

## OCENA WPLYWU WYBRANYCH PROGRAMÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA ROLNICTWO W POLSCE W LATACH 2004-2011

*Magdalena Czyżykowska*

Katedra Ekonomiki i Doradztwa w Agrobiznesie Uniwersytetu Techniczno-Przyrodniczego  
w Bydgoszczy

Kierownik: prof. dr inż. Sławomir Zawisza

Słowa kluczowe: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód, ONW, JPO, absorpcja środków unijnych, WPR

*Key words: sustainable agriculture, soil and water protection, LFA, SAPS, absorption of EU funds, CAP*

**S y n o p s i s.** W pracy skoncentrowano się na ocenie potencjalnego wpływu wybranych programów WPR na rolnictwo w Polsce w latach 2004-2011. Analizowano powszechność wdrożenia oraz realną wartość transferów pakietów rolnictwo zrównoważone (RZ) i ochrona gleb i wód (OGiW) programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) oraz płatności bezpośrednich (JPO) i ONW. Płatności bezpośrednie, ze względu na duży zasięg oddziaływania (87% gospodarstw uprawnionych), dominujący poziom transferowanych kwot i wymaganą zasadę zgodności środowiskowej (*cross-compliance*) miały relatywnie największe potencjalne oddziaływanie środowiskowe. Ważne znaczenie miały również płatności ONW (70% gospodarstw z ogółu gospodarstw uprawnionych). Programy rolnośrodowiskowe ze względu na relatywnie małe upowszechnienie oraz niski poziom transferowanych kwot nie mogły mieć potencjalnie dużego wpływu na rolnictwo w Polsce. Należy przypuszczać, że małe zainteresowanie niektórymi programami było powodowane niską i relatywnie malejącą atrakcyjnością stawek płatności.

### WSTĘP

Wspólna polityka rolna (WPR) od początku swego istnienia charakteryzowała się dużą elastycznością i zdolnością adaptacji do zmiennych uwarunkowań na rynkach rolnych oraz w innych sektorach gospodarki. Pomimo ciągłych dostosowań, polityka ta zawsze opierała się na jasnych założeniach i uwzględniała potrzeby nie tylko rolnictwa, lecz także całego społeczeństwa. Wiązało się to niejednokrotnie z wprowadzaniem znaczących zmian kształtu i instrumentarium WPR [Poczta 2010, Łopaciuk 2011].

Rozwój WPR był nie tylko wynikiem zmian, jakim ulegało rolnictwo, lecz również odpowiedzią na wymagania całego społeczeństwa, szczególnie w zakresie troski o higienę i bezpieczeństwo żywności oraz właściwe traktowanie zwierząt. Zauważono, że rolnictwo odgrywa bardzo ważną rolę w utrzymaniu dobrego stanu środowiska naturalnego. Od lat 90. XX w. rozpoczęto „zazielenianie” wspólnej polityki rolnej – transfery środków

publicznych do rolnictwa w coraz większym stopniu zaczęły nabierać charakteru zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz przyrody i krajobrazu, które stanowią dobra publiczne. Choć funkcje te przynoszą korzyści całemu społeczeństwu, wymagają one od rolników większych nakładów finansowych. Trudnym i rodzącym konflikty zadaniem jest godzenie ekonomicznych interesów gospodarstw rolnych z wymaganiami formułowanymi przez politykę krajową i unijną w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt [Bołtromiuk 2012, Brodzińska 2009, Niewęglowska 2005, Wilkin 2012].

Zakres definiowania wymogów obowiązkowych i opracowania instrumentów wspierających ład środowiskowy zależy od wewnętrznych uwarunkowań dotyczących rolnictwa oraz obszarów wiejskich w poszczególnych państwach członkowskich. Z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych w Polsce zastrzeżenia może budzić dystrybucja środków finansowych działań PROW. Szczególnie ważne wydaje się, że w wykorzystywaniu środków unijnych nadmierny nacisk kładzie się na absorpcję funduszy, a mniej uwagi poświęca się kwestiom ich odpowiedniej alokacji i efektywności [Wilkin 2012, s. 12].

Spośród wszystkich wdrożonych w Polsce instrumentów unijnego wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa korzystne potencjalne oddziaływanie na środowiskowo ma przede wszystkim program rolnośrodowiskowy (PRŚ), a pośrednio także wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) i płatności bezpośrednich [Bołtromiuk 2011, Sadłowski 2011]. Programy te wdrażane są na terenie całego kraju i są adresowane do najszerszej grupy rolników<sup>1</sup>.

Istota programu rolnośrodowiskowego polega na zachowaniu różnorodności biologicznej i ochronie specyficznych siedlisk oraz przechodzeniu na ekologiczne i zrównoważone metody produkcji. W ramach tego programu rolnik może podjąć się wdrażania przez 5 kolejnych lat wybranych przez siebie pakietów, które mają stanowić finansową zachętę do dobrowolnego świadczenia usług na rzecz przyrody. Z kolei płatności bezpośrednie (JPO) i ONW mają przeciwdziałać porzucaniu użytkowania rolniczego gruntów [Sobczyński 2012]. Ważnym celem tych działań jest również promocja systemów gospodarowania przyjaznych dla środowiska, które nie niszczą naturalnej bioróżnorodności [Bołtromiuk 2010, Marcysiak, Marcysiak 2008, Niewęglowska 2009]. Warunkiem dużego potencjalnego wpływu programu jest jego masowe wdrożenie i znaczny poziom transferowanych kwot.

Pierwsza perspektywa finansowania obszarów wiejskich w Polsce obejmowała okres 2004-2006, a następna ustanowiona na lata 2007-2013. Po upływie kilku lat realizacji można po raz pierwszy podjąć pełniejszą próbę oceny efektów wsparcia programami unijnymi rolnictwa i obszarów wiejskich oraz określić wnioski i wyzwania dla przyszłych działań [Bański i in. 2009].

Dla właściwej oceny instrumentów polityki ekologicznej podstawowe znaczenie ma inwentaryzacja zasobów i walorów środowiska na początku wdrażania określonego działania, aby można było prowadzić długofalową ocenę jego efektów. Ze względu na brak ilościowych raportów zasobów środowiska, obiektywnych mierników i wskaźników bezpośredniej oceny oddziaływania rolnictwa na środowisko oraz relatywnie długi okres ujawniania się efektów środowiskowych diagnozę opiera się głównie na ocenie pośredniej, czyli potencjalnego, a nie rzeczywistego, wpływu na efekty środowiskowe. Polega ona głównie na wykorzystaniu ramowych wskaźników wdrażania poszczególnych działań, wyrażających skalę wykorzystania dostępnych funduszy i liczbę składanych wniosków [Bołtromiuk 2010].

<sup>1</sup> Jednym z podstawowych warunków formalnych uczestniczenia w programach jest powierzchnia gospodarstwa powyżej 1 ha UR.

Głównym celem pracy jest ocena potencjalnego wpływu wybranych programów WPR na rolnictwo w Polsce w latach 2004-2011. Analizowano powszechność wdrożenia oraz realną wartość transferów pakietów rolnictwo zrównoważone (RZ) i ochrona gleb i wód (OGiW) programu rolnośrodowiskowego (PRŚ) oraz płatności bezpośrednich (JPO) i ONW. Podjęto również próbę wyjaśnienia przyczyn małego zainteresowania rolników niektórymi z tych programów.

## METODA I MATERIAŁ BADAWCZY

W pracy skoncentrowano się na ocenie czterech programów WPR: rolnictwo zrównoważone (RZ), ochrona gleb i wód (OGiW), jednolite płatności obszarowe (JPO) oraz płatności ONW, co wynikało z tego, że są one adresowane do najszerszej grupy rolników, dzięki czemu możliwe jest odniesienie i porównywanie otrzymanych wyników. Do badań wykorzystano dane udostępnione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie<sup>2</sup> oraz informacje publikowane przez GUS.

Na podstawie danych dotyczących liczby złożonych wniosków określono zainteresowanie rolników realizacją wybranych działań WPR w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 z podziałem na województwa. Wyliczono udział gospodarstw uczestniczących w działaniu RZ, OGiW oraz JPO w odniesieniu do ogółu gospodarstw uprawnionych do korzystania ze wsparcia. Liczbę gospodarstw uprawnionych do wsparcia z tytułu położenia na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oszacowano na podstawie udziału ONW w powierzchni użytków rolnych ogółem<sup>3</sup>.

Do określenia szacunkowej liczby uprawnionych do korzystania z wybranych programów WPR posłużyły dane z Powszechnego Spisu Rolnego 2010 r. Taki wybór miał wpływ na dalszą interpretację wyników. W 2002 roku liczba gospodarstw powyżej 1 ha UR w Polsce była o 20% większa niż w roku 2010. Przyjęcie jako podstawy porównań liczby gospodarstw z 2002 r. skutkowałoby narastającym zaniżaniem ocen zainteresowania rolników programami w odniesieniu do ostatnich lat badanego okresu.

Za pomocą rocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych obliczono realne kwoty wsparcia oraz realne stawki płatności na ha wybranych programów skierowanych do gospodarstw powyżej 1 ha UR [*Roczne ...* 2012].

Zastosowano metody analizy szeregów statystycznych, metody analizy pionowej i poziomej, a także wizualizację za pomocą wykresów.

<sup>2</sup> Wniosek z dnia 9.03.2012 r. - znak sprawy DPiS – 052-31/WliP-PZA/12 o udostępnienie danych w zakresie liczby złożonych wniosków, wydanych decyzji o płatnościach oraz kwocie przyznanej pomocy w ramach realizacji działania „Program rolnośrodowiskowy” (pakiet: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód), płatności bezpośrednie oraz „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” dla kampanii 2004-2011 z podziałem na województwa.

<sup>3</sup> W Polsce jako ONW zostało sklasyfikowane około 11 mln ha UR, które według różnych źródeł stanowiły od 55,4 do 66,5% powierzchni krajowych użytków rolnych (od 26,0% w woj. opolskim do 97,6% w woj. podlaskim) [*Wstępna...2009*, Stuczyński i in. 2007, Czapiewski i in. 2006]. Wykorzystując te informacje, oszacowano liczbę gospodarstw położonych na ONW, np. jeżeli w Polsce gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha było 1562605, to gospodarujących na ONW 1039132 (1562605 x 0,665). Określenie liczby gospodarujących na obszarach ONW jest trudne i nieprecyzyjne. W ramach prezentacji wyników standardowych FADN stosuje się założenie metodyczne, że jeżeli gospodarstwo ma powyżej 50% ONW, to jest zaliczane do funkcjonujących w niekorzystnych warunkach [*Overview... 2008, Farm... 2012*].

## WYNIKI BADAŃ

Ocenę potencjalnego wpływu wybranych programów WPR rozpoczęto od oceny zainteresowania nimi wśród rolników. Pakiet rolnośrodowiskowy RZ ma zachęcać do zrównoważonego systemu gospodarowania, który polega na połączeniu różnych metod produkcji z nawożeniem, wielkością uzyskiwanego planu, efektami ekonomicznymi, społecznymi i ochroną środowiska. Biorąc pod uwagę zasięg pakietu, nie należy spodziewać się szybkiego popularyzowania rozwoju rolnictwa zrównoważonego. W pierwszym okresie finansowania zainteresowanie pakietem RZ było niewielkie. W 2005 roku zaledwie 7 na 10 tys. uprawnionych gospodarstw rolnych uczestniczyło w tym pakiecie. Liczba gospodarstw uczestniczących w pakiecie RZ wzrosła w 2006 roku do około 11, a w 2007 roku do 14 na 10 tys. [Czyżykowska 2012a]. Łączna liczba gospodarstw realizujących ten pakiet w 2007 roku<sup>4</sup> wyniosła 5220, co w skali kraju stanowiło zaledwie 0,33% gospodarstw rolnych uprawnionych do korzystania z tego wsparcia (tab. 1.). Potwierdzają to badania innych autorów [Barwicki 2007, Bołtromiuk 2011, Brodzińska 2009], którzy tłumaczą, że mniejsze zainteresowanie tym pakietem mogło być spowodowane ograniczeniem wdrażania RZ wyłącznie do stref priorytetowych i niską wysokością płatności w przeliczeniu na jeden hektar upraw rolnych. W PROW 2007-2013 rolnicy wnioskowali o możliwość realizacji tego pakietu średniorocznie w jednym gospodarstwie na 100 z ogółu uprawnionych

Tabela 1. Udział gospodarstw realizujących pakiet RZ w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR z podziałem na województwa w latach 2004-2011

Województwo	Liczba gospodarstw powyżej 1 ha UR	Udział w roku <sup>a</sup> [%]						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dolnośląskie	63 462	0,09	0,20	0,36	0,61	0,97	1,37	2,09
kujawsko-pomorskie	67 914	0,32	0,72	1,17	3,17	6,64	12,07	19,14
lubelskie	189 874	0,03	0,08	0,13	0,30	0,57	1,16	2,32
lubuskie	23 516	0,02	0,06	0,11	0,31	0,59	1,37	2,62
łódzkie	134 448	0,01	0,04	0,06	0,14	0,26	0,55	0,99
małopolskie	162 275	0,03	0,07	0,13	0,32	0,59	0,90	1,25
mazowieckie	237 658	0,03	0,08	0,16	0,34	0,62	1,03	1,59
opolskie	28 479	0,04	0,09	0,14	0,31	0,82	2,61	5,78
podkarpackie	145 172	0,22	0,49	0,83	1,38	2,06	2,63	3,36
podlaskie	86 013	0,07	0,17	0,28	0,63	1,10	1,70	2,52
pomorskie	42 840	0,31	0,71	1,17	2,47	4,22	7,34	11,87
śląskie	77 627	0,02	0,04	0,06	0,12	0,21	0,33	0,56
świętokrzyskie	103 130	0,15	0,38	0,64	1,18	1,87	2,60	3,58
warmińsko-mazurskie	44 403	0,37	0,92	1,68	3,00	4,75	6,77	9,28
wielkopolskie	123 893	0,02	0,06	0,10	0,38	0,83	1,67	3,11
zachodniopomorskie	31 901	0,14	0,31	0,54	1,29	2,23	3,94	6,33
Polska	1 562 605	0,08	0,19	0,33	0,71	1,27	2,12	3,35

<sup>a</sup> W 2004 roku ARiMR nie przyjmowała wniosków w ramach pakietu RZ.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR [Materiały... 2012].

<sup>4</sup> Dopiero od 2008 roku realizowany był nowy program rolnośrodowiskowy na lata 2007-2013.

[Czyżykowska 2012a]. W 2011 roku ze wsparcia RZ korzystało 52,4 tys. gospodarstw, co stanowiło 3,35% gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR w Polsce (tab. 1.). W stosunku do ogółu uprawnionych (1,5 mln gospodarstw powyżej 1 ha), wartość ta ma jednak znaczenie symboliczne.

W latach 2004-2011 wystąpiło duże, trwale się utrzymujące, zróżnicowanie w zainteresowaniu z pakietem RZ między województwami. Dobitnie ten problem ilustruje porównanie danych z województw kujawsko-pomorskiego i pomorskiego z danymi dla województw: małopolskiego oraz śląskiego. W ujęciu regionalnym największy udział gospodarstw objętych pakietem RZ był w województwie kujawsko-pomorskim (19% gospodarstw) oraz pomorskim (prawie 12% gospodarstw), natomiast najmniejszy – w województwie łódzkim (około 1%) i śląskim (jedynie 0,6% gospodarstw powyżej 1 ha UR).

W programie rolnośrodowiskowym w PROW 2004-2006 największą popularnością cieszył się pakiet OGiW [Barwicki 2007, Bołtroski 2011, Brodzińska 2009]. Pakiet ten polega na stosowaniu wsiewek poplonowych oraz międzyplonów. Z badań wynika, że jedynie w 2005 roku gospodarstw realizujących ten pakiet było mniej niż 1% z ogółu uprawnionych gospodarstw powyżej 1 ha UR. W pozostałych latach zainteresowanie pakietem rosło i wyniosło znacznie powyżej 3% gospodarstw z ogółu jeszcze nieuczestniczących [Czyżykowska 2012a]. Pomimo iż z każdym kolejnym rokiem nowych gospodarstw przybywało, to w skali kraju w 2011 roku udział gospodarstw realizujących pakiet OGiW wyniósł 19% (ponad 304 tys. gospodarstw) z ogółu uprawnionych do korzystania z wsparcia (tab. 2.).

Tabela 2. Udział gospodarstw realizujących pakiet OGiW w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR z podziałem na województwa w latach 2004-2011

Województwo	Liczba gospodarstw powyżej 1 ha UR	Udział gospodarstw w roku <sup>a</sup> [%]						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dolnośląskie	63 462	0,59	2,37	4,85	7,58	10,46	12,70	13,24
kujawsko-pomorskie	67 914	1,78	4,70	9,81	16,40	24,14	31,09	37,38
lubelskie	189 874	1,04	3,98	8,52	13,63	19,31	24,30	26,99
lubuskie	23 516	3,29	9,19	16,49	23,97	31,55	34,56	33,90
łódzkie	134 448	0,89	2,86	6,38	10,12	14,06	17,04	18,45
małopolskie	162 275	0,18	0,67	1,65	2,78	4,07	5,23	5,98
mazowieckie	237 658	0,34	1,40	3,30	5,40	7,75	9,92	11,17
opolskie	28 479	3,10	9,09	16,29	23,96	31,98	36,02	36,20
podkarpackie	145 172	0,21	0,98	2,16	3,55	5,10	6,56	7,26
podlaskie	86 013	0,47	1,74	4,71	8,23	12,28	16,33	19,62
pomorskie	42 840	3,81	9,71	18,67	28,72	39,30	45,88	50,40
śląskie	77 627	0,23	0,98	2,32	3,74	5,24	6,54	7,15
świętokrzyskie	103 130	0,66	3,44	7,64	12,39	17,55	22,27	24,03
warmińsko-mazurskie	44 403	1,04	3,63	7,36	11,90	17,00	21,44	24,38
wielkopolskie	123 893	1,42	4,63	9,58	15,47	21,77	26,65	29,50
zachodniopomorskie	31 901	4,10	10,22	18,33	27,46	36,79	40,95	41,93
Polska	1 562 605	0,91	3,02	6,36	10,15	14,29	17,63	19,48

<sup>a</sup> W 2004 roku ARiMR nie przyjmowała wniosków w ramach pakietu OGiW.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR [Materiały... 2012].

Należy zwrócić uwagę na zróżnicowane zainteresowanie realizacją pakietu OGiW między województwami (tab. 2.). W latach 2005-2011 największą liczbą gospodarstw realizujących pakiet OGiW charakteryzowały się województwa: pomorskie (21,6 tys. gospodarstw, czyli 50,4% ogółu) i kujawsko-pomorskie (25,4 tys., tj. 37,4% gospodarstw). Z kolei najmniej gospodarstw uczestniczyło w województwie śląskim (5,6 tys., czyli 7,1% ogółu) oraz małopolskim (9,7 tys., tj. około 6% gospodarstw).

Ochrona krajobrazu polega na utrzymaniu jego dotychczasowych wartości, tak naturalnych, jak wytworzonych przez człowieka, przez prawidłowy sposób gospodarowania. W Europie obcujemy z agroekosystemami rolniczymi, które przez wiele dziesięcioleci poddawane były stałemu oddziaływaniu agrotechnicznemu. Płatności ONW są ukierunkowane zarówno na cele społeczne, gospodarcze, jak i środowiskowe, współtworząc instrumentarium szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska. Otrzymane wsparcie wiąże się ze zobowiązaniem do przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej oraz utrzymaniem lub przywróceniem rolniczego użytkowania gruntów przez co najmniej 5 lat [Bołtromiuk 2011, Czapiewski i in. 2008].

Obszary ONW mogą znajdować się w różnych grupach gospodarstw. Oszacowano, że gospodarujących na ONW było 1 039 132 gospodarstw powyżej 1 ha. Dalsze badania wykazały, że w skali kraju w 2006 roku wsparcie otrzymało ponad 720 tys. gospodarstw rolnych, użytkujących łącznie ponad 7 mln ha (około 69,3% powierzchni ONW). W kolejnych latach udział ten systematycznie rósł do prawie 73% w 2008 roku, a od 2009 roku można zaobserwować tendencję spadkową (tab. 3.).

Tabela 3. Udział gospodarstw korzystających z wsparcia ONW w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR z podziałem na województwa w latach 2004-2011

Województwo	Liczba gospodarstw <sup>a</sup>	Udział gospodarstw w roku [%]							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dolnośląskie	29 916	62,84	69,54	70,23	71,81	71,27	70,99	69,52	68,99
kujawsko-pomorskie	43 207	65,84	70,56	71,13	73,02	72,41	71,91	71,52	71,22
lubelskie	82 842	69,48	77,36	78,51	82,62	82,73	81,95	80,66	79,96
lubuskie	18 754	75,67	85,00	87,44	90,28	89,92	89,51	88,70	88,80
łódzkie	105 098	62,85	70,03	70,74	74,03	73,90	73,60	72,15	71,37
małopolskie	108 335	46,06	52,14	51,85	52,72	51,96	50,89	47,58	46,54
mazowieckie	167 715	69,03	78,96	80,06	85,91	86,01	85,54	84,15	83,63
opolskie	7 490	85,03	86,66	86,38	96,16	95,59	95,34	93,89	93,36
podkarpackie	93 825	42,18	46,27	46,28	48,94	49,50	49,59	46,36	45,36
podlaskie	83 957	69,60	80,69	82,31	84,28	84,78	84,96	84,49	84,53
pomorskie	28 193	71,25	81,02	82,62	85,59	86,54	86,27	85,68	85,80
śląskie	36 213	44,17	46,07	47,68	55,46	57,20	56,39	53,82	52,59
świętokrzyskie	65 054	54,19	55,85	56,45	62,79	62,02	60,75	57,36	55,67
warmińsko-mazurskie	36 965	73,97	83,12	84,50	86,23	85,36	85,41	85,45	85,51
wielkopolskie	85 883	84,16	88,82	88,74	91,98	91,75	91,57	91,00	90,86
zachodniopomorskie	23 993	71,28	77,46	78,37	79,71	78,59	78,34	77,61	78,09
Polska	1 039 757	61,86	68,57	69,30	72,74	72,68	72,25	70,64	70,05

<sup>a</sup> Liczba gospodarstw ogółem powyżej 1 ha UR położonych na ONW została oszacowana na podstawie udziału obszarów niekorzystnych w powierzchni ogółem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR [*Materiały...* 2012].

Możliwość uzyskania unijnych środków z tytułu ONW w największym zakresie wykorzystali producenci rolni z województwa opolskiego (w 2011 r. płatnościami objęto 93% uprawionych do pomocy gospodarstw) oraz wielkopolskiego (prawie 91% gospodarstw). Najmniejsze zainteresowanie omawianym wsparciem było w województwach małopolskim i podkarpackim, odpowiednio w 2011 roku: 46,54 i 45,36% z ogółu uprawionych gospodarstw powyżej 1 ha UR (tab. 3.). Wcześniejsze badania wykazały związek między udziałem ONW w użytkach rolnych, a wskaźnikiem liczby złożonych wniosków na 100 gospodarstw w latach 2004-2010. W regionach, w których udział ONW był niewielki, wskaźnik złożonych wniosków był relatywnie niski, a rósł wraz z większym udziałem obszarów ONW [Czyżykowska 2012b].

Jednym z kolejnych instrumentów polityki ochrony środowiska są płatności obszarowe realizowane w ramach WPR. Środowiskowy aspekt płatności obszarowych wynika z uzależnienia ich wysokości od spełnienia przez rolników wielu wymagań i norm dotyczących utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz podstawowych wymogów z zakresu gospodarowania (tzw. *cross-compliance*). W odróżnieniu od instrumentów o działaniu bezpośrednim, płatności obszarowe nie wymuszają na rolnikach działań proekologicznych, lecz stanowią bodziec ekonomiczny, skłaniający ich do większej dbałości o przyrodę. Należą więc do grupy instrumentów o działaniu pośrednim [Bołtromiuk 2012, Sadłowski 2011]. Wyniki badań

Tabela 4. Udział gospodarstw korzystających z wsparcia JPO w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR z podziałem na województwa w latach 2004-2011

Województwo	Liczba gospodarstw powyżej 1 ha UR	Udział gospodarstw w roku [%]								
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
dolnośląskie	63 462	96,84	99,58	97,95	96,11	93,19	91,46	90,15	89,00	
kujawsko-pomorskie	67 914	102,05	103,35	102,32	101,04	99,43	98,10	97,58	96,89	
lubelskie	189 874	91,31	97,98	97,57	97,10	95,62	94,56	94,06	93,32	
lubuskie	23 516	86,50	91,50	90,91	90,00	87,63	86,05	84,96	84,29	
łódzkie	134 448	95,07	100,09	99,05	97,94	96,02	94,52	93,10	91,77	
małopolskie	162 275	81,29	88,04	86,49	85,02	81,86	79,12	76,29	74,98	
mazowieckie	237 658	87,46	94,02	93,23	92,48	90,24	88,70	87,59	86,84	
opolskie	28 479	107,23	107,28	104,85	102,96	100,86	99,06	97,94	97,08	
podkarpackie	145 172	82,16	90,59	89,62	88,29	85,72	83,77	81,38	80,10	
podlaskie	86 013	93,79	98,46	98,01	97,16	96,08	95,33	94,55	93,95	
pomorskie	42 840	91,25	94,93	94,00	93,27	91,39	89,94	89,34	89,03	
śląskie	77 627	68,25	73,04	71,48	70,15	67,28	64,99	63,01	61,55	
świętokrzyskie	103 130	89,31	94,26	93,07	92,04	89,59	87,47	84,89	83,08	
warmińsko-mazurskie	44 403	94,28	99,30	99,38	98,80	97,07	96,39	96,41	96,35	
wielkopolskie	123 893	98,95	101,73	100,96	100,22	99,19	98,31	97,82	97,50	
zachodnio-pomorskie	31 901	91,50	95,13	94,08	92,92	89,79	88,48	87,76	87,83	
Polska	1 562 605	89,62	94,95	93,98	92,96	90,84	89,25	87,88	86,95	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR [Materiały... 2012].

wykazały duże zainteresowanie rolników płatnościami JPO w badanym okresie. Udział gospodarstw korzystających z tej formy wsparcia corocznie przekraczał 85% uprawnionych gospodarstw powyżej 1 ha UR (tab. 4.).

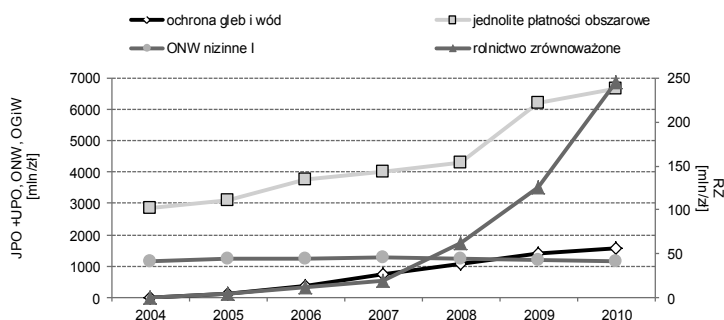
W ujęciu przestrzennym największy udział gospodarstw objętych wsparciem JPO zlokalizowany był w województwach wielkopolskim – 120 tys. gospodarstw (97,50% gospodarstw) i opolskim – 27,6 tys. (97,08% gospodarstw), a najmniejszy w województwach małopolskim – 121,7 tys. (74,98% gospodarstw) i śląskim – 47,8 tys. (61,55% gospodarstw) (tab. 4.).

Reasumując, pierwszy etap oceny potencjalnego wpływu wybranych programów WPR skierowanych do najszerszej grupy rolników, należy stwierdzić, że realizacja płatności bezpośrednich i związana z nimi zasada zgodności środowiskowej (*cross-compliance*) ze względu na zasięg oddziaływania (87% gospodarstw z ogółu gospodarstw uprawnionych powyżej 1 ha UR) powinna przynieść relatywnie największe potencjalne korzyści środowiskowe. Ważne znaczenie miały również płatności ONW (70% gospodarstw z ogółu gospodarstw uprawnionych). Z kolei program rolnośrodowiskowy, pomimo że stawiane są przed nim ważne zadania w ochronie przyrody obszarów wiejskich, to ich upowszechnianie przez to działanie jest niewielkie. Zobowiązania pakietu ochrona gleb i wód realizowało zaledwie 19% gospodarstw, a tylko 3,35% gospodarstw pakietu rolnictwo zrównoważone.

W kolejnym etapie oceniono realną wartość transferów w ramach badanych działań. Pod względem wartości transferu wsparcia podstawowe znaczenie miały JPO. Łącznie w skali kraju w latach 2004-2010 w ramach JPO wypłacono rolnikom prawie 31 mld zł, w ramach płatności ONW – prawie 8,5 mld zł i trochę mniej z pakietu OGiW (6,9 mld zł). Natomiast skrajnie niskie znaczenie miały płatności pakietu RZ (467 mln zł).

W latach 2004-2011 w skali kraju płatności JPO nabierały na znaczeniu i charakteryzowały się tendencją wzrostową. W badanym okresie wzrosło również realne wsparcie z tytułu płatności pakietu RZ. Tendencją wzrostową charakteryzowało się także realne wsparcie pakietu OGiW. W latach 2004-2010 malało znaczenie płatności ONW (rys. 1.).

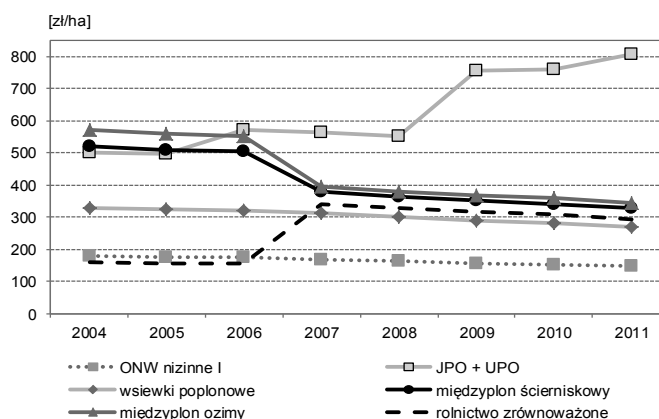
W dalszej części opracowania podjęto próbę wyjaśnienia przyczyn małego zainteresowania niektórymi programami WPR. Jedną z głównych przyczyn może być atrakcyjność stawek płatności w przeliczeniu na jeden hektar UR. W całym analizowanym okresie



Rysunek 1. Deflowane kwoty zrealizowanych płatności wybranych programów skierowanych do gospodarstw rolniczych w Polsce w latach 2004-2010 (Brano pod uwagę lata 2004-2010, ze względu na brak pełnych danych o zrealizowanych kwotach płatności w 2011 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR [*Materiały...* 2012].





Rysunek 2. Deflowane wartości stawek płatności wybranych programów skierowanych do gospodarstw rolniczych w Polsce w latach 2004-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR [Materiały... 2012].

płatności bezpośrednie (JPO+UPO) stanowiły największą zachętę finansową dla rolników (rys. 2.). Poziom płatności bezpośrednich charakteryzował się tendencją wzrostową, z okresowymi wahaniami. W porównaniu z rokiem 2004 (rok bazowy) realny poziom dopłat JPO i UPO wzrósł z 503 zł/ha do 807 zł/ha w 2011 roku.<sup>5</sup> Niewielka stawka płatności dla obszarów ONW strefy nizinnej I (179 zł/ha)<sup>6</sup> w warunkach inflacji oznacza jej realne obniżenie i niską atrakcyjność dla rolników. Podobne zjawisko występuje w przypadku wariantu wsiewki poplonowe pakietu OGiW, którego stawka płatności od 2004 roku pozostała na niezmiennym poziomie (330 zł/ha). W trwającym okresie finansowania pozostałe stawki dwóch wariantów pakietu OGiW zostały obniżone, co przyczyniło się do szybszego ich potania. Pomimo że w 2008 r. została podwyższona stawka płatności dla pakietu RZ (z 160 zł/ha do 360 zł/ha), to jej realna wartość malała w analizowanym okresie (rys. 2.).

Zainteresowania wybranymi programami nie ograniczały trudności i skuteczność aplikowania o wsparcie. Proces wydawania decyzji o przyznaniu płatności w ramach omawianych programów WPR przebiegał bardzo sprawnie (tab. 5.). W latach 2004-2010<sup>7</sup>

Tabela 5. Udział przyjętych wniosków w stosunku do składanych wybranych programów skierowanych do gospodarstw rolniczych w Polsce w latach 2004-2010

Rodzaj wsparcia	Udział w roku [%]						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rolnictwo zrównoważone	-	91,23	96,05	96,79	96,73	98,60	100,00
Ochrona gleb i wód	-	92,83	92,97	94,72	97,81	98,78	98,23
ONW	94,52	97,14	98,11	97,54	98,54	98,76	99,30
JPO	99,11	99,01	99,12	99,42	99,46	98,23	99,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR [Materiały... 2012].

<sup>5</sup> Wahanie stawek płatności JPO+UPO powodowane były m.in. zmiennością kursu walutowego euro oraz dochodzeniem stawek płatności obszarowych do poziomu 100%.

<sup>6</sup> Wybrano stawkę płatności dla obszarów ONW nizinnych I ponieważ stanowią one największy udział w obszarach ONW w Polsce (34%) [Poczta, Baer-Nawrocka 2004].

<sup>7</sup> Brak pełnych danych o liczbie pozytywnie wydanych decyzji w 2011 r.

liczba i jakość wniosków dla Polski wyraźnie rosła. Udział przyjętych wniosków w stosunku do składanych przez cały badany okres utrzymywał się na poziomie powyżej 90%. Oznacza to, że prawie każdy składany wniosek przechodził pozytywną ocenę formalną oraz techniczną i został zakwalifikowany do wsparcia finansowego.

Dalszych przyczyn małego zainteresowania można doszukiwać się w zobowiązaniach do realizacji konkretnych szczegółowych zadań (zależnie od wybranych programów), a jednocześnie do zachowania nieraz wysokich wymogów w gospodarstwie. Może to być szczególnie kłopotliwe w niektórych gospodarstwach prowadzących np. produkcję zwierzęcą (m.in. dobrostan zwierząt gospodarskich w ramach *cross-compliance*). Ponadto, w przypadku niektórych programów rolnik zobowiązuje się na ich realizację przez okres co najmniej 5 lat, utrzymanie stałej powierzchni trwałych użytków zielonych bądź użytków rolnych w gospodarstwie. Zobowiązanie takie nie podlega zmianom w trakcie realizacji.

Są też zalety i wady realizacji wybranych programów. Pakiet OGiW polega na siewie międzyplonów, które trzeba pozostawić na polu na zimę, a dopiero po 1 marca przeorać. Międzyplon chroni glebę przed wymywaniem azotu i innych składników pokarmowych oraz przed erozją, a część zielonej masy można wykorzystać na paszę lub dobry nawóz zielony. Jednak z powodu wiosennej uprawy można doprowadzić do przesuszenia gleb, szczególnie lekkich, czy opóźnić wiosenne siewy roślin następczych.

Niezwykle ważne jest właściwe określenie wysokości wsparcia w ramach programów i poszczególnych ich pakietów. Niedoszacowanie wysokości wsparcia sprawia, że zainteresowanie rolników realizacją pakietów może być niewielkie. Wypłacane płatności mają zrekompensować poniesione w gospodarstwie dodatkowe koszty wynikłe z wdrażania wymogów określonych programów lub część utraconego z tego tytułu dochodu. Wiele pakietów wchodzących w skład programu rolnośrodowiskowego polega bowiem na ograniczeniu lub zakazie stosowania nawozów azotowych, zmniejszeniu liczby pokosów na łąkach itp., co wiąże się ze zmniejszeniem zbiorów. Natomiast przeszacowanie prowadzi do nadmiernego zainteresowania realizacją takich pakietów, głównie z chęci osiągnięcia korzyści ekonomicznych. W tej sytuacji wpływy z płatności programów unijnych mogą prowadzić do bardziej intensywnego wykorzystania nakładów [Brodzińska 2009, Bołtromiuk 2011, Vercammen 2011].

Potencjalny wpływ na środowiskowo wybranych programów WPR w dużej mierze zależy od spodziewanych rezultatów ich wdrażania w różnych grupach gospodarstw. Zważywszy jednak na zasięg realizacji programów wspierających ład środowiskowy, a zwłaszcza programu rolnośrodowiskowego, trzeba stwierdzić, że pozostają one tylko deklaracją i zapisem w aktach prawnych oraz rozporządzeniach.

## PODSUMOWANIE

Wyniki badań wskazują nieznaczne zainteresowanie rolników dwoma podstawowymi pakietami programu rolnośrodowiskowego (RZ i OGiW). Rolnicy z gospodarstw powyżej 1,0 ha użytków rolnych mogą formalnie występować o wszelkie płatności z unijnych programów (JPO, UPO, ONW, RZ, OGiW). Spośród działań bezpośrednio związanych z ochroną zasobów i walorów środowiska, mogących mieć znaczący wpływ na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w skali całego kraju, były ONW oraz JPO. W latach 2004-2011 ponad 85% gospodarstw było objętych JPO, a około 70% gospodarstw z ogółu uprawionych do płatności z tytułu gospodarowania na obszarach ONW. Łączny udział

gospodarstw realizujących pakiet OGiW w ciągu 7 lat jego funkcjonowania wyniósł niespełna 19%, a dla pakietu RZ udział ten był jeszcze mniejszy i wyniósł zaledwie 3,35% ogółu gospodarstw. W latach 2004-2011 najwyższy poziom wsparcia rolnicy otrzymali z tytułu JPO. Łączna kwota wsparcia z tego tytułu wyniosła 31 mld zł. Na drugim miejscu uplasowały się płatności w ramach ONW (8,5 mld zł). Ponadto, wysoki poziom zrealizowanych kwot można było zaobserwować w OGiW – 6,9 mld zł. Najmniejsze znaczenie w skali Polski miały płatności pakietu RZ (467 mln zł). W analizowanym okresie największą zachętą dla rolników były płatności bezpośrednio. Pozostałe stawki płatności na ha z wybranych programów WPR nie były atrakcyjne.

## LITERATURA

- Bański J., Janicki W., Bednarek-Szczepańska M., Czapiewski K., Mazur M. 2009: *Ocena wpływu instrumentów polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich w województwie małopolskim*, PAN IGiPZ, Warszawa, s. 1-182.
- Barwicki J. 2007: *Rolnictwo zrównoważone a wykorzystanie unijnych środków wsparcia infrastruktury wsi i produkcji rolnej w latach 2004-2006*, „Problemy Inżynierii Rolniczej”, nr 1, ss. 105-115.
- Bołtromiuk A. 2010: *Środowiskowe efekty wspierania rozwoju obszarów wiejskich z funduszy unijnych*, „Postępy Nauk Rolniczych”, z. 2, s. 71-92.
- Bołtromiuk A. 2011: *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, s. 49-75, [w] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, (red.) Bołtromiuk A., Kłodziński M. IRWiR PAN, Warszawa, s. 5-420.
- Bołtromiuk A. 2012: *Rozwój gospodarczy wsi a stan środowiska naturalnego – współzależności, konflikty i oddziaływania polityki*, [w] *Polska Wieś 2012, Raport o stanie wsi*, (red.) Wilkin J., Nurzyńska I. FDPA, Warszawa, s. 7-245.
- Brodzińska K. 2009: *Kierunki i perspektywy rozwoju programu rolnośrodowiskowego w Polsce po 2013 roku*, Wyd. IMUZ. „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, t. 9, z. 3(27) s. 5-18.
- Czapiewski K.L., Niewęglowska G. 2006: *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 roku*, (red.) W. Józwiak, Raport Programu Wieloletniego 2005-2009 *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, nr 31, IEiRGZ PIB, Warszawa, s. 7-56.
- Czapiewski K.L., Niewęglowska G., Stolbova M. 2008: *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*, PW nr 95, IERiGZ PIB, Warszawa, s. 7-220.
- Czyżykowska M. 2012a: *Czynniki warunkujące postrzeganie przez rolników programów wspierających ład środowiskowy*, Praca po pozytywnej recenzji w druku Wydawnictwa PSW Białystok.
- Czyżykowska M. 2012b: *Wyodrębnienie grup obszarów ONW nie objętych płatnościami i ich przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(24), ss. 23-32.
- Farm Accountancy Data Network* 2012: [online] <http://www.ec.europa.eu/agriculture/rica>. (dostęp: styczeń 2012).
- Łopaciuk W. 2011: *Zmiany w polskim rolnictwie po wejściu do UE* [w] *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo*, pod red. Łopaciuk W. IEiRGZ PIB, Program Wieloletni 2011-2014 nr 9, Warszawa, s. 7-68.
- Marcysiak A., Marcysiak A. 2008: *Zakres oddziaływania płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania na wyniki ekonomiczne gospodarstw*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 68, s. 127-133.
- Materiały z dnia 9.03.2012 r. znak sprawy DPiS – 052-31/WIiP-PZA/12 o udostępnienie danych w zakresie liczby złożonych wniosków, wydanych decyzji o płatnościach oraz kwocie przyznanej pomocy w ramach realizacji działania „Program rolnośrodowiskowy – pakiet: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód dla kampanii 2004-2011 z podziałem na województwa”.*

- Niewęglowska G. 2005: *Wsparcie polskich gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*, [w] *Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarcza różnych grup polskich gospodarstw rolniczych. Wstępne wyniki badań*, (red.) W. Józwiak IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005-2009 nr 7, Warszawa, s. 7-69.
- Niewęglowska G. 2009: *Wpływ płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) na gospodarstwa rolne w Polsce*, Raporty IUNG-PIB 15, s. 175-192.
- Overview of the less favoured areas farms in the EU-25 (2004-2005)* 2008, European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Brussels, September 2008, s. 1-39.
- Poczta W. 2010: *Wspólna polityka rolno UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3(148), s. 38-56.
- Poczta W., Baer-Nawrocka A. 2004: *Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Agraria et Silvestria, Seria Agraria”, Vol. XLIII/1, s. 61-73.
- Powszechny Spis Rolny 2010: *Użytkowanie gruntów*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950-2011*, GUS 2012, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1634\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1634_PLK_HTML.htm), odczyt: 04.2012.
- Sadłowski A. 2011: *Płatności obszarowe jako instrument polityki ochrony środowiska*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 4(22), s. 145-151.
- Sobczyński T. 2012: *Wyniki gospodarstw z terenów ONW na tle pozostałych – czy grozi nam zaniechanie produkcji w trudnych warunkach?*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(24), s. 243-251.
- Stuczyński T., Kozyra J., Łopatka A., Siebielec G., Jadczyński J., Koza P., Dobroszewski A., Wawer R., Nowocień E. 2007: *Przyrodnicze uwarunkowania produkcji rolniczej w Polsce*, Raporty IUNG-PIB, 7, s. 77-115.
- Vercammen J., 2011: *Agri-Environmental Regulations, Policies, and Programs*, „Canadian Journal of Agricultural Economics”, Vol. 59, Issue 1, s. 1-18.
- Wilkin J. 2012: *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu [w] Polska Wieś 2012. Raport o wstanie wsi*, (red.) Wilkin J., Nurzyńska I. FDPA, Warszawa, s. 7-245.
- Wstępna analiza realizacji PROW na lata 2004-2006 – część 2*, MRiRW, Warszawa 2009.

Magdalena Czyżykowska

EVALUATION OF THE IMPACT OF SELECTED PROGRAMS OF THE COMMON  
AGRICULTURAL POLICY OF THE AGRICULTURE IN POLAND  
IN THE PERIOD 2004-2011

Summary

The aim of this article was the evaluation of the potential impact of selected programs of the Common Agricultural Policy on agriculture in Poland in the period 2004-2011. The widespread implementation and the real value of transfer packets in sustainable agriculture, soil and water protection of the agri-environmental program, the direct payments and LFA was analysed.

Direct payments (87% farms over 1 ha UAA) and LFA (70% farms over 1 ha UAA) had the largest positive environmental effects. Direct payments (87%) and LFA (70%) have been very significant for beneficiaries. Due to relatively small-scale deployment and the low real value of transfer amounts, the agri-environmental program could not possibly have positive environmental effects in Poland.

Adres do korespondencji:  
mgr inż. Magdalena Czyżykowska  
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy  
Katedra Ekonomiki i Doradztwa w Agrobiznesie  
al. Prof. S. Kaliskiego 7, bud. 3.1  
85-789 Bydgoszcz  
e-mail: mczyzykowska@utp.edu.pl