

**Adam Pawlewicz, Piotr Bórawski**

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

## **REALIZACJA PROGRAMU ROLNOŚRODOWISKOWEGO W POLSCE**

### *THE IMPLEMENTATION OF AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAMME IN POLAND*

**Słowa kluczowa: program rolnośrodowiskowy, PROW, wspólna polityka rolna (WPR)**

*Key words: agri-environmental programme, RDP, the Common Agricultural Policy (CAP)*

**Abstrakt.** Celem pracy była analiza realizacji programu rolnośrodowiskowego w Polsce w latach 2007-2012. Analizie poddano informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) o wielkości powierzchni użytków rolnych, na których realizowano program rolnośrodowiskowy oraz związanych z tym kwotach płatności w ramach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013. Można zaobserwować, że największe obszary, gdzie realizowany był program rolnośrodowiskowy, to głównie Polska północna. Tam również beneficjenci otrzymali najwyższe kwoty płatności. Można zaobserwować, że różnice regionalne oraz tendencje związane z wielkością powierzchni, na której realizowano płatności rolnośrodowiskowe oraz wysokością wypłaconych kwot mają charakter stały i należy przypuszczać, że w kolejnych latach nie ulegną zasadniczym zmianom.

### **Wstęp**

Dokumentem, który formalizuje cele i zasady wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013). W dokumencie tym wskazano obszary działań, które uznano za najistotniejsze dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ustalono zadania nie mają jedynie charakteru pomocy dla różnych działań produkcji rolniczej, ale bardzo istotny jest duży nacisk na finansowanie działań związanych z ograniczeniem wpływu człowieka na środowisko oraz aktywizowanie gospodarce i ekologiczne społeczności lokalnych. PROW 2007-2013 jest kontynuacją wcześniejszych programów PROW 2004-2006 oraz Sektorowego Program Operacyjnego „Rolnictwo” (SPO Rolnictwo) z lat 2004-2006.

W ramach 2. osi znajdują się 4 działania związane z poprawą środowiska naturalnego obszarów wiejskich. Wśród nich najważniejszym działaniem prośrodowiskowym jest program rolnośrodowiskowy. W ramach tego działania rolnicy mogą wybierać aż 55 wariantów 9 pakietów płatności rolnośrodowiskowych. W limicie środków przeznaczonych dla działań PROW na lata 2007-2013, stanowią ponad 13%, a ich wykorzystanie w 2012 r. sięgnęło blisko 60% [PROwieści 2012]. Program rolnośrodowiskowy jest rozwiązaniem umożliwiającym rolnikom aktywne włączanie się w działania służące ochronie środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich. Jest to forma interwencji instytucjonalnej, przez subwencjonowanie nieobowiązkowej rezygnacji producentów z konwencjonalnego, sposobu wykorzystywania posiadanych zasobów w produkcji rolniczej oraz zobowiązanie do gospodarowania według zaleceń tego programu. Dzięki takiemu rozwiązaniu rolnictwo może przyczynić się do ochrony środowiska i utrzymania walorów przyrodniczych. Należy jednak dodać, że efekty środowiskowe wynikające z realizacji programu rolnośrodowiskowego, zależą przede wszystkim od dokładnego określenia celów, którym mają służyć oraz od właściwego określenia wysokości wsparcia [Brodzińska 2009].

Bardzo istotne jest również zwrócenie uwagi na proponowane przyszłe zmiany w systemie płatności bezpośrednich. Szczególnym wyrazem tego są postulaty związane z nowymi rozwiązaniami, tj. uproszczenie procedur, ograniczanie wysokości płatności, uzależnienie wypłacania płatności od procesu ekologizacji. W ramach ochrony środowiska bardzo ważną jest propozycja Komisji Europejskiej, aby przeznaczyć 30% płatności bezpośrednich na działania środowiskowe („zazielenienie”) i ograniczyć dostęp do płatności bezpośrednich tylko dla tzw. aktywnych rolni-

ków – co może wyeliminować właściciele gospodarstw, którzy są ukierunkowani na otrzymywanie tylko dopłat (szczególnie obserwowane przy pakiecie Rolnictwo Ekologiczne).

Celem pracy była ocena realizacji programu rolnośrodowiskowego w Polsce w latach 2007-2012 na podstawie informacji o powierzchni użytków rolnych (UR), na których realizowano płatności oraz wysokości wypłaconych kwot.

### **Material i metodyka badań**

Analizie poddano informacje o działaniu Program rolnośrodowiskowy z osi 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich z PROW 2007-2013. Jednak należy pamiętać, że w okresie 2007-2013 efekty wdrażania i oddziaływania na środowisko są agregowane zarówno z poprzedniego okresu programowania (PROW 2004-2006) oraz obecnego. Wynika to z faktu, że po zakończeniu PROW 2004-2006 jego zobowiązania jeszcze trwały. Dopiero 2011 r. był ostatnim okresem równoległej realizacji zarówno wcześniejszych zobowiązań, jak i obecnego okresu programowania. Analizie poddano informacje o powierzchni użytków rolnych, na których realizowano poszczególne pakiety programu rolnośrodowiskowego oraz wysokość kwot zrealizowanych płatności.

Do badań wykorzystano materiały zgromadzone w Systemie Informacji Zarządczej ARiMR w podziale według województw w latach 2007-2012. Ponadto źródłem informacji były dokumenty Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

### **Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce**

Celem działania programu rolnośrodowiskowego jest wspieranie finansowe rolników, którzy zmieniając sposób funkcjonowania gospodarstwa, ograniczają negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich, w szczególności przez przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód, ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.

Obecny program rolnośrodowiskowy obejmuje 9 pakietów: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ekstensywne trwałe użytki zielone (TUZ), ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, ochrona gleb i wód, strefy buforowe. W ramach każdego pakietu znajdują się warianty rolnośrodowiskowe, które zawierają zestawy zadań, wykraczających poza obowiązujące podstawowe wymagania, i które nie pokrywają się z innymi instrumentami wspólnej polityki rolnej (WPR). Rolnicy uczestniczący w płatnościach rolnośrodowiskowych muszą przestrzegać norm i wymogów w zakresie wzajemnej zgodności.

W latach 2007-2012 można zaobserwować tendencję wzrostową w wielkości powierzchni gruntów objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi (rys. 1). W porównaniu do początku okresu programowania PROW 2007-2013, w 2012 r. chroniony areal wzrósł do 2 282 944 ha (o ponad 103%) z 1 123 667 ha w 2007 r. Powierzchnia ta stanowiła ponad 13% powierzchni UR w Polsce.

Największe obszary, które zostały objęte płatnościami rolnośrodowiskowymi znajdują się głównie w województwach północnej Polski: warmińsko-mazurskie (w 2012 r. 281 843 ha), zachodniopomorskie (274 353 ha) oraz kujawsko-pomorskie (235 931 ha), w których dominują duże i efektywne ekonomicznie gospodarstwa oraz intensywność produkcji rolniczej jest największa. Jednak należy zaznaczyć, że tereny te charakteryzują się również dużym udziałem obszarów chronionych i cennych krajobrazowo.

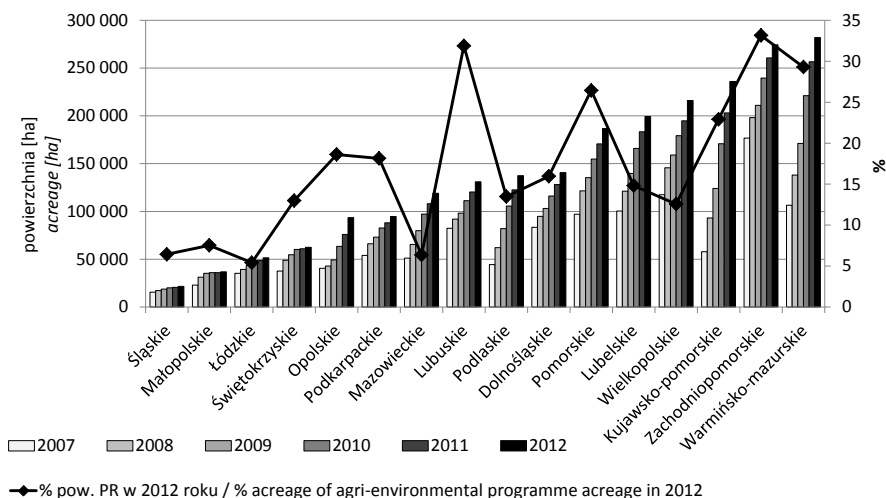
Natomiast najmniejsze powierzchnie, to województwa: śląskie (21 660 ha), małopolskie (36 741 ha), łódzkie (51 479 ha) oraz świętokrzyskie (62 512 ha) (rys. 1). Taki stan rzeczy wynika

przede wszystkim z dużego rozdrobnienia (niewielka przeciętna powierzchnia gospodarstwa), co powoduje problemy w spełnianiu wymogów oraz trudności w podejmowaniu decyzji związanej z ograniczaniem działalności rolniczej, ponieważ rekompensaty (dopłaty) przy niewielkich arealach nie są motywujące do zmiany działalności. Powoduje to, że w województwach, w których jest najwięcej UR również znajdują się największe obszary z płatnościami rolnośrodowiskowymi i odwrotnie – w województwach z mniejszą powierzchnią użytków rolnych odnotowano mało obszarów objętych programem rolnośrodowiskowym.

Podobny trend odnosi się do porównania obszarów objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi z powierzchnią UR w danym województwie. Największy odsetek powierzchni objętej programem rolnośrodowiskowym w stosunku do powierzchni UR w 2011 r., można zaobserwować w województwie zachodniopomorskim. Wartość ta stanowiła blisko 30%, a w warmińsko-mazurskim prawie 25%. Okazało się również, że w tej grupie województw znalazło się lubuskie, gdzie również jedna czwarta powierzchni UR była objęta programem rolnośrodowiskowym.

W województwach śląskim (4,6%), łódzkim (4,9%) oraz małopolskim (5,3%) wskaźniki omawianej relacji były najmniejsze. W województwie mazowieckim wynosił on 5,2%, przy czym w województwie tym była największa powierzchnia UR w Polsce – ponad 2 mln ha. Świadczy to o małym zainteresowaniu właścicieli gospodarstw czynnym uczestnictwem w ograniczaniu negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich. Prawdopodobnie przyczyny tego są podobne, jak w przypadku innych województw z niewielkim udziałem obszarów objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi w stosunku do powierzchni UR.

Największym zainteresowaniem wśród właścicieli gospodarstw w Polsce cieszył się pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone, gdzie powierzchnia chronionych UR do 2011 r. osiągnęła poziom ponad 771 tys. ha. Niewiele mniejszy areal objął pakiet 8. „Ochrona gleb i wód” – około 700 tys. ha. Powierzchnia UR, na których realizowano płatności rolnośrodowiskowe pakietu 2. Rolnictwo ekologiczne stanowiła ponad 568 tys. ha. Pozostałe pakiety są wykorzystywane na mniejszych obszarach. Należy jednak pamiętać, że w jednym gospodarstwie na tej samej powierzchni może być realizowane jednocześnie kilka pakietów.

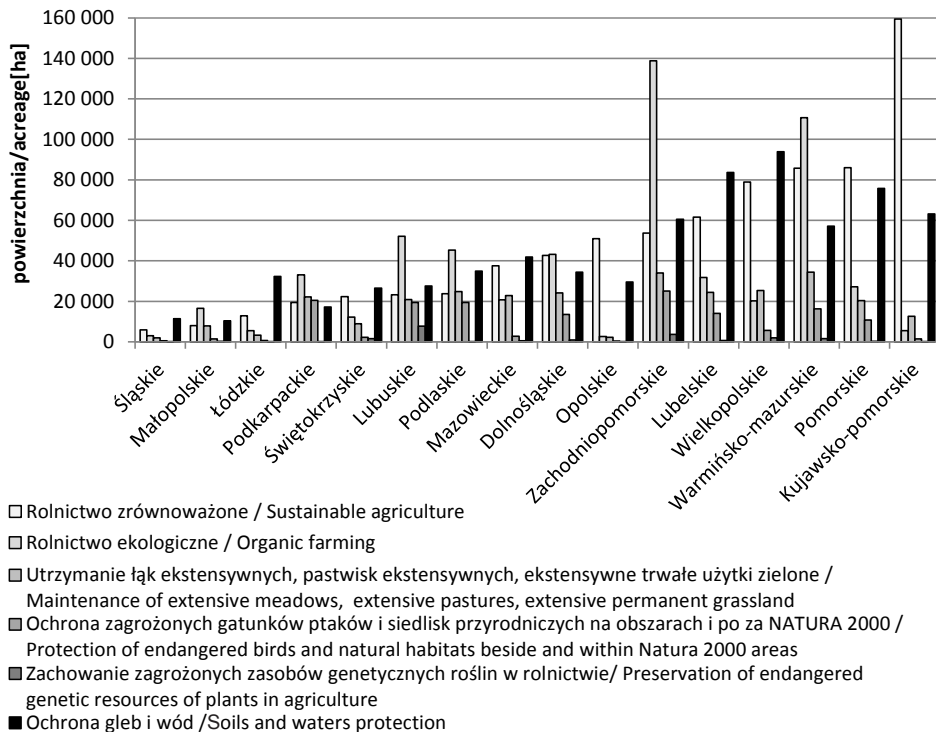


Rysunek 1. Powierzchnia realizacji programu rolnośrodowiskowego w poszczególnych województwach w latach 2007–2012 – udział powierzchni realizacji programu rolnośrodowiskowego w powierzchni zgłoszonych do płatności bezpośrednich w 2012 r.

Figure 1. Area of agri-environmental programme in particular provinces in the years 2007–2012 – the share of agri-environmental program reported in the area of direct payments in 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW...2012, Użytkowanie gruntów...2013

Source: own study based on: PROW...2012, Użytkowanie gruntów...2013



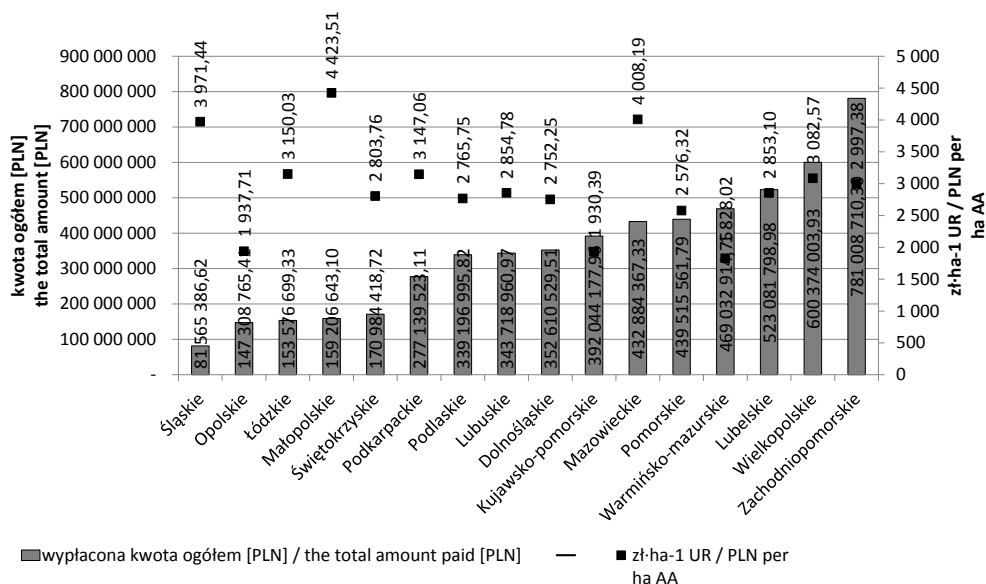
Rysunek 2. Powierzchnie UR, na których realizowano w 2011 r. wybrane pakiety w obu okresach programowania  
 Figure 2. Agricultural area where chosen packages in both programming periods were realized in 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW dla ochrony... 2012

Source: own study based on PROW dla ochrony... 2012

Wykorzystanie pakietów programu rolnośrodowiskowego charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym, co przedstawiono na rysunku 2. W województwach zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, lubuskim, podlaskim i dolnośląskim największy areal realizacji płatności rolnośrodowiskowych objął pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne. W województwach kujawsko-pomorskim, pomorskim, opolskim i świętokrzyskim dominował pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone. Należy zwrócić również uwagę na duże zainteresowanie pakietem związanym z ochroną wód i gleb. Największą powierzchnię, na której realizowane były te płatności rolnośrodowiskowe można zaobserwować w województwach wielkopolskim, lubelskim i pomorskim. Pozostałe pakiety objęły dużo mniejsze arealey UR w Polsce.

W latach 2004-2013, a więc w obu okresach programowania PROW, płatności rolnośrodowiskowe osiągnęły kwotę ponad 5,6 mld zł (PROW 2004-2006 – ponad 2,6 mld zł, PROW 2007-2013 na 31.01.2013 r. – ponad 3,03 mld zł, przeciętnie blisko 2,4 tys. zł/ha). Największą kwotę zrealizowanych płatności rolnośrodowiskowych można zaobserwować w województwie zachodniopomorskim – ponad 781 mln zł, co stanowiło blisko 3 tys. zł/ha. W województwie wielkopolskim kwota ta wynosiła powyżej 600 mln zł, a na 1 ha objęty płatnościami przypadała podobna kwota jak w województwie zachodniopomorskim (3,08 tys. zł). Pod względem wielkości uzyskanych środków następnym województwem było lubelskie (523 mln zł) z przeciętną kwotą 2853,10 zł/ha. Z kolei w województwie warmińsko-mazurskim wypłacono w omawianym okresie około 470 mln zł. Porównując do powierzchni użytków rolnych, na których realizowano płatności rolnośrodowiskowe, kwota przypadająca na 1 ha wyniosła niespełna 1,8 tys. zł, co było najniższą



Rysunek 3. Kwoty wypłacone za realizację programu rolnośrodowiskowego w latach 2007-2012 oraz średnia wypłacona kwota płatności na 1 ha UR

Figure 3. Amounts paid for the execution of agri-environmental programme in the years 2007-2012, and the average payment amount paid for 1 ha AL

Źródło: opracowanie własne na podstawie Program rolnośrodowiskowy... 2013

Source: own study based on Program rolnośrodowiskowy... 2013

wartością w całym kraju (rys. 3). W województwach śląskim, opolskim, łódzkim małopolskim i świętokrzyskim odnotowano najniższe kwoty zrealizowanych płatności. Jednak przeciętna kwota przypadająca na 1 ha była niska tylko w opolskim (niespełna ponad 1,9 zł, niewiele więcej jak w warmińsko-mazurskim). W pozostałych województwach średnio właściciele gospodarstw użytkiwali wysokie kwoty, sięgające 3,7 tys. zł/ha w małopolskim ponad i 3,5 tys. zł/ha w śląskim (rys. 3). Należy pamiętać, że w tych jednostkach administracyjnych powierzchni, na których realizowano pakiety programu rolnośrodowiskowego były najmniejsze.

## Podsumowanie

Najważniejszym celem programu rolnośrodowiskowego jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich przez ograniczenie negatywnego wpływu produkcji rolniczej. Właściciele gospodarstw rolnych przez rezygnację z intensywnej produkcji, uzyskują rekompensatę w postaci dopłat do powierzchni, na której realizowany jest program ochrony, dzięki czemu nie będzie zmniejszać się efektywność ekonomiczna gospodarstwa, co jest wystarczającą motywacją dla rolników. Jednak najważniejsze są efekty związane z dostarczaniem usług i dóbr środowiskowych. Podstawowe, długoterminowe, efekty pozaekonomiczne jakie mogą zostać osiągnięte przez wdrażanie płatności rolno środowiskowych, to przede wszystkim: odnowa i zachowanie tradycyjnego krajobrazu obszarów wiejskich, wyeliminowanie wykorzystywania nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, ograniczenie nawożenia azotem, ekstensyfikacja produkcji na łąkach i pastwiskach, co przyczynia się do poprawy i zachowania bioróżnorodności oraz funkcjonowania rolnictwa na zasadach zrównoważonego rozwoju. Bardzo ważna jest kwestia, czy programy rolnośrodowiskowe zrealizował cele, które były przed nim postawione. Pełną informację na ten temat będzie można uzyskać dopiero po upływie dłuższego czasu, co jest konieczne, aby pozytywne zmiany mogły się dokonać.

Podsumowując, analiza dotychczasowej realizacji programu rolnośrodowiskowego w Polsce wskazuje na następujące tendencje:

- powierzchnia UR objętych programem rolnośrodowiskowym w Polsce wzrosła pod koniec 2012 r. w stosunku do 2007 r. o ponad 100% i stanowiła ponad 13% powierzchni UR w Polsce;
- można zaobserwować, że największe obszary, na których realizowany był program rolnośrodowiskowy, to głównie północna Polska – województwa warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie oraz kujawsko-pomorskie, również w tych regionach beneficjenci otrzymywali najwyższe kwoty płatności;
- różnice regionalne związane z wielkością powierzchni użytków rolnych, na której realizowano płatności rolnośrodowiskowe oraz wysokością wypłaconych kwot miały charakter stały i należy przypuszczać, że w kolejnych latach nie ulegną gruntownym zmianom.

### Literatura

- Brodzińska K. 2009: *Kierunki i perspektywy rozwoju programu rolnośrodowiskowego w Polsce po 2013 roku. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach. t. 9, z. 3(27), s. 5-18.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). 2011: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2011.
- Program rolnośrodowiskowy – stan na dzień 31.01.2013, [www.arimr.gov.pl/uploads/media/21022013\\_Rolnosrod\\_7-13.pdf](http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/21022013_Rolnosrod_7-13.pdf), dostęp 24.02.2013.
- PROW dla ochrony środowiska naturalnego*. 2012: Biuletyn informacyjny, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 12(159), s. 29-33.
- PROWieści. 2012: Miesięcznik dotyczący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Publikacja opracowana w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, listopad 2012.
- Użytkowanie gruntów. Rodzaje gruntów, Lata: 2013*: Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl), dostęp 26.02.2013.

### Summary

*The aim of this paper is to analyze the implementation of agri-environmental program in Poland in the years 2007-2012. Analyzed information to The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture and the Ministry of Agriculture and Rural Development of the surface area of agricultural land on which agri-environmental program implemented and the associated payment amounts under RDP 2004-2006 and 2007-2013. It can be observed that the greatest areas where agri-environmental program was implemented mainly to northern Poland. There is also the beneficiaries receive the highest amount of the payment. It can be observed that the regional differences in the implementation of agri-environmental programme in Poland are permanent and in subsequent years will be subject to significant changes.*

Adres do korespondencji  
dr Adam Pawlewicz, dr inż. Piotr Bórawski  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska  
Pl. Łódzki 2  
10-727 Olsztyn  
tel. (89) 523 33 13  
e-mail: [adam pawl@uwm.edu.pl](mailto:adam pawl@uwm.edu.pl), [pboraw@uwm.edu.pl](mailto:pboraw@uwm.edu.pl)