

WSPARCIE OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Katarzyna Brodzińska

Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska,
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wstęp

Rolnictwo wykorzystując naturalne zasoby środowiska jednocześnie silnie na nie oddziałuje. Przyczynia się ono do zmian bioróżnorodności w krajobrazie wiejskim, a ze względu na fakt, że w użytkowaniu gospodarstw rolnych znajduje się ok. 61,8% powierzchni gruntów, przypada mu szczególna odpowiedzialność za ochronę środowiska.

Opracowane po transformacji ustrojowej ważne dla polskiego rolnictwa i polityki rolnej dokumenty programowe¹ są spójne ze względu na realizowane cele m.in. wzrost konkurencyjności sektora rolnego, kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich oraz ochronę zasobów środowiska naturalnego. W realizowanej przed integracją z UE polityce rolnej wobec wsi i rolnictwa podejmowane były głównie działania na rzecz podtrzymywania cen i stabilizacji rynków, dotacji do środków produkcji rolniczej oraz przemian strukturalnych w rolnictwie. Działań wspierających ochronę środowiska w polityce rolnej tego okresu było w zasadzie niewiele. Dotyczyły one głównie dotacji do wapnowania gleb, postępu biologicznego czy rolnictwa ekologicznego.

Realizowane w latach 2004–2006 programy w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich, to przede wszystkim Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowy Program Operacyjny (SOP) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”.

Celem badań jest wstępna ocena skali i zakresu działań na rzecz ochrony środowiska realizowanych w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

Materiał i metody badań

W pracy wykorzystano wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 roku oraz dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z grudnia 2004

¹ Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich (1990), Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (1999), II Polityka ekologiczna państwa (2000), Krajowy Program Zwiększania Lesistości (2003), Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej (2003), Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (2003).

roku dotyczące gospodarstw wnioskujących o płatności bezpośrednie oraz płatności z tytułu prowadzenia produkcji rolnej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Uzyskane dane poddano analizie porównawczej poziomej w układzie województw.

Wyniki i dyskusja

Gospodarstwo rolne w systemie rolnictwa zrównoważonego powinno spełniać trzy podstawowe cele [ZIĘTARA 2000; RUNOWSKI 2000; WOŚ, ZEGAR 2002]: produkcyjno-ekonomiczny (wytworzyć określoną ilość produktów rolnych i zapewniać odpowiedni poziom dochodu rolnikom), ekologiczny (właściwie wykorzystywać zasoby środowiska przyrodniczego i utrzymywać jego długookresową równowagę), społeczny (dbać o piękno krajobrazu rolniczego).

Realizacja pierwszego celu, odbywa się poprzez poszukiwanie takich wzajemnych relacji pomiędzy czynnikami wytwórczymi, przy których efekt jest maksymalny. Oznacza to, że producent rolny może zwiększać nakłady czynników wytwórczych (m.in. nawozy, środki ochrony roślin) nie dbając o to, by zachowana była równowaga środowiskowa. Indywidualny producent realizując jedynie cel produkcyjno-ekonomiczny mógłby maksymalizować swój zysk kosztem środowiska przyrodniczego. Konieczność realizacji celu ekologicznego sprawia, że zasoby środowiskowe powinny być użytkowane w taki sposób, aby zachowały zdolności samoodnowy i mogły służyć następnym pokoleniom. Generalnie w Polsce rośnie świadomość ekologiczna społeczeństwa, niemniej jednak na poziomie gospodarstw rolnych jest ona niewystarczająca. Polska dysponuje tzw. „rentą zacofania”, gdyż w porównaniu z państwami UE zużywamy znacznie mniej nawozów i środków ochrony roślin. Nie oznacza to jednak, że całe rolnictwo może być uznane za ekologiczne. Zrównoważony rozwój w skali makro, nie musi być równocześnie realizowany we wszystkich gospodarstwach rolniczych [HELLER 2004]. Zatem oczywiste jest, że najskuteczniejszym narzędziem wspierającym działania na rzecz ochrony środowiska w skali mikro, na poziomie gospodarstw rolnych, są regulacje prawne oraz wsparcie finansowe działań na rzecz ochrony środowiska lub łącznie tych dwóch instrumentów jednocześnie.

W obecnie realizowanej polityce rolnej działania na rzecz ochrony środowiska wspierane są w szerszym zakresie, zarówno w sposób bezpośredni (finansowanie działań proekologicznych), jak i pośredni. Finansowane w ramach PROW działania dotyczące: wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i dobrostanu zwierząt zobowiązują rolników do przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej (ZDPR)². Z badań wynika, że w 2004 r. do płatności z tytułu ONW zadeklarowano 38,2% powierzchni użytków rolnych w Polsce, czyli ok. 6 451,4 tys. ha. Na poziomie województw widoczne jest znacz-

² Zwykła dobra praktyka rolnicza oznacza takie standardy gospodarowania, których racjonalnie postępujący rolnik przestrzegałby w danym kraju. Standardy te dotyczą przede wszystkim wymogów związanych z racjonalną gospodarką nawozami, ochroną wód i gleb, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych, ochroną walorów krajobrazu.

ne zróżnicowanie procentowego udziału powierzchni użytków rolnych (UR) objętych płatnościami z tytułu ONW.

Tabela 1; Table 1

Udział ONW w powierzchni UR ogółem oraz w powierzchni UR deklarowanych do płatności bezpośrednich

Share of the LFS in total area of agricultural land as well as in the area of agricultural land reported as eligible for direct payment

Województwo Province	Pow. UR ogółem Total area of agricul- tural land (ha)	Pow. UR; Area of agricultural land				Udział ONW w pow. UR ogółem (%) Percentage of LFA in total area of agricultural land
		deklarowana do płatności bezpośrednich declared to be eligible for direct payment		w tym ONW including LFA		
		ha	%	ha	%	
Dołnośląskie	1038477	871511	83,9	235253	27,0	22,7
Kujawsko pomorskie	1106182	1024515	92,6	380034	37,1	34,4
Lubelskie	1573743	1270596	80,7	441944	34,8	28,1
Lubuskie	480215	352017	73,3	258425	73,4	53,8
Łódzkie	1146340	945767	82,5	460964	48,7	40,2
Małopolskie	783394	491498	62,7	168720	34,3	21,5
Mazowieckie	2249509	1815725	80,7	1057303	58,2	47,0
Opolskie	560113	497680	88,9	59589	12,0	10,6
Podkarpackie	808146	497723	61,6	176475	35,5	21,9
Podlaskie	1149200	987221	85,9	753069	76,3	65,5
Pomorskie	869386	707728	81,4	317392	44,8	36,5
Śląskie	543560	331472	61,0	84202	25,4	15,5
Świętokrzyskie	629494	485920	77,2	164408	33,8	26,1
Warmińsko-mazurskie	1128218	950702	84,3	568525	59,8	50,4
Wielkopolskie	1819454	1699851	93,4	870977	51,2	47,9
Zachodniopomorskie	1013621	797209	78,6	545144	68,4	53,8
Polska; Poland	16889875	13727134	81,3	6451392	47,0	38,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003 oraz dane ARiMR, Warszawa; Source: Own study based on the Report on the Agricultural Census 2002, Central Statistical Office, Warszawa 2003; the data of Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture ARiMR, Warszawa

Z zestawienia w tabeli 1 wynika, że np. w województwie dołnośląskim (27,0), czy opolskim (12,0%) niski ich udział jest spowodowany niewielkim odsetkiem UR zakwalifikowanych do ONW. Natomiast np. w województwach śląskim (25,4), podkarpackim (35,5) czy małopolskim (34,8) przyczyną może być również fakt, że wnioski o dopłaty bezpośrednie złożono na nieco ponad 60% powierzchni UR. Z uwagi na fakt, że w 2004 r. rolnicy po raz pierwszy mogli ubiegać się o dopłaty bezpośrednie, można przypuszczać, że obszar objęty ONW może w kolejnych latach wzrosnąć. Województwa, o największym udziale UR objętych

wsparciem z tytułu ONW, to przede wszystkim województwa północne: podlaskie (65,5%), zachodniopomorskie (53,8%), warmińsko-mazurskie (50,4%) oraz województwo lubuskie (53,8%), (tab. 1). Koncentracja przestrzenna użytków rolnych, na których muszą być przestrzegane zasady ZDPR w północnej Polsce jest istotna z uwagi na konieczność zmniejszenia przez nasz kraj biogenów w wodach odprowadzanych do Bałtyku³.

Wspieranie działalności rolniczej z tytułu (ONW) ma na celu przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich i zatracaniu ich rolniczego charakteru. Warunkiem uzyskania płatności jest zobowiązanie się rolnika do przestrzegania zasad ZDPR oraz prowadzenia produkcji rolnej przez okres co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej premii. W rzeczywistości oznacza to, że rolnicy którzy otrzymali płatności dodatkowe z tego tytułu zobowiązali się do przestrzegania ZDPR do 2008 r. włącznie. Oznacza to konieczność właściwego stosowania i przechowywania nawozów oraz środków ochrony roślin, właściwego gospodarowania na użytkach zielonych, utrzymywania czystości i porządku w gospodarstwie, ochrony siedlisk przyrodniczych, ochrony gleb, ochrony zasobów wodnych. Na spełnienie niektórych zasad obowiązuje tzw. okres przejściowy. Rolnicy są zobligowani do 25.10.2008 r. do wykonania w gospodarstwie płyt obornikowych i zbiorników na gnojowicę, pozwalających na przechowywanie nawozów organicznych przez okres co najmniej 4 miesiące. Kolejne działanie w ramach PROW „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, to pomoc finansowa polegająca na dofinansowaniu m.in. właśnie kosztów płyt gnojowych i zbiorników na gnojowicę wraz z wyposażeniem. W ramach tego działania beneficjentem może być rolnik utrzymujący minimalnie 5 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP). Wielkość płyty obornikowej oraz zbiorników na gnojówkę czy gnojowicę jest zależna od ilości DJP w gospodarstwie oraz lokalizacji gospodarstwa. Gospodarstwa położone na obszarach szczególnie narażonych (OSN)⁴ muszą wykonać płyty i zbiorniki pozwalające przechować nawozy organiczne przez okres 6 miesięcy.

Z uwagi na panujące warunki klimatyczne minimalny okres przechowywania nawozów organicznych na całym obszarze kraju, nie tylko w strefach OSN, powinien wynosić 6 miesięcy. Natomiast okres, w którym nawozy organiczne nie mogą być stosowane na pola nie powinien zawierać się w terminach kalendarzowych od początku grudnia do końca lutego, lecz w większym stopniu powinien uwzględniać warunkami pogodowe.

Wprowadzenie pomocy finansowej w 1999 r. oraz uregulowań prawnych w 2002 r. stworzyło warunki do szybkiego wzrostu i rozwoju gospodarstw ekologicznych. W okresie 1999–2001 nastąpił trzykrotny wzrost ich liczby. W 2002 r. gospodarstw ekologicznych było ponad 2 tys. i gospodarowały one na powierzchni ponad 44 tys. ha, co stanowiło ok. 0,26% UR⁵. W PROW rolnictwo ekologiczne będzie wspierane w ramach Działania 4, tj. „Wspieranie przedsięwzięć rolno-śro-

³ Podpisując Konwencję Helsińską z 1974 r. Polska zobowiązała się do ograniczenia wielkości strat azotu i fosforu z rolnictwa i zmniejszenia ilości tych biogenów w wodach odprowadzanych do Bałtyku.

⁴ Obszary szczególnie narażone zajmują w Polsce 2,48% powierzchni, natomiast w Anglii (55%), Szkocji (15%), Irlandii (1%).

⁵ Zanim podjęto działania prawne i skierowano pomoc finansową, przez długi okres gospodarstwa ekologiczne zajmowały ok. 0,03% pow. UR.

dowiskowych oraz dobrostanu zwierząt”⁶, gdzie pomoc dla rolników będzie dostępna już od pierwszego roku przestawienia gospodarstwa na ekologiczne. Obecnie trudno ocenić, jakie będą efekty działań w zakresie wspierania przedsięwzięć rolno-środowiskowych i dobrostanu zwierząt. Działanie to ma charakter nowatorski, a w latach 2004–2006 jego zasięg ograniczy się zaledwie do ok. 5% powierzchni UR (z koncentracją w wydzielonych strefach priorytetowych).

Ważnym jest natomiast fakt, że warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania z Sektorowego Programu Operacyjnego (SOP) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” w ramach działań, inwestycje w gospodarstwach rolnych, czy ułatwianie startu młodym rolnikom, jest spełnianie standardów w ochronie środowiska. Beneficjenci ubiegający się o bezzwrotną premię na zagospodarowanie (50 tys. zł) mają 5 lat, od rozpoczęcia prowadzenia gospodarstwa, na spełnienie warunków utrzymania zwierząt i higieny oraz ochrony środowiska. Oznacza to, że niezależnie od celu, na jaki uzyskali oni premię na zagospodarowanie, zobligowani są do działań na rzecz ochrony środowiska. Jeszcze bardziej restrykcyjne są wymogi dotyczące warunków uzyskania dofinansowania na inwestycje w gospodarstwach rolnych (do 300 tys. zł – od 50 do 65% dofinansowania całości inwestycji). Beneficjent w tym działaniu powinien spełniać standardy higieny, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt już w momencie ubiegania się o dofinansowanie lub spełniać je po realizacji przedsięwzięcia. W praktyce oznacza to, że jeśli w gospodarstwie nie są spełniane wymagane standardy, środki z tych działań można przeznaczyć wyłącznie na ich realizację.

Rolnicy mogą się również ubiegać o 50% dofinansowanie na rozwój i ulepszenie infrastruktury związanej z rolnictwem, m.in. oczyszczalni ścieków i budowę lub modernizację urządzeń zaopatrzenia w energię i wodę. W ramach działania gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi rolnicy mogą uzyskać 80% dofinansowanie urządzeń melioracji szczegółowych, pod warunkiem, że urządzenia te służą regulacji stosunków wodnych w glebie, ułatwianiu jej uprawy oraz ochronie użytków rolnych przed powodzią.

Wnioski

W pierwszym roku po integracji z UE, można zauważyć duże zainteresowanie beneficjentów programami i działaniami na rzecz ochrony środowiska. Należy pamiętać, że efekty tych działań będą widoczne dopiero w perspektywie kilku lat. Przeprowadzone badania upoważniają do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Główne założenia realizowanych programów operacyjnych PROW i SOP „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” w aspekcie ochrony środowiska są zbieżne, jednak szczegółowe rozwiązania w kwestiach technicznych wydają się być niedopracowane.
2. Obowiązek przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej, przez rolników ubiegających się o wsparcie z tytułu gospodarowania na ONW

⁶ Działanie 4: Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych oraz dobrostanu zwierząt, zwane jest Krajowym Programem Rolnośrodowiskowym (KPR).

- sprawił, że na obszarze 38,2% ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce muszą być spełnione standardy w ochronie środowiska.
3. Uzależnienie finansowania inwestycji w gospodarstwach rolnych od spełnienia standardów w ochronie środowiska powoduje, że efektywne wykorzystanie środków finansowych w ramach PROW i SOP na wsparcie ochrony środowiska jest znacznie większe.
 4. W celu racjonalizacji kosztów, ważne jest opracowanie sprawnego systemu kontroli spełniania standardów w ochronie środowiska na poziomie gospodarstwa.

Literatura

HELLER J. 2004. *Ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*. Praca zbiorowa pod redakcją S. Zawiszy. Wyd. ATR w Bydgoszczy: 17–34.

RUNOWSKI H. 2000. *Zrównoważony rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych*. Roczn. Nauk. Ser. (II) 1. Warszawa–Poznań–Zamość: 94–102.

WOŚ A., ZEGAR J.S. 2002. *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. IERiGŻ: 107 ss.

ZIĘTARA W. 2000. *Tradycyjne i współczesne podejście do równowagi w gospodarstwach rolniczych*. Pam. Puławski 120 (II). IUNG Puławy: 553–563.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, polityka rolna, zwykła dobra praktyka rolnicza

Streszczenie

Celem pracy była wstępna ocena skali i zakresu działań na rzecz ochrony środowiska w polityce rolnej, a finansowanych w ramach PROW i SOP „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. W zasadzie w większości działań finansowanych w ramach analizowanych programów operacyjnych, uzyskanie pomocy finansowej jest uzależnione od przestrzegania w gospodarstwie rolnym standardów w ochronie środowiska. Z badań wynika, że jedynie z tytułu wsparcia gospodarowania na ONW, na 38,2% powierzchni użytków rolnych w Polsce, muszą być przestrzegane zasady ZDPR.

SUPPORT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLAND WITHIN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF EUROPEAN UNION

Katarzyna Brodzińska

Department of Agribusiness and Environmental Economy,
University of Warmia and Mazury, Olsztyn

Key words: environmental protection, agricultural policy, good agricultural practice (GAP)

Summary

Paper presented preliminary assessment of the range and scope of activities aimed at environmental protection within the agricultural policy and financed within the framework of the Rural Development Plan (RDP) and the SOP Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development. Generally, in case of most of activities financed within the framework of analysed operational programmes, obtaining financial assistance depends on meeting the environmental protection standards in one's farm. The research revealed that solely on the basis of farming support in the Less Favoured Areas (LFA), on the area of 38.2% agricultural land in Poland, the principles of GAP have to be adhered to.

Dr inż. Katarzyna **Brodzińska**
Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Plac Łódzki 2
10-950 OLSZTYN
e-mail: katarzyna.brodzinska@uwm.edu.pl