



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Zeszyty Naukowe
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

PROBLEMY
ROLNICTWA
ŚWIATOWEGO

Tom 14 (XXIX)

Zeszyt 2

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2014

Bartosz Mickiewicz¹, Antoni Mickiewicz²
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Ocena przebiegu i realizacji działań zawartych w osi poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich PROW 2007–2013³

Estimation of process and realization of activities introduced into axis „Improvement of natural environment and rural areas of RADP 2007-2013”

Synopsis: Badaniami objęto cztery działania, które zawarto w drugiej osi priorytetowej PROW 2007–2013. Celem badań było analiza zakresu wykonania zadań określonych w programie pod względem liczbowym i poziomu wykorzystania funduszy europejskich przeznaczonych na ten cel. Ocena wskazuje, że środki wsparcia finansowego na wspieranie gospodarstw ONW oraz odtwarzanie potencjału lasów będą w pełni wykonane. Natomiast drugie działanie związane z płatnościami rolnośrodowiskowymi napotyka na trudności z pozyskaniem beneficjentów do realizacji programu. Programy te wymagają pomocy ze strony służb doradczych dysponujących licencją.

Słowa kluczowe: program rozwoju obszarów wiejskich, działania ONW, płatności rolnośrodowiskowe, odtwarzanie potencjału lasów

Abstract: In the research there were undertaken four activities which were introduced in priority axis RADP 2007-2013. The aim of research was analysis of execution of tasks estimated in the program against number and level of the European funds use allocated for that purpose. The estimation shows that financial support means for farms located in Less Favoured Areas and recreation of forest potential will be used fully. On the other hand second activity with realization of agri-environmental payments will meet problems with willing beneficiaries of the program. Those programs needed support from extension services with license.

Key words: Rural Areas Development Program, LFA activities, agri-environmental payments, recreation of forest potential

Wstęp

Świadomość występowania zjawiska stopniowej degradacji środowiska naturalnego towarzyszyła Wspólnej Polityce Rolnej od zarania jej powstania. W parze jednak z tą świadomością nie zawsze szły działania zmierzające do zapobiegania tym niekorzystnym zjawiskom, ponieważ początkowo konieczność wyżywienia społeczeństwa, uzyskała priorytet przed niekorzystnymi zmianami środowiskowymi. Dopiero występowanie katastrof o dużym zasięgu (np. priony, choroba szalonych krów) spowodowała, że regulacje w zakresie ochrony środowiska stały się bardziej restrykcyjne [Oskam 2010].

¹ dr hab. prof. nadzw. ZUT, e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl

² prof. dr hab., e-mail: antoni.mickiewicz@zut.edu.pl

³ Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Od 1992 r. Wspólna Polityka Rolna zaczęła stopniowo przystosowywać regulacje prawne w celu lepszego służenia procesowi zrównoważonego rozwoju, w tym korzystnych działań dotyczących ochrony środowiska. Rozwój ten odbywał się początkowo od wspierania cen i produkcji, by potem przejść na rzecz polityki bezpośredniego wsparcia dochodów i środków rozwoju obszarów wiejskich [Dolata 2013]. Trudność sprawiało wypracowanie zasad oceny stopnia integracji ochrony środowiska, ponieważ należało określić stan środowiska, interakcję między rolnictwem a otoczeniem oraz określić ogólne trendy rozwoju techniki i technologii. Problem ten znalazł odzwierciedlenie w kolejnych aktach prawnych wypracowanych kolejno w Amsterdamie (1997), w Cardiff (1998), w Helsinkach (1999) i w Göteborgu (2001). Rezultatem tych poczynań było przyjęcie w 2002 r. przez PE i Radę (WE) szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego [Kowalski i in. 2014]. Program miał na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego oraz ogólną poprawę środowiska naturalnego i jakości życia. Program wskazywał priorytety wymiaru ochrony środowiska w strategii stałego rozwoju rolnictwa, przy uwzględnianiu określonych działań w ramach strategii [Mickiewicz 2011].

W opinii Krasowicza realizacja idei rozwoju zrównoważonego w gospodarstwie rolniczym wymaga gospodarowania opartego na wiedzy oraz podejścia systemowego (organicznego). Należy wskazać cechy rolnictwa zrównoważonego, traktować kompleksowo, wyznaczając stan, do którego należy dążyć podejmując decyzje dotyczące gospodarstwa [Krasowicz 2006]. Zdaniem Brodzińskiej na gruncie polskim programy rolnośrodowiskowe nie sprzyjały realizacji długofalowej strategii rozwoju gospodarstw ekologicznych [Brodzińska 2013]. Według badań Borkowskiej i innych- producenci rolni za główny czynnik utrudniający wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w gospodarstwach uznawali rozbudowaną administrację, która wymuszała na nich realizację wielu niezrozumiałych i nieprzejrzystych w ich przekonaniu obowiązków formalno-prawnych, w tym związanych z przygotowaniem rozbudowanego wniosku rolnośrodowiskowego. Na drugim miejscu w grupie utrudnień dotyczących podjęcia realizowania działań pro-środowiskowych producenci umiejscowili ograniczony dostęp do wykwalifikowanej kadry doradczej, mającej uprawnienia w obszarze opracowywania planów rolnośrodowiskowych [Borkowska i in. 2013].

Materiał i zakres badań

Działania dotyczące środowiska naturalnego powinny spełniać społeczne zapotrzebowanie zmierzające do poprawy i ochrony tego środowiska. Zagadnienia związane z tą problematyką były podejmowane zarówno w PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013. Realizacja działań w ramach osi drugiej PROW miała na celu dążenie do zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych, w tym wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Z kolei działania rolnośrodowiskowe były kluczowym elementem integracji ochrony środowiska i miały zachęcić rolników do tego procesu. Wsparcie z tego tytułu miały na celu zrekompensowanie rolnikom poniesionych kosztów, zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z zasadami ochrony środowiska a także ze względu na położenie gospodarstwa na obszarze sieci NATURA 2000.

Badaniami objęto cztery działania zawarte w drugiej osi priorytetowej PROW 2007–2013 występujące pod ogólną nazwą „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów

wiejskich”. Analizie poddano przebieg składania wniosków w układzie wojewódzkim i realizację wydatkowania środków finansowych na wspieranie działań, biorąc pod uwagę fakt, że w 2013 r. kończy się perspektywa finansowa. Badania oparto o dane Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Pierwsze rozwiązania w EWG wspierające rozwój rolnictwa w rejonach o trudnych warunkach produkcji przyjęte zostały w 1972 r. Dotyczyły one zasad dofinansowania inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych. Pomoc otrzymywały tylko te podmioty rolnicze, które rokowały uzyskanie poprawy wydajności i dochodów. Z drugiej zaś strony dążono do tworzenia korzystnych warunków do zaprzestania działalności rolniczej w jednostkach nie wykazujących żywotności ekonomicznej. Rolnikom tym jako rekompensatę proponowano szkolenia w zakresie reorientacji zawodowej i przejście do pracy pozarolniczej.

W 1975 r. wprowadzono dodatkowo pomoc dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach szczególnie upośledzonych pod względem rolniczym. Celem tych rozwiązań było zwiększenie pomocy gospodarstwom mającym z jednej strony wyższe koszty, z drugiej zaś mniejsze dochody.

Polityka rolna zmierzająca do zwiększenia pomocy dla tej kategorii gospodarstw miała na celu – z jednej strony – uznanie ogólnospołecznej roli rolnictwa, z drugiej zaś strony chodziło o ochronę środowiska. Kryteria wyłaniania terenów upośledzonych o mniejszych walorach rolniczych ustalały kraje członkowskie, ale w oparciu o jednolite wytyczne Wspólnoty i dopiero po uzyskaniu jej akceptacji. Do regionów „upośledzonych” zaliczane były: strefy górskie, strefy zagrożone wyludnieniem oraz obszary, gdzie występowały specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolniczej. Rolnicy z tych terenów otrzymywali różne formy pomocy, w tym odszkodowania wyrównawcze, które miały na celu rekompensowanie większych kosztów produkcji związanych z warunkami naturalnymi, subwencje inwestycyjne bądź też pomoc finansową dla inwestycji zespołowych (grupowych). Beneficjenci tej pomocy zobowiązali byli do przestrzegania wymogów ochrony środowiska i uprawianie minimalnego areалу ustalonego przez kraje członkowskie.

Działanie w Polsce związane ze wspieraniem gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), było kontynuacją działań podejmowanych w tym zakresie w PROW 2004–2006. Celem działania było utrzymanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, co wiązało się z poprawą środowiska naturalnego, odpowiednim użytkowaniem gruntów oraz ochroną unikatowych zasobów naturalnych obszarów wiejskich. Wsparcie ONW miało zapewnić ciągłość użytkowania gruntów, poprzez pomoc finansową dla gospodarstw rolnych, które znajdują się na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Pomoc była udzielana w formie corocznych płatności wyrównawczych. Zgodnie z PROW kryteria dostępu do programu polegały na tym, aby beneficjent był rolnikiem, posiadającym gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 1 ha, położonym na obszarach ONW oraz zobowiązał się do prowadzenia działalności rolniczej przez okres 5 lat.

Płatność była przyznawana na wspieranie tej działalności do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty euro określonej w Programie. Wsparcie finansowe działalności na obszarach ONW otrzymywali rolnicy, których gospodarstwa w całości lub części położone były w granicach ONW, a powierzchnia użytków rolnych wynosiła minimum 1 ha. Wspieranie płatności ONW było integralnie powiązane z dopłatami bezpośrednimi, poprzez składanie deklaracji na jednym, wspólnym wniosku [Rozporządzenie MRiRW 2007].

Liczba złożonych wniosków zależała od powierzchni wyodrębnionych obszarów ONW na danym terenie. W liczbach bezwzględnych średnio dla lat 2007–2013 najczęściej wniosków składano corocznie w woj. mazowieckim (142,1 tys.), wielkopolskim (78,9 tys.), łódzkim (76,8 tys.), podlaskim (71,7 tys.) i lubelskim (67,4 tys.). Z kolei, jeśli na problem spojrzeć w porównaniu liczby gospodarstw rolnych występujących w danym województwie, to wówczas najczęściej wniosków złożono w woj. podlaskim (76,7%), warmińsko-mazurskim (66,8%), wielkopolskim (58,6%) i lubuskim (52,5%), wobec 40,1% w skali całego kraju. Z definicji obszarów ONW wynika, że wsparcie mogło obejmować część użytków rolnych, na których te tereny występowały, a nie zawsze całego gospodarstwa rolnego. Stąd liczba wniosków nie pokrywała się z powierzchnią użytków rolnych objętych działaniami ONW.

Tabela 1. Liczba złożonych wniosków na wsparcie ONW w ramach PROW 2007–2013

Table 1. Number of placed applications for LFA support in RADP 2007-2013

Województwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	20013	Zrealizowane płatności w tys. zł
Dolnośląskie	21481	21321	21238	20867	20639	20612	20593	299950,1
Kujawsko-pomorskie	31549	31286	31068	30969	30765	30744	30683	418741,2
Lubelskie	68446	68531	67891	67080	66225	66208	65844	544703,1
Lubuskie	16931	16858	16786	16691	16649	16761	16822	257017,9
Łódzkie	77805	77643	77351	76075	74989	75094	75060	615840,4
Małopolskie	57110	56268	55130	51716	50380	50116	50117	309267,9
Mazowieckie	144079	144252	143459	141569	140224	140661	140520	1516075,5
Opolskie	7203	7160	7141	7055	6992	6993	6962	72403,4
Podkarpackie	45916	46423	46527	43607	42556	42543	42421	266732,7
Podlaskie	70759	71163	71334	71116	70964	71556	71854	1093204,5
Pomorskie	24128	24398	24322	24239	24182	24430	14581	401946,1
Śląskie	20083	20715	20422	19548	19041	19004	18982	138773,4
Świętokrzyskie	40851	40354	39522	37483	36197	36102	35829	232585,1
Warmińsko-mazurskie	31875	31558	31572	31678	31605	31951	32017	584990,6
Wielkopolskie	78994	78801	78645	78337	78019	78297	78238	1011634,8
Zachodniopomorskie	19125	18853	18793	18707	18736	19033	19176	372885,9
Ogółem	756335	755584	751201	736737	728163	739105	729699	8136452,9

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Liczba przyznanych pozytywnych decyzji w stosunku do liczby składanych wniosków była na ogół wysoka i tak w 2007 r. wyniosła 97,5%, natomiast w 2013 r. wzrosła do

98,7%. Średnio na jeden wniosek kwota wsparcia wynosiła 1929 zł, przy czym była najwyższa w woj. zachodniopomorskim (3414 zł), kujawsko-pomorskim (3235 zł) i warmińsko-mazurskim (3165 zł). Z kolei do województw o najniższej kwocie wsparcia można zaliczyć woj. podkarpackie (981 zł) i świętokrzyskie (990 zł) w przeliczeniu na jeden wniosek. W latach 2007–2013 ogólna suma wsparcia finansowego wyniosła 8136,4 mln zł, (do tego należy doliczyć 1500 mln zł wypłacanych do czerwca 2014 r), przy czym sumarycznie była najwyższa w woj. Mazowieckim (1516,1 mln zł), podlaskim (1093,2 mln zł) i wielkopolskim (1011,6 mln zł) Rolnik otrzymujący wsparcie finansowe z tytułu ONW zobowiązany był do określonych czynności wynikających z istniejących przepisów, co wyraźnie różniło tę pomoc w stosunku do płatności obszarowych. O ile dopłaty bezpośrednie nie były obwarowane restrykcjami finansowymi w sensie zwrotu kwot wsparcia w przypadku, gdy nie zostały spełnione określone warunki, to z kolei przy wsparciu ONW podstawową kwestią było rygorystyczne przestrzeganie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. W rozporządzeniu MRiRW ustalono, że w wyniku pierwszej kontroli za brak przestrzegania tych zasad rolnik zostaje tylko pouczone, a uchybienie to zostaje jedynie odnotowane w protokole kontroli. Jeśli w wyniku następnej kontroli stwierdzono dalsze nieprzestrzeganie zasad, to płatności zostają zmniejszone w danym roku o 7% a potem całkowicie wstrzymane. Pomoc finansowa udzielana była w formie corocznych zryczałtowanych płatności, zwanych dopłatami wyrównawczymi przyznawanych do hektara użytków rolnych położonych na obszarach ONW. Ponadto rolnik zobowiązany był przechowywania przez okres 5 lat dokumentów dotyczących przykładowo dowodów zakupu nawozów lub środków ochrony roślin, atestów dla opryskiwaczy ciągnikowych lub ukończenia szkolenia związanego z ochroną środowiska.

Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)

Programy rolnośrodowiskowe zaliczane były do jednych z ważniejszych poczynąń, mających na celu poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich, poprzez dbanie o jakość środowiska naturalnego. W Europie Zachodniej stosunkowo szybko spostrzeżono, że procesom intensyfikacji rolnictwa towarzyszyły negatywne zjawiska związane z pogarszaniem się stosunków wodnych, powietrza, gleby i krajobrazu. W 1991r ukazało się rozporządzenie EWG w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz ich znakowania, rozpoczynając formalny proces koncesjonowania obrotu i sprzedaży produktów ekologicznych.

Programy rolnośrodowiskowe były jedną z form finansowej pomocy udzielanej rolnikom w trudnym okresie transformacji i przystosowania do wymogów wzajemnej zgodności. Program był inny niż pozostałe działania pomocowe, ponieważ jego głównym przesłaniem było zachowanie przyrody w niezmienionej formie. Dotychczas ochroną przyrody środowiska i krajobrazu zajmowali się biolodzy i przyrodnicy. Od 2004 r. rolnik mógł chronić przyrodę na terenie własnego gospodarstwa i otrzymywać wsparcie finansowe na tego typu działalność [Rozporządzenie MRiRW 2008].

W perspektywie programowania, obejmującej lata 2007–2013 finansowanie działań w ramach PROW odbywało się za pośrednictwem EFRROW. Płatności rolnośrodowiskowe miały na celu utrzymanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, co wiązało się przede wszystkim z poprawą stanu środowiska naturalnego, odpowiednim użytkowaniem gruntów oraz ochroną unikalnych zasobów naturalnych obszarów wiejskich. Część działań

miała charakter rekompensaty z tytułu ograniczenia produkcji rolniczej prowadzonej na terenach chronionych (obszary NATURA 2000). Z kolei program rolnośrodowiskowy miał na celu poprawę środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich poprzez zachowanie cennych siedlisk, promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, kształtowanie struktury krajobrazu, ochrony lokalnych ras zwierząt gospodarskich. Programy rolnośrodowiskowe obejmowały najpierw 9 pakietów. W każdym pakiecie występowały warianty, których wybór zobowiązywał do realizacji konkretnych, szczegółowych zadań określonych w rozporządzeniu MRiRW z 2008 r.

W 2009 r. do programu rolnośrodowiskowego wprowadzono kilka istotnych zmian w funkcjonowaniu programu, do których należały: 1. Usunięcie z listy pakietów do realizacji pakietu 9. „strefy buforowe”, 2. Wprowadzenie obowiązku rejestrowania planu działalności rolnośrodowiskowej w systemie teleinformatycznym administrowanym przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, 3. Poszerzenie zakresu prowadzenia przez rolnika rejestru działalności rolnośrodowiskowej, poprzez wprowadzenie obowiązku prowadzenia rejestru działalności dla całego gospodarstwa w odniesieniu do wszystkich stosowanych nawozów.

Tabela 2. Liczba złożonych wniosków i zrealizowanych płatności w ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013

Table 2. Number of placed applications and realized payments in agri-environmental program of RADP 2007-2013

Województwo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem	Zrealizowane płatności w tys. zł
Dolnośląskie	851	1422	2361	3265	4373	4489	16761	206187,9
Kujawsko-pomorskie	2 056	3471	5880	7599	9506	9676	38 188	312482,3
Lubelskie	2 335	4206	7753	11322	14800	14757	55 173	332213,5
Lubuskie	529	864	1741	2629	3572	3743	13078	223071,5
Łódzkie	906	1422	2535	3631	4774	4695	17963	80359,9
Małopolskie	1 606	2912	3971	4595	5551	5341	23 976	113905,5
Mazowieckie	2 050	3912	6313	8728	11509	11703	44 215	295227,4
Opolskie	227	433	1187	1858	3459	2603	9 767	82539,8
Podkarpackie	1606	2855	4954	6227	8338	8766	32 746	191600,1
Podlaskie	1 686	3120	5242	7044	9713	10672	37 477	227807,4
Pomorskie	1 343	1998	3902	5405	6966	7160	26 774	292068,1
Śląskie	282	473	795	1188	1621	1624	5 983	42961,1
Świętokrzyskie	1 886	3097	4482	6135	5640	7207	28 447	108443,4
Warmińsko-mazurskie	1 206	2412	4490	6236	8108	9219	31 671	800864,1
Wielkopolskie	2 097	3106	5557	7874	10675	11084	40 393	337845,3
Zachodniopomorskie	1 045	1657	3775	4952	6618	6793	24 840	471390,8
RAZEM	21 711	37360	64938	88690	116226	119534	448 459	4118968,1

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Z porównania wynika, że nowymi pakietami wprowadzonymi w PROW 2007–2013 była ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych leżących poza obszarami Natura 2000 i ta sama ochrona obowiązywała na obszarach położonych na

terenie Natura 2000. Dla tych pakietów przewidziano 41 wariantów, najwięcej (12) w pakiecie rolnictwa ekologicznego. W gospodarstwie rolnym można było realizować dowolną liczbę pakietów, za wyjątkiem łączenia pakietu rolnictwa ekologicznego i pakietu rolnictwa zrównoważonego.

W latach 2007–2013 beneficjenci złożyli łącznie 448,6 tys. wniosków, przy czym najwięcej w woj. lubelskim (55,2 tys.), mazowieckim (44,2 tys.), wielkopolskim (40,4 tys.) oraz w woj. kujawsko-pomorskim (38,2 tys.). Pod względem rozmiaru uzyskanej kwoty rekompensaty najwięcej środków wsparcia popłynęło do woj. wielkopolskiego (800,6 mln zł), zachodniopomorskiego (471,3 mln zł), kujawsko-pomorskiego (322,3 mln zł) oraz mazowieckiego (295,2 mln zł).

Płatności rolnośrodowiskowe wypłacane były w formie zryczałtowanej i stanowiły rekompensatę za utracony dochód oraz za dodatkowo poniesione koszty. Przyznawane są rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie zobowiązania zawarte w pakiecie rolnośrodowiskowym. Płatności te były pomocą wieloletnią, wypłacaną corocznie, po wykonaniu określonego zestawu zadań w ramach danego wariantu. Były określone w przeliczeniu na hektar powierzchni, sztukę zwierzęcia gospodarskiego lub metr bieżący elementu liniowego. Płatności rolnośrodowiskowe są udzielane do gruntów rolnych użytkowanych jako grunty orne, łąki, pastwiska oraz sady.

Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne

W krajach Europy Zachodniej zalesianie gruntów rolnych było procesem powszechnym, znanym i stosowanym od wielu lat. Zjawisko zalesiania gruntów rolnych miało na celu powiększenie obszarów leśnych, kosztem gleb zdegradowanych, o niskiej przydatności dla rolnictwa a jednocześnie utrzymanie oraz wzmocnienie ekologicznej stabilizacji obszarów leśnych, poprzez zmniejszenie rozdrobienia kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych. W Polsce zalesienie odbywało się głównie na terenach należących do skarbu państwa. Możliwości dalszej ekspansji lasów państwowych uległy zawężeniu z powodu braku tego typu terenów. Kurczyły się obszary przekazywane przedtem z Agencji Nieruchomości Rolnej, która dysponowała terenami po procesie restrukturyzacji państwowych gospodarstw rolnych. Również tereny dawniejszego Państwowego Funduszy Ziemi przekazane do Zasobu Własności Skarbu Państwa, nie stawały już nowym źródłem powiększania lasów państwowych. Stąd pomysł włączenia do tego procesu również gruntów rolnych znajdujących się w rękach rolników indywidualnych, którzy dysponowali gruntami rolnymi o niekorzystnych warunkach naturalnych do prowadzenia produkcji rolniczej. Okazało się, że takich gruntów było stosunkowo dużo niemal we wszystkich województwach.

Obecnie sytuacja w rolnictwie jest tego rodzaju, że przy dużym wzroście wydajności i intensyfikacji użytkowania gruntów rolnych, można z powodzeniem obyć się bez kilku tysięcy gleb marginalnych i zdegradowanych, które występują w naszym kraju. Tym bardziej możemy tak postąpić, że jako członek Unii Europejskiej w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego, znajdujemy się w szerokiej koalicji państw członkowskich a przy tym wspólnotowym układzie społeczno-gospodarczym.

W Polsce występuje znaczny udział gruntów niskich klas bonitacyjnych, użytkowanych jako grunty rolne. Zalesienie takich gruntów miało podnieść ich wartość i zwiększyć udział lasów w kraju. Proponowane rozwiązania w zakresie sposobu

zakładania upraw, ich składu gatunkowego oraz wykorzystania istniejących samosiewów wpływają korzystnie na utrzymanie różnorodności biologicznej oraz kondycję zakładanych upraw leśnych. Celem działania było powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesienie, utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych oraz zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla i ograniczenie zmian klimatu [PROW 2007].

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. szczegółowo określało warunki ubiegania się o pomoc finansową. Pomoc ta była przyznawana rolnikowi w rozumieniu przepisów Rady (WE), ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej. Pomoc udzielana była następującym osobom i podmiotom gospodarczym: 1. rolnikom, 2. grupie rolników (co najmniej 3 osoby), których grunty sąsiadują ze sobą, a ich łączna powierzchnia jest nie mniejsza niż 2 ha, 3. jednostkom samorządu terytorialnego lub jednostkom organizacyjnym gmin, powiatów i województw. Aby rolnik mógł uzyskać wsparcie musi posiadać grunty o powierzchni od 0,5 ha do 20,0 ha i odpowiedniej szerokości (20 m). Pomoc na zalesienie dzieliła się na: 1. wparcie na zalesienie, 2. premię pielęgnacyjną, 3. premię zaleseniową. Zalesienie przeprowadzano według dwóch schematów: schemat I – zalesienia gruntów rolnych, schemat II – zalesienie gruntów innych niż rolne.

Tabela 3. Liczba złożonych i zrealizowanych płatności o zalesienie gruntów rolnych PROW 2007–2013

Table 3. Number placed and realized payments for forestation of arable land in RADP 2007-2013

Województwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem	Zrealizowane płatności w tys. zł
Dolnośląskie	141	71	69	85	99	71	51	587	19353,2
Kujawsko-pomorskie	131	88	117	141	125	176	58	836	17957,4
Lubelskie	226	159	225	252	285	381	229	1757	29055,1
Lubuskie	63	32	34	57	53	49	20	308	10741,5
Łódzkie	222	170	204	249	288	294	183	1610	19788,3
Małopolskie	88	53	67	58	68	57	45	436	5842,3
Mazowieckie	518	357	461	572	635	687	384	3614	81470,1
Opolskie	36	31	28	26	48	43	14	226	4910,8
Podkarpackie	296	175	291	244	266	333	210	1815	27906,4
Podlaskie	117	109	171	165	179	182	93	1016	20524,7
Pomorskie	73	62	94	74	79	68	20	470	29133,1
Śląskie	48	37	48	36	60	70	26	325	7362,6
Świętokrzyskie	250	189	229	263	279	236	147	1593	20526,3
Warmińsko-mazurskie	225	139	192	222	222	137	85	1222	62495,6
Wielkopolskie	177	136	139	123	100	118	70	863	21099,9
Zachodniopomorskie	66	36	55	36	44	45	23	305	16342,5
Ogółem wg schematu I	2677	1844	2424	2603	2930	2947	1658	17083	394509,8
Ogółem wg schematu II	0	447	406	382	397	571	391	2594	

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Coroczna liczba złożonych wniosków utrzymywała się na wysokim poziomie wynoszącym od 17083 do 2677. W sumie w latach 2007–2013 na ogólną liczbę wniosków wynoszącą 17083 w schemacie I, najwięcej wniosków złożono w woj. mazowieckim (3614), podkarpackim (1815), lubelskim (1757) i świętokrzyskim (1593)

Na zalesienie gruntów rolnych i innych wydano w analizowanym okresie 394,5 mln zł. Stosownie do liczby złożonych wniosków najwięcej środków pozyskali beneficjenci wywodzący się z woj. mazowieckiego (28 mln zł), warmińsko-mazurskiego (22 mln zł) oraz podkarpackiego (11 mln zł).

Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych

Podstawowym celem działania było odnowienie i pielęgnacja drzewostanów zniszczonych przez czynniki biotyczne i abiotyczne oraz wprowadzanie mechanizmów zapobiegających katastrofom naturalnym, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczeń przeciwpożarowych. Pomoc była realizowana w oparciu o kompleksowe projekty obejmujące lasy. Zakładano, że cel działania będzie osiągnięty poprzez uporządkowanie uszkodzonych powierzchni leśnych, przygotowanie leśnego materiału sadzeniowego, stopniowe odnowienie zniszczonych drzewostanów wraz z pielęgnacją i ochroną założonych upraw, pielęgnację i ochronę uszkodzonych drzewostanów we wszystkich klasach wieku oraz cennych leśnych obiektów przyrodniczych, udostępnienie lasu społeczeństwu przez budowę i modernizację leśnej bazy turystycznej i edukacyjnej oraz wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych [PROW 2007].

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków i kwoty pomocy na działanie odtwarzanie potencjału produkcji leśnej PROW 2007–2013

Table 4. Number of placed applications and amount of support for recreation of forest production potential in RADP 2007-2013

Rok	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy w tys. zł	Liczba umów	Kwota umów w tys. zł
2009	169	368622,9	100	181084,6
2010	107	145434,1	90	93342,3
2012	116	221200,9	111	168128,9
2013	157	303377,8	0	0,0
Razem	549	1038635,7	301	442555,8

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Pomoc udzielana w ramach powyższego działania dostępna była, w przypadku wystąpienia naturalnej katastrofy (wiatr, okiść, powódź, lawina, obsunięcia gruntów, szkodliwe czynniki biotyczne) lub pożaru, na obszarach leśnych całej Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na formę własności. W ramach działania mogły być wspierane projekty związane z przygotowaniem leśnego materiału rozmnożeniowego na potrzeby odbudowy uszkodzonych lasów, uporządkowanie uszkodzonej powierzchni leśnej lub odnowienie lasu wraz z pielęgnacją i ochroną założonych upraw. Ponadto pomoc mogła być udzielona na pielęgnację i ochronę uszkodzonych drzewostanów oraz cennych

obiektów przyrodniczych oraz udostępnienia terenów leśnych dla wypełniania funkcji społecznych. Działalność realizowana była w ramach dwóch schematów, w tym:

- I schemat – wsparcie dla obszarów, na których nastąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa,

- II schemat – wprowadzenie elementów zapobiegawczych na terenach zaliczonych do dwóch najwyższych kategorii zagrożenia pożarowego. Beneficjentami były jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – Nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego, Lasy Państwowe. Pomoc udzielana była na mocy umowy i polegała na refinansowaniu poniesionych kosztów.

Na liczbę złożonych wniosków w wysokości 549, po pozytywnej ocenie ekonomiczno-technicznej znalazło się 301 wniosków (54,8%). Wnioskowana kwota pomocy określona została na poziomie 574,5 mln zł. W wyniku nowelizacji rozporządzenia MRiRW wprowadzono zmiany mające na celu zaktualizowanie listy nadleśnictw uprawnionych do ubiegania się o pomoc w ramach I schematu. Schematem tym objęte były nadleśnictwa, na terenie których wystąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa. Obszary te zostały wyznaczone na podstawie zgłoszeń ministra właściwego do spraw środowiska. Ponadto rozporządzenie MRiRW miało na celu wprowadzenia zmian stanowiących uproszczenie dla procesu wdrażania tego działania, w tym:

- odstąpienie od obligatoryjnego wymogu zgodności operacji z planem urządzenia lasu w sytuacji, jeżeli nadleśnictwo posiada opracowany na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej,

- odstąpienie od uzależnienia warunków przyznania pomocy, od rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w określonym terminie,

- zapewnienie wykonywania przez beneficjentów wymogów unijnych dotyczących prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości,

- umożliwienie wnioskodawcom dokonania jednorazowej zmiany wniosku w zakresie planu finansowego operacji [Rozporządzenie MRiRW 2010].

Realizacja działań w drugiej osi PROW 2007–2013 pod względem rzeczowym i finansowym

Druga oś priorytetowa PROW 2007–2013 pod nazwą „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” skierowana została na chronienie zasobów środowiska naturalnego, poprzez realizację wyodrębnionych czterech działań. Działania różniły się między sobą sposobem dostępu do programu, celami działania, podstawowymi wymaganiami, formą i wysokością pomocy. Stosunkowo proste z punktu widzenia beneficjenta było korzystanie z działania wspieranie gospodarowania na obszarach ONW, ponieważ delimitację tego obszaru ustalał IUNG, i rolnik starając się o dopłaty bezpośrednie, równocześnie wpisywał obszary dotyczące ONW. Równie trafne było prognozowanie liczby beneficjentów, na poziomie 750 tys., przy czym w 2007 r. liczba przekroczyła ten poziom (756 tys.), by pod koniec perspektywy finansowej osiągnąć poziom 729 tys. beneficjentów. Płatności obejmowały zarówno grunty rolne, jak również sady, łąki i pastwiska trwale w wysokości 38 euro (179 zł) na 1 ha na obszarach nizinnych (strefa I), 56 euro (264 zł) w strefie II i 68 euro (320) na 1 ha na obszarach górskich. Ze względu na charakter PROW, którego zasadniczym celem było zachowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz z uwagi na konieczność

przeciwdziałania tzw. nadmiernej kompensacji na poziomie gospodarstwa, zastosowano system degresywności płatności [PROW 2007].

Drugie działanie rolnośrodowiskowe należało niewątpliwie do jednych z trudniejszych programów, jakie znalazły się w PROW. Trudności brały się z wielości pakietów, dużej liczby wariantów i zadań, poważnego ograniczenia terytorialnego do stref priorytetowych (w pierwszym PROW 2004–2006) i szczególnej troski o ochronę środowiska. O stopniu trudności świadczy fakt, że usługi doradcze mógł udzielać jedynie doradca mający certyfikat doradcy rolnośrodowiskowego, udzielany przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. W PROW 2004–2006 spośród 7 pakietów zawartych w programie, 3 mogły być wdrażane tylko w strefach priorytetowych, co w istotny sposób ograniczało krąg zainteresowanych. Ponadto, co prawda rolnik mógł wdrażać 3 pakiety, ale nie dowolnie wybrane, lecz w ścisłym powiązaniu z innymi pakietami, bądź tylko w strefach priorytetowych, który to proces utrudniał wybranie wariantu odpowiedniego dla danego siedliska.

Tabela 5. Poziom wydatków na drugą oś priorytetową PROW 2007–2013

Table 5. The expenditures level for second priority axis in RADP 2007-2013

Nazwa działania osi drugiej	Wydatki publiczne w mln euro	Wydatki publiczne w przeliczeniu na euro (w mln zł)	Kwoty zawartych umów (w mln zł)	Procent
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	2 448,7	10 048,9	9636,4	95,9
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	2 303,7	9 453,9	4118,9	43,6
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	653,5	2 681,8	394,5	14,7
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	140,0	574,5	442,5	77,1
Razem oś II	5 546,0	22 759,1	14592,3	64,1

Źródło: obliczenia własne.

W PROW 2007–2013 należało uwzględnić koszty udzielania pomocy finansowej na działania z poprzedniej edycji PROW 2004–2006, ponieważ zawierano umowy na okres 5 lat, zaś plan rozwoju obszarów wiejskich obejmował okres 3 lat. W sprawie programu rolnośrodowiskowego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał kilka rozporządzeń, korygujące początkowe ustalenia. Zmiany zmierzały do ograniczenia liczby pakietów (strefy buforowe), wydłużenie terminu wydawania przez Agencję decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej oraz wprowadzenie systemu teleinformatycznego. W sumie te poczynania przyczyniły się do tego, że na plan w wysokości 600 tys. beneficjentów, wykonano zadanie na poziomie 448,6 tys. (74,8%). Wysokość płatności była bardzo zróżnicowana i wynosiła przykładowo od 280–1800zł/ ha przy pakiecie rolnictwo ekologiczne do 570–4700 zł/ha przy pakiecie zachowanie zagrożonych genetycznie roślin.

W ramach działania zalesienie gruntów rolnych, przewidziano dwa schematy, w tym w schemacie I dotyczącym zalesienia gruntów rolnych na plan w wysokości 28,0 tys. beneficjentów wykonano na poziomie 17,0 tys. (60,7%) oraz w schemacie II dotyczącym zalesienia gruntów innych niż rolne na plan w wysokości 24,0 tys., wykonano zadanie na poziomie 2,6 tys. (10,8%).

I wreszcie czwarte działanie związane z odtwarzaniem potencjału produkcji leśnej przewidziano 1 tys. beneficjentów, natomiast wnioski złożono 549 projektów (54,9%).

Indykatywny podział środków finansowych na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich Unia Europejska zatwierdzała w euro, co wymagało corocznego przeliczenia na złote według kursu euro ustawionego przez Europejski Bank Centralny. W 2013 r. EBC ustalił kurs wymiany euro w przeliczeniu na złote w wysokości 4,1038 zł i w oparciu o taki kurs dokonano przeliczeń.

Przy analizie powyższych danych należy brać pod uwagę fakt, że rozliczenie z zawartych umów, zgodnie z dyrektywą UE, może odbywać się do końca 2015 r. Ponadto w ramach MRiRW funkcjonuje Komitet Monitorujący, który miał uprawnienia do przesuwania funduszy między działami i osiami, co powinno pozwolić na pełne wykorzystanie środków wsparcia finansowego Wspólnej Polityki Rolnej. Tym niemniej można ocenić, że zapewne pełne wykonanie zadań pod względem rzeczowym i finansowym uzyska działanie związane ze wspieraniem gospodarowania na obszarach ONW. Do wysokiego stopnia realizacji założeń zbliżyło się działanie związane z odtwarzaniem potencjału produkcji leśnej. Na tym etapie badań można powiedzieć, że najmniejsze możliwości tkwią z realizacją zadania związanego z zalesieniem gruntów rolnych.

Uwagi końcowe

Ocenę funkcjonowania działań w ramach drugiej osi PROW 2007–2013 należy rozpatrywać w kontekście rozporządzenia Rady (WE) z 2005 r. i rozporządzenia wykonawczego Komisji z 2006 r., i należy stwierdzić, że konstrukcja osi priorytetowej odpowiadała wymaganiom Unii Europejskiej. W kompleksie zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego, znalazły się cztery działania, mające synergicznie oddziaływać na siebie i wywoływać nowe zjawiska w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Kraje członkowskie mogły opracować swoje działania odpowiadające ich potrzebom, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnych założeń WPR. Przyjęty poziom wsparcia w wysokości 5,5 mld euro, który stanowił 22,4% ogólnej kwoty w przyjętym programie rozwoju obszarów wiejskich.

Zaletą analizowanych działań było, że programy były dostępne na terenie całego kraju. Ponadto można było dokonywać alokacji środków między osiami i działami. Przebieg składania wniosków i stopień wykorzystania środków funduszy europejskich nie przebiegał zawsze zgodnie z oczekiwaniami programowanymi. Na bezpiecznym poziomie wykonania zadań pod względem liczebnym i finansowym należy ocenić działanie pierwsze i czwarte. Natomiast przyszli beneficjenci nie zawsze byli psychicznie i organizacyjnie przygotowani do podjęcia wyzwań związanych z programami rolnośrodowiskowymi. Potwierdzeniem potrzeby zmian było działanie Komitetu Monitorującego, który wzmacniał środki działania czwartego związanego z odtwarzaniem potencjału produkcji leśnej, wobec występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych.

Literatura

- Borkowska M., Golinowska M., Kruszyński M. [2013]: Program rolno środowiskowy – doświadczenie i opinie rolników, Wyd. UE, Wrocław.
- Brodzińska K. [2013]: Determinanty środowiskowe i gospodarcze wdrażania programu rolnośrodowiskowego, Wyd. UWM, Olsztyn.
- Dolata M. [2013]: Stan i zmiany wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę ochrony środowiska naturalnego, Wyd. UR, Poznań.
- Kowalski A., Wigier M., Dudek M. [2014]: Nowa polityka rolna UE- kontynuacja czy rewolucja, IERiGŻ, Warszawa.
- Krasowicz S. [2006]: Sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju w gospodarstwie rolnym, Zeszyty Naukowe AR, Wrocław.
- Mickiewicz A. [2011]: Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara wspólnej polityki rolnej, ZUT, Szczecin.
- Oskam A., Meester G., Silvis H. [2010]: EU policy for agriculture, food and rural areas, Wageningen.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich [2007]: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.
- Rozporządzenie MRiRW z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).