

PRACE NAUKOWE

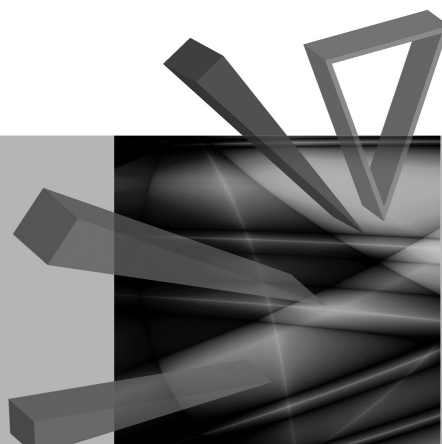
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

317

Efektywne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi i energią



Redaktor naukowy
Andrzej Graczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-335-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
--------------	---

Część 1. Energia i klimat

Bartosz Fortuński: Wykorzystanie wybranych surowców energetycznych w kontekście polityki energetycznej Unii Europejskiej	13
Alicja Graczyk: Energooszczędne gospodarowanie w gminie Prusice na przykładzie badań ankietowych w ramach projektu ENERGYREGION..	23
Magdalena Ligus: Wartościowanie bezpieczeństwa energetycznego – ujęcie metodyczne	33
Tadeusz Pindór, Leszek Preisner: Oszczędność zasobów energii pierwotnej w skali światowej w wyniku zagospodarowania złóż niekonwencjonalnego gazu ziemnego	44
Michał Ptak: Znaczenie dyskontowania w polityce klimatycznej.....	53
Edyta Sidorczuk-Pietraszko: Metodyka badania wpływu inwestycji w odnawialne źródła energii na tworzenie miejsc pracy w wymiarze lokalnym.....	63
Ewa Mazur-Wierzbicka: Europa efektywnie korzystająca z energii – kontekst Polski.....	73
Jacek Malko, Henryk Wojciechowski: Efektywność energetyczna jako element gospodarki zasobooszczędnej.....	82
Zbigniew Brodziński: Działania operacyjne gmin na rzecz pozyskania energii ze źródeł odnawialnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	98
Paweł Korytko: Warunki i ograniczenia rozwoju energetyki jądrowej w Polsce	107
Benedykt Olszewski: Development of small geothermal and hydroelectric power plants in Poland as a chance for energetic security and regional growth	120
Joanna Sołtuniak: Zagospodarowanie zasobów wodnych województwa łódzkiego na potrzeby energetyki	130

Część 2. Rolnictwo

Katarzyna Brodzińska: Racjonalizacja działań na rzecz ochrony środowiska w nowej perspektywie wdrażania WPR	141
--	-----

Maria Golinowska: Struktura organizacji gospodarstw ekologicznych	151
Danuta Gonet: Analiza gospodarowania ziemią w gospodarstwie rolnym. Studium przypadku RSP w gminie Święta Katarzyna	163
Karol Kociszewski: Polityka ochrony klimatu w rolnictwie	172
Wiktor Szydło: Kryzys żywnościowy (<i>food crisis</i>) pierwszej dekady XXI wieku – wstępna analiza teorii	184
Bogumiła Grzebyk: Obszary przyrodniczo cenne w zrównoważonym roz- woju obszarów wiejskich Podkarpacia	193
Bogdan Piątkowski, Magdalena Protas: Gospodarowanie zasobami odna- wialnymi – wybrane modele gospodarki leśnej	203

Część 3. Wycena zasobów przyrodniczych

Anna Bisaga: Zrównoważone wykorzystanie zasobów rolnictwa warunkiem wzrostu gospodarczego	221
Katarzyna Kokoszka: Popyt na czyste środowisko na terenach wiejskich w świetle zrównoważonego rozwoju rolnictwa.....	230
Arnold Bernaciak, Małgorzata Cichoń: Wartość przyrodnicza ekosyste- mów a wycena wartości ekonomicznej na przykładzie jezior Pomorza Środkowego	240
Łukasz Popławski: Problem wyceny dóbr i usług środowiskowych na obsza- rach wiejskich	250
Anetta Zielińska: Wycena obszarów przyrodniczo cennych przy wykorzy- staniu wskaźników rozwoju zrównoważonego	261
Stanisław Czaja: Wybrane problemy metodyczno-metodologiczne wyceny elementów kapitału naturalnego	272
Agnieszka Becla: Wybrane informacyjne wyzwania identyfikacji i wyceny elementów kapitału naturalnego dla rachunku ekonomicznego	291
Tomasz Żołyński: Gospodarowanie energią w halach sportowych w woje- wództwie dolnośląskim	302

Summaries

Part 1. Energy and climate

Bartosz Fortuński: The use of selected energy resources in the context of the EU energy policy	22
Alicja M. Graczyk: Energy efficient management in Prusice powiat based on ENERGYREGION surveys.....	32

Magdalena Ligus: Valuing energy supply security – methodological approach	43
Tadeusz Pindór, Leszek Preisner: Economical use of primary energy deposits on a global scale resulted of more effective use of non-conventional deposits of the natural gas	52
Michał Ptak: The importance of discounting in the climate change policy ...	62
Edyta Sidorczyk-Pietraszko: Method of employment impact assessment of renewable energy sources on creating new workplaces – local level.....	72
Ewa Mazur-Wierzbicka: A resource-efficient Europe – Polish context.....	81
Jacek Malko, Henryk Wojciechowski: Energy efficiency as an element of resource-effective economy.....	97
Zbigniew Brodziński: Operational activities of municipalities in the production of energy obtained from renewable sources based on Warmia and Mazury Voivodeship.....	106
Paweł Korytko: Conditions and limitations of the nuclear power industry development in Poland.....	119
Benedykt Olszewski: Rozwój małej energetyki geotermalnej i wodnej w Polsce w kontekście bezpieczeństwa energetycznego oraz rozwoju regionalnego	129
Joanna Soltuniak: Management of water resources in Lodz Voivodeship for water-power engineering needs.....	138

Part 2. Agriculture

Katarzyna Brodzińska: Rationalization of actions to protect the environment in a new perspective of the CAP implementation	150
Maria Golinowska: The structure of ecological farms organization	162
Danuta Gonet: The analysis of land management in a farm. Case study of collective farm in Święta Katarzyna commune	171
Karol Kociszewski: Climate protection policy in agriculture	183
Wiktor Szydło: Food crisis of the first decade of the XXIst century – preliminary analysis of theory.....	192
Bogumiła Grzebyk: Naturally valuable areas in the balanced development of rural areas of the region of Podkarpackie	201
Bogdan Piątkowski, Magdalena Protas: Management of renewable resources – selected models of forest management.....	218

Part 3. Evaluation of natural resources

Anna Bisaga: A balanced use of agricultural resources as requisite of economic growth	229
--	-----

Katarzyna Kokoszka: Demand on clean environment in the light of the rural sustainable development.....	239
Arnold Bernaciak, Małgorzata Cichoń: Natural value of ecosystems and their economic valuation, case of the Middle Pomerania lakes	249
Łukasz Popławski: Problem of environmental goods and services valuation in rural areas.....	259
Anetta Zielińska: The assessment of naturally valuable areas with the use of sustainable development indicators	271
Stanisław Czaja: Chosen methodical and methodological problems of the natural capital elements evaluation	290
Agnieszka Becla: Chosen informative challenges of identification and the evaluation of elements of natural capital for the economic account	301
Tomasz Żołyniak: Energy management in sports halls in Lower Silesia.....	310

Katarzyna Brodzińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

RACJONALIZACJA DZIAŁAŃ NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA W NOWEJ PERSPEKTYWIE WDRAŻANIA WPR

Streszczenie: W artykule przedstawiono wyniki analiz dotyczących oceny oddziaływania wybranych działań Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego. W analizach wykorzystano dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Systemu Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), wyniki spisu rolnego z 2010 roku oraz wyniki przeprowadzonych w 2011 roku badań własnych, które objęły 8,5% beneficjentów programu rolnośrodowiskowego w woj. warmińsko-mazurskim. Stwierdzono, że WPR może w sposób wymierny wspierać działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego. Najważniejszą kwestią jest powiązanie płatności obszarowych z koniecznością przestrzegania warunków *cross-compliance*, a szczególnie dobrej kultury rolnej (DKR). Zakwestionowano jednak nadmierne rozbudowywanie norm DKR i podkreślono zasadność większego rozdzielenia wsparcia produkcji rolniczej oraz usług świadczonych przez rolników na rzecz ograniczania zmian klimatu w ramach WPR.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, wspólna polityka rolna (WPR).

DOI: 10.15611/pn.2013.317.13

1. Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) została wprowadzona w 1957 r. na mocy Traktatu rzymskiego przez przedstawicieli sześciu krajów tworzących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Przez 55 lat jej funkcjonowania nie tylko zmienił się kształt Wspólnoty (Unia Europejska obejmuje już 27 państw), lecz także WPR przeszła kilka reform¹. Punktem zwrotnym była reforma MacSharry'ego z 1992 roku.

¹ Głównym powodem wprowadzenia WPR była niska konkurencyjność rolnictwa EWG na rynkach światowych. W ramach WPR wprowadzono wspólną organizację rynków rolnych, utworzono wspólny fundusz finansowania rolnictwa, prowadzono interwencję w zakresie stabilizacji rynku produktów rolnych (umożliwienia konsumentom zakupu żywności po rozsądnych cenach), podnoszenia produktywności rolnictwa oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych. Po raz pierwszy próbę reformy WPR, nazwaną planem Mansholta, podjęto w 1968 r., a wprowadzono rok później. W 1984 r. wprowadzono program kwot mlecznych, a w 1988 r. system maksymalnych cen gwarantowanych.

W wyniku tej reformy na plan pierwszy wysunięto nie produkcyjne, lecz ogólnospołeczne funkcje rolnictwa. Obniżono ceny interwencyjne na zboża i wołowinę, wprowadzono płatności bezpośrednie z jednoczesnym obowiązkiem odłogowania oraz instrumenty polityki strukturalnej (m.in. zalesienia gruntów rolnych i programy rolnośrodowiskowe). Kolejne reformy WPR utrzymały ten kierunek zmian, przy czym zyskały na znaczeniu funkcje ogólnospołeczne. Agenda 2000 wprowadziła działania wspierające wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, uwzględniający ochronę środowiska i zwiększenie konkurencyjności przy jednoczesnym respektowaniu oczekiwań konsumentów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz czystego środowiska. Reforma WPR z 2003 r. również wzmocniła instrumenty zachęcające do stosowania praktyk rolniczych z zachowaniem warunków ochrony środowiska [Duer 2007]. Obecnie trwa dyskusja nad kształtem WPR na lata 2014-2020. Ważne miejsce w tych dyskusjach zajmuje problem ochrony środowiska przyrodniczego, zmian klimatycznych i wyczerpywania zasobów naturalnych [Czyżewski, Poczta-Wajda 2011]. Sukces w integrowaniu ochrony środowiska z WPR zależy od wyboru odpowiednich instrumentów, właściwego ich wdrażania oraz monitorowania i oceny tej polityki. W związku z powyższym w pracy dokonano oceny znaczenia tych działań WPR, które mają szczególne znaczenie prośrodowiskowe. Zaliczono do nich: jednolitą płatność obszarową (przestrzeganie wymagań *cross-compliance*), wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), program rolnośrodowiskowy i zalesianie gruntów rolnych. Do analiz wykorzystano dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Systemu Informacji Zarządczej ARiMR w zakresie realizacji działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w 2011 roku oraz wyniki badań własnych². Wykorzystując metodę analizy porównawczej poziomej, wskazano kwestie problemowe w aspekcie środowiskowym oraz propozycje rozwiązań w tym zakresie.

2. Jednolita płatność obszarowa

Od 2003 r. w krajach UE płatności obszarowe powiązane są z obowiązkiem przestrzegania standardów w ochronie środowiska (*cross-compliance*), które szczególnie w odniesieniu do norm środowiskowych (w zakresie wymagań dyrektywy ptasiej i azotanowej) są trudne do kontroli [Brodzińska 2011]. W Polsce warunki zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) są wdrażane etapowo od 2009 r.³,

² Badania sondażowe zrealizowano w ramach projektu badawczego nr NN 305296340 pt. „Determinanty środowiskowe i społeczno-gospodarcze wdrażania programu rolnośrodowiskowego” w 2011 roku. Objęto nimi reprezentatywną próbę 588 rolników (8,5% ogółu rolników realizujących zobowiązania rolnośrodowiskowe w woj. warmińsko-mazurskim). Szczegółowa metodyka badań znajduje się w [Brodzińska 2013].

³ W ramach zasady *cross-compliance* rolnicy mają od 1 stycznia 2009 r. obowiązek przestrzegania norm z zakresu DKR oraz wymagań z obszaru A w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt i zagadnień ochrony środowiska naturalnego. Od 1 stycznia 2011 r. rolnicy muszą uwzględnić wy-

ale płatności obszarowe już od 2004 r. były powiązane z obowiązkiem utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej (DKR). Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że warunki DKR potraktowano jako lekarstwo na rozwiązanie wszelkich problemów środowiskowych związanych z użytkowaniem gruntów rolnych. O ile w 2004 r. normy w tym zakresie dotyczyły jedynie zakazu wypalania i zasad uprawy gruntów rolnych położonych na stokach, o tyle w 2012 r. rolnicy są zobowiązani do przestrzegania norm z zakresu:

- przeciwdziałania erozji gleb i ochrony gleb (m.in. obowiązek utrzymywania przez zimę, na gruntach zagrożonych erozją, co najmniej 40% gruntów ornych pod okrywą roślinną, przestrzegania zasad użytkowania gruntów położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20° oraz obowiązek wykonywania zabiegów mających na celu przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego roślności);
- utrzymania substancji organicznej (zmianowanie upraw i zakaz wypalania gruntów rolnych);
- poprawy struktury gleby (zakaz wykonywania zabiegów uprawowych ciężkim sprzętem rolniczym w okresie wysycenia profilu glebowego wodą);
- ochrony siedlisk naturalnych (obowiązek zachowania wskazanych elementów krajobrazu oraz utrzymania siedlisk objętych ochroną gatunkową);
- ochrony zasobów wodnych i gospodarki wodnej (przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku nawadniania i procedur działania w przypadku zmniejszenia powierzchni trwałych użytków zielonych oraz obowiązek utrzymania stref buforowych wzdłuż cieków wodnych) [*Zasada wzajemnej...* 2012].

Warto podkreślić, że wśród obecnie obowiązujących norm DKR znajdują się wymagania związane w okresie wcześniejszym z innymi działaniami WPR. Od 2008 r. wprowadzony został obowiązek zmianowania oraz zachowania użytków ekologicznych (wcześniej związany z płatnościami ONW i programem rolnośrodowiskowym). Od 2009 r. rolnicy posiadający użytki rolne na obszarach zagrożonych erozją wodną zostali zobligowani do utrzymywania przez okres zimy co najmniej 40% gruntów ornych pod okrywą roślinną (lepiej alokacja pakietu programu rolnośrodowiskowego – ochrona gleb i wód). Z kolei od 2012 r. wprowadzono nową normę⁴ dotyczącą utrzymania stref buforowych wzdłuż cieków wodnych (prawdopodobnie ze względu na brak zainteresowania rolników realizacją pakietu programu rolnośrodowiskowego – utrzymanie stref buforowych)⁵. To pokazuje, że aby osiągnąć zakładane we WPR cele środowiskowe, przesuwają się warunki z działań dobro-

maganian z obszaru B – obejmujące zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i obowiązek zgłaszania niektórych chorób oraz zdrowotność roślin, a od 1 stycznia 2013 r. z obszaru C w zakresie dobrostanu zwierząt.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych norm (DzU 2014, poz. 296).

⁵ Pakiet „Tworzenie stref buforowych” był niechętnie realizowany przez rolników w ramach programu rolnośrodowiskowego zarówno w 2004-2006, jak i 2007-2013. W 2011 r. w województwie warmińsko-mazurskim pakiet ten realizowało zaledwie 4 rolników na 7 km stref buforowych.

wolnych (taki charakter ma program rolnośrodowiskowy) do norm DKR, które są obligatoryjne dla wszystkich rolników ubiegających się o płatności obszarowe. Nie ulega wątpliwości, że poprawia to efektywność działań (większy obszar oddziaływania, alokacja na obszarach zagrożonych erozją wodną). Pytanie tylko, do jakiego stopnia można rozbudowywać wymagania DKR, aby nie zatracić skuteczności tego instrumentu. Wiadomo bowiem, że przymus, a tak należy postrzegać warunki *cross-compliance* (w tym normy DKR), powinien dotyczyć tylko najważniejszych kwestii i nie może być nadmiernie rozbudowany, ponieważ będzie budził niezadowolone społeczne.

Siła oddziaływania płatności bezpośrednich jako instrumentu ochrony środowiska (ze względu na warunek przestrzegania zasady *cross-compliance*) jest duża, ponieważ użytki rolne w 2011 r. zajmowały 18 870,0 tys. ha i stanowiły 60,3% powierzchni geodezyjnej kraju (31 268,0 tys. ha)⁶. Z danych ARiMR wynika, że wypłacono ponad 9,8 mld zł w ramach jednolitych płatności obszarowych, czyli płatność ta objęła powierzchnię 13 891,2 tys. ha, co stanowiło 73,6% powierzchni użytków rolnych, czyli 44,4% powierzchni geodezyjnej kraju (tab. 1).

Tabela 1. Powierzchnia objęta wsparciem finansowym w ramach wybranych działań WPR w latach 2006 i 2011 (w tys. ha i % UR)

Wyszczególnienie	2006		2011	
	tys. ha	%	tys. ha	%
Powierzchnia objęta wsparciem z tytułu:				
– jednolitych płatności bezpośrednich	14 243,7	74,6	13 891,2	73,6
– wsparcia ONW	7 191,0	37,7	7 268,8	38,5
– zobowiązań rolnośrodowiskowych	899,8	4,7	1 104,6	5,9
– zalesiania gruntów rolnych	42,8	0,2	20,3	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji PROW na lata 2007-2013 nr 5/2011 (www.minrol.gov.pl [dostęp: 29.11.2012]) oraz danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

3. Płatność ONW

W pierwszym okresie realizacji WPR w Polsce (2004-2006) również wsparcie użytkownika rolniczego na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatność ONW) miało charakter instrumentu ochrony środowiska, ponieważ powiązane było z obowiązkiem przestrzegania wymagań zwykłej dobrej praktyki rolniczej (ZDPR), czyli podwyższonych standardów w ochronie środowiska⁷. Od 2007 r.

⁶ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2011*, Wyd. GUS, s. 73.

⁷ Od 2009 r. obowiązek przestrzegania zasad ZDPR mają jedynie rolnicy, których gospodarstwa są położone na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenie wód azotanami (OSN). Obszary OSN zajmują obecnie ok. 2,0% UR, jednak w 2012 r. rozpoczęto proces wyznaczania nowych

rolnicy wnioskujący o płatność ONW są zobowiązani jedynie do przestrzegania zasady wzajemnej zgodności. Plany utrzymania płatności ONW w nowym okresie programowania WPR⁸ sprawiają, że płatność ta teoretycznie mogłaby ponownie zostać instrumentem ochrony środowiska. Warto rozważyć, czy i w jakim zakresie wspierać działalność rolniczą na tych obszarach. Jest to szczególnie istotne z uwagi na proponowaną w I filarze koncepcję zazielenienia 7% powierzchni użytków rolnych. Obciążenie wszystkich rolników (niezależnie od uwarunkowań środowiskowych) kosztami tego działania, po pierwsze, byłoby zbyt kosztowne, po drugie, mało efektywne ze względu na straty ogólnospołeczne (np. możliwość produkcji żywności ekologicznej) [Poczta i in. 2011; Niewęglowska 2011]. W związku z powyższym zasadne byłoby wspieranie przekształcania gruntów ornych na ekstensywnie użytkowane trwałe użytki zielone właśnie na obszarach ONW. Jest to szczególnie istotne w kontekście podejmowania działań na rzecz ograniczania zmian klimatu. Trwałe użytki zielone pełnią w przyrodzie nie mniej ważną funkcję niż lasy, ponieważ produkują tlen i nasycają powietrze parą wodną, chronią gleby przed erozją wodną i wietrzną, hamują mineralizację gleb torfowych i torfowo-murszowych oraz stanowią naturalny zbiornik retencyjny. Ponadto pełnią funkcje rekreacyjne i odznaczają się wysokimi walorami estetycznymi oraz stanowią ostoję dla wielu gatunków roślin i zwierząt, w tym często gatunków rzadkich i prawnie chronionych [Kucharski 2011].

4. Program rolnośrodowiskowy

Program rolnośrodowiskowy (PR) z pewnością jest najważniejszym instrumentem ochrony środowiska w ramach WPR. Dawne kraje UE realizują PR już dwadzieścia lat, natomiast w Polsce jest on wdrażany od ośmiu lat⁹. Doświadczenia unijne wskazują, że zainteresowanie rolników w poszczególnych krajach członkowskich realizacją PR jest zróżnicowane i raczej wykazuje tendencję wzrostową, chociaż przyrost liczby rolników oraz powierzchni użytków rolnych jest wolniejszy niż w początkowym okresie jego realizacji. W Polsce łączna powierzchnia objęta wsparciem z tytułu zobowiązań rolnośrodowiskowych w 2011 r. wyniosła 1399,35 tys. ha użytków rolnych, podczas gdy wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem¹⁰

obszarów i przewiduje się, że zajmą one ok. 7,5% powierzchni UR, czyli 4,6% powierzchni kraju. Na obszarach OSN rolników obowiązują – w ramach zasady *cross-compliance* – dodatkowe wymagania w zakresie: przestrzegania właściwych okresów stosowania nawozów naturalnych, organicznych i mineralnych, warunków przechowywania nawozów naturalnych, postępowania z odciekami (płyty obornikowe i zbiorniki na gnojowicę) oraz szczegółowe zasady nawożenia pól na terenach o dużym nachyleniu, glebach podmokłych, w pobliżu cieków, a także ustalania dawek i sposobów nawożenia.

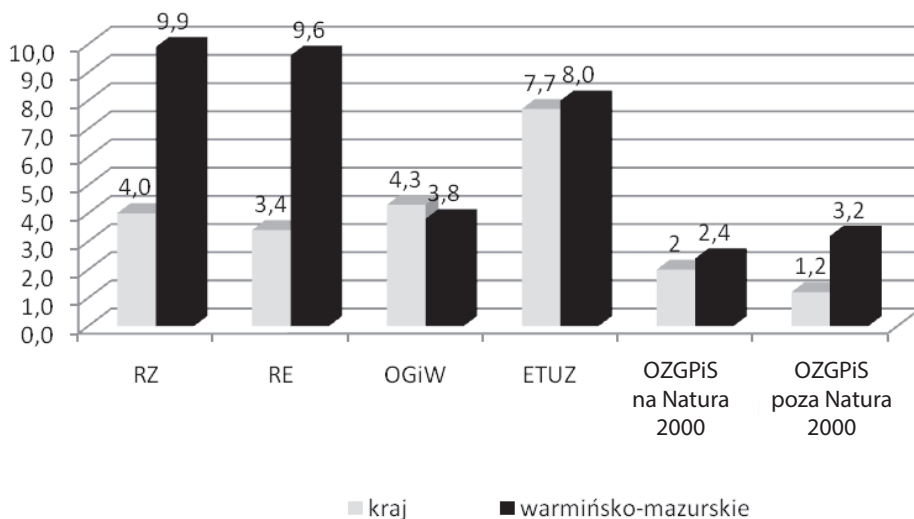
⁸ W nowej perspektywie finansowej WPR zakłada się utrzymanie wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przy jednoczesnej nowej delimitacji tych obszarów.

⁹ PR przed 2004 r. wdrażany był jako program pilotażowy na obszarze woj. warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego.

¹⁰ Bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów.

1104,58 tys. ha, a w woj. warmińsko-mazurskim jest to odpowiednio 248,6 tys. ha oraz ok. 196,23 tys. ha¹¹.

Ze względu na zróżnicowane oddziaływanie pakietów programu na środowisko ważne są nie tylko łączna powierzchnia objęta wsparciem, lecz także obszar wspierany w ramach poszczególnych pakietów. W sumie pakiety systemowe (rolnictwo zrównoważone i ekologiczne) były realizowane w kraju na powierzchni 7,4%, a w woj. warmińsko-mazurskim na 19,5% powierzchni użytków rolnych utrzymanych w DKR (rys. 1).



Legenda: RZ – rolnictwo zrównoważone; RE – rolnictwo ekologiczne [% powierzchni użytków rolnych]; OGiW – ochrona gleb i wód [% powierzchni pod zasiewami]; ETUZ – ekstensywne trwałe użytki zielone; OZGPiS na „Natura 2000” – ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk na obszarach „Natura 2000” oraz OZGPiS poza „Naturą 2000” – ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk poza obszarami „Natura 2000” [% powierzchni TUZ]

Rys. 1. Realizacja poszczególnych pakietów programu rolnośrodowiskowego w Polsce i woj. warmińsko-mazurskim w 2011 roku [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji PROW na lata 2007-2013 nr 5/2011, www.minrol.gov.pl [dostęp: 29.11.2012], oraz danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

Ideą rolnictwa zrównoważonego jest zrationalizowanie intensywności produkcji poprzez wprowadzenie zmianowania, ograniczenie zużycia azotu oraz stosowanie nawozów w ilości niezbędnej roślinom (na podstawie wyników analiz chemicznych). Działania te powinny nie tylko powodować korzystny efekt środowiskowy,

¹¹ Jest to wartość szacunkowa, ponieważ na podstawie dostępnych danych informacji zarządczej ARiMR nie można precyzyjnie określić powierzchni fizycznej.

lecz także stopniowo poprawiać urodzajność gleby. Rolnictwo ekologiczne także oznacza sposób gospodarowania o zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej w obrębie gospodarstwa rolnego, z wykorzystaniem najlepszej wiedzy i kultury rolnej, przy zachowaniu należytej dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleb. Należy więc oczekiwać, że beneficjenci programu rolnośrodowiskowego będą posiadali większą wiedzę niż ogół rolników. Założenie to potwierdzają częściowo wyniki badań własnych. Struktura wykształcenia rolniczego beneficjentów programu rolnośrodowiskowego jest korzystniejsza (11,2% posiada wyższe wykształcenie rolnicze), choć jednocześnie odsetek rolników bez wykształcenia rolniczego jest bardzo wysoki (47%). Niepokojący jest również fakt, że aż 9% właścicieli gospodarstw realizujących zobowiązania rolnośrodowiskowe nie ma doświadczenia w prowadzeniu gospodarstwa rolnego (okres prowadzenia gospodarstwa nie przekracza 1 roku) (tab. 2). Ponadto 34,5% objętych badaniami gospodarstw rolnych nie uzyskuje przychodu ze sprzedaży płodów rolnych (100% przychodu w tych gospodarstwach stanowią subwencje rolnicze), a 21,6% nie posiada nawet siedliska. Niepokojący jest również blisko 60% udział gospodarstw bezinwentarzowych realizujących zobowiązania rolnośrodowiskowe.

Tabela 2. Wybrane cechy charakteryzujące gospodarstwa rolne realizujące program rolnośrodowiskowy w woj. warmińsko-mazurskim w 2011 roku

Wyszczególnienie	Warmińsko-mazurskie		Beneficjenci PR	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Wykształcenie rolnicze:				
– wyższe	1 768	3,4	65	11,2
– policealne i średnie zawodowe	5 799	11,1	101	17,4
– zasadnicze zawodowe	5 944	11,4	40	6,9
– kurs rolniczy	10 635	20,4	97	16,7
– brak wykształcenia rolniczego	28 100	53,8	274	47,0
Okres prowadzenia gospodarstwa:				
– do 1 roku	974	1,9	53	9,0
– 2-5 lat	6 744	12,9	118	20,1
– 6-10 lat	9 969	19,1	110	18,7
– 11-20 lat	16 350	31,3	155	26,4
– 21 lat i więcej	18 208	34,8	152	25,8
Gospodarstwa bezinwentarzowe	15 003	43,8	349	59,4

*gospodarstwa odniesiono do ogółu gospodarstw powierzchni 1 ha UR

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

Utrzymanie żyzności gleby w gospodarstwach bezinwentarzowych jest stosunkowo trudne. Wymaga dużej sprawności organizacyjnej i rozległej, wielokierunkowej wiedzy pozwalającej przewidywać konsekwencje podejmowanych działań rekompensujących lub łagodzących skutki trwałego braku nawozów naturalnych

(przyorywanie słomy, międzyplony i wsiewki poplonowe¹²) [Zegar 2009]. Istnieją również obawy, że w gospodarstwach tych występuje problem sekwestracji (wiązań) dwutlenku węgla z atmosfery, a tym samym rola tych gospodarstw w łagodzeniu zmian klimatu może być ograniczona. W związku z powyższym w nowym okresie programowania należy wyraźnie oddzielić wsparcie związane z ekstensyfikacją produkcji rolnej (rolnictwo zrównoważone, precyzyjne – dla gospodarstw wielkoobszarowych, rolnictwo ekologiczne) od świadczenia usług proekologicznych. W regionach, gdzie warunki do produkcji rolniczej są dobre, należy w większym stopniu wspierać wspomniane działania ekstensyfikujące, natomiast na obszarach, gdzie występują niekorzystne warunki do produkcji rolniczej (ONW), wspierać realizację proekologicznych pakietów kształtowania środowiska (zmianę użytkowania gruntów ornych na trwałe użytki zielone lub prowadzenie określonych upraw, np. mieszanki traw z motylkowatymi) w ramach programu rolnośrodowiskowego.

Opierając się na doświadczeniach wynikających z całego okresu realizacji programu rolnośrodowiskowego, należy ustalić charakter i wysokość wsparcia finansowego w ramach poszczególnych pakietów. Należy rozważyć również częściowe powiązanie wsparcia finansowego z produkcją, przynajmniej w zakresie rolnictwa ekologicznego. Działania te z pewnością przyczynią się do zwiększenia podaży produktów, a nie tylko powierzchni upraw. Ważną kwestią jest również odpowiednie wsparcie gospodarstw bilansujących produkcję roślinną i zwierzęcą w ramach gospodarstwa rolnego.

Realizacja pakietu „ochrona gleb i wód” zwiększa powierzchnię pokrycia gleb roślinnością w okresie jesienno-zimowym oraz znacznie ogranicza straty gleb na obszarach zagrożonych erozją. Ponieważ nie ma danych pokazujących, w jakim stopniu realizacja tego pakietu pokrywa się z obszarami zagrożonymi erozją, wprowadzenie warunku zwiększonego pokrycia gleb roślinnością w ramach DKR jest zdecydowanie skuteczniejszym rozwiązaniem. Z kolei pakiety związane z ekstensyfikacją trwałych użytków zielonych, które w 2011 r. obejmowały 10,9% trwałych użytków zielonych w kraju, a w woj. warmińsko-mazurskim 13,6%, z pewnością przyczyniają się do prowadzenia przyjaznych środowisku praktyk gospodarowania. Należy je utrzymać, rozważając jedynie zweryfikowanie wysokości wsparcia i skali degresywności jego naliczania.

5. Zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne

Szczególnie istotne w kontekście podejmowania działań na rzecz ograniczania zmian klimatu jest zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne. Jednak możliwości wspierania zalesień w ramach WPR są ograniczone. W ramach tego działania w PROW 2004-2006 zalesiono 42 832 ha, natomiast w PROW 2007-2013, do 31

¹² Prezentacja szczegółowych danych z tego zakresu będzie możliwa po zakończeniu opracowywania wyników badań własnych.

grudnia 2011 r., wydano decyzje przyznające pomoc na zalesienie gruntów rolnych na powierzchni 20 259 ha, z tego 14 566 ha (72%) na grunty rolne znajdujące się na obszarach ONW. Z kolei w ramach drugiego schematu wydano decyzje przyznające pomoc na zalesienie gruntów innych niż rolne na powierzchni zaledwie 1819 ha. Skala oddziaływania tego instrumentu jest zatem niewielka, a realne szanse na zwiększenie zalesień są nieduże. Rolnicy niechętnie przekształcają grunty orne na leśne, ponieważ system subwencji rolniczych w ramach WPR jest stosunkowo korzystny. W tym kontekście większą szansą jest zwiększenie w ramach WPR powierzchni trwałych użytków zielonych,

6. Podsumowanie

Kształtowanie właściwych relacji między środowiskiem i praktyką gospodarowania zależy w znacznym stopniu od realizowanej polityki rolnej (od 2004 r. jest to WPR). Członkostwo w UE, a co się z tym wiąże – objęcie rolników instrumentami wsparcia materialnego WPR, spowodowały istotne zmiany w sposobie gospodarowania ziemią, co wpłynęło m.in. na spowolnienie procesu wycofywania się rolników z produkcji rolnej prowadzonej w niekorzystnych warunkach przyrodniczych [Biczkowski, Jezierska-Thöle 2011]. Polska, jak każdy kraj członkowski UE, jest zobowiązana do realizacji zadań w ramach celów WPR. Musi jednak poszukiwać skutecznych rozwiązań pozwalających na osiągnięcie tych celów przy jednoczesnym rozwiązywaniu problemów krajowych. Kilkuletnie doświadczenia z realizacji WPR wskazują, że nie jest to łatwe zadanie. Trudność tkwi w odpowiednim wyważeniu poszczególnych instrumentów WPR i takim powiązaniu ich z wymaganiami środowiskowymi, aby były one przyjazne rolnikom, łatwe do kontroli, korzystnie oddziaływały na środowisko przyrodnicze oraz były akceptowane przez ogół społeczeństwa.

Literatura

- Biczkowski M., Jezierska-Thöle A., *Program rolnośrodowiskowy a procesy kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIV, z. 5, Kraków 2011.
- Brodzińska K., *Determinanty środowiskowe i gospodarcze wdrażania programu rolnośrodowiskowego*, Rozprawy i Monografie 187, Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Brodzińska K., *Problemy środowiskowej oceny zrównoważonego rozwoju rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem zmian WPR*, [w:] *Kryzys a rozwój zrównoważony rolnictwa i energetyki*, red. A. Graczyk, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 231, Wrocław 2011.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, PWE, Warszawa 2011.
- Duer I., *Integracja ochrony środowiska ze wspólną polityką rolną UE oraz wskaźniki do oceny wpływu rolnictwa na środowisko*, Studia i Raporty IUNG – PIB z. 4, Puławy 2007.

- Kucharski L., *Trwale użytki zielone w programie rolnośrodowiskowym. Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego 2007-2013*, Wyd. MRiRW, Warszawa 2011.
- Niewęglowska G., *Wpływ cross-compliance, zazielenienia, programów rolnośrodowiskowych i „Natury 2000” na polskie rolnictwo*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIV, z. 5, Kraków 2011.
- Poczta W., Czubak W., Sadowski A., *Modele płatności bezpośrednich w krajach UE po 2013*, [w:] *Dopłaty bezpośrednie w przepisach UE z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy*, red. J. Kulawik, Program Wieloletni. Raport Programu Wieloletniego nr 20. Wyd. IERiGŻ BIP, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych norm (DzU 2014, poz. 296).
- Sprawozdanie z realizacji PROW na lata 2007-2013 nr 5/2011, www.minrol.gov.pl [dostęp: 29.11.2012]. *Zasada wzajemnej zgodności (cross-compliance). Informacje o wymogach wzajemnej zgodności w gospodarstwach rolnych dla rolników ubiegających się o płatności bezpośrednie i wsparcie w ramach niektórych działań PROW 2007-2013*, Wyd. ARiMR Warszawa 2012.
- Zegar J.S., *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (10), Raport końcowy, synteza i rekomendacje*, Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2009.

RATIONALIZATION OF ACTIONS TO PROTECT THE ENVIRONMENT IN A NEW PERSPECTIVE OF THE CAP IMPLEMENTATION

Summary: This paper presents the results of analyzes of the impact assessment of selected activities of the CAP in favor of environmental protection. The analysis is based on data of the Ministry of Agriculture and Rural Development, Management Information System, ARMA, the results of the agricultural census of 2010 and the results of the own research in 2011, covering 8,5% beneficiaries of agri-environmental programme in Warmia-Mazury Voivodeship. The analysis shows that the CAP can make a measurable support efforts towards the environmental protection. The most important step towards the environmental sustainability is certainly the combing area payments with the need to fulfil the cross-compliance requirements, particularly good agricultural condition (GAC). The analyses shows that norms of GAC are too extended and its necessity is the separation of agricultural production support and services provided by farmers to reduce climate change as part of the CAP operations.

Keywords: environmental protection, common agricultural policy (CAP).