkanaście – powiatów. W tabeli 24. przy każdym typie podano element środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z największym udziałem procentowym w strukturze płatności (ryc. 61).

W celu wyznaczenia wskaźnika absorpcji (WA) środków programów UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska dokonano standaryzacji wskaźnika

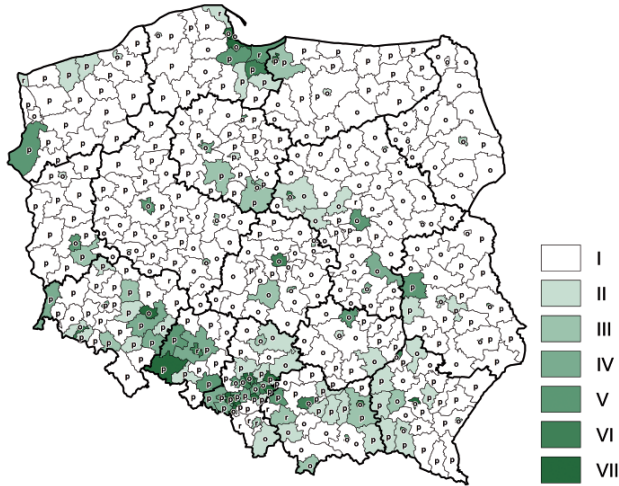
Tabela 24. Typy powiatów według struktury funduszy UE ukierunkowanych na poprawę jakości środowiska

Typ*		Liczba powiatów			
		łącznie	w tym w % o największym udziale**		
			o	p	r
I	R6 – dominujący udział płatności WPRol. i WPRyb.	252	106	141	5
II	R5 K1 – bardzo wysoki udział płatności WPRol. i WPRyb. i bardzo niski udział płatności krajowego POIŚ	44	16	26	2
III	R4 K2 – wysoki udział płatności WPRol. i WPRyb. i niski udział płatności krajowego POIŚ	17	8	7	2
IV	R3 K3 – równorzędny udział płatności WPRol. i WPRyb. i płatności krajowego POIŚ	18	10	8	0
V	R2 K4 – niski udział płatności WPRol. i WPRyb. i wysoki udział płatności krajowego POIŚ	16	8	7	1
VI	R1 K5 – bardzo niski udział płatności WPRol. i WPRyb. i bardzo wysoki udział płatności krajowego POIŚ	15	12	2	1
VII	K6 – dominujący udział płatności krajowego POIŚ	17	10	7	0
Suma		379	170	198	11

* (R – płatności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, K – płatności krajowego POIŚ);

** przeważająca płatność: o – ONW, p – PROW pozostałe (zalesianie, program rolnośrodowiskowy, odtwarzanie potencjału), r – PO Ryby – oś 4.

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 61. Typy strukturalne płatności UE na poprawę środowiska:

typy: I – R6, II – R5 K1, III – R4 K2, IV – R3 K3, V – R2 K4, VI – R1 K5, VII – K6
 (R – płatności Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, K – płatności krajowego POIS); przeważająca płatność: o – ONW, p – PROW pozostałe (zalesianie, program rolniostodowiskowy, odtwarzanie potencjału), r – PO Ryby – oś 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

wielkości płatności na mieszkańca i, podobnie jak w rozdziałach 2 i 4, wyróżniono pięć poziomów wartości wskaźnika: 1 – bardzo niski (poniżej $-0,75\delta$), 2 – niski (od $-0,75\delta$ do $-0,25\delta$), 3 – przeciętny (od $-0,25\delta$ do $0,25\delta$), 4 – wysoki (od $0,25\delta$ do $0,75\delta$) oraz 5 – bardzo wysoki (powyżej $0,75\delta$).

Wskaźnik absorpcji był zróżnicowany w układzie regionalnym – od $-0,60$ w województwie śląskim do $1,21$ w podlaskim, oraz na poziomie powiatów – od $-0,73$ w Bytomiu do $6,13$ w suwalskim. Co ciekawe, nie odnotowano żadnego powiatu odznaczającego się bardzo niskim (1) poziomem wskaźnika absorpcji (tab. 25, ryc. 62). Największe obszary o bardzo wysokich wartościach wskaźnika zlokalizowane były na północnym zachodzie i północnym wschodzie kraju. Natomiast Polska Południowa, poza obszarami górskimi, charakteryzowała się niskimi wartościami wskaźnika.

Aby ocenić czy środki programów UE na poprawę jakości środowiska trafiają do obszarów gdzie są potrzebne, ze względu na obecność cennych walorów przyrodniczych, dla każdego powiatu wyliczono także wartość wskaźnika obszarów chronionych (WOC). Wartości WOC to odsetki powierzchni powiatów, które są pokryte jakąkolwiek formą obszarowej ochrony przyrody. Podobnie jak poprzednio, wydzielono pięć poziomów wartości wskaźnika: 1 – bardzo niski (poniżej $-0,75\delta$), 2 – niski (od $-0,75\delta$ do $-0,25\delta$), 3 – przeciętny (od $-0,25\delta$ do $0,25\delta$), 4 – wysoki (od $0,25\delta$ do $0,75\delta$) oraz 5 – bardzo wysoki (powyżej $0,75\delta$).

Tabela 25. Typy oddziaływania funduszy UE na poprawę jakości środowiska

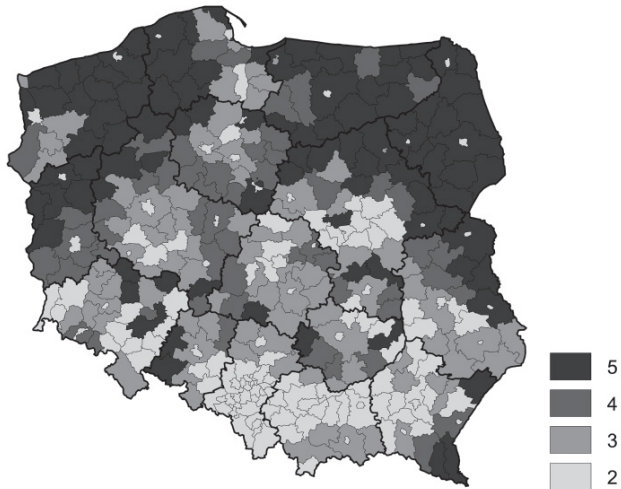
Województwa	Wskaźnik obszarów przyrodniczo cennych (WPC)	Wskaźnik absorpcji (WA)	Poziom syntetycznych wskaźników (WPC.WA)*	Typy oddziaływania**
dolnośląskie	-0,10	0,06	3.3	C
kujawsko-pomorskie	-0,14	0,05	3.3	C
lubelskie	-0,03	0,15	3.3	C
lubuskie	0,98	0,48	5.4	D
łódzkie	-0,94	-0,24	1.3	A
małopolskie	-0,19	-0,47	3.2	D
mazowieckie	-0,40	-0,09	2.3	B
opolskie	-0,86	0,23	1.3	A
podkarpackie	0,57	-0,19	4.3	D
podlaskie	0,48	1,21	4.5	B
pomorskie	0,13	0,33	3.4	B
śląskie	-0,34	-0,60	2.2	C
świętokrzyskie	-0,26	-0,13	2.3	B
warmińsko-mazurskie	0,50	0,90	4.5	B
wielkopolskie	-0,32	0,05	2.3	B
zachodniopomorskie	0,73	0,63	4.4	C

* 1 – bardzo niski poziom (poniżej -0,75δ), 2 – niski poziom (od -0,75δ do -0,25δ), 3 – przeciętny poziom (od -0,25δ do 0,25δ), 4 – wysoki poziom (od 0,25δ do 0,75δ), 5 – bardzo wysoki poziom (powyżej 0,75δ);

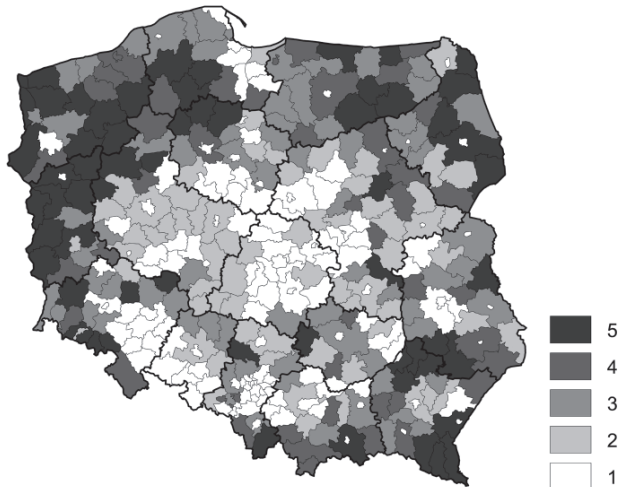
** objaśnienia w tab. 26

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik ten był zróżnicowany w układzie regionalnym – od -0,94 w województwie łódzkim do 0,98 w lubuskim oraz na poziomie powiatów – od -1,92 w Rudzie Śląskiej do 2,25 w powiecie bieszczadzkiem (tab. 25, ryc. 63). Największe obszary o bardzo wysokich wartościach wskaźnika zlokalizowane były z dala od centrum kraju: na północnym zachodzie, zachodzie, północnym wschodzie i południowym wschodzie.



Rycina 62. Wskaźnik absorpcji (WA) funduszy UE przeznaczonych na poprawę jakości środowiska
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR i BDL GUS.

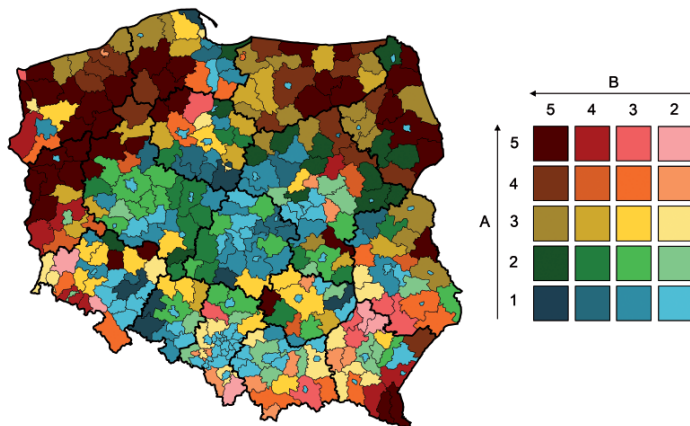


Rycina 63. Wskaźnik obszarów chronionych w % powierzchni ogółem (WOC) – wartości ustandaryzowane: 1 – bardzo niski poziom (poniżej $-0,75\delta$), 2 – niski poziom (od $-0,75\delta$ do $-0,25\delta$), 3 – przeciętny poziom (od $-0,25\delta$ do $0,25\delta$), 4 – wysoki poziom (od $0,25\delta$ do $0,75\delta$), 5 – bardzo wysoki poziom (powyżej $0,75\delta$).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych geoprzestrzennych GDOŚ.

Aby porównać ze sobą odsetki obszarów chronionych oraz wielkości absorpcji funduszy UE utworzono syntetyczny parametr składający się z dwóch cyfr oddzielnych kropką. Pierwsza z nich informuje o poziomie WOC, a druga – o poziomie WA. Dla ułatwienia interpretacji, cyfry te nawiązują do wyznaczonych wyżej przedziałów wynikających ze standaryzacji wskaźników (ryc. 64).

W przypadku pięciu województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, śląskie i zachodniopomorskie) wartości obu wskaźników zmieściły się w tych samych klasach. Trzy województwa (lubuskie, małopolskie i podkarpackie) charakteryzowały się wyższymi klasami wartości WOC niż WA, natomiast w przypadku pozostałych ośmiu województw klasy wartości WA przewyższały WOC. W przypadku województw łódzkiego i opolskiego była to przewaga o dwie klasy (tab. 25). W większości powiatów odznaczających się bardzo wysokim WOC odnotowano bardzo wysokie WA, szczególnie w północnej części kraju. Natomiast nieco wyższymi klasami WA niż WPC charakteryzowały się obszary o małym odsetku obszarów chronionych (ryc. 64).



Rycina 64. Współwystępowanie funduszy UE na poprawę jakości środowiska (B) z obszarami chronionymi (A) – wartości ustandaryzowane:

- 1 – bardzo niski poziom (poniżej $-0,75\delta$), 2 – niski poziom (od $-0,75\delta$ do $-0,25\delta$),
- 3 – przeciętny poziom (od $-0,25\delta$ do $0,25\delta$), 4 – wysoki poziom (od $0,25\delta$ do $0,75\delta$),
- 5 – bardzo wysoki poziom (powyżej $0,75\delta$).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR, BDL GUS i GDOŚ.

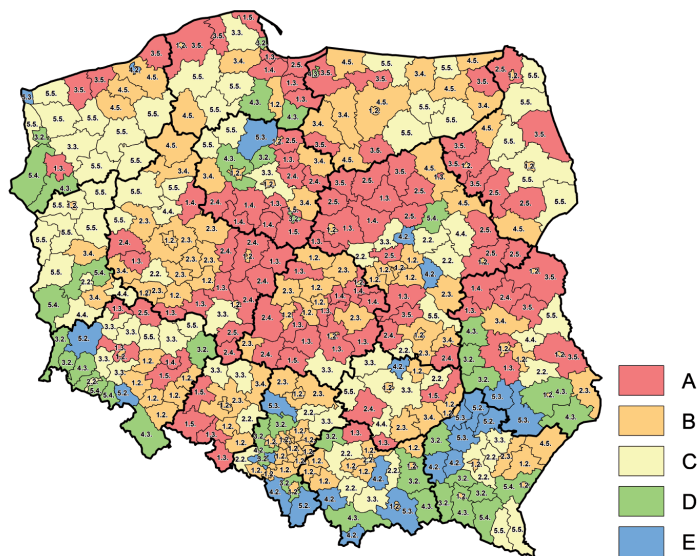
Przeprowadzono także typologię współwystępowania funduszy UE na poprawę jakości środowiska z obszarami chronionymi w powiatach. Powiaty podzielono na podstawie różnicy klas poziomów WOC i WA. Otrzymano 5 głównych typów i 20 kombinacji (tab. 26). 80 powiatów (21%) charakteryzowało się tymi samymi klasami WOC i WA. Były one położone głównie na północnym zachodzie i północnym wschodzie kraju. W aż 235 powiatach (62%) poziom WAC był niższy od WA o jedną,

dwie lub więcej klas. Szczególnie dużymi dysproporcjami w tym zakresie cechowały się powiaty położone w centrum, na wschodzie i w pasie północnym kraju. Natomiast jedynie 64 powiaty (17%) odznaczały się wyższą klasą WOC niż WA. Szczególnie duże dysproporcje zanotowano na południu kraju oraz wyspowo w niektórych powiatach na zachodzie i północy (ryc. 65).

Tabela 26. Wskaźnik udziału powierzchni obszarów chronionych i wskaźnik absorpcji funduszy UE na poprawę jakości środowiska – typy relacji

Typy oddziaływania	Poziom według klas*		Liczba powiatów		
	Wskaźnika obszarów chronionych (WOC)	Wskaźnik absorpcji (WA)			
A – wskaźnik obszarów przyrodniczo cennych (WPC) niższy od wskaźnika absorpcji (WA) o 2 klasy lub więcej	1	3	30	98	235
	1	4	11		
	1	5	7		
	2	4	15		
	2	5	15		
	3	5	20		
B – wskaźnik obszarów przyrodniczo cennych (WPC) niższy od wskaźnika absorpcji (WA) o 1 klasę	1	2	86	137	
	2	3	19		
	3	4	16		
	4	5	16		
C – równorzędne poziomy wskaźnika obszarów przyrodniczo cennych (WPC) i wskaźnika absorpcji (WA)	2	2	17	80	80
	3	3	18		
	4	4	6		
	5	5	39		
D – wskaźnik obszarów przyrodniczo cennych (WPC) wyższy od wskaźnika absorpcji (WA) o 1 klasę	3	2	19	40	64
	4	3	13		
	5	4	8		
E – wskaźnik obszarów przyrodniczo cennych (WPC) wyższy od wskaźnika absorpcji (WA) o 2 klasy lub więcej	4	2	11	24	
	5	2	5		
	5	3	8		

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 65. Odsetek obszarów chronionych a poziom wykorzystania funduszy UE na poprawę jakości środowiska – typy strukturalne

Pierwsza cyfra etykiety oznacza klasę wskaźnika obszarów chronionych (WOC),
a druga – klasę wskaźnika aktywności (WA).

Źródło: opracowanie własne (objaśnienia w tab. 26).

3. Oddziaływanie funduszy UE skierowanych na poprawę cech jakości środowiska

Ze względu na różnorodny charakter analizowanych programów pomocowych UE – przeznaczenie środków oraz typ beneficjentów – pozyskane z nich fundusze zostały rozdysponowane nierównomiernie w przestrzeni kraju. Wpływ na lokalizację wydatków w ramach konkretnych programów miały: rodzaj jednostki osadniczej, liczba mieszkańców, charakterystyka struktury i produkcji rolnej oraz obecność obszarów cennych przyrodniczo, w tym objętych ochroną prawną.

Tabela 27 prezentuje siłę korelacji między wysokością środków na poprawę jakości środowiska w ramach poszczególnych programów i ich osi a liczbą ludności powiatów oraz powierzchnią obszarów chronionych na ich terenie. Pokazuje ona w sposób syntetyczny dwudzielność w rozdysponowaniu środków prośrodowiskowych między obszary wiejskie i miasta. Środki finansowe w ramach PROW, przede wszystkim zaś w ramach wspierania gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz programu rolnośrodowiskowego, w największym stopniu były wykorzystywane w powiatach o dużej powierzchni obszarów prawnie

chronionych. Dowodzą tego wysokie wartości współczynnika korelacji, odpowiednio $R = 0,504$ i $R = 0,603$. Należałoby się również spodziewać wysokiej zależności między powierzchnią obszarów chronionych a wysokością płatności w ramach osi 5 POIŚ ukierunkowanej na ochronę przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych. Ta korelacja ma jednak wymiar zaledwie symboliczny ($R = 0,309$). Z kolei środki dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska, tj. osi 4 POIŚ wykazują wysoką korelację z liczbą ludności ($R = 0,630$), co pozwala twierdzić, że środki te w największym stopniu trafiają do jednostek silnie zurbanizowanych. Płatności w ramach pozostałych źródeł finansowania (zalesianie i odtwarzanie potencjału produkcji w ramach PROW oraz osi 3 POIŚ i osi 4 PO Ryby) nie były silnie skorelowane ani z liczbą ludności powiatu ani powierzchnią obszarów chronionych.

Tabela 27. Korelacja między programami UE wspierającymi jakość środowiska a powierzchnią obszarów prawnie chronionych i liczbą ludności

Wyszczególnienie	PROW				POIŚ			PO RYBY
	ONW	Program rolnośrodowiskowy	Zalesianie	Odtwarzanie potencjału produkcji	Oś 3: Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska	Oś 4: Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska	Oś 5: Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	Oś 4: Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa
Liczba ludności	-0,057	-0,126	0,299	-0,056	0,282	0,630	0,135	-0,069
Powierzchnia obszarów prawnie chronionych	0,504	0,603	0,295	0,331	-0,085	-0,079	0,309	0,274

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR, BDL GUS oraz GDOŚ.

Spośród wszystkich funduszy UE 5,3% (25,8 mld) skierowanych było na poprawę jakości środowiska. Środki te wydatkowane były w ramach: Wspólnej Polityki Rolnej (79,2%), Wspólnej Polityki Rybołówstwa (4,1%) oraz Polityki Spójności (16,7%). Wśród środków pochodzących ze Wspólnej Polityki Rolnej największe znaczenie miały dwa działania: ONW (wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania), mające charakter obszarowy, a także program rolnośrodowiskowy (łącznie ok. 73% wszystkich środków UE ukierunkowanych na poprawę jakości środowiska). Środki z obu tych programów były kierowane w głównej mierze na obszary cenne przyrodniczo, o dużej powierzchni obszarów chronionych, zwłaszcza położone w północno-zachodniej i północno-wschodniej części kraju. Z kolei środki przeznaczone na działania prośrodowiskowe w ramach POIŚ w większym mieście trafiały do miast, poza środkami z osi V.