

Michał Kruszyński

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH Z TYTUŁU REALIZACJI PROGRAMU ROLNOŚRODOWISKOWEGO NA DOLNYM ŚLĄSKU

USE OF MONETARY MEASURES DUE TO THE IMPLEMENTATION OF AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAMMES IN LOWER SILESIA

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, rolnictwo, programy rolnośrodowiskowe, Wspólna Polityka Rolna

Key words: environment protection, agriculture, agri-environmental programmes, Common Agricultural Policy

Synopsis. Rolnictwo, jako strategiczny sektor narodowej gospodarki zapewnia społeczeństwu bezpieczeństwo żywnościowe, kształtuje dochody ludności wiejskiej oraz ma istotny wpływ na środowisko przyrodnicze kraju. Obserwowany intensywny rozwój rolnictwa, w którym dominują gospodarstwa wielkoobszarowe nastawione na osiągnięcie maksymalnego zysku wywołuje powstawanie niebezpiecznych i niekorzystnych zagrożeń dla wartości przyrodniczych. Są one spowodowane zmianami w strukturze zasiewów, eliminującymi wiele przyrodniczo cennych gatunków roślin, a tym samym ograniczającymi bioróżnorodność. Wysoki stopień chemizacji w ochronie roślin, zleżagospodarowanie ścieków i osadów, wypalanie ściernisk oraz łąk sprawiają, że problem środowiskowy nabiera na znaczeniu w priorytetach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Najważniejszym instrumentem prośrodowiskowym Wspólnej Polityki Rolnej w krajach całej Unii Europejskiej są obecnie programy rolnośrodowiskowe stanowiące działanie osi 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”. Ich nadrzędnym celem jest promocja oraz ekonomiczne wsparcie produkcji roślinnej uwzględniającej prawa natury, po to by zachować stan środowiska przyrodniczego w stopniu lepszym niż dotychczas.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (CAP – *Common Agricultural Policy*) została powołana Traktatem Rzymskim w 1957 roku. W efekcie jej realizacji nastąpił intensywny rozwój rolnictwa na terenach o sprzyjających warunkach, natomiast na obszarach górzystych charakteryzujących się słabszymi glebami zaczęto odchodzić od produkcji rolniczej. Działaniem zmierzającym do powstrzymania tego trendu było ustanowienie płatności kompensacyjnych dla terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA) [Liro 2000]. Wprowadzenie zachęt do przestrzegania wymogów ochrony środowiska na terenach szczególnie wrażliwych na zagrożenia (*Environmental Sensitive Areas*) oraz przyjęcie w 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego (*Common Environmental Policy* – CEP), zawierającego wytyczne wspólnotowej polityki w zakresie ochrony środowiska było kolejnym krokiem w rozwoju WPR nakierowanej na kwestie ochrony środowiska naturalnego [Stypiński 2006].

Bardziej szczegółowo do kwestii ochrony środowiska odniesiono się we wprowadzonej w 1992 roku Reformie Mc Sharry’ego [Chmielewska-Gill, Czapla 2003]. W tym samym czasie na „Szczycie Ziemi” w Rio de Janeiro przyjęto „Agendę 2” stanowiącą światowy program rozwoju zrównoważonego. Reformą Mc Sharry’ego ustanowiono tzw. środki towarzyszące WPR z których wyprowadzono programy rolnośrodowiskowe (Rozporządzenie Rady WE 2078/92), a także Program zalesiania gruntów rolnych [Rowiński 2000], realizowane w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Programy rolnośrodowiskowe wdrażane są w krajach członkowskich Unii Europejskiej od 1993 roku, przy tym ich funkcjonowanie można podzielić na dwa okresy, tzn. do 1999 roku i w latach następnych. Pakiety rolnośrodowiskowe będące składowymi całego „Programu rolnośrodowiskowego” z uwagi na pełnione przez nie funkcje zostały podzielone na pakiety [Kozłowski 2001]:

- podstawowe – zawierające tzw. minimum środowiskowe,
- systemowe – wykraczające poza minimum rolno środowiskowe,
- przyrodnicze – których głównym celem jest przestrzeganie zaleceń dyrektywy ptasiej i siedliskowej na terenach sieci „Natura 2000”,

- środowiskowe – których głównym celem jest ochrona krajobrazu obszarów wiejskich,
- uzupełniające – obejmujące działania w ramach poprawy gospodarowania na gruntach rolnych.

W innym ujęciu programy rolnośrodowiskowe dzielą się na strefowe i horyzontalne. Programy strefowe realizowane są na wydzielonych obszarach kraju i ich zadaniem jest realizacja działań zmierzających do ochrony różnorodności biologicznej. Programy horyzontalne realizowane są na większym obszarze. W przypadku Polski na terenie całego kraju [Niewęglowska 2003].

Programy rolnośrodowiskowe realizowane są we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Z punktu widzenia ochrony środowiska ich znaną cechą jest to, że pomagają we wdrażaniu Europejskiej Sieci Ochrony Przyrody „Natura 2000”. Dzieje się to poprzez realizację pakietu „5” „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000”, który obejmuje 10 wariantów mających na celu zachowanie różnorodności biologicznej chronionych terenów, które zawierają cenne przyrodniczo gatunki roślin i zwierząt. Tereny „Natury 2000” obejmują:

- Obszary specjalnej ochrony ptaków (Special Protection Area), określone w Dyrektywie Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikich ptaków,
- Specjalne obszary ochronne (Special Protection Area of Conservation), określone w Dyrektywie Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory.

Obecnie limit środków pieniężnych przeznaczonych na zabezpieczenie prawidłowej realizacji działania „Program Rolnośrodowiskowy” w Polsce wynosi 2 314 861 111 euro, co stanowi 43,05% środków dostępnych w ramach osi „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, będącej częścią PROW 2007-2013”.

Pomoc kierowana jest do gospodarstw o zróżnicowanej: powierzchni, warunkach gospodarowania i sytuacji ekonomicznej, co jest efektem uniwersalnego charakteru działań realizowanych w ramach prośrodowiskowej osi „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”. Założeniem programu jest finansowe wspieranie tych rolników, którzy podejmują działania zmierzające do zachowania zasobów przyrody i ochrony kulturowego dziedzictwa wsi. Postanowienia te realizowane są poprzez [Golinowska 2009]:

- przywracanie naturalnego stanu siedlisk cennych przyrodniczo,
- promowanie zrównoważonego systemu produkcji rolniczej,
- ochronę gleb i odpowiednie ich użytkowanie,
- ochronę wód,
- zachowanie struktury krajobrazu,
- ochronę lokalnych odmian roślin uprawnych i lokalnych ras zwierząt.

Wymóg przestrzegania przez rolnika, tzw. minimum rolnośrodowiskowego, które jest zbiorem dobrych praktyk rolniczych, już na samym początku realizacji działania staje się korzystne dla środowiska. „Program rolnośrodowiskowy” obejmuje dziewięć pakietów rolnośrodowiskowych w ramach których znajdują się warianty obejmujące czynności wykraczające poza wymagania podstawowe. Mówiąc o nich mamy na uwadze minimalne normy (art. 5 Rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003), podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (SMR) i prawodawstwo krajowe.

Uzyskiwana przez rolnika płatność rolnośrodowiskowa stanowi rekompensatę utraconego dochodu i poniesionych kosztów. Jest to pomoc wieloletnia wypłacana każdego roku po spełnieniu wymagań określonych w ramach danego wariantu.

Material i metodyka badań

Materiały do badań w głównej mierze pochodzą ze źródeł wtórnych [Kędzior 2005], którymi były dane udostępnione przez: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Główny Urząd Statystyczny (GUS).

Departament Programowania i Sprawozdawczości Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udostępnił „Wykaz beneficjentów Programu rolnośrodowiskowego – Kampania 2008”, który pozwolił na ukazanie stopnia pozyskania środków finansowych z tytułu realizacji „Programu Rolnośrodowiskowego” w ujęciu gmin oraz powiatów Dolnego Śląska. Spośród materiałów i opracowań GUS analizie poddano dane zawarte w „Roczniku Statystycznym Województwa Dolnośląskiego [2009] oraz Roczniku Statystycznym rolnictwa [2009]. Bezценne okazały się być też informacje dotyczące realizacji PRś zawarte w publikacjach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), a były to: PROWieści – miesięcznik „PROW 2007-2013” oraz „Biuletyny informacyjne MRiRW”.

Materiał badawczy opracowano za pomocą analizy ekonomicznej poziomej i porównawczej [Kopeć 1983]. Badania obejmowały lata 2007-2010. Do badań w sposób celowy wybrano województwo dolnośląskie.

Wyniki badań

Dotychczas, na terenie kraju w ramach „Programu rolnośrodowiskowego” przeprowadzono trzy nabory w terminach: 15.03-09.06.2008 r., 15.03-09.06.2009 r. oraz 15.03-11.06.2010 roku. W tym okresie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) dostarczono 124 520 wniosków z terenu całego kraju, w tym 2541 wniosków pierwszorocznych dostarczonych z Dolnego Śląska (tab. 1).

Zainteresowanie realizacją pakietów „Programu rolnośrodowiskowego” na terenie województwa dolnośląskiego jest niższe niż w Polsce, co obrazuje wyliczona dynamika (tab. 1). Porównując kolejne lata do 2008 roku zauważa się, że w 2009 roku dynamika wyniosła 66,2%, a w kolejnym była trzykrotnie wyższa dla Dolnego Śląska. Pod względem liczby złożonych wniosków Dolny Śląsk zajmuje 13 pozycję (w 2008, 2009, 2010 r.). Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różne, począwszy od niskiej świadomości rolników do których działanie jest kierowane, a skończywszy na barierze, jaką jest procedura związana z wypełnieniem niezbędnej dokumentacji [Golinowska 2008]. Korzystniej wygląda klasyfikacja w zakresie wysokości środków wypłaconych rolnikom. Kwota zrealizowanych płatności na poziomie 163 018 763 zł, plasuje województwo na 8 pozycji w kraju (tab. 2).

Według danych Systemu Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w latach 2007-2010, dolnośląscy rolnicy złożyli do oddziałów powiatowych instytucji 2538 wniosków pierwszorocznych o realizację „Programu rolnośrodowiskowego”. Liczbę złożonych wniosków w ujęciu powiatowym na terenie Dolnego Śląska przedstawiono na rysunku 1. Największe zainteresowanie realizacją „Programu rolnośrodowiskowego” występuje w powiecie kłodzkim, gdzie złożono w skali województwa 16,78% wniosków. Korzystnie sytuacja wygląda w powiatach: jeleniogorskim, głogowskim, kamienogórskim, wałbrzyjskim i wrocławskim, gdzie łącznie złożono ponad 35% wniosków przyjętych przez oddziały powiatowe ARiMR na terenie Dolnego Śląska. Najmniej wniosków złożyli rolnicy prowadzący gospodarstwa na terenach powiatów: oławskiego, strzelińskiego, dzierzoniowskiego, i średzkiego. W każdym z tych regionów liczba złożonych wniosków nie przekroczyła 1% w skali całego województwa.

Zainteresowanie „Programem rolnośrodowiskowym” można rozpatrywać w podziale na regiony funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska. Na podstawie Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego omawiany teren został podzielony na pięć regionów funkcjonalnych obszarów wiejskich: intensywnego rolnictwa (I), rolniczo-rekreacyjny (II), przemysłowo- rekreacyjno-turystyczny (III), rolniczo-przemysłowy (IV), rolniczo- przemysłowo-rekreacyjny (V).

Tabela 1. Realizacja działania Program rolnośrodowiskowy w ramach PROW 2007-2013
Table 1. Implementation of Agri-environmental Programmes activities under the RDP 2007-2013

Kategoria/Category	2008		2009		2010		Razem/Total	
	Dolny Śląsk/ Lower Silesia	Polska/ Poland	Dolny Śląsk/ Lower Silesia	Polska/ Poland	Dolny Śląsk/ Lower Silesia	Polska/ Poland	Dolny Śląsk/ Lower Silesia	Polska/ Poland
Pierwszoroczne [liczba wniosków]/ Submitted for the first time [number of applications]	856	-	625	-	1057	-	2541	-
Kontynuacja + nabór [liczba wniosków]/ Continuation + new applications [number of applications]	856	21 724	1 423	37 379	2 443	65 417	4722	124520
Dynamika [%]/Dynamics	100,0	100,0	166,2	172,1	285,4	301,1	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie ARiMR

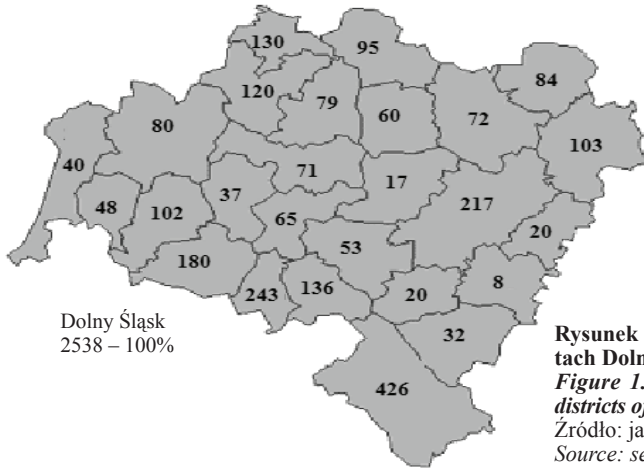
Source: own study based on ARiMR

Tabela 2. Kwoty zrealizowanych płatności Program rolnośrodowiskowy
Table 2. The amounts of payments from Agri-environmental Programmes

Kategoria/ Category	Zrealizowane płatności PRŚ PROW 2007-2013/Payments from A-EP of RDP 2007-2013			
	z tyt. zobowiązań okresu 2007-2013/under the terms of the period 2007-2013 [PLN]	z tyt. zobowiązań okresu 2004-2006/under the terms of the period 2007-2013 [PLN]	razem/total	ranking/ ranking
Dolny Śląsk/ Lower Silesia	57 285 003,44	164 852 503,17	222 137 506,61	8
Polska/Poland	1 077 017 965,34	2 324 520 333,13	3401538298,47	-

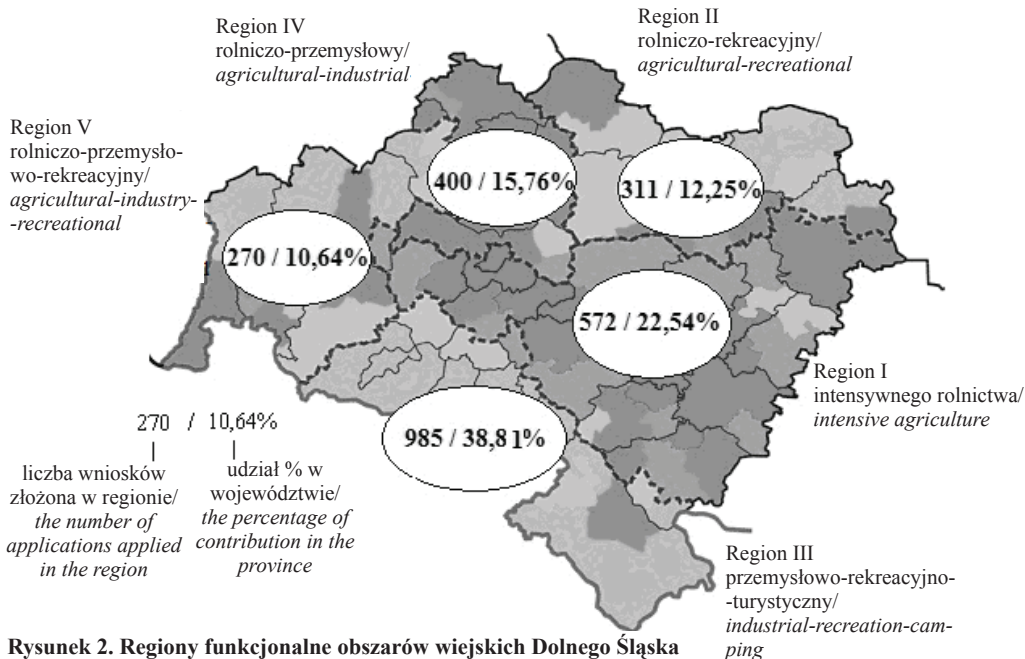
Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1



Rysunek 1. Program Rolnośrodowiskowy w powiatach Dolnego Śląska (2007-2010)
Figure 1. Agri-environmental Programmes in the districts of Lower Silesia (2007-2010)
 Źródło: jak w tab. 1
 Source: see tab. 1

Najwięcej wniosków złożono w regionie przemysłowo-rekreacyjno-turystycznym (III), obejmującym powiaty: jeleniogórski, kamiennogórski, wałbrzyski oraz kłodzki (38,1%). Oznacza to, że ponad 1/3 pakietów realizowanych w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” realizowana jest w tym południowym rejonie województwa. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niskiej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, na którą składa się jakość gleb, rzeźba terenu, stosunki wodno-powietrzne oraz agroklimat. Wspólną cechą je łączącą jest słabo rozwinięte i rozdrobnione rolnictwo. Znaczna część gospodarstw zajmuje się agroturystyką, prowadzeniem gospodarstw ekologicznych oraz realizacją wybranych pakietów „Programu rolnośrodowiskowego”. Wszystkie z tych form aktywności traktowane są przez ludność zamieszkującą owe tereny jako źródło dodatkowego dochodu. Ze względu na warunki przyrodnicze oraz charakter produkcji roślinnej realizowane są tu przede wszystkim pakiety: „Rolnictwo ekologiczne” (2) oraz „Ekstensywne trwale użytki zielone” (3). W pozostałych regionach zainteresowanie realizacją PRS („Programu rolnośrodowiskowego”) było na podobnym poziomie, wynoszącym 10-15% wniosków złożonych w skali województwa. Wyjątek stanowił region intensywnego rolnictwa (I), w którym złożono 22,54% wniosków.



Rysunek 2. Regiony funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska
Figure 2. Functional regions of rural areas of Lower Silesia
 Źródło: jak w tab. 1
 Source: see tab. 1

Wdrażanie wybranych pakietów „Programu rolnośrodowiskowego” oprócz jednoznacznie pozytywnego wpływu na stan otaczającego nas środowiska pozwala uświadomić rolnikom bezcenne walory przyrodnicze obszarów, na którym położone są ich gospodarstwa, co stwarza szansę zrozumienia celu proponowanych działań.

Podsumowanie i wnioski

Na podstawie analizy zebranych materiałów wyciągnięto następujące wnioski.

1. Wykorzystanie pomocy finansowej w ramach „Programu rolnośrodowiskowego” wykazywało w badanych powiatach województwa duże zróżnicowanie. Najkorzystniej sytuacja przedstawiała się w rejonach: kłodzkim, kamiennogórskim, głogowskim, jeleniogórskim i wrocławskim, gdzie występowało największe zainteresowanie realizacją wariantów rolnośrodowiskowych.
2. W podziale na regiony funkcjonalne obszarów wiejskich woj. dolnośląskiego, największy stopień zainteresowania „Programem rolnośrodowiskowym” występowało w regionie przemysłowo-rekreacyjno-turystycznym (III) – 38,81%.
3. Skuteczność „Programu rolnośrodowiskowego” zależy od powiązania pakietów programu z uwarunkowaniami przyrodniczymi występującymi na danym regionie.
4. Pakiety realizowanego obecnie „Programu rolnośrodowiskowego” w bardzo niewielkim stopniu uwzględniają doświadczenia płynące z lat 2004-2006, czego potwierdzeniem był fakt, że w dalszym ciągu gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 200 ha nie są zachęcane do realizacji pakietów rolnośrodowiskowych (uzyskują one tylko 10% płatności).

Literatura

- Chmielewska-Gill W., Czapla J.** 2003: Wspólna polityka rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 22.7.1992 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków. Dz.U. L 103.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 22.7.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory. Dz.U. L 206.
- Golinowska M.** 2009: Ekonomiczne aspekty programów rolnośrodowiskowych. *Postępy w Ochronie Roślin*, 49(3), 1006-1014.
- Golinowska M.** 2008: Programy Rolnośrodowiskowe w opinii producentów rolnych. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo*, 87, 540, 165-170.
- Kędzior Z.** 2005: Badania rynku. Metody zastosowania. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 35.
- Kopeć B.** 1983: Metodyka badań ekonomicznych w gospodarstwach rolnych. Skrypt AR we Wrocławiu 269, 283.
- Kozłowski S.** 2001: Rola obszarów chronionych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania terenów wiejskich. *Biuletyn KPZK*, 198.
- Liro A.** 2000: Ochrona środowiska w rolnictwie. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Niewęglowska G.** 2003: Polski Program Rolnośrodowiskowy na tle programów Unii Europejskiej. IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, t. 490, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa. 2009: GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego. 2009: GUS, Warszawa.
- Rowiński J.** 2000: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003/92 z 21.10.2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001. Dz.U. L 270.
- Rozporządzenie Rady (WE) 2078/92 z 30.07.1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu. Dz.U. WE nr L 215.
- Stypiński P.** 2006: Realizacja programów rolnośrodowiskowych w wybranych krajach Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne „Programy rolnośrodowiskowe – założenia, realizacja, perspektywy”. Poleski Park Narodowy, Urszulin 2006.
- Zasady przyznawania płatności rolnośrodowiskowych – zmiany w 2010 r. *Biuletyn Informacyjny MRiRW*, 4, 30-34.

Summary

The most effective way to protect wildlife in the countryside are the Agri-environmental Programmes implemented under the RDP 2007-2013. The paper shows the degree of absorption of measures aimed at improving environment at rural areas in Lower Silesia. The study describes the amount of money received for the implementation of agri-environmental scheme for farmers in the Lower Silesia.

Adres do korespondencji:

mgr inż. Michał Kruszyński
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych
Pl. Grunwaldzki 24 a
50-363 Wrocław
tel. (71) 320 17 92
e-mail: michal.kruszynski@up.wroc.pl