

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 409

Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy

Redaktorzy naukowi
Andrzej Graczyk
Agnieszka Ciechelska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-552-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118-120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Ekonomiczne podstawy polityki ochrony środowiska

Tomasz Żylicz: Ekonomia w polskiej ochronie środowiska.....	13
Dariusz Kielczewski: Problem koordynacji polityki ekologicznej i polityki społecznej w kontekście zrównoważonego rozwoju	29
Agnieszka Lorek: Ocena polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju.....	38
Zbigniew Szkop: Badanie <i>willingness to pay</i> turystów odwiedzających Śląski Park Krajobrazowy.....	48

Część 2. Informacyjne podstawy polityki ekologicznej

Agnieszka Becla: Wybrane kosztowo-zasobowe bariery wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie niektórych gmin Dolnego Śląska).....	63
Stanisław Czaja: Teoriopoznawcze oraz metodyczno-metodologiczne problemy gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski).....	84
Piotr P. Małecki: Podstawy metodologiczne tworzenia statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu – wyzwania dla Polski	102
Ksymbena Rosiek: Istota i zakres definiowania kosztów środowiskowych	112

Część 3. Instrumenty polityki ekologicznej

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Instrumenty ekonomiczne II Polityki ekologicznej państwa.....	127
Agnieszka Ciechelska: Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa	140
Bartosz Bartniczak: Możliwość wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach dotyczących rozwoju zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej	155

Część 4. Polityka ekologiczna a problemy rolnictwa

Karol Kociszewski: Ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w polskim rolnictwie	167
Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: Działalność prośrodowiskowa gospodarstw rolnych w aspekcie realizacji Programu rolnośrodowiskowego	177
Anetta Zielińska: Rozwój rolnictwa ekologicznego na obszarach przyrodniczo cennych	195

Część 5. Polityka ekologiczna a problemy energetyki

Alicja Małgorzata Graczyk: Analiza i ocena zgodności instrumentów polityki ekologicznej dotyczących odnawialnych źródeł energii z zasadami zrównoważonego rozwoju	207
Artur Ulrich: Transformacja energetyczna w Niemczech – studium projektu „Efektywność Plus”	218
Waldemar Kozłowski: Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	228
Michał Ptak: Ograniczanie emisji fluorowanych gazów cieplarnianych	239

Część 6. Zrównoważony rozwój w krajach rozwijających się

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Ekoinnowacje w strategiach firm klastra „Dolina Lotnicza”	253
Sylwia Dzedzic: Ekologiczne miasta przyszłości. Masdar City – studium przypadku	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój.....	277

Summaries

Part 1. Economic bases of environmental policy

Tomasz Żylicz: Economics in environmental protection in Poland	13
Dariusz Kielczewski: Problem of coordination of ecological policy and social policy in the context of sustainable development	29
Agnieszka Lorek: Assessment of Polish environmental policy in terms of implementation of sustainable development	38
Zbigniew Szkop: Study of <i>Willingness to Pay</i> of tourists visiting Ślęza Landscape Park	48

Part 2. Information bases of ecological policy

Agnieszka Becla: Chosen costs and resources barriers of using information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of some Lower Silesian communes)	63
Stanisław Czaja: Theoretical, cognitive and methodological problems of accumulation and utilization of information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of chosen of Lower Silesia, Lubuska Province and Wielkopolska communities)	84
Piotr P. Małecki: Methodological base for environmental costs statistics according to the new Eurostat requirements and resulting challenges for Poland	102
Ksymbena Rosiek: The nature and scope of environmental costs defining	112

Part 3. Ecological policy tools

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Economic instruments of II State Ecological Policy	127
Agnieszka Ciechelska: Review and evaluation of chosen municipal waste management tools	140
Bartosz Bartniczak: The ability to use financial instruments in projects relating to sustainable multi-model urban mobility	155

Part 4. Ecological policy vs. agriculture problems

Karol Kociszewski: Economic instruments of environment protection in Polish agriculture	167
--	-----

Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: The environmentally-friendly activity of farms in the aspect of Agri-environmental Programme realization.....	177
Anetta Zielińska: The development of ecological farming in natural valuable areas	195

Part 5. Ecological policy vs. power industry problems

Alicja Małgorzata Graczyk: Analysis and assessment of ecological policy instruments of RES in accordance with sustainable development principles.....	207
Artur Ulrich: Energy transition in Germany – study of Efficiency Plus project.....	218
Waldemar Kozłowski: Assessment of investment potential of wind power industry through the prism of environmental conditions on the example of Warmian-Masurian Voivodeship	228
Michał Ptak: Reducing the emissions of fluorinated greenhouse gases.....	239

Part 6. Sustainable development in developing countries

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Eco-innovations in the strategies of enterprises from “Aviation Valley” cluster.....	253
Sylwia Dzedzic: Ecological future cities. Masdar City – a case study.....	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innovations in developing countries vs. sustainable development	277

Karol Kociszewski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: karol.kociszewski@ue.wroc.pl

EKONOMICZNE INSTRUMENTY OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSKIM ROLNICTWIE

ECONOMIC INSTRUMENTS OF ENVIRONMENT PROTECTION IN POLISH AGRICULTURE

DOI: 10.15611/pn.2015.409.12

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena skuteczności implementacji ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska w rolnictwie polskim w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Dotyczy to części działań rozwoju wsi (tzw. II filaru), czyli programów rolnośrodowiskowych, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami oraz programów zalesień gruntów rolnych. Analiza opisowa i porównawcza dotyczy trzech okresów: 2004-2006, 2007-2013 i 2014-2020. W Unii Europejskiej stopniowo zwiększano wartość finansowania i zakres wdrażania wymienionych działań, jednak w wyniku reformy WPR na lata 2014-2020 ich znaczenie zostało ograniczone na rzecz tzw. zazielenienia płatności bezpośrednich. Skuteczność implementacji opisywanych instrumentów w Polsce oceniono krytycznie – zwłaszcza ze względu na ograniczenie (w stosunku do możliwości) poziomu finansowania II filaru i wdrożenia programu rolno-środowiskowego.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska w rolnictwie, zrównoważony rozwój rolnictwa, wspólna polityka rolna.

Summary: The purpose of the article is to assess the effectiveness of implementation of economic instruments for environmental protection in Polish agriculture within the framework of the Common Agricultural Policy (CAP). They are a part of the rural development measures (Pillar II): the agri-environmental programmes, payments for areas with natural handicap or other specific restrictions and afforestation of agricultural land. The descriptive and comparative analysis referred to three periods: 2004-2006, 2007-2013 and 2014-2020. The European Union gradually increased the value of the financing and scope of implementation of the mentioned measures, however, as a result of the CAP reform for years 2014-2020 their importance has been limited due to the increased funding of so-called greening of direct payments. The effectiveness of the implementation of described instruments in Poland was assessed critically – especially due to the reduction (in relation to possibilities) of expenditures for the Pillar II and the ineffective implementation of agri-environmental programme.

Keywords: environment protection in agriculture, sustainable agriculture development, common agricultural policy.

1. Wstęp

Problematyka podjęta w artykule dotyczy ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska. W polityce ekologicznej ich oddziaływanie polega na generowaniu bodźców negatywnych dla sprawców zanieczyszczeń środowiska (opłaty, kary) lub/i bodźców pozytywnych wobec podmiotów przyczyniających się do korzyści ekologicznych. Ze względu na to, że jedyne takie narzędzia w polskim rolnictwie zostały zastosowane na skutek integracji z Unią Europejską, skoncentrowano się na działaniach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W UE nie stosuje się opłat ani kar bezpośrednio nakładanych na rolników wywierających negatywną antropopresję na środowisko¹ i dlatego zakres przedmiotowy opracowania obejmuje instrumenty bezpośrednio związane z subsydiowaniem usług środowiskowych dostarczanych.

Przyjęto w związku z tym następujący cel artykułu: ocena skuteczności wykorzystania unijnych środków finansowych na ochronę środowiska w rolnictwie polskim. Dotyczy to części działań dotyczących rozwoju wsi w ramach WPR (tzw. II filaru), czyli programów rolnośrodowiskowych (PRŚ), wsparcia gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – obecnie określanych jako płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – i programów zalesień gruntów rolnych i niskiej jakości (marginalnych). Wśród nich największe znaczenie – w kontekście ochrony środowiska – ma PRŚ, ponieważ wiąże się z bezpośrednim subsydiowaniem produkcji rolnej generującej zewnętrzne korzyści ekologiczne. Nawiązano również do płatności bezpośrednich (I filaru) stosowanych w okresie 2014-2020, ponieważ w wyniku reformy WPR częściowo przeznaczają się je na dostarczanie usług środowiskowych.

2. Aspekty metodyczne

Na poziomie unijnym opisywane instrumenty wdrożono na skutek coraz silniejszych powiązań polityk rolnej i ekologicznej zgodnie z zasadą integracji tej ostatniej z politykami sektorowymi. Sprzyja to zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa (ZRR) i w tym aspekcie istotne jest, aby zastosować je w jak największym zakresie. Skuteczność wykorzystania unijnych środków finansowych na ochronę środowiska w rolnictwie polskim można ocenić na podstawie tego, w jakim stopniu je wykorzystano w stosunku do możliwości w tym zakresie, a także w ujęciu dynamicznym na podstawie zmian tego stopnia wykorzystania. Możliwości poziomu finansowania określono na podstawie porównań międzynarodowych dotyczących przedmiotu badań w zakresie udziału wydatków na opisywane działania w wartości II filaru w całej UE.

¹ Jedyną sankcją jest groźba zmniejszenia, a w rażących przypadkach cofnięcia dotacji WPR, gdy nie są spełnione podstawowe wymogi ochrony środowiska – standardy *cross-compliance*. Te ostatnie mają charakter instrumentów regulacji bezpośredniej.

Przedział czasowy 2004-2020 został wyznaczony ze względu na okres wdrażania dostępnych instrumentów. Są realizowane od akcesji do UE w ramach kolejnych perspektyw finansowania WPR i dlatego analiza odnosi się do trzech okresów: 2004-2006, 2007-2013 i 2014-2020. Obecnie opisywane instrumenty są wdrażane w zmodyfikowanej wersji według zapisów najnowszego etapu reformy WPR w Polsce w ramach najnowszego programu rozwoju obszarów wiejskich – PROW 2014-2020. Przyjęto ujęcie mezoekonomiczne – jeden sektor gospodarki (rolnictwo), ale w skali całego kraju. Zastosowano analizę opisową i porównawczą w odniesieniu do zakresu opisywanych działań w Polsce i w pozostałych krajach UE. Oparto się na wynikach badań literaturowych (aspekty teoretyczne, informacje i dane statystyczne dotyczące sposobu, kierunku i zakresu realizacji instrumentów polityki rolnej i ekologicznej, dane statystyczne dotyczące finansowania rolnictwa) oraz badań empirycznych: wywiady w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwie Środowiska (MŚ) i ośrodkach doradztwa rolniczego (ODR).

3. Skuteczność wdrażanych działań

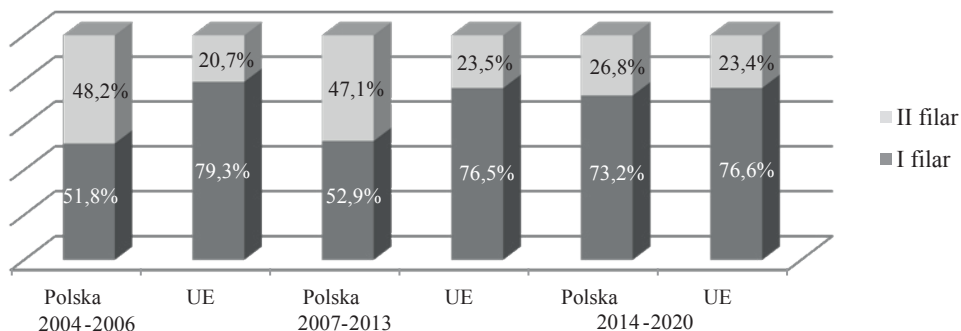
Konsekwencje i skuteczność wdrożenia instrumentów WPR w zakresie równoważenia rozwoju rolnictwa są uwarunkowane zewnątrznie (ze względu na kształt głównych grup instrumentów, wartość środków finansowych i ich podział na poziomie UE) i wewnątrznie na skutek specyfiki i skuteczności funkcjonowania polskich instytucji. Dotyczy to decyzji i bieżących działań MRiRW, MŚ, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wyznaczających kierunek i zakres implementacji dostępnych instrumentów. Wpływ na badane procesy mają również regulacje i instytucje związane z rozwojem rolnictwa ekologicznego (jako jednego z głównych obszarów interwencji w ramach PRŚ).

3.1. Uwarunkowania związane z ukształtowaniem podziału środków WPR na poziomie wspólnotowym

W latach 2004-2006 w wyniku negocjacji przedakcesyjnych relatywnie dużą część wydatków WPR przeznaczono na rozwój wsi w nowych państwach członkowskich (rys. 1). Dzięki temu struktura wydatków WPR była bardziej korzystna w Polsce niż w całej UE w przypadku II filaru. Stworzyło to korzystne warunki finansowania działań związanych z ZRR w Polsce, jednak ze względu na nieodpowiednie przygotowanie polskich instytucji polityki rolnej skoncentrowały się one na finansowaniu łatwiejszych w obsłudze płatności bezpośrednich kosztem wsparcia ekologiczacji rolnictwa. Świadczy o tym między innymi znaczne ograniczenie finansowania II filaru na rzecz I (na jego uzupełnienie przeznaczono 20% środków PROW 2004-2006, czyli prawie 14% całkowitej alokacji na rozwój wsi)². Udział II filaru w wydatkach

² W omawianym okresie oprócz PROW funkcjonował również unijny program wsparcia strukturalnego obszarów wiejskich. Jego wartość (w sumie 4,05 mld euro) składała się na całość wsparcia rozwoju wsi.

WPR w Polsce w latach 2004-2006 był niższy niż w całej grupie nowych państw członkowskich (UE 10), gdzie wynosił 56%.



Rys. 1. Udział wybranych kategorii wydatków w całkowitej wartości środków WPR w Polsce i w UE (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych MRiRW, KE: *Financial Framework...* 2002, s. 3-18; *Fact sheet...* 2003, s. 4; *Some facts...* 2003, s. 1-5; *Plan rozwoju...* 2005, s. 105-156; *Program rozwoju...* 2011, s. 317-322; *Rural Development...* 2013, s. 312-383; *Biuletyn...* 2013b, s. 3-6, *Program rozwoju...* 2014, s. 627-687; *Rozporządzenie Rady...* 2013, s. 890; *Porozumienie...* 2013, s. 2-7.

Decyzje na poziomie wspólnotowym dotyczące lat 2004-2006 rzutowały również na podział środków w następnym okresie członkostwa (w latach 2007-2013). W dalszym ciągu alokacja środków WPR (w przypadku II filaru) w nowych państwach członkowskich była bardziej korzystna niż w tych państwach, które przystąpiły do Unii przed 2014 r. (UE 15). Ponadto nastąpił nominalny wzrost unijnego finansowania polityki rolnej w Polsce o 49,7% w skali roku w porównaniu z latami 2004-2006. Dzięki temu zwiększono kwotę finansowania II filaru w Polsce (do 13,4 mld euro), jednak była ona mniejsza niż w I filarze (o 46,9% w skali roku), w efekcie udział działań rozwoju wsi w całkowitej alokacji WPR dla polskiego rolnictwa zmniejszył się, ale nieznacznie (rys. 1).

W 2010 r. ówczesny unijny komisarz ds. rolnictwa D. Ciolos przedstawił ambitny – w świetle ZRR – plan reformy WPR na lata 2014-2020 [*The Cap 2010*, s. 2-14]. W wyniku negocjacji państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji Europejskiej (KE), które dotyczyły zarówno samej reformy WPR, jak i związanego z nią budżetu UE, zamierzenia w zakresie ekologizacji WPR zostały znacząco ograniczone³. Po przyjęciu rozporządzenia dotyczącego wieloletnich ram finansowych [*Rozporządzenie Rady...* 2013, s. 890], poziom finansowania WPR ma

³ Na temat przebiegu i uwarunkowań reform WPR patrz szerzej: [Kociszewski 2012, s. 125-135].

wynieść 408 mld euro, czyli 362,7 mld euro w cenach stałych (z 2011 r.)⁴, co oznacza realny spadek wartości finansowania o ponad 11% w stosunku do lat 2007-2013 (w ujęciu średniorocznym). W niewielkim stopniu zmieniono strukturę wydatków. W ujęciu realnym poziom finansowania II filaru wyniesie 84,9 mld euro, a wydatki na I filar 277,8 mld euro. W praktyce redukcja II filaru będzie jednak większa, ponieważ według przyjętych ustaleń wszystkie kraje członkowskie mogą przesunąć 15% jego wartości na płatności bezpośrednie, a kraje, w których stawka płatności bezpośrednich na hektar wynosi mniej niż 90% średniej unijnej (w tym w Polsce), mogą przeznaczyć na ten cel dodatkowe 10 punktów procentowych wartości II filaru.

Wpłynęło to na ograniczenie finansowania działań proekologicznych z tej części WPR. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że 20% ogólnego budżetu UE musi być przeznaczony na cele związane z ochroną klimatu. Z tego powodu od 2015 r. 30% płatności bezpośrednich (tzw. kopert krajowych) jest przyznawanych za świadczenie trzech działań proekologicznych dodatkowych w stosunku do zasady *cross-compliance* – tzw. *greening* – zazielenienie I filaru.

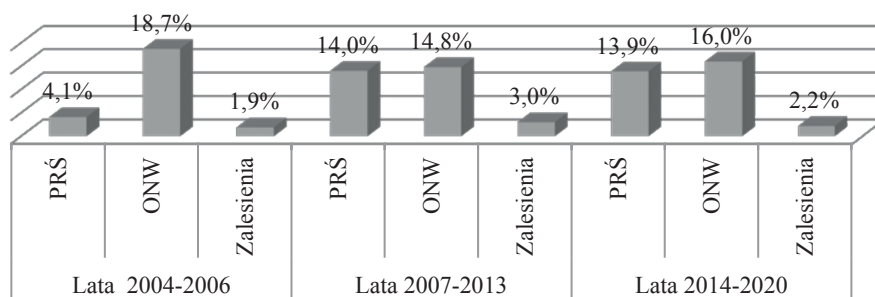
W latach 2014-2020 suma wsparcia WPR dla polskiego rolnictwa wyniesie nominalnie 32,08 mld euro [Biuletyn... 2013b, s. 3-6], a realnie (28,5 mld euro – w cenach stałych z roku 2011) i w tym ujęciu nie będzie mniejsza niż w poprzednim okresie. Ma być jednak w znacznie mniejszej części przeznaczona na II filar. W wyniku decyzji MRiRW, wg której w pełni zostanie wykorzystana możliwość przesunięcia 25% funduszy z II do I filaru [Biuletyn... 2013a, s. 3-9], nominalna wartość wsparcia UE w PROW 2014-2020 wyniesie 8,6 mld euro [*Program rozwoju...* 2014, s. 627-687], czyli 7,64 mld w cenach z 2011 r. Stanowi to 26,8% sumy wsparcia WPR dla Polski (w latach 2007-2013 było to 47,1%). Na I filar będzie przeznaczonych 20,85 mld euro w ujęciu realnym z 2011 r., czyli 73,2% wsparcia WPR. Realna wartość II filaru jest o 5,76 mld euro (czyli o 43%) mniejsza niż w latach 2007-2013, co należy ocenić jako zmianę niekorzystną dla ZRR – oznacza ona istotne ograniczenie możliwości działań ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, można wyciągnąć wniosek, że przystąpienie do UE stworzyło korzystne warunki do finansowania ochrony środowiska w rolnictwie, jednak nie zostały one w pełni wykorzystane z powodu braku woli politycznej i małej skuteczności polskich instytucji polityki rolnej.

3.2. Analiza i ocena wdrażania instrumentów proekologicznych w Polsce

W pierwszym okresie członkostwa w UE w wyniku zaniedbań sięgających jeszcze okresu przedakcesyjnego (rezygnacja MRiRW i ARiMR z implementacji pilotażowej wersji PRŚ w ramach SAPARD) i w konsekwencji nieskuteczności działań po akcesji znacznie zmniejszono wartość finansowania i zakres realizacji proekologicz-

⁴ Do obliczania wartości realnych (w cenach z 2011 r.) KE stosuje deflator 1,125 [*Overview...* 2013, s. 1-10].

nych działań II filaru. W latach 2004-2006 alokacja PRŚ stanowiła najwyższą wartość wśród wszystkich instrumentów II filaru na poziomie całej UE (22,6% wartości II filaru). W Polsce program znalazł się pod tym względem na szóstym miejscu – jedynie 4,1% wartości PROW (rys. 2). Oznacza to, że Polska, tak jak Łotwa, przeznaczyła na PRŚ najmniejszą część krajowego PROW spośród wszystkich państw członkowskich. Podobnie było w przypadku udziału finansowania pozostałych działań ochrony środowiska w II filarze. W latach 2007-2013 suma wartości środków przeznaczanych na PRŚ, ONW i zalesianie gruntów rolnych znacznie wzrosła w wartościach bezwzględnych (do 4,26 mld euro), a także – choć w mniejszym stopniu – w relacji do sumy wydatków II filaru w Polsce (z poziomu 24,1% do 31,8%). W głównej mierze wynika to ze zwiększenia alokacji na najważniejsze działanie (PRŚ), jednak w dalszym ciągu jego udział w PROW (14%) należy do najniższych w UE. Znalazł się pod tym względem na trzecim miejscu (w porównaniu z innymi działaniami II filaru), podczas gdy w całej Unii (UE 27) pozostał na pierwszym (23,1% wartości II filaru), [Rural... 2012, s. 312-383]. W wyniku tego PRŚ został wdrożony na ograniczonym obszarze i dotyczył stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów. Objął 9% powierzchni fizycznej polskich użytków rolnych (UR) i 4,5% liczby polskich gospodarstw powyżej 1 ha [Kociszewski 2013, s. 275-285].



Rys. 2. Zmiany udziału wydatków na działania ochrony środowiska w wartości II filaru WPR w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych i dostępnej literatury: *Financial Framework...* 2002, s. 3-18; *Fact sheet...* 2003, s. 4; Konecny 2004, s. 63; *Plan rozwoju...* 2014, s. 105-156; *Plan rozwoju...* 2011, s. 317-322; *Rural...* 2013, s. 312-383.

Wskaźniki te są znacznie niższe niż we wszystkich głównych grupach państw członkowskich: 14,8% UR w całej Unii (UE 27), 17,4% UR w „starej Unii” (UE 15) i 8,75% UR w nowych państwach członkowskich (UE 12)⁵. W tym aspekcie polityka polskich instytucji zaangażowanych w politykę rolną może być uznana

⁵ Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych przez instytucje UE: [Agriculture... 2012, s. 181-185].

za błędną i nieskuteczną, zwłaszcza że według wyników badań własnych autora istnieje potencjał realizacji PRŚ (lub w nowej wersji PRŚK) w 13% liczby polskich gospodarstw. Ponadto w PROW 2007-2013 nie wdrożono odrębnych płatności dla rolników w sieci Natura 2000 i analogicznych płatności związanych z unijną Ramową Dyrektywą Wodną. Początkowo planowano je realizować, jednak instytucje powiązane z MŚ i odpowiedzialne za ochronę wód i przyrody nie przygotowały odpowiednich dokumentów strategicznych i nie wdrożyły działań administracyjnych koniecznych do ich implementacji. Dotyczy to opóźnień wdrażania większości planów ochrony i planów zadań ochronnych koniecznych do prawidłowego zarządzania obszarami w sieci NATURA 2000 i Programu wodno-środowiskowego kraju. Świadczy to o niskiej skuteczności instytucji polityki ekologicznej w Polsce, a także o niewystarczającej koordynacji działań MRiRW i MŚ (co jest niezgodne z zasadą integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną).

W latach 2014-2020 zarówno na poziomie unijnym, jak i w krajowym PROW poza zmianami nazewnictwa i drobnymi modyfikacjami w klasyfikacji instrumentów ochrony środowiska w II filarze nie przewidziano większych zmian. Z dotychczasowych PRŚ wydzielono instrument wsparcia rolnictwa ekologicznego, PRŚ przemianowano na działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (PRŚK), dotacje dla ONW – na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Suma wsparcia UE dla wymienionych działań (analogicznych do tych z PROW 2007-2013) wyniosła 2,77 mld euro w ujęciu nominalnym (w tym PRŚK wraz z dotacjami dla rolnictwa ekologicznego 1,2 mld euro, zalesienia 0,19 mld euro i ONW 1,38 mld euro). W ujęciu realnym wartość wsparcia wynosi 2,46 mld euro (0,35 mld euro średniorocznie), czyli o 1,8 mld euro mniej niż w poprzednim okresie. Oznacza to nieco mniejszą dynamikę spadku finansowania (-42,2%) niż w przypadku opisanego powyżej obniżenia całkowitej wartości II filaru dla Polski. Dzięki temu udział działań ochrony środowiska w alokacji PROW minimalnie wzrósł (z 31,8% do 32,1%). Wynika to z wymogu unijnego – 30% środków II filaru musi być przeznaczane na działania związane z ochroną środowiska. Jest to jeden z przejawów wpływu unijnej polityki ekologicznej na WPR. Oprócz wymienionych instrumentów w PROW 2014-2020 zaplanowano dwa działania związane ze wsparciem inwestycji na obszarach wiejskich: inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000 i inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (OSN). Nie zaplanowano jednak konkretnych kwot przeznaczonych na ich realizację.

Utrzymanie wartości środków finansowych WPR na ochronę środowiska wymagałoby przeznaczenia na opisywane działania 55,8% obniżonej wartości PROW 2014-2020. Było to możliwe, jednak przy projektowaniu tego dokumentu podjęto decyzje potwierdzające, że ochrona środowiska nie jest traktowana priorytetowo przez MRiRW. Redukcja realnej wartości wsparcia ochrony środowiska zostanie z nadwyżką zrekompensowana dzięki zazielenieniu płatności bezpośrednich

(*greening*). Może ona wynieść 4,425 mld euro – przy założeniu, że na ten cel zostaną przeznaczone 30% wartości płatności bezpośrednich (6,225 mld euro w ujęciu realnym). Dotacje te powinny stanowić dodatkowy impuls rozwoju rolnictwa ekologicznego. Obejmą rolników stosujących metody ekologiczne bez konieczności spełnienia standardów dodatkowych w stosunku do tych, które obowiązują w związku z posiadaniem certyfikatu tego typu produkcji. Może to również stwarzać zagrożenia nadużyć w ubieganiu się o dotacje. Właściciele gruntów mogą aplikować o ich przyznanie bez należytego spełnienia standardów środowiskowych. W tym aspekcie, aby zapewnić dostarczanie usług środowiskowych, należy usprawnić system certyfikacji i kontroli gospodarstw ekologicznych. Warto też pamiętać, że trzy główne wymogi *greeningu* są znacznie łagodniejsze, a co za tym idzie – bodźce do świadczenia usług środowiskowych znacznie słabsze niż np. w PRŚ (poza tym będą dotyczyły tylko większych gospodarstw konwencjonalnych). W toku negocjacji związanych z reformą WPR na lata 2014-2020 nastąpiło znaczne złagodzenie wymogów zazielenienia płatności bezpośrednich w stosunku do pierwotnych założeń:

- Wymóg zróżnicowania upraw w celu poprawy jakości gleb i ekosystemów obejmie tylko farmy powyżej 10 ha, a nie gospodarstwa powyżej 3 ha, jak planowano w pierwotnej wersji reformy. Oznacza to, że wymóg ten obejmie jedynie 15,4% ogólnej liczby polskich gospodarstw⁶. Poza tym będą one musiały stosować jednocześnie co najmniej dwa, a nie trzy gatunki uprawne (obecnie ten zastrzony wymóg dotyczy farm powyżej 30 ha). Każdy z nich ma obejmować co najmniej 5% i nie więcej niż 75% UR.
- Obszary proekologiczne (*Ecological Focus Areas – EFAs*) mają objąć 5%, a nie jak planowano 7% powierzchni UR każdego gospodarstwa. Obszary te mają sprzyjać ochronie wód oraz siedlisk fauny i flory i obejmować elementy krajobrazu wsi, takie jak grunty ugorowane, zalesienia, zadrzewienia, tarasy, strefy buforowe. Dotyczy to farm powyżej 15 ha (pierwotnie powyżej 3 ha), czyli tylko 8,6% ogółu gospodarstw. Pierwotnie miały to być tereny dodatkowe w stosunku do istniejących trwałych użytków zielonych (TUZ). Obecnie będzie można je wliczać do EFAs, a kraje członkowskie uzyskały pewną dowolność doboru kryteriów dla tych obszarów.
- Państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia i utrzymania obszarów TUZ, które są wrażliwe pod względem środowiskowym w obrębie sieci Natura 2000 (wyznaczenie poza siecią nie jest obowiązkowe). Pierwotnie obowiązek ten miał dotyczyć wszystkich TUZ na powierzchni określonej w aplikacjach o płatności bezpośrednie w 2014 r. Ponadto zrezygnowano z obowiązkowej kontroli udziału TUZ na poziomie gospodarstwa (zaplanowanej w pierwotnej propozycji KE). Będzie ona możliwa dopiero wtedy, gdy w danym kraju lub regionie udział

⁶ Obliczenia własne na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. Jako punkt odniesienia przyjęto wszystkie gospodarstwa – 2,277 mln [*Raport 2011*, s. 26-40].

TUZ w całkowitej powierzchni UR zmniejszy się o więcej niż 5% w stosunku do stanu w okresie bazowym.

W przypadku reszty gospodarstw płatności bezpośrednie nie będą stwarzać dodatkowych bodźców do świadczenia usług na rzecz środowiska. Będą miały raczej charakter wsparcia społecznego, konserwującego rozdrobnioną strukturę rolnictwa. Małe gospodarstwa (według niektórych szacunków w liczbie 500 tys.) [Wieliczko 2012, s. 169-178] będą korzystać z uproszczonego schematu płatności, który nie zapewni nawet spełnienia minimalnych standardów środowiskowych (*cross-compliance*). Nie są w nim wymagane.

4. Wnioski

Niezależnie od rozczarowujących – w świetle ochrony środowiska – ustaleń dotyczących reformy WPR na lata 2014-2020 (ograniczenie II filaru, złagodzenie wymogów greeningu), należy stwierdzić, że akcesja do UE stworzyła korzystne warunki do wdrożenia ekonomicznych instrumentów sprzyjających ochronie środowiska w rolnictwie. Zważywszy jednak na decyzje polskich władz dotyczące struktury wydatkowania funduszy WPR (zwłaszcza w latach 2004-2006 i 2014-2020), sposób realizacji wewnętrznej polityki rolnej należy ocenić krytycznie w świetle wykorzystania szans i minimalizacji zagrożeń dla ZRR. Dotyczy to zwłaszcza relatywnie niskiego (w porównaniu z innymi państwami członkowskimi) poziomu finansowania PRŚ/PRSK, co jest pochodną ograniczenia poziomu finansowania zarówno II filaru, jak i samego instrumentu. Wynika to z braku woli politycznej (na skutek siły przetargowej lobby rolniczego) oraz niskiej skuteczności działań zaangażowanych instytucji, w tym MRiRW, ARiMR i jednostek certyfikujących rolnictwo ekologiczne. Dodatkowo na obniżenie skuteczności alokacji środków WPR na cele środowiskowe wpłynęło ograniczenie zakresu implementacji standardów ochrony środowiska. Częściowo wynika z podobnych przyczyn, ale również z braku koordynacji działań ministerstw rolnictwa i środowiska.

Literatura

- Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information 2011, 2012*, Publications Office of the European Union, European Union DG Agri, Luxembourg.
- Biuletyn Informacyjny MRiRW, 2013a, nr 7-8 (164).
- Biuletyn Informacyjny MRiRW, 2013b, nr 10 (166).
- Fact sheet, overview of the implementation of rural development policy 2000-2006, Some facts and figures*, 2003, European Commission DG Agri, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Financial Framework for Enlargement 2004-2006 – Indicative Allocation for Commitment and Payment Appropriations. Copenhagen Package*, 2002, European Commission, Brussels.

- Kociszewski K., 2013, *Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Konecny M., 2004, *EU Enlargement and Agriculture: Risks and Opportunities. Friends of Earth Europe*, Brussels.
- Overview of CAP Reform 2014-2020*, 2013, Agricultural Policy Perspectives Brief no. 5, European Commission, Brussels.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, 2005, MRiRW, Warszawa.
- Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, 2011, MRiRW, Warszawa.
- Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020*, 2014, MRiRW, Warszawa.
- Porozumienie w sprawie WRF 2014-2020 (szacunkowe wyniki na podstawie WRF)*, 2013, MRiRW, Warszawa
- Raport z wyników. Powszechny spis rolny 2010*, 2011, GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. L 347/884 z 30.12.2013).
- Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information. Report 2012*, 2012, European Union DG Agri, Brussels.
- Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information. Report 2013*, 2013, European Union DG Agri, Brussels.
- Some facts and figures*, European Commission DG Agri, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2003
- The Cap towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions COM(2010) 672 final, Brussels 18.11.2010.
- Wieliczko B., 2012, *Zmiany WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej wsi i rolnictwa*, Journal of Agribusiness and Rural Development 3 (25).