

Barbara Bujanowicz-Haraś, Armand Kasztelan

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

OCHRONA ŚRODOWISKA W ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT IN AGRICULTURE AND RURAL AREAS DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, rolnictwo, obszary wiejskie, Wspólna Polityka Rolna, program rolnośrodowiskowy

Key words: environmental protection, agriculture, rural areas, Common Agriculture Policy, agri-environmental programme

Synopsis. Współcześnie ochrona środowiska przyrodniczego realizowana jest nie tylko w granicach wyznaczonych obszarów chronionych. Niekwestionowana jest konieczność jej realizacji na terenach wiejskich i rolniczych. Wprowadzenie odpowiednich instrumentów polityki rolnej Unii Europejskiej daje realną szansę na wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Obowiązkowym instrumentem ochrony środowiska na obszarach wiejskich w państwach Wspólnoty są programy rolnośrodowiskowe. W opracowaniu zamieszczono krótką charakterystykę ewolucji WPR UE w odniesieniu do aspektów środowiskowych oraz przedstawiono zainteresowanie rolników programem rolnośrodowiskowym w pierwszych latach jego realizacji (2004-2006), i w kolejnym okresie programowania (2007-2013).

Wstęp

Środowisko przyrodnicze było i jest podstawą bytu człowieka. Zatem, w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej podlega nieustannemu przeobrażeniu. Działalność ta oraz zachodzące zmiany cywilizacyjne nie pozostają bez wpływu na stan środowiska przyrodniczego przynosząc również określone negatywne efekty, przejawiające się w pogorszeniu czy dewastacji środowiska.

Licznym zagrożeniom poddawane są także ekosystemy wiejskie. Ich źródła tkwią w działalności prowadzonej na obszarach wiejskich, w tym niewątpliwie w rolnictwie [Woś, Zegar 2002].

Aktualnie ochrona środowiska w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zyskała na znaczeniu. Coraz wyraźniej wskazywane zagrożenie dla środowiska przyrodniczego ze strony intensyfikowanej produkcji rolniczej, niedostateczna świadomość mieszkańców wsi w zakresie potrzeby jego ochrony i zachowania zasobów i walorów, jak również dostrzeżenie ich roli jako podmiotów realizujących, oprócz funkcji produkcyjnych, także przyrodnicze i kulturowe znalazły odzwierciedlenie w obserwowanej tendencji do coraz szerszego uwzględniania problematyki środowiskowej w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej.

Jednym z narzędzi wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ukierunkowanym na ochronę zasobów przyrodniczych, a zarazem umożliwiającym uzyskanie korzyści ekonomicznych i społecznych są wdrażane na terenie Unii Europejskiej programy rolnośrodowiskowe.

Ochrona środowiska w polityce rolnej Unii Europejskiej

W sformułowanych w artykule 39 Traktatu Rzymskiego celach Wspólnej Polityki Rolnej podkreślono jej ukierunkowanie na zwiększenie dochodów osób pracujących w rolnictwie, stabilizację rynku produktów rolnych oraz zwiększenie ich konkurencyjności. Realizacja przyjętego kierunku spowodowała niezaprzeczalnie oprócz korzyści również negatywne konsekwencje m.in. w postaci rosnących kosztów produkcji i systematycznie narastającej degradacji środowiska naturalnego. Wśród pierwszych nielicznych przejawów uwzględniania problematyki środowiskowej w polityce rolnej UE należy wymienić: ustanowienie płatności kompensacyjnych dla obszarów o niekorzystnych warunkach dla rozwoju rolnictwa oraz wprowadzenie zachęt dla przestrzegania ochrony środowiska na obszarach wrażliwych [Liro 2000]. W wyniku zmiany realiów gospodarczych i dużej degradacji środowiska oraz coraz wyraźniejszego podkreślania roli rolnika jako konserwatora przyrody nastąpiło przeorientowanie polityki rolnej Wspólnoty. Kraje Unii Europejskiej dotknięte

skutkami intensywnego rolnictwa dostrzegły potrzebę szerszego uwzględniania aspektów środowiskowych w polityce rolnej. Wprowadzono narzędzia i instrumenty WPR nakierowane na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W przeprowadzonej w 1992 roku reformie WPR (reforma Mc Sharyego) znalazły się propozycje dotyczące modyfikacji funduszy strukturalnych, ograniczenia poziomu produkcji, systemu odłogowania oraz tzw. środków towarzyszących WPR. W ramach wprowadzonych środków towarzyszących zawarto między innymi zalesianie użytków rolnych oraz programy rolnośrodowiskowe, dotyczące metod produkcji zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska [Hadyńska, Łuczka-Bakuła 2003, Wilkin 2003].

Pakiet kolejnych zmian polityki rolnej Wspólnoty został zawarty w dokumencie Agenda 2000. Został on przyjęty w 1999 roku. Wymieniony dokument podtrzymał kierunki zapoczątkowane w reformie z 1992 roku oraz dał początek kompleksowym działaniom na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. W koncepcję tak rozumianego rozwoju zostały włączone działania sprzyjające ochronie środowiska rolniczego: zalesienia, rolnośrodowiskowe, czy też wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa (LFA). Z działaniami na rzecz środowiska przyrodniczego zostały powiązane płatności [Niewęgłowska 2005].

Kolejne zmiany WPR ukierunkowane zostały na dążenie do wsparcia nie tylko rolnictwa, ale i długookresowego rozwoju obszarów wiejskich, a przyjęte w kolejnych latach rozwiązania zmierzały w kierunku komplementarności dwóch filarów WPR [Wigier 2007].

Programy rolnośrodowiskowe instrumentem finansowym Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie

Jednym z ważniejszych działań na rzecz wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich stosowanym w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest program rolnośrodowiskowy. Powstał on w celu ograniczenia niekorzystnego wpływu rolnictwa na środowisko, zatem jego podstawowym zadaniem jest zachęcenie rolników do stosowania metod produkcji, które uwzględniają ochronę środowiska naturalnego. Program opiera się na udzielaniu wsparcia finansowego producentom rolnym, którzy dobrowolnie zobowiążą się do świadczenia usług na rzecz ochrony przyrody i zachowania dobrego stanu środowiska, wykraczających poza dobrą praktykę rolniczą. Płatności mają równoważyć utracone dochody w wyniku przestawienia gospodarki na ekstensywne metody produkcji rolnej, zrekompensować dodatkowo poniesione koszty [Liro 2000].

Program rolnośrodowiskowy jest wdrażany od 1993 roku. Udział krajów członkowskich Wspólnoty w realizacji programu jest obligatoryjny, jednak każdy kraj uzyskał prawo przyjmowania odpowiednich dla swoich potrzeb zasad organizacji programów oraz wielkości rekompensat finansowych przynoszonych rolnikom za świadczone przez nich usługi środowiskowe [Niewęgłowska 2005].

Polska jako członek Unii Europejskiej została objęta obowiązkiem wdrożenia i stosowania programu rolnośrodowiskowego. W pierwszym okresie programowania program rolnośrodowiskowy stanowił jedno z działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (działanie 4) opracowanego na lata 2004-2006. Rolnik mógł podjąć się realizacji od jednego do trzech z wymienionych poniżej pakietów [Dobrzyńska i in. 2004]:

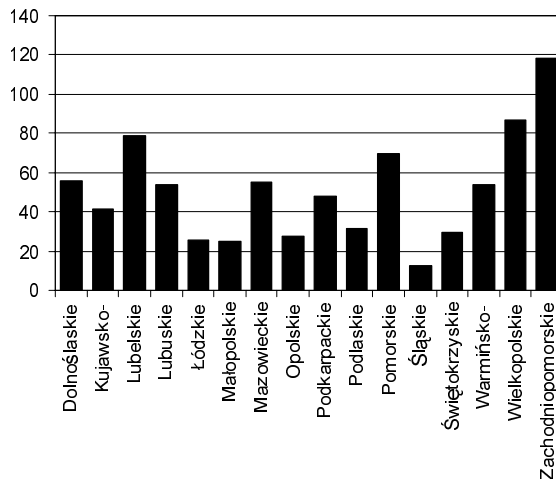
- rolnictwo zrównoważone (SO1), polegające na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i prowadzeniu właściwego następstwa roślin,
- rolnictwo ekologiczne (SO2), polegające na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego,
- utrzymanie łąk ekstensywnych (PO1), związane z przywróceniem lub kontynuacją wykaszania traw na łąkach jednokośnych o wysokich walorach przyrodniczych, zagrożonych degradacją,
- utrzymanie pastwisk ekstensywnych (PO2), zakładające przywrócenie lub zachowanie ekstensywnego wypasu zwierząt na półnaturalnych pastwiskach w sposób umożliwiający utrzymanie walorów przyrodniczych i miejsc występowania gatunków roślin i zwierząt zagrożonych wyginięciem,
- ochrona gleb i wód (KO1), polegające na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym,
- tworzenie stref buforowych (KO2), zakładający tworzenie 2 lub 5 metrowych pasów zadawnionych na granicy gruntów rolnych ze zbiornikami wód powierzchniowych, z terenami intensywnie użytkowanymi rolniczo w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko i ochrony siedlisk wrażliwych,
- ochronę rodzimych ras zwierząt gospodarskich, polegającą na hodowli ras bydła, koni, owiec zagrożonych wyginięciem.

Rolnictwo ekologiczne, ochrona wód i gleb, strefy buforowe oraz ochrona rodzimych ras zwierząt gospodarskich to pakiety przeznaczone do realizacji na terenie całego kraju, zaś pozostałe pakiety realizowano w tzw. strefach priorytetowych, czyli na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych zagrożonych degradacją, obejmujących w skali kraju 770,8 tys. ha.

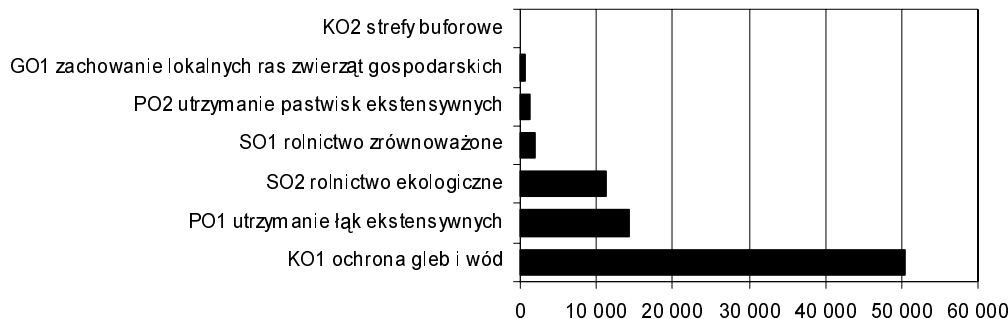
Podstawowymi warunkami uczestnictwa w programie było m.in. posiadanie planu działalności rolnośrodowiskowej wykonanego przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego, a także przestrzeganie zasad zwykłej dobrej praktyki rolnej na terenie całego gospodarstwa [Plan...2004].

Z pomocy finansowej w ramach Działania 4 Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt w ramach PROW 2004-2006 skorzystało łącznie 70 600 producentów rolnych. Największą grupę stanowili rolnicy z województwa lubelskiego (10 907) oraz wielkopolskiego (7030), najmniejszą zaś producenci rolni z województwa śląskiego (1261). Łącznie do końca 2008 roku w ramach wymienionego działania beneficjenci otrzymali pomoc w wysokości przekraczającej 814 mln zł. Największa pula środków finansowych trafiła do rolników z województwa zachodniopomorskiego – ponad 14% i z województwa wielkopolskiego – ponad 10% ogólnej kwoty. Z kolei, najmniej środków wypłacono wnioskodawcom z województwa śląskiego (1,56% ogólnej kwoty).

Analizując wielkość powierzchni objętych wsparciem należy stwierdzić, że największy obszar wystąpił w województwie zachodniopomorskim (147 970 ha) oraz wielkopolskim (114 233 ha). Najmniej gruntów związanych z realizacją programu znalazło się w granicach województwa śląskiego (19 191 ha) i małopolskiego (26 429 ha). W ramach PROW 2004-2006 łącznie w ciągu trzech kampanii wypłacono pomoc dla 1 068 872 ha użytków rolnych. Najpopularniejszy wśród rolników okazał się pakiet K01 – ochrona gleb i wód. Ponad 63% beneficjentów partycypowało w tym pakiecie w skali kraju (najwięcej z województwa lubelskiego – 8 447). Dużym zainteresowaniem cieszyły się również pakiety S02 (rolnictwo ekologiczne – 11 278) i P01 (utrzymanie łąk ekstensywnych – 14 213). W przypadku pakietu P01 wyraźnie najchętniej przystępowali do jego realizacji rolnicy z województwa lubelskiego. Z kolei, w odniesieniu do pakietu rolnictwo ekologiczne w największym stopniu deklarację realizacji składali producenci rolni z województwa małopolskiego. Najmniejsze zainteresowanie obserwowano w udziale rolników w pakiecie K02 (strefy buforowe – 76). Programy rolnośrodowiskowe są również realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wie-



Rysunek 1. Wykorzystanie środków z PROW 2004-2006 w działaniu Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt w podziale na województwa (mln zł)
Źródło: opracowanie na podstawie Wstępna analiza... 2009.



Rysunek 2. Liczba pakietów zadeklarowanych do realizacji na podstawie złożonych wniosków
Źródło: opracowanie na podstawie Wstępna analiza... 2009

skich na lata 2007-2013. Część pakietów jest kontynuowanych, ale pojawiły się również nowe pakiety związane z ochroną środowiska przyrodniczego na terenach wiejskich. W ramach działania wyróżniono następujące pakiety: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ekstensywne trwałe użytki zielone, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarem Natura 2000, zachowanie 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 z pakietów rolnośrodowiskowych przewidziano możliwość realizacji wariantów rolnośrodowiskowych. W działaniu „Program rolnośrodowiskowy” rolnicy mogą realizować w swoim gospodarstwie dowolną liczbę pakietów. Jednak nie można realizować jednocześnie pakietu rolnictwo zrównoważone i pakietu rolnictwo ekologiczne, którego nie można również łączyć z pakietem ochrona gleb i wód. Pozostałe pakiety mogą być łączone. Ponadto, pakiety 3, 4 i 5 nie mogą być realizowane na tej samej powierzchni [Plan...2007].

Alokacja środków pomocowych, na okres 2007-2013, w ramach działania Program rolnośrodowiskowy została określona na poziomie 2 303 750 000 euro, zaś przewidywana liczba beneficjentów wynosi 200 000 [PROWięści 2009].

W kampanii 2008 producenci rolni złożyli 21 676 wniosków, na łączną kwotę 182 706 958,02 zł. Wydano ponad 20 tys. decyzji przyznających wsparcie, zaś kwota zrealizowanych płatności osiągnęła wielkość 156 856 076, 34 tys. zł. Najwięcej wniosków wpłynęło z terenu Lubelszczyzny (bliżej 11% wszystkich złożonych wniosków) oraz województw: wielkopolskiego prawie 10%, kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego po ok. 9,5%, natomiast najmniej w województwach opolskim i śląskim odpowiednio: ok. 1 i 1,3% wszystkich złożonych wniosków. W kampanii 2009 do końca marca bieżącego roku wpłynęło 4144 wniosków na łączną kwotę 25 989 624,91 zł. Największą liczbę wniosków o płatności rolnośrodowiskowe złożyli rolnicy w województwie małopolskim (554). Ponad 20-krotnie mniej tego rodzaju wniosków wpłynęło w województwie, które uplasowało się na ostatnim miejscu w kraju pod względem złożonych wniosków (tab. 1).

Ponadto, pozostałe do sfinansowania zobowiązania w zakresie pomocy przyznanej na wsparcie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt w ramach PROW 2004-2006 zostały przeniesione na ciężar finansowania w PROW 2007-2013. Do końca marca 2009 roku z tytułu zobowiązań za okres 2004-2006 zrealizowano płatności w wysokości 1 309 311 851,50 zł.

Tabela 1. Stopień realizacji Działania Program rolnośrodowiskowy PROW 2007-2013

Województwo	Kampania 2008			Kampania 2009		
	liczba złożonych wniosków	wnioskowana kwota pomocy [zł]	liczba wydanych decyzji	liczba złożonych wniosków	wnioskowana kwota pomocy [zł]	liczba wydanych decyzji
Dolnośląskie	847	9 481 151,42	777	7 235 957,61	101	1 098 294,35
Kujawsko-Pomorskie	2 054	20 559 332,94	1 952	19 024 471,14	385	3 288 805,20
Lubelskie	2 335	13 637 794,43	2 227	12 436 107,15	457	2 184 719,49
Lubuskie	529	7 782 579,77	494	6 870 076,85	45	451 256,65
Łódzkie	905	3 591 788,95	831	2 924 462,54	156	807 097,10
Małopolskie	1 606	8 537 779,73	1 527	7 707 267,32	554	2 693 987,05
Mazowieckie	2 047	15 499 425,89	1 864	11 017 512,27	357	1 591 443,95
Opolskie	227	2 069 674,20	210	1 792 972,09	26	109 522,40
Podkarpackie	1 597	7 906 540,30	1 513	6 649 180,44	424	1 595 674,51
Podlaskie	1 686	12 806 335,62	1 648	11 900 837,39	487	3 437 674,60
Pomorskie	1 335	15 342 974,36	1 250	13 405 882,10	170	1 567 521,85
Śląskie	282	2 090 850,98	254	1 474 471,49	30	218 665,90
Świętokrzyskie	1 884	7 188 874,56	1 736	6 091 386,41	423	1 420 604,95
Warmińsko-mazurskie	1 205	19 735 753,03	1 141	18 353 488,97	187	2 020 678,32
Wielkopolskie	2 096	17 254 851,53	1 982	13 779 366,30	231	1 375 879,39
Zachodniopomorskie	1 041	19 221 25,31	958	16 192 636,27	111	2 127 799,20
Razem	21 676	182 706 958,02	20 364	156 856 076,34	4 144	25989624,91

Źródło: opracowanie na podstawie System Informacji Zarządczej ARiMR 2009.

Podsumowanie

Program rolnośrodowiskowy jest instrumentem, który integruje ochronę środowiska ze Wspólną Polityką Rolną. Jego podstawowym przesłaniem jest zachowanie walorów przyrody i krajobrazu wsi.

Program mający na celu poprawę środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, zwłaszcza promocję systemów gospodarowania zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska, jego kształtowaniem, zachowaniem różnorodności biologicznej na terenach wiejskich zaczął być realizowany w 2005 roku (poza pakietem S02, który uruchomiono we wrześniu 2004 roku). Mimo występujących trudności wynikających z występującej znacznej ilości pakietów i wariantów, konieczności uczestnictwa w przygotowaniu wniosków doradcy rolnośrodowiskowego, a także istotnego ograniczenia terytorialnego wynikającego z wprowadzenia tzw. stref priorytetowych, program rolnośrodowiskowy cieszył się znacznym zainteresowaniem producentów rolnych, o czym świadczy pula złożonych wniosków i wielkość zrealizowanych płatności. Najpopularniejsze wśród rolników w pierwszym okresie realizacji programu okazały się pakiety K01 ochrona gleb i wód, P01 utrzymanie łąk ekstensywnych i S02 rolnictwo ekologiczne.

Program ten okazał się niezbędnym instrumentem ochrony środowiska na obszarach wiejskich, czego potwierdzeniem jest jego wdrażanie w kolejnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na okres lat 2007-2013, w którym wprowadzono 9 pakietów rolnośrodowiskowych.

Należy podkreślić, iż programy rolnośrodowiskowe spełniają również istotną funkcję edukacyjną, a ich wdrażanie na terenie kraju przyczynia się do upowszechniania zasad dobrej praktyki rolnej oraz podnoszenia świadomości ekologicznej ludności wiejskiej.

Literatura

- Dobrzyńska N., Jobda M., Klisowska A., Liro A., Szemplińska M.** 2004: Przewodnik po Krajowym Programie Rolnośrodowiskowym. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, s. 9-22.
- Hadyńska A., Łuczka-Bakula W.** 2003: Polityka środowiskowa w rozwoju obszarów wiejskich w aspekcie przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. *Roczniki Naukowe SERiA*, Olsztyn, t. V, z. 4, s. 95-100.
- Liro A.** 2000: Ochrona środowiska w rolnictwie. FAPA, Warszawa, s. 6-20.
- Niewęglowska G.** 2005: Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolno środowiskowego. IERiGŻ, Warszawa, 49-50.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2004: MRiRW, Warszawa, s. 122-129.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007: MRiRW, Warszawa, s. 246-258.
- PROWieści, Miesięcznik dotyczący Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, marzec 2009, s. 17-18. System Informacji Zarządczej. 2009: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa.
- Wigier M.** 2007: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej oraz kierunki jej modyfikacji. Studia i Raporty IUNG-PIB, Puławy, zeszyt 7, s. 22.
- Wilkin J.** 2003: Podstawy strategii zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Warszawa, s. 241.
- Woś A., Zegar S.** 2002: Rolnictwo społecznie zrównoważone. IERiGŻ, Warszawa, s. 48-49.
- Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2009: Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa, część 1, s. 3-26, cz. 2, s. 16-18.

Summary

Nowadays natural environment protection is realized not only within delimited borders of protected areas but there is also a necessity to realize environment protection on country and rural areas. Implementation of proper European Union's rural policy instruments gives real chance for multifunctional and differentiated development of rural areas. Rural-environmental programs are obligatory instruments of environment protection on rural areas of Community. This paper shortly identifies and characterizes the evolution of EU's attitudes and interest with above mentioned program in first years of its realization (2004-2006) and in successive programming years.

Adres do korespondencji:

dr inż. Barbara Bujanowicz-Haraś, dr Armand Kasztelan
 Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
 Katedra Ekonomiki i Organizacji Agrobiznesu
 ul. Akademicka 13, 20-934 Lublin
 tel. (0 81) 461 00 61 wew. 157
 e-mail: barbara.bujanowicz-haras@up.lublin.pl
 e-mail: armand.kasztelan@up.lublin.pl