

Mirosława Joachimiak

Zmiany w regulatorach płatności w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i ich oddziaływanie na ochronę środowiska obszarów wiejskich w Wielkopolsce po 2003 roku

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 8, 236-258

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIROŚŁAWA JOACHIMIAK

ZMIANY W REGULATORACH PŁATNOŚCI W RAMCH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I ICH ODDZIAŁYWANIE NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA OBSZARÓW WIEJSKICH W WIELKOPOLSCE PO 2003 ROKU

Streszczenie: Celem artykułu jest wykazanie zmian we wspólnej polityce rolnej w zakresie instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem aspektu ochrony środowiska obszarów wiejskich w Wielkopolsce. Na podstawie zaprezentowanych danych obserwuje się wzrost nie tylko ilościowy dopłat bezpośrednich ale też jakości ich oddziaływania wyrażająca się poprzez wprowadzenie zasad cross-compliance, które pozytywnie oddziałują na środowisko naturalne. W artykule dokonano analizy dynamiki tych działań. Podjęto również rozważania co do klasyfikacji instrumentów oraz ich wpływu na poszczególne komponenty rolnictwa i obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: zmiany wspólnej polityki rolnej, płatności bezpośrednie, II filar, cross-compliance, obszary wiejskie.

1. WSTĘP

Domeną Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest jej zmienność. Instrumenty wspierające rolnictwo i obszary wiejskie zaadaptowane na grunt Polski po aneksji do Unii Europejskiej podlegają zmianom, a kierunek ich jest tożsamy za zmianami panującymi w krajach Wspólnoty. Ze względu na to, iż Polska od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej i nie przeszła pełnego procesu ewolucji instrumentarium WPR to w stosunkowo krótkim czasie musiała dostosować się i zaimplementować ustalone w UE instrumenty finansowego wsparcia. Ewolucja ich trwa jednak nadal. Aby w pełni zrozumieć ten proces należy odnieść się do historii WPR oraz przesłanek mikro- i makroekonomicznych, mających wpływ na kraje Wspólnoty. Zmiany instrumentarium WPR oraz potrzeba skutecznego zastępowania instrumentów rynkowo – cenowych dopłatami oderwanymi od produkcji są konsekwencją:

- destabilizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz nadprodukcji żywności w latach 80-tych,

- założeń i zasad wprowadzonych w ramach Rundy Urugwajskiej oraz Rundy z Dohna związanych z liberalizacją handlu,
- odejścia od rolnictwa industrialnego na rzecz rolnictwa wpisującego się w model rolnictwa zrównoważonego,
- postępującej degradacji środowiska naturalnego¹.

Zmiany te powodują określone konsekwencje dla gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich. Celem artykułu jest wykazanie na charakter i skalę zmian w szeroko pojętym instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej i ich oddziaływanie na ochronę środowiska naturalnego obszarów w Wielkopolsce po 2003 roku.

2. METODYKA BADAŃ

W części teoretycznej artykułu w badaniach zastosowano analizę opisową i porównawczą dokumentów krajowych, publikowanych analiz źródłowych i ich interpretacji a także literaturę przedmiotu.

W części badawczej wyznaczono indeksy dynamiki dla zmian kwot płatności analizowanych działań mających pozytywny wpływ na ochronę środowiska oraz wyznaczono dla nich linie trendu.

3. ZMIANY INSTRUMENTÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W WIELKOPOLSCE PO 2004 ROKU

Ostatecznie w trakcie ewolucji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej jej cele realizowane są w Polsce w latach 2007–2013 poprzez następujące mechanizmy pomocowe:

1. I filar WPR: płatności bezpośrednie, pomoc dla wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, mechanizmy interwencji na rynkach rolnych oraz
2. II filar WPR: działania w programach rozwoju obszarów wiejskich².

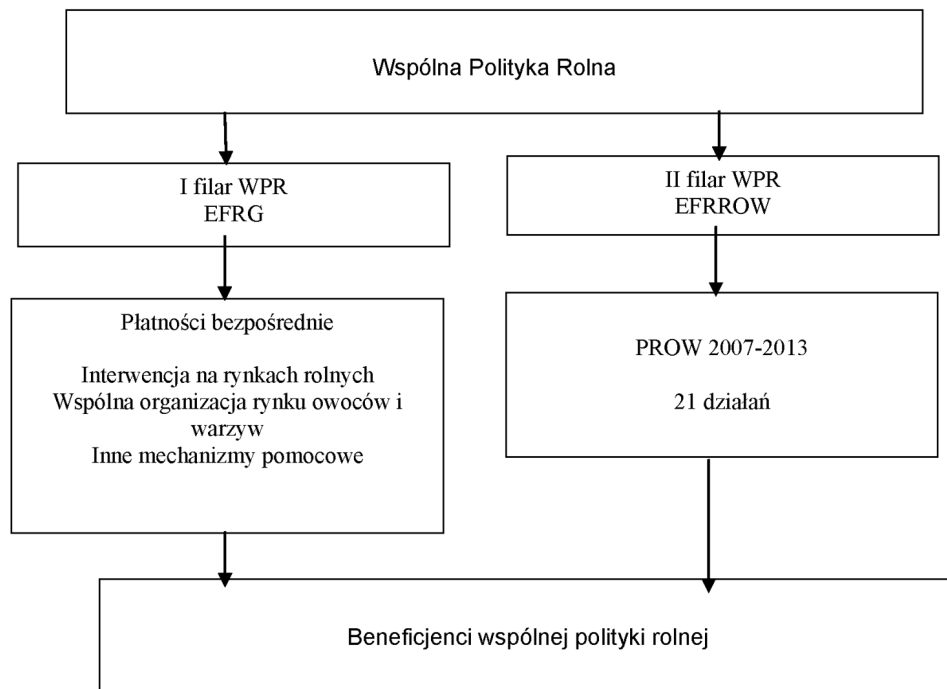
Wsparcie w ramach II filara ma bardziej ukierunkowany charakter, co pozwala na konstruowanie instrumentów, które mogą odpowiadać na bardziej zróżnicowane potrzeby niż horyzontalne instrumentu I filara WPR. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się także z takimi zadaniami, jak wytwarzanie wysokiej jakości bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno – spożywczych, przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji na wspólnotowym i globalnym rynku rolno-spożywczym, a także podnoszeniem świadomości

¹ M. Joachimiak, *Substytucyjność i komplementarność instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej w Polsce po 2004 roku*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa Agrobiznesu” 2013, Z. 4, s. 165.

² Z. Szalczyk, A. Matuszczak, *Fundusze unijne dla gospodarki żywnościowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 67.

i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno – spożywczej i zasad żywienia³.

Rysunek 1. Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej



Źródło: Z. Szalczyk, A. Matuszczak, *Fundusze unijne dla gospodarki żywnościowej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 67.

Dużą zmienność zarówno jakościową obserwujemy w obszarze dopłat bezpośrednich. Na przestrzeni lat 2007–2011 nastąpił wzrost tytułów w ramach płatności bezpośrednich od 3 w 2004 do 13 w roku 2012.

Oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (decoupling) przyczynia się do tego, iż rolnik może samodzielnie podejmować decyzje dotyczące struktury produkcji reagując na sygnały z rynku. Płatności bezpośrednie w ramach kolejnych reform wspólnej polityki rolnej stopniowo zastępują politykę rynkowo-cenową. Zwykle uważa się i słusznie, iż działania II filaru wspierają ochronę środowiska. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w ogóle wsparcie bezpośrednie związane z dopłatami bezpośrednimi uzależnione jest od spełnienia szeregu wymogów z zakresu ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, higieny tzw. cross-compliance.

³ J. Wojtowicz, *Perspektywy polskiego rolnictwa w przyszłej wspólnej polityce rolnej po 2013*, [w:] Polska wieś a Wspólna Polityka Rolna do 2020 roku, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi 10 maja 2011 r., Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 45.

Tabela 1. Zmiany w instrumentach płatności bezpośrednich realizowanych płatności w latach 2004–2013 w woj. wielkopolskim

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Instrumenty płatności bezpośrednich w ramach WPR w Wielkopolsce po 2003 roku	JPO	JPO	JPO	JPO	JPO	JPO	JPO	JPO	JPO
	UPO	UPO	UPO	UPO	UPO	UPO	UPO	UPO	UPO
	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel	UPO chmiel
			Cukier	Cukier	Cukier	Cukier	Cukier	Cukier	Cukier
		Ener- get.	Ener- get.	Ener- get.	Ener- get.	Ener- get.			
							ST	ST	ST
				Chmiel h.	Chmiel h.	Chmiel h.	Chmiel h.	Chmiel h.	Chmiel h.
				UPO zwie- rzęce	UPO zwie- rzęce	UPO zwie- rzęce	UPO zwie- rzęce	UPO zwie- rzęce	UPO zwie- rzęce
					Pomi- dory	Pomi- dory	Pomi- dory	Pomi- dory	Pomi- dory
					OM	OM	OM	OM	OM
									UPO tytoń
									UPO skrobia
								Wspar- cie spec. Tytoń	

JPO – jednolita płatność obszarowa

UPO – uzupełniająca płatność obszarowa

UPO chmiel – do powierzchni uprawy chmielu niezwiązanej z produkcją, uprawy bieżące

Cukier- płatność cukru

Energet.- płatność do roślin energetycznych (uwzględnia dopłaty z tytułu prowadzenia plantacji wierzby lub róży bezkolcowej wykorzystywanych na cele energetyczne, które w latach 2005 i 2006 były finansowane z budżetu krajowego)

ST-specjalna płatność obszarowa do upraw roślin strączkowych i drobnonasiennych uprawianych w plonie głównym

Chmiel h. – płatność do powierzchni uprawy chmielu niezwiązana z produkcją. Rolnikowi, który w danym roku spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej i złożył wniosek o przyznanie tej płatności, przysługuje płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu, do której przyznano mu płatność uzupełniającą do powierzchni uprawy chmielu za 2006 r., na podstawie rejestru z Agencji Rynku Rolnego.

UPO zwierzęce- płatność do upraw roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych

Pomidory –płatność do pomidorów

OM- płatność z tytułu owoców miękkich

UPO tytoń- płatność niezwiązana do tytoniu, jeżeli rolnik ten spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej w danym roku i złożył wniosek o jej przyznanie oraz w dniu 14 marca danego

roku był wpisany do rejestru podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności niezwiązanej do tytoniu (prowadzonego przez ARR). Prawo do uzyskania płatności niezwiązanej z mocy ustawy nabyła osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która w dniu 31 marca 2007 była wpisana do rejestru podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności uzupełniającej, związanej z produkcją i posiadała prawo do uzyskania płatności uzupełniającej, związanej z produkcją, które zostało nabyte z mocy ustawy przez osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą w roku 2005 lub w 2006 stroną umowy kontraktacji lub umowy na uprawę tytoniu.

UPO skrobia – płatność niezwiązana do skrobi przysługuje rolnikowi, jeżeli rolnik ten spełnia warunki do przyznania jednolitej płatności obszarowej w danym roku i złożył wniosek o jej przyznanie oraz był wpisany na dzień 14 marca danego roku do rejestru podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności niezwiązanej (prowadzonego przez ARR). Prawo do uzyskania płatności niezwiązanej nabyła osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która uzyskała płatność uzupełniającą w zakresie produkcja ziemniaka skrobiowego, za ziemniaki skrobiowe dostarczone producentowi skrobi ziemniaczanej na podstawie umowy kontraktacji zawartej w roku gospodarczym 2007/2008.

Wsparcie spec. tytoń – wsparcie specjalne z tytułu poprawy jakości produktów rolnych w sektorze tytoniu
Źródło: P. Lykowski, *Zróżnicowanie płatności bezpośrednich w skali lokalnej. Studium przypadku wielkopolski*. [w:] A. Czyżewski, A. Matuszczak (red.), *Wspólna polityka rolna 2007–2013 i jej nowa perspektywa*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bruksela-Bydgoszcz-Poznań 2013, s. 122; http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_b_OB_2013.pdf; http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_a_OB_2013.pdf; http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2014/7.a_Platnosc_uzupelniajaca_do_powierzchni_uprawy_chmielu_2014.pdf.

Otrzymanie tej płatności nie jest zatem związane z prowadzeniem określonej produkcji, ale zostało uzależnione od spełnienia przez rolników szeregu wymagań dotyczących:

- utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁴ określonych w załączniku II rozporządzenia Rady nr 73/2009 – obowiązuje od 2005 r.,
- podstawowych wymogów z zakresu zarządzania⁵ określonych w załączniku II do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

Powyższe wymogi składają się na wspomniany mechanizm noszący wspólną nazwę zasady wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance). Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnieniem przez beneficjentów określonych wymogów:

Wymogi te zostały podzielone na trzy obszary:

Obszar A, który dotyczy:

- zagadnienia ochrony środowiska naturalnego,
- identyfikację i rejestrację zwierząt.

Obszar B, obejmujący:

- zdrowie publiczne,
- zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób,
- zdrowotność roślin.

Obszar C, w którym zawiera się:

- dobrostan zwierząt.

⁴ Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC.

⁵ Statutory Management Requirements – SMR.

Wymogi wzajemnej zgodności dotyczące zarządzania gospodarstwem nie są nowymi przepisami uchwalonymi dla celów reformy WPR, gdyż obowiązki których spełnienie zakłada ta zasada, zostały już wdrożone w krajowym prawodawstwie. Stosowanie się do tych przepisów jest obecnie obowiązkowe dla wszystkich gospodarstw. Nowym elementem jest jedynie powiązanie przyznawania płatności bezpośrednich z przestrzeganiem tych przepisów. W państwach członkowskich przyjętych do UE po 2003 roku, w tym w Polsce wymogi wzajemnej zgodności wdrażane były stopniowo. W Polsce od 1 stycznia 2009 obowiązują wymogi z obszaru A, wymogi z obszaru B obowiązują od 1 stycznia 2011 r., natomiast wymogi z obszaru C zostały wdrożone z dniem 1 stycznia 2013 r.⁶ W ramach cross-compliance rolnik jest zobligowany do spełnienia wielu wymogów (patrz tabela nr 2).

Tabela 2. Zmiany w wymogach cross-compliance w latach 2009–2013

01.01.2009	01.01.2011	01.01.2013
<p>I Środowisko naturalne Wymóg 1 Ochrona dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych (dyrektywa ptasia) Wymóg 2 Ochrona wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne Wymóg 3 Ochrona środowiska, w szczególności gleby, w przypadku stosowania osadów ściekowych w rolnictwie. Wymóg 4 Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego. Wymóg 5 Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa)</p>	<p>III Zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zdrowotność roślin, zgłaszanie niektórych chorób Wymóg 9 Zdrowotność roślin Wymóg 10 Zakaz stosowania związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i betaagonistycznym Wymóg 11 Bezpieczeństwo żywności i pasz Wymóg 12 Zapobieganie, kontrola i zwalczanie niektórych przenośnych encefalopatii</p>	<p>V Dobrostan zwierząt Wymóg 16 Minimalne normy ochrony cieląt Wymóg 17 Minimalne normy ochrony świń Wymóg 18 Ochrona zwierząt gospodarskich</p>
<p>II Identyfikacja i rejestracja zwierząt Wymóg 6 Identyfikacja i rejestracja zwierząt Wymóg 7 Identyfikacja i rejestracja bydła Wymóg 8 Identyfikacja i rejestracja owiec i kóz</p>	<p>IV Zgłaszanie chorób zakaźnych Wymóg 13 Pryszczycza Wymóg 14 Choroba pęcherzykowata świń Wymóg 15 Choroba niebieskiego języka</p>	

Źródło: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>.

⁶ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>.

Korzystanie z dopłat bezpośrednich przez rolników ma nie tylko wpływ na dochody gospodarstw rolnych, ale przyczynia się również do ochrony dóbr publicznych (naturalnych, środowiskowych) obszarów wiejskich poprzez wprowadzenie cross-compliance.

Wraz z przyjęciem Agendy 2000 WPR podzielona została na dwa filary. Filar pierwszy obejmował politykę bezpośredniego wspierania dochodów i interwencje rynkową, natomiast filar drugi politykę rozwoju obszarów wiejskich.⁷ Zgodnie z danymi w literaturze przyjęto, iż ok. 70%-80% działań w ramach II filaru nie podlega zmianie.

Tabela 3. Zmiany w instrumentach II filaru wspólnej polityki rolnej realizowanej w Polsce

DZIAŁANIE (nazewnictwo zgodne z PROW 2007–2013)	SPO 2004–2006 PROW 2004–2006	PROW 2007–2013
Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (gospodarcza)		
Ułatwianie startu młodym rolnikom	X	X
Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	X	X
Renty strukturalne	X	X
Modernizacja gospodarstw rolnych	X	X
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	X	X
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	X	X
Uczestnictwo rolników w systemach jakości		X
Działania informacyjne i promocyjne		X
Grupy producentów rolnych	X	X
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów		X
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	X	X
Wsparcie doradztwa rolniczego	X	
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	X	
Uzupełnienie płatności obszarowych	X	
Oś 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich		
Wspieranie gospodarowania na ONW	X	X
Program rolno-środowiskowy	X	X
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	X	X
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych		X
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej	X	

⁷ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji, doświadczenia GATT/WTO*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 161.

c.d. Tabela 3.

DZIAŁANIE (nazewnictwo zgodne z PROW 2007–2013)	SPO 2004–2006 PROW 2004–2006	PROW 2007–2013
Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (społeczna)		
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	X	X
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	X	X
Odnowa i rozwój wsi	X	X
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw		X
Oś 4 LEADER		
LEADER	X	X

Źródło: Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz. U z 2004r. Nr 197 poz. 2032 i 2033) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2004; Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2004; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2015.

Zgodnie z zaprezentowanym podziałem do działań mających istotny wpływ na ochronę środowiska zaliczamy działania realizowane w ramach Osi 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*. Zmiany instrumentów obserwujemy nie tylko w ramach pojawiania się bądź zanikania określonych działań w ramach II filaru, ale również w obrębie danego działania, czego przykładem mogą być płatności rolnośrodowiskowe oraz zalesianie gruntów rolnych. W ramach płatności rolnośrodowiskowych w latach 2007–2013 na nowo określono pakiety działań.

Tabela 4. Zmiany w pakietach rolnośrodowiskowych przyjęta w PROW 2007–2013

Wspierane przedsięwzięcie rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, lata 2004–2006	Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe), lata 2007–2013
S01 Rolnictwo zrównoważone	Pakiet 1 Rolnictwo zrównoważone
S02 Rolnictwo ekologiczne	Pakiet 2 Rolnictwo ekologiczne
P01 Utrzymywane łąk ekstensywnych P02 Utrzymywanie pastwisk ekstensywnych	Pakiet 3 Ekstensywne trwałe użytki zielone
	Pakiet 4 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000
	Pakiet 5 Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000
G01 Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich	Pakiet 6 zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie
	Pakiet 7 zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie
K01 Ochrona gleb i wód	Pakiet 8 Ochrona gleb i wód
K02 Strefy buforowe	Pakiet 9 strefy buforowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2004; Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2015.

W odniesieniu do zalesiania obszarów wiejskich w ramach PROW 2007–2013 wprowadzono dodatkowy tytuł a mianowicie zalesianie gruntów innych niż rolne.

Tabela 5. Zmiany w instrumentach dotyczących zalesiania obszarów wiejskich

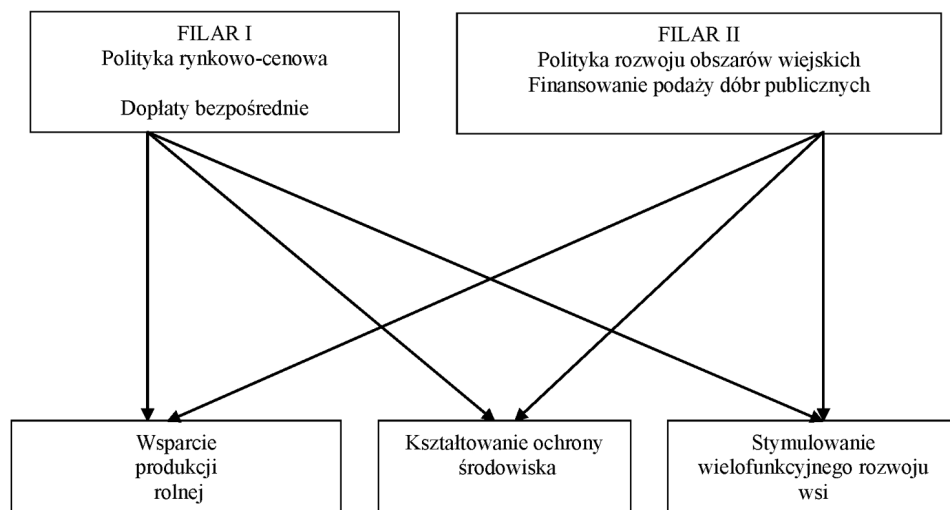
PROW 2004–2006	PROW 2007–2013
Zalesianie gruntów rolnych	Zalesianie gruntów rolnych Zalesianie gruntów innych niż rolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2004; Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2015.

Ewolucja wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i jej instrumentów spowodowała, iż podział w ramach I jak i II filaru, jak też podział w ramach osi, nie jest jednoznaczny, dlatego też zarówno dopłaty bezpośrednie oraz działania w ramach PROW 2007–2013 w różnorodny sposób oddziałują na poszczególne komponenty rolnictwa i obszarów wiejskich.

Często podejmowany jest problem niejednoznacznej klasyfikacji działań w ramach poszczególnych osi PROW 2007–2013, bowiem nie uwzględnia ona, że podstawowym skutkiem niektórych działań powinno być wsparcie dochodów rolniczych. Przykładami umowności podziału unijnego są działania, na których sfinansowanie przewidziano najwięcej pieniędzy. Na pierwszym miejscu znajduje się subwencjonowanie gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Działanie to zostało zaliczone do osi 2, a więc do działań chroniących środowisko naturalne i poprawiających stan obszarów wiejskich. Niewątpliwie prowadzenie działalności rolniczej w regionie ONW zapobiega degradacji środowiska a w obecnie istniejących w Polsce warunkach brak subwencji ONW powodowałby stopniową rezygnację z tej działalności i w konsekwencji trwałe odłogowanie gruntów. Należy zwrócić uwagę, iż działanie ONW w ramach okresu programowania 2004–2006 był zaliczone do priorytetu 2.1 „Wyrównywanie szans rozwoju obszarów wiejskich”, natomiast w ramach okresu programowania 2007–2013 do osi 2 „*Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*”. Działania których celem było uzyskanie zgody Komisji na objęcie jak największego użytków rolnych subwencjami ONW, miały zatem na celu przede wszystkim zagwarantowanie rolnikom wyższych dochodów. Zabiegi te zakończyły się pomyślnie, gdyż podczas prac nad PROW 2004–2006 56% (ponad 9,2 mln ha) powierzchni użytków rolnych w Polsce uznano za znajdujące się na ONW. Rezultatem była bardzo wysoka kwota subwencji – ponad 2,4 mld EUR rocznie⁸.

⁸ J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 – kilka uwag*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski, *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski i Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2007, s. 190–193.

Rysunek 2. Filary polityki rolnej i ich oddziaływanie na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Źródło: R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 115.

Od momentu wdrożenia ONW największe efekty tego działania obserwujemy głównie w obszarach rolniczych (w regionach gdzie 50% populacji pracuje w rolnictwie). Wydaje się, że może to w osobliwy sposób wpływać na politykę rolną, a mianowicie utrwalalo nadmierne zatrudnienie w rolnictwie a tym samym spowolniało przemiany strukturalne przez hamowanie odpływu ludzi z rolnictwa do bardziej produktywnych działów nie związanych z rolnictwem. To jest właśnie powodem dla którego ONW jest zakwalifikowane jako wsparcie socjalne a nie wsparcie rozwoju⁹.

Tabela 6. Działania związane z ochroną środowiska i ich wpływ na dodatkowe komponenty obszarów wiejskich

Działania	Ochrona środowiska	Pomoc socjalna	Moderнизacja	Dochód	Infrastruktura
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	X	X		X	
Program rolnośrodowiskowy	X			X	
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	X			X	

⁹ K. Zawalińska, J. Giesecke, M. Horridge, *The consequences of Less Favoured Area support: a multi-regional CGE analysis for Poland*, "Agricultural and Food Science" 2013, Vol 22, No 2.

c.d. Tabela 6.

Działania	Ochrona środowiska	Pomoc socjalna	Moder-nizacja	Dochód	Infra-struktu-ra
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej	X		X		
Odtwarzanie potencjału produkcji lesnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	X				
Modernizacja gospodarstw rolnych – wprowadzenie dyrektywy azotanowej do 30 kwietnia 2008	X		X		
Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem	X				X

Źródło: Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz. U z 2004r. Nr 197 poz. 2032 i 2033) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2004; Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2004; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2015.

Realizacja *Programu rolnośrodowiskowego*, który jest programem dobrowolnym, wymaga stworzenia systemu zachęt finansowych dla rolników. Przybierają one formę zapłaty za prowadzenie gospodarstwa lub wykonywanie pewnych zabiegów zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami. Przystąpienie do programu powinno zatem spowodować wzrost dochodów lub – co najmniej – ich utrzymanie w dotychczasowej wysokości. Efektem ubocznym, ale niemal równorzędnym *Programu rolnośrodowiskowego* jest więc podtrzymywanie dochodów rolniczych. Programy, wspierające „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” mogą być współfinansowane ze środków, przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych. Słabość tej klasyfikacji – jak każdej – polega przede wszystkim na tym, że każde z działań wywiera różnorodny wpływ o czym świadczą dwa przykłady. Działania wspierające dochody a także chroniące środowisko mają wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, a zatem pośrednio przyspieszają jego rozwój, zwiększając skłonność rolników do inwestowania i przyciągania kapitału z zewnątrz. Równocześnie działania wspomagające gospodarkę żywnościową służą środowisku choćby z tego powodu, że gospodarstwa i przedsiębiorstwa współfinansowane z PROW 2007–2013 muszą po zakończeniu projektu spełniać standardy weterynaryjne, środowiskowe i właściwego traktowania zwierząt¹⁰.

Działania związane z ochroną środowiska mogą jednocześnie pełnić charakter pomocy socjalnej, wpływać na dochód gospodarstw rolnych. Działania zaszere-

¹⁰ J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 – kilka uwag*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski, *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski i Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2007, s. 190–193.

gowane jako działania wspierające dochód rolniczy lub infrastrukturę obszarów wiejskich pozytywnie wpływają na ochronę środowiska.

4. POZIOM I DYNAMIKA PŁATNOŚCI MAJĄCYCH WPŁAW NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA NA OBSZARACH WIEJSKICH W WOJ. WIELKOPOLSKIM

Kwoty zrealizowanych płatności w ramach dopłat bezpośrednich są znacznie wyższe od kwot wydatkowanych w ramach działań osi 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*. Tabela poniżej pokazuje jak zmieniała się kwota płatności bezpośrednich. Kwoty te są znacznie wyższe od pozostałych płatności rolnośrodowiskowych, ONW oraz związanych z zalesieniami gruntów rolnych analizowanych w artykule. Jej zmiany były wyraźne i charakteryzowały się tendencją rosnącą. Kwota ta w roku 2004 wynosiła 719,9 mln zł, a w 2012 już 1 678,4 mln zł. Kolejne działania, których dynamika zmian kwot podlega analizie w artykule a które zostały wydatkowane zgodnie z założeniami wspólnej polityki rolnej realizowanej w Wielkopolsce na ochronę środowiska naturalnego obszarów wiejskich to *Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach*, *Program rolnośrodowiskowy*, *Zalesianie gruntów rolnych* oraz *Zalesianie gruntów innych niż rolne*.

Tabela 7. Zmiany w kwotach płatności bezpośrednich oraz zmiany w powierzchniach objętych Jednolitą Płatnością Obszarową dla województwa wielkopolskiego w latach 2004–2012

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
kwota płatności (mln zł)	791,9	821,1	1.033,7	1.059,5	1.102,5	1.554,8	1.592,6	1.782,5	1.678,4
Powierzchnia objęta JPO [ha]	1675127	1728159	1732779	1734819	1713938	1726037	1714000	1719333	1722327
Kwota płatności w przeliczeniu na 1 ha pow. objętych JPO	472,74	475,13	596,56	610,73	643,25	900,79	929,17	1036,74	974,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Kwota dofinansowania w ramach działania *Wspieranie gospodarowania na ONW* utrzymuje się na stałym poziomie. Tego rodzaju dofinansowanie nie jest bezpośrednio uzależnione od zainteresowania beneficjentów. Obszary objęte płatnościami ONW zostały z góry określone. Dofinansowanie traktowane jako dodatkowy dochód podczas składania przez rolników wniosków o dopłaty bezpośrednie.

Na podstawie tabeli 8 obserwujemy w Wielkopolsce coraz większe zainteresowanie dopłatami rolnośrodowiskowymi, które w 2011 roku zaczyna zbliżać się do kwot wydatkowanych w ramach ONW. Naturalną konsekwencją wzrostu kwot dofinansowania w ramach *Płatności rolnośrodowiskowych* jest wzrost obszaru objętego tego typu dopłatami, co przyczynia się do pozytywnego wpływu na ochronę środowiska regionu.

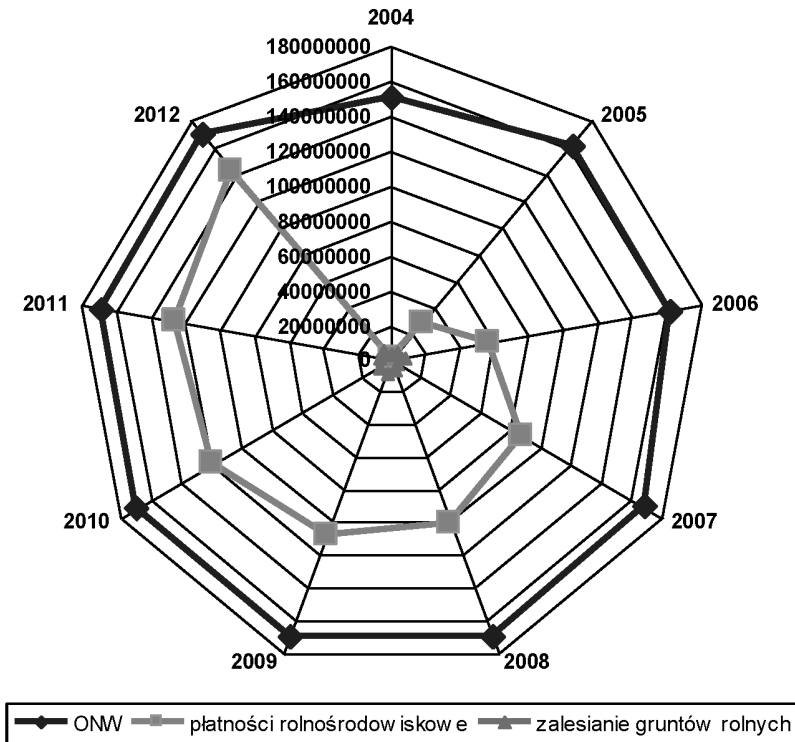
Tabela 8. Zmiany w kwotach działań Oś 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich w Wielkopolsce w latach 2004–2012

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wspieranie gospodarowania na ONW									
Kwota płatności [mln zł]	151,4	160,7	162,2	167,3	168,9	168,5	168,8	168,5	168,8
Powierzchnia objęta JPO [ha]	1675127	1728159	1732779	1734819	1713938	1726037	1714000	1719334	1722327
Program rolnośrodowiskowy									
Kwota płatności [mln zł]	1,6	28,0	57,2	85,8	99,7	107,4	118,8	126,6	142,2
Powierzchnie objęte płatnościami [ha]	3699	37579	80903	117436	145232	158947	179249	194867	220858
Zalesianie gruntów rolnych									
Kwota płatności [mln zł]	3,3	5,1	7,6	4,8	5,5	7,6	7,6	6,7	7,6
Powierzchnie objęte płatnościami [ha]	458,51	706,22	900,37	334,85	213,66	327,9	343,89	197,63	206,29
Zalesianie gruntów innych niż rolne									
Kwota płatności [tyś. zł]	-	-	-	-	70,7	83,9	38,1	78,0	110,4
Powierzchnie objęte płatnościami [ha]	-	-	-	-	17,89	12,87	4,75	9,01	22,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

W przypadku zmiany w ramach zalesiania gruntów rolnych wprowadzenie dodatkowego schematu dotyczącego zalesiania gruntów innych niż rolne nie spotkało się ze zbyt dużym zainteresowaniem ze strony rolników i posiadaczy lasów.

Rysunek 3. Zmiany w kwotach działań Oś 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

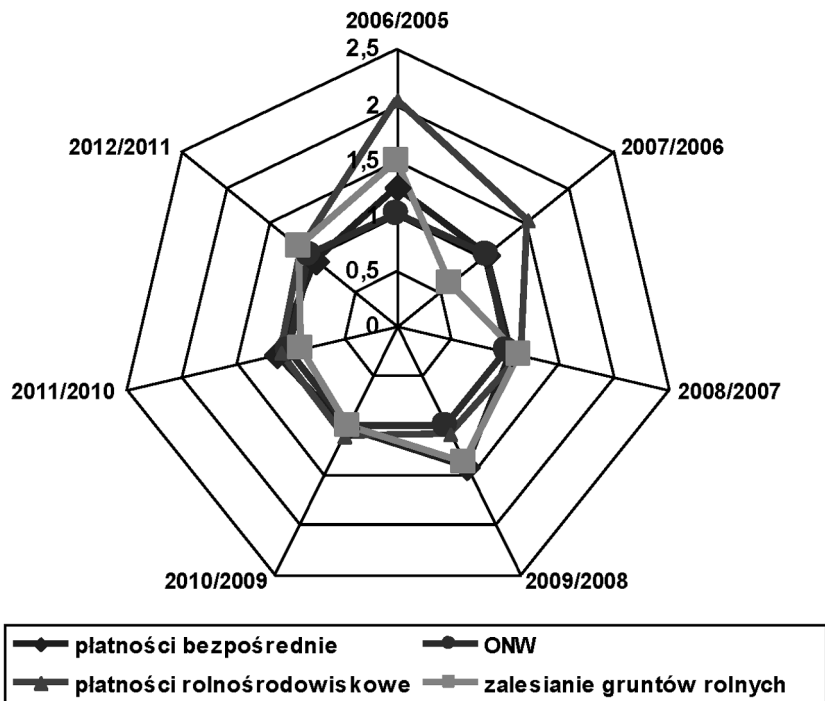
Jak wynika z powyższego wykresu kwota działań *Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* oraz *Zalesianie gruntów rolnych* charakteryzowały się względnie stałym poziomem, oscylującym odpowiednio wokół 165 mln zł i 6 mln zł (tyle wynoszą średnie kwoty z całego badanego okresu). Inaczej zmieniała się natomiast kwota *Płatności rolnośrodowiskowych*, która w 2004 roku wynosiła 1,6 mln zaś w 2012 już 142,2 mln. Tabela poniżej prezentuje dynamikę w krótkim (rok do roku) i w długim okresie (2004–2012) czasu. Z tabeli 9 wynika, że najbardziej dynamicznie zmieniała się kwota w ramach *Programu rolnośrodowiskowego* w latach 2004–2005, bowiem przyrost jej wyniósł aż 17,5 raza. W kolejnych latach zmiany nie były już tak duże, ale indeks je opisujący zawsze wynosił powyżej 1 a więc w każdym kolejnym roku kwota *Płatności rolnośrodowiskowych* była wyższa niż w roku poprzednim.

Tabela 9. Indeksy dynamiki opisujące zmiany kwot płatności bezpośrednich oraz zmiany kwot płatności objętych osią 2 w latach 2004–2012

Wyszczególnienie	Rok poprzedni = 100%								
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2004/12
Płatności bezpośrednie	1,037	1,259	1,025	1,041	1,410	1,024	1,119	0,942	2,119
Wspieranie gospodarowania na ONW	1,061	1,009	1,031	1,010	0,998	1,002	0,998	1,002	1,115
Program rolno-środowiskowy	17,500	2,043	1,500	1,162	1,077	1,106	1,066	1,123	88,875
Zalesianie gruntów rolnych	1,545	1,490	0,632	1,146	1,382	1,000	0,882	1,134	2,303

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Rysunek 4. Zmiany indeksów dynamiki płatności bezpośrednich oraz działań Osi 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Najmniej zmieniała się kwota działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*. W tym przypadku indeksy wynoszą blisko 1 co oznacza, że jej zmiany były stosunkowo niewielkie. Z kolei kwota dotycząca *Zalesiania gruntów rolnych* charakteryzowała się największą nieprzewidywalnością, bowiem w niektórych latach indeksy przyjmują wartości większe od 1 (wzrost w stosunku do roku poprzedniego), w innych poniżej 1 (spadek). Ostatnia kolumna w tabeli pokazuje ile razy wzrosła kwota przeznaczona na dane działanie w roku 2012 w porównaniu z rokiem 2004. Ponownie możemy zaobserwować olbrzymi wzrost kwoty *Płatności rolnośrodowiskowych* (aż 89-krotny) oraz niewielką zmianę w przypadku działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*.

Rysunek nr 5 przedstawia zmiany indeksów dynamiki dla działań objętych osią 2 oraz płatnościami bezpośrednimi. Ze względu na duży wzrost *Płatności rolnośrodowiskowych* w 2005 roku na wykresie pominięto indeksy dynamiki dla poszczególnych działań dla lat 2005/2004.

Jeszcze inne informacje przedstawia tabela 10, która pokazuje indeksy dynamiki kwot *Płatności bezpośrednich* oraz działań osi 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich* ale w porównanych co trzy lata. Pierwszy okres (2004–2006) to pierwszy okres programowania po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jak się okazuje w tym okresie najbardziej dynamicznie rozwijała się kwota *Płatności rolnośrodowiskowych* (ponad 35-krotnie). Najwolniejszą dynamiką charakteryzowała się kwota działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*, która w kolejnych okresach wzrosła nieznacznie, zaś w ostatnim okresie w ogóle nie uległa zmianie.

Tabela 10. Indeksy dynamiki opisujące zmiany kwot płatności bezpośrednich w ramach działań osi 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich w latach 2004–2012 (co trzy lata)

Lata	2004/06	2007/09	2010/12
Płatności bezpośrednie	1,305	1,467	1,054
Wspieranie gospodarowania na ONW	1,071	1,007	1,000
Program rolnośrodowiskowy	35,750	1,252	1,197
Zalesianie gruntów rolnych	2,303	1,583	1,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Inaczej przedstawia się dynamika wydatkowanych kwot w przeliczeniu na 1 ha objętych daną płatnością. Roczne kwoty zrealizowanych płatności w ramach poszczególnych działań oraz powierzchnie użytków rolnych objętych poszczególnymi działaniami zostały przedstawione wyżej w tabeli 8. Na tej podstawie wyliczono kwotę przypadającą na 1 ha użytków objętych daną płatnością. Wartości te posłużyły do obliczenia indeksów dynamiki (tabela 11), które przedstawiają się nieco inaczej, niż te wyliczone w tabeli 9. Podobieństwa możemy zaobserwować w płatnościach bezpośrednich oraz płatnościach ONW. Indeksy dynamiki

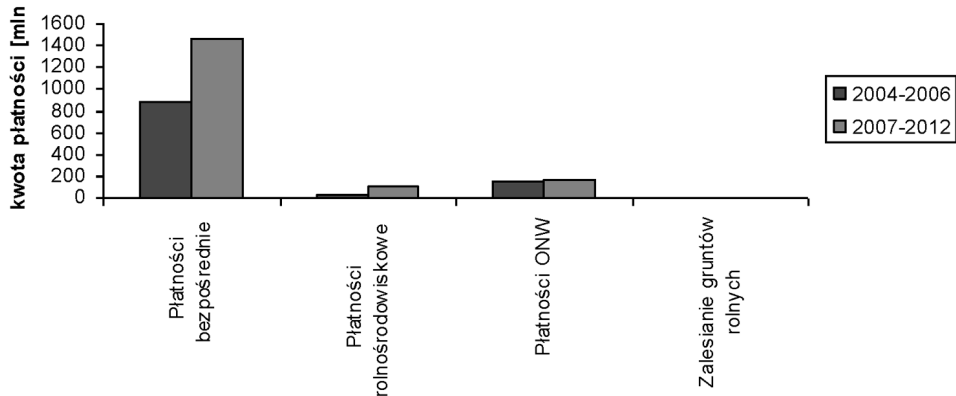
płatności ONW charakteryzują się względnie stałym poziomem i oscylują wokół jedności. *Płatności bezpośrednie* wykazują tendencję progresywną a indeks dynamiki przy porównaniu lat 2012/2004 wykazuje ponad 2-krotny wzrost. W przypadku *Programu rolnośrodowiskowego* indeks dynamiki był przy porównaniu lat 2005/2004 nie jest tak wysoki jak indeks dynamiki dla tych samych lat przy porównaniu kwot bezwzględnych w tabeli 9. Indeks dynamiki dla tego programu dla poszczególnych lat wynosi nieznacznie poniżej 1. Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja płatności dotycząca *Zalesień gruntów rolnych*. W przypadku tego działania indeksy są najwyższe. Przy porównaniu wartości bezwzględnych kwot nie obserwujemy takiej dynamiki. Duże zmiany indeksów dynamiki występują natomiast w przypadku porównywania kwot płatności przypadających na 1 ha obszaru zalesionego.

Tabela 11. Indeksy dynamiki opisujące zmiany kwot płatności bezpośrednich oraz zmiany kwot płatności objętych osią 2 w przeliczeniu na 1 ha objętych daną płatnością w latach 2004–2012

Działanie	Rok poprzedni = 100%								
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2004/12
Płatności bezpośrednie	1,01	1,26	1,02	1,05	1,4	1,03	1,12	0,94	2,06
Wspieranie gospodarowania na ONW	1,03	1,01	1,03	1,02	0,99	1,01	1,0	1,0	1,08
Program rolnośrodowiskowy	1,72	0,95	1,03	0,94	0,98	0,980	0,98	0,99	1,01
Zalesianie gruntów rolnych	1,00	1,17	1,70	1,80	0,9	0,95	1,53	1,09	5,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Kolejny wykres pokazuje średnią kwotę płatności bezpośrednich działań związanych z osią 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich* w latach 2004–2006 oraz 2007–2013 – są to bowiem dwa charakterystyczne okresy. Pierwszy dotyczył programowania w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006, drugi dotyczył Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013. Jak widać z wykresu w drugim okresie programowania wszystkie kwoty średnie dla poszczególnych działań przypadające na dany rok są wyższe niż w pierwszym okresie programowania. Najbardziej dynamicznie wzrosła kwota *Płatności rolnośrodowiskowych* bowiem w pierwszym okresie jej średni poziom wynosił 28,93 mln, w drugim okresie już 113,42 mln co daje wzrost o 300%. Średnia kwota płatności bezpośrednich przypadająca na rok gospodarczy wzrosła natomiast o 65,7% z 882 mln do 1.462 mln. Pozostałe kwoty wzrosły nieznacznie odpowiedni dla płatności ONW o 6,6% i 24,4% dla *Zalesień gruntów rolnych*.

Rysunek 5. Różnice w średniej kwocie płatności pomiędzy pierwszym etapem programowania 2004–2006 oraz programowaniem w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Jeszcze inne podejście do omawianego zjawiska prezentuje tabela poniżej. Przedstawiono w niej parametry liniowych funkcji trendu które modelowo opisują zmiany zachodzące w poszczególnych kwotach w latach 2004–2012.

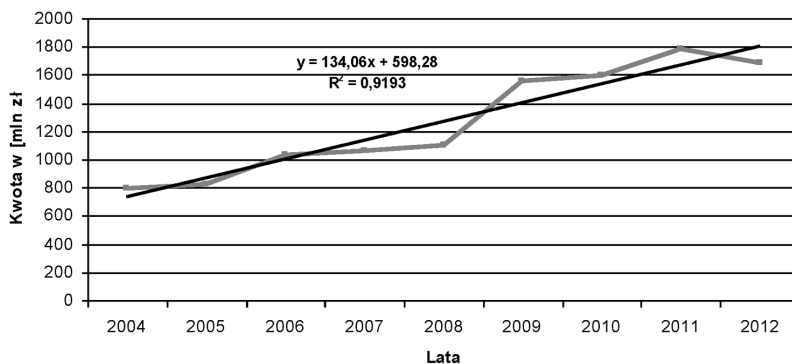
Tabela 12. Parametry funkcji trendu opisujące zmiany kwot płatności bezpośrednich oraz działań związanych z ochroną środowiska naturalnego obszarów wiejskich dla Wielkopolski w latach 2004–2012

Wyszczególnienie	Wsp. Kierunkowy (a)	Wyraz wolny (b)	Wsp. Determinacji (R ²)	Odchylenie resztowe (Sy)
Płatności bezpośrednie	134,06	598,28	91,9%	116,29
Wspieranie gospodarowania na ONW	1,79	156,06	67,4%	3,64
Program rolnośrodowiskowy	16,72	1,67	94%	12,38
Zalesianie gruntów rolnych	0,41	4,13	50,8%	1,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

I tak najbardziej stabilnymi zmianami charakteryzowała się kwota *Płatności rolnośrodowiskowych*. W jej przypadku współczynnik, determinacji wyniósł aż 94,0%. Współczynnik kierunkowy mówi więc o tym, że z roku na rok kwota *Płatności rolnośrodowiskowych* rosła średnio o 16,72 mln zł. I były to zmiany nie podlegające dużym wahaniom. Mniejsza regularność wystąpiła natomiast w przypadku kwoty zalesianie gruntów rolnych (która z roku na rok rosła średnio o 0,41 mln) bowiem dla niej współczynnik determinacji wyniósł tylko nieco ponad 50%.

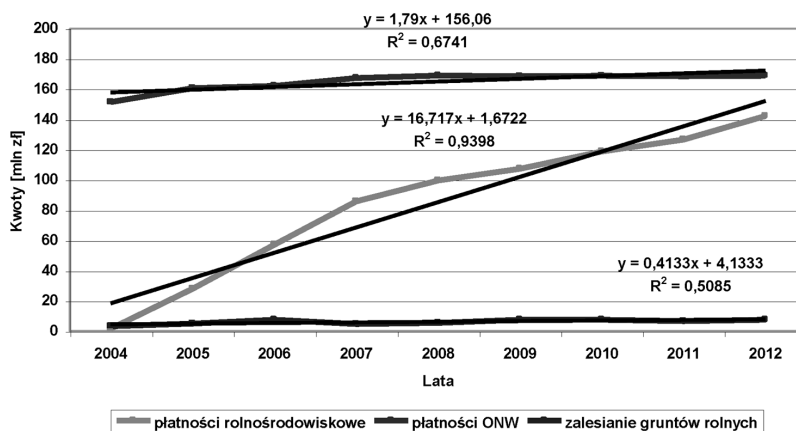
Rysunek 6. Linia trendu dla płatności bezpośrednich w woj. wielkopolskim w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Kwoty zrealizowanych płatności w ramach dopłat bezpośrednich są znacznie wyższe od kwot wydatkowanych w ramach działań osi 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*. Rysunek 7 pokazuje jak zmieniała się kwota płatności bezpośrednich oraz przedstawia linię trendu. Ze względu na to, iż kwoty te są znacznie wyższe od pozostałych płatności rolnośrodowiskowych, ONW oraz związanych z zalesieniami gruntów rolnych analizowanych w artykule, przedstawiono ją na osobnym wykresie z uwagi na inną skalę wartości.

Rysunek 7. Linie trendu dla płatności objętych osi 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich w woj. wielkopolskim w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Tabela 13 pokazuje jak zmieniał się udział kwoty *Płatności bezpośrednich*, *Płatności rolnośrodowiskowych*, *Płatności ONW* oraz *płatności Zalesianie gruntów rolnych* w ogólnej kwocie płatności. Największym udziałem w poszczególnych

latach charakteryzują się płatności obszarowe. Udział ten wynosi powyżej 80%. W przypadku *Płatności ONW* roczna wielkość wydatkowanych kwot utrzymuje się na stałym poziomie, natomiast jej udział w ogólnej kwocie płatności maleje. Odwrotną tendencję wykazują *Płatności rolnośrodowiskowe* – w pierwszych 5 latach wyraźnie zwiększał się ich udział w ogólnej kwocie, następnie nastąpiło pewne wyhamowanie i ustabilizowanie się udziału na poziomie 6–7%. Kwota płatności zalesianie gruntów rolnych ma najmniejszy udział w kwocie ogólnej dofinansowania i utrzymuje się na względnie stałym poziomie.

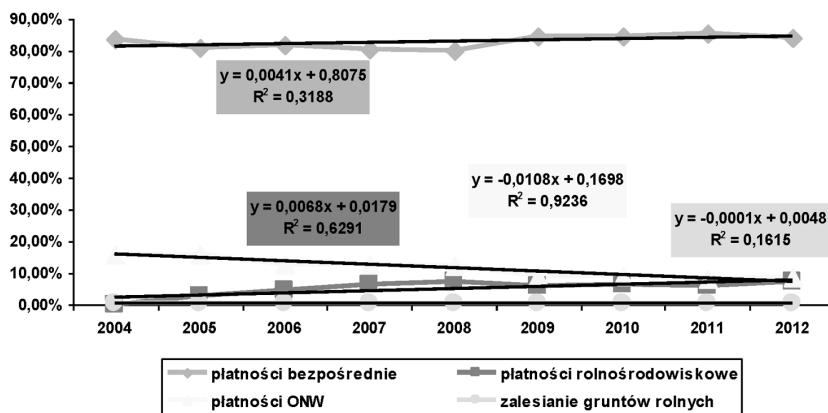
Tabela 13. Zmiany udziału poszczególnych kwot płatności bezpośrednich oraz działań osi 2 w kwocie ogólnej w latach 2004–2012 w Wielkopolsce

Działanie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Płatności bezpośrednie	83,52%	80,90%	81,99%	80,42%	80,09%	84,58%	84,36%	85,52%	84,05%
Płatności rolnośrod.	0,17%	2,76%	4,54%	6,51%	7,24%	5,84%	6,29%	6,07%	7,12%
Wspieranie gospodarowania na ONW	15,97%	15,83%	12,87%	12,7	12,27%	9,17%	8,94%	8,08%	8,45%
Zalesianie gruntów rolnych	0,35%	0,5%	0,6%	0,36%	0,4%	0,41%	0,4%	0,32%	0,38%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Tak jak w przypadku kwot dla poszczególnych działań także i tym razem spróbowano dopasować linie funkcji trendu rysunek 8, aby wychwycić jaki jest charakter zachodzących zmian w badanych odsetkach. Parametry tej funkcji pokazuje tabela 14.

Rysunek 8. Funkcja trendu w zmianach udziału kwot płatności bezpośrednich oraz w kwotach działań osi 2 w ogólnej kwocie w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Najbardziej stabilnymi zmianami charakteryzowała się kwota płatności ONW, bowiem liniowa funkcja trendu opisuje aż 92,36% tych zmian. Parametr a mówi na o tym, że z roku na rok udział tej kwoty w kwocie ogólnej zmniejszał się średnio o 1,08%.

Tabela 14. Parametry funkcji trendu opisujące zmiany udziału poszczególnych kwot płatności w kwocie ogólnej dla Wielkopolski w latach 2004–2012

Wyszczególnienie	Wsp. Kierunkowy (a)	Wyraz wolny (b)	Wsp. Determinacji (R ²)	Odchylenie resztowe (Sy)
Płatności bezpośrednie	0,41%	80,75%	31,88%	1,77%
Wspieranie gospodarowania na ONW	-1,08%	16,98%	92,36%	0,91%
Program rolnośrodowiskowy	0,68%	1,79%	62,91%	1,52%
Zalesianie gruntów rolnych	-0,01%	0,48%	16,15%	0,09%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Poznań 2014.

Dodatni przyrost notują *Płatności rolnośrodowiskowe* średnio o 0,68% rocznie, jednak zmiany te nie są tak regularne bowiem współczynnik determinacji w przypadku funkcji trendu opisującej udział tej kwoty wynosi 62,91%. Dodatni przyrost wykazują również płatności bezpośrednie średnio o 0,41%, które jednakże ze względu na swój ponad 80% udział w całej kwocie płatności mają największe znaczenie. Najmniejsze dopasowanie wykazuje funkcja opisująca zmiany w płatnościach dotyczących zalesień gruntów rolnych co oznacza, że zmiany udziału tej kwoty są najmniej przewidywalne.

5. PODSUMOWANIE

Na podstawie zaprezentowanych wyników badań wyciągnięto następujące wnioski:

- Zmiany instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej wpływają na poprawę nie tylko warunków ekonomiczno – produkcyjnych gospodarstw rolnych ale również stymulują ochronę środowiska naturalnego obszarów wiejskich w woj. wielkopolskiego.
- Do działań, których realizacja pozytywnie wpływa na ochronę środowiska naturalnego w Wielkopolsce zalicza się głównie instrumenty ujęte w osi 2 *Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*. Wskazano, iż powyższe działania mają również pozytywny wpływ na inne komponenty rolnictwa i obszarów wiejskich.
- Dopłaty bezpośrednie w związku z koniecznością przestrzegania zasad cross-compliance przyczyniają się również do pozytywnego wpływu na środowisko naturalne obszarów wiejskich.

- Największy udział realizowanych płatności unijnych w Wielkopolsce wykazują płatności bezpośrednie. Udział ten dla każdego roku w badanym przedziale czasowym 2004–2012 wynosi powyżej 80%. Średnio wykazują one dodatni przyrost udziału w ogólnej kwocie płatności 0,41% rocznie. Indeksy dynamiki wynoszą nieznacznie powyżej 1, a dla lat 2012/2004 powyżej 2 co wskazuje na ponad 2-krotny wzrost.
- Drugim co do wielkości wydatkowanej kwoty działaniem jest *Wspieranie gospodarowania na ONW* w woj. wielkopolskim. Wydatkowana kwota płatności utrzymuje się na stałym poziomie natomiast jej udział w ogólnej kwocie wydatkowanej na obszary wiejskie maleje średnio o 1,08%.
- Wyraźny wzrost w wydatkowanych kwotach obserwujemy w ramach *Płatności rolnośrodowiskowych*. Średnio roczny udział wydatkowanej kwoty w ramach *Programu rolnośrodowiskowego* w ogólnej kwocie płatności rośnie o 0,68%. Indeksy dynamiki wyliczone na podstawie płatności w przeliczeniu na 1 ha objętych *Płatnościami rolnośrodowiskowymi* w latach 2004–2005 wykazują wyraźny wzrost, następnie indeksy dynamiki stabilizują się i zbliżone do 1.
- Najmniejszy udział w wydatkowanej kwocie wykazuje działanie *Zalesianie gruntów rolnych* oraz *Zalesianie gruntów innych niż rolne*.
- Ze względu na skalę oddziaływania i w związku z tym, iż większość producentów rolnych korzysta z dopłat bezpośrednich uzależnienie tych regulatorów od spełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska może mieć największy wpływ na realizację poprawy warunków środowiska naturalnego obszarów wiejskich w Wielkopolsce.

BIBLIOGRAFIA

- <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>.
- http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_b_OB_2013.pdf.
- http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_a_OB_2013.pdf. http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2014/7.a_Platnosc_uzupelniajaca_do_powierzchni_uprawy_chmielu_2014.pdf.
- Joachimiak M., *Substytucyjność komplementarność instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej w Polsce po 2004 roku*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa Agrobiznesu” 2013, Z. 4.
- Łykowski P., *Zróżnicowanie płatności bezpośrednich w skali lokalnej. Studium przypadku wielkopolski*, [w:] Czyżewski A., Matuszczak A. (red.), *Wspólna polityka rolna 2007–2013 i jej nowa perspektywa*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bruksela-Bydgoszcz-Poznań 2013.
- *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2004.
- *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2015.

- Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 – kilka uwag*, [w:] Zięba S., Kowalski A., *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski i Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2007.
- Sektorowy Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”.
- Szalczyk Z., Matuszczak A., *Fundusze unijne dla gospodarki żywnościowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Wojtowicz J., *Perspektywy polskiego rolnictwa w przyszłej wspólnej polityce rolnej po 2013*, [w:] *Polska wieś a wspólna polityka rolna do 2020 roku*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi 10 maja 2011 r., Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.
- Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia *Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”* (Dz.U z 2004 r. Nr 197 poz. 2032 i 2033) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2004.
- Zawalińska K., Giesecke J., Horridge M., *The consequences of Less Favoured Area support: a multi-regional CGE analysis for Poland*, “Agricultural and Food Science” 2013, Vol 22, No 2.

DYNAMICS OF PAYMENTS HAVING A POSITIVE EFFECT ON AN PROTECTION OF THE NATURAL ENVIRONMENT RURAL AREAS WITHIN THE CONFINES OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY EUROPEAN UNION IN WIELKOPOLSKA 2004–2012 YEARS

Summary: The main goal of the paper was to identifying of changing in instruments of Common Agricultural Policy European Union especially which having positive effect on the natural environment of rural areas in Wielkopolska. To commit an analysis of dynamics direct payment of 1st pillar and instruments in axis 2 Improving natural environment and rural area of 2nd pillar. A line of trends was outlined for individual types of supporting the natural environment of rural areas.

Key words: changing Common Agricultural Policy, direct payment, 2nd pillar, cross-compliance, rural area.

*Mgr Miroslawa Joachimiak
doktorantka w UE w Poznaniu,
zatrudniona w ARiMR*