

ROZDZIAŁ 17.

ROLA PROGRAMÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH
W KSZTAŁTOWANIU I OCHRONIE KRAJOBRAZU ROLNICZEGO
W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

Mirosława Kozłowska-Burdziak¹

Wstęp

Charakterystyczną cechą krajobrazu województwa podlaskiego jest jego rolniczy charakter oraz występowanie znacznych obszarów cennych przyrodniczo. Istotne jest zatem pogodzenie działalności gospodarczej realizowanej w rolnictwie, a zwłaszcza jej negatywnych skutków dla otoczenia z zachowaniem walorów środowiska przyrodniczego. Wśród instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, realizowanej w Polsce po roku 2004, znajdują się takie, które mają na celu wspieranie działalności rolniczej, ukierunkowanej na ochronę przyrody. Należą do nich programy rolnośrodowiskowe, zmierzające do ochrony wody i gleby, cennych przyrodniczo siedlisk oraz zachowania genetycznych cech roślin i zwierząt zagrożonych degeneracją.

Celem rozdziału jest ocena zainteresowania rolników województwa podlaskiego realizacją działań rolnośrodowiskowych od roku 2004 i próba określenia wpływu tych działań na rolniczy krajobraz województwa. W badaniach wykorzystane zostaną dane GUS, ARiMR oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹ Dr hab. Mirosława Kozłowska-Burdziak, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku.

17.1. Cechy krajobrazu rolniczego w województwie podlaskim

Województwo podlaskie jest regionem rolniczym. W roku 2017 użytki rolne stanowiły tu 60,4% powierzchni ogólnej (w kraju – 60,0%)². Wyższy jest także w województwie wskaźnik udziału użytków rolnych w dobrej kulturze – 99,5%, wobec 99,1% w kraju. Struktura użytków rolnych, a zwłaszcza wysoki udział łąk i pastwisk (w województwie podlaskim 32,4%, w Polsce – 20,4%) sprzyja produkcji bydła mlecznego i opasowego. Ma to odzwierciedlenie w pogłowie bydła. W roku 2017 w województwie podlaskim znajdowało się 1018,3 tys. sztuk zwierząt (16,6% stanu ogółem bydła w kraju), pod tym względem wyprzedzało je jedynie województwo mazowieckie – 1123,3 tys. sztuk zwierząt. W przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych (UR) pogłowie bydła było najwyższe w województwie podlaskim (95,7 szt.). Prawie 46% stada stanowiły krowy. Produkcja mleka krowiego w roku 2017 w województwie podlaskim wyniosła 20,5% produkcji krajowej. Poza liczebnością stada wpływ na to miała przeciętna wydajność mleczna krów, która w roku 2017 wynosiła w województwie podlaskim 6090 litrów (przy średniej krajowej 5687 litrów).

W województwie podlaskim działalność rolniczą prowadzi 81,2 tys. gospodarstw rolnych. Średnia powierzchnia UR gospodarstwa wynosi tu 13,5 ha, przy średniej krajowej 10,3 ha UR. Prawie 65% stanowią gospodarstwa w grupach obszarowych od 2 do 15 ha. Ponad połowa gospodarstw rolnych Podlasia (54,3%) prowadzi jednocześnie produkcję roślinną i zwierzęcą, wysoki odsetek gospodarstw, bo 45,4% specjalizuje się w produkcji roślinnej. Jednak to produkcja zwierzęca stanowi główny atut Podlasia. W roku 2016 rolnicza produkcja globalna w województwie stanowiła 6,2% produkcji globalnej ogółem, przy czym 3,0% globalnej produkcji roślinnej i 9,4% globalnej produkcji zwierzęcej. Struktura rolniczej produkcji towarowej w województwie podlaskim nie ma sobie podobnej w innych województwach – 92,2% stanowi produkcja zwierzęca, 7,8% produkcja roślinna.

² *Rocznik statystyczny województw 2018*, GUS, Warszawa 2018, s. 152.

Rolniczy charakter województwa, sąsiedztwo parków krajobrazowych oraz obszarów NATURA 2000 tworzy doskonale warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego. W roku 2017 w województwie podlaskim funkcjonowało 2576 gospodarstw z certyfikatem, a 635 było w okresie konwersji. Łącznie w uprawie ekologicznej w analizowanym województwie znajdowało się 53 551 ha (10,8% użytków ekologicznych w kraju).

Podkreślić także należy, że rolnictwo w województwie podlaskim charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem. Część wschodnia województwa to mniej korzystna struktura demograficzna ludności wiejskiej, słabsze gleby i mniej intensywna produkcja rolna niż w gminach zachodnich.

17.2. Działania rolnośrodowiskowe jako instrument Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest najstarszą polityką wspólnotową. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa, że „...funkcjonowaniu i rozwojowi rynku wewnętrznego produktów rolnych musi towarzyszyć ustanowienie wspólnej polityki rolnej”³. Początkowo cele WPR zmierzały do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej Wspólnoty. Wspomniany Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zalicza do nich:⁴

- wzrost wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, optymalne wykorzystanie czynników produkcji – szczególnie czynnika pracy oraz przez racjonalny rozwój produkcji rolniczej;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie dochodów ludności rolniczej;
- stabilizacja rynków produktów rolnych;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności;
- zapewnienie rozsądnych cen żywności dla konsumentów.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE, C 326/47, 26.10.2012, art. 38, ust. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=GA> [data dostępu: 23.06.2019].

⁴ Tamże, art. 39.

Stosowane instrumenty WPR, zmierzające z jednej strony do wspierania rozwoju rolnictwa Wspólnoty poprzez korzystny dla producentów system cen, z drugiej – ochrona rynku przed napływem produktów rolniczych spoza UE, w krótkim czasie doprowadziły do nadprodukcji żywności⁵. Ponadto intensywna produkcja rolna miała niekorzystny wpływ na środowisko przyrodnicze. Jednak do lat 90. XX wieku nie funkcjonowały w Europie reguły prawne, które miałyby na celu ochronę przyrody na terenach rolniczych. Dopiero reforma MacSharry’ego z 1992 roku zapoczątkowała program zrównoważonego rozwoju, uwzględniający zachowanie w działalności rolniczej walorów krajobrazowych⁶.

Rozporządzeniem Rady nr 2078/92/WE o metodach gospodarowania przyjaznych dla środowiska przyrodniczego i o rozwoju obszarów wiejskich wprowadzono na terenie Unii Europejskiej tzw. programy rolnośrodowiskowe, które obejmują działania umożliwiające uzyskanie przez rolników dopłat za stosowanie korzystnych dla przyrody, tradycyjnych metod gospodarowania.

W roku 1999 wspomniane rozporządzenie zastąpiono nowym rozporządzeniem Rady nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej⁷, w którym podkreślono, że „program pomocy rolnośrodowiskowej powinien być kontynuowany w celu zachęcania rolników, by służyli społeczeństwu jako całości przez wprowadzanie lub kontynuowanie stosowania praktyk gospodarki rolnej zgodnych z rosnącą potrzebą ochrony i poprawy środowiska, zasobów

⁵ G. Wójcik, *Wspólna Polityka Rolna i jej wpływ na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich po akcesji do Unii Europejskiej*, „Wiadomości Zootechniczne” 2011, R. XLIX, s. 62; W. Przegon, *Polska wieś a Wspólna Polityka Rolna w UE*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2008, nr 3, s. 32.

⁶ A. Kucharska, *Programy rolnośrodowiskowe z udziałem zwierząt trawożernych szansą na utrzymanie naturalnych i półnaturalnych łąk i pastwisk oraz ich bioróżnorodności*, „Chemia, Dydaktyka, Ekologia, Metrologia” 2015, R. 10, nr 1–2, s. 29

⁷ K. Kuszewska, A.M. Fenyk, *Programy rolnośrodowiskowe i fundusze Unii a kształtowanie i ochrona krajobrazu rolniczego*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2010, nr 9(3), s. 73.

naturalnych, gleby, różnorodności genetycznej i utrzymania stanu krajobrazu i obszarów wiejskich”⁸.

Artykuł 22 rozporządzenia Rady nr 1257/99 określa cele polityki wspólnotowej dotyczące rolnictwa, środowiska naturalnego i warunków utrzymania zwierząt gospodarskich. Zakłada on wsparcie metod produkcji rolniczej, które będzie promowało⁹:

- a) sposoby użytkowania gruntów rolnych zgodne z zasadami ochrony i poprawy jakości środowiska, krajobrazu i jego elementów, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej;
- b) przyjazną dla środowiska ekstensyfikację rolnictwa i nisko intensywne systemy wypasania zwierząt;
- c) zachowanie elementów środowiska rolnego o wysokiej wartości przyrodniczej, które są zagrożone;
- d) utrzymanie krajobrazu i cech historycznych gruntów rolnych;
- e) stosowanie planowania środowiskowego w praktyce rolniczej;
- f) poprawę warunków utrzymania zwierząt.

Programy rolnośrodowiskowe są obowiązkowe dla każdego z państw członkowskich UE, ale ich zakres oraz środki przeznaczone na współfinansowanie programów podlegają decyzji każdego z tych państw. Zasadniczym celem programów rolnośrodowiskowych jest zachęcenie rolników do prowadzenia działalności zgodnie z wymogami ochrony przyrody¹⁰. Wśród celów szczegółowych wymienia się¹¹:

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.U. L 160 z 26.6.1999 r., s. 80, p. 31.

⁹ Tamże, art. 22.

¹⁰ Podlaski Portal Przyrodniczo Turystyczny Zielone Wrota, http://www.zielone-wrota.pl/art_v.php?art=2820&p [data dostępu: 15.06.2019].

¹¹ <https://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/biblioteka/archiwum/programy-i-dzialania-wdrozone-w-poprzednich-latach/plan-rozwoju-obszarow->

- użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami ochrony środowiska, ochrony i zachowania krajobrazu wiejskiego, zasobów naturalnych, gleby, wody, bioróżnorodności;
- zachowanie siedlisk o wysokiej wartości przyrodniczej;
- promowanie rolnictwa ekstensywnego;
- stosowanie w praktyce rolniczej planowania środowiskowego;
- podniesienie wśród rolników ich świadomości ekologicznej.

Programy rolnośrodowiskowe są jednym z najważniejszych instrumentów prośrodowiskowych, jakimi dysponuje Wspólna Polityka Rolna. Jest to instrument szczególnie istotny w warunkach nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego, z którą mamy do czynienia także w gospodarce rolnej¹².

17.3. Realizacja działań rolnośrodowiskowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego

W rolnictwie polskim programy rolnośrodowiskowe realizowane są od momentu akcesji do UE. W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 zawarto działanie „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”, na którego realizację przewidziano wydatkowanie 218,90 mln EUR (6,1% środków przewidzianych na realizację całego PROW). Wkład środków UE w realizację programu rolnośrodowiskowego wyniósł 175,03 mln EUR (80,0%)¹³.

-wiejskich-2004-2006/wspieranie-przedswiezec-rolno-srodowiskowych-i-poprawy-dobrostanu-zwierzat.html [data dostępu: 12.03.2019].

¹² S. Kowalczyk, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, Rolnictwo zrównoważone w erze globalizacji, szanse i zagrożenia*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, PIB, Warszawa 2018, s. 64.

¹³ <https://www.arimr.gov.pl/programy-2002-2013/plan-rozwoju-obszarow-wiejskich-2004-2006.html> [data dostępu: 12.06.2019].

Działanie rolnośrodowiskowe obejmowało siedem pakietów, z których cztery, tj. „Rolnictwo ekologiczne”, „Ochrona gleb i wód”, „Strefy buforowe”, „Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich”, mogły być realizowane na terenie całego kraju. Pakiety: „Rolnictwo zrównoważone”, „Utrzymanie ekstensywnych łąk” i „Utrzymanie ekstensywnych pastwisk” mogły być realizowane tylko na obszarze stref priorytetowych. Strefa priorytetowa (SP) to obszar wdrażania programu rolnośrodowiskowego, który wykazywał określone problemy środowiskowe i wymagał podjęcia działań naprawczych lub ochronnych.

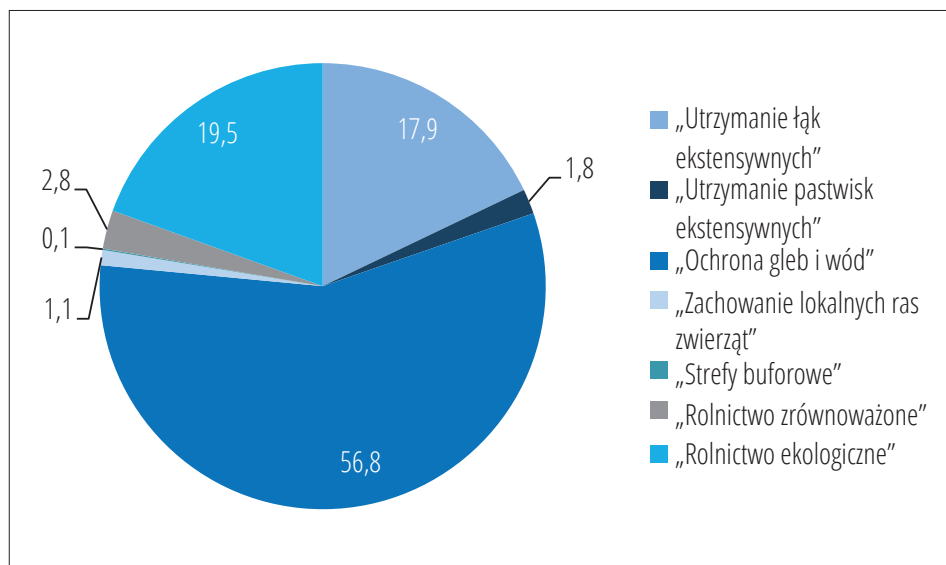
Wykaz gmin i obrębów geodezyjnych zaliczonych do poszczególnych stref priorytetowych zawarto w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁴.

W pierwszym okresie programowania zainteresowanie rolników działaniami rolnośrodowiskowymi było stosunkowo niewielkie. Liczba złożonych wniosków wynosiła 83094 i stanowiła zaledwie 4,6% gospodarstw rolnych ogółem z roku 2006.

Wśród pakietów największym zainteresowaniem cieszyła się „Ochrona gleb i wód” (wykres 17.1.). Pakiet ten charakteryzował się stosowaniem międzyplonów i miał na celu zwiększenie udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym. Najmniej złożono wniosków na pakiet „Strefy buforowe”, który polegał na tworzeniu 2- lub 5-metrowych zadarnionych pasów odgraniczających grunty rolne od wód powierzchniowych lub terenów intensywnie użytkowanych rolniczo.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. 2004 r. nr 174, poz. 1809, z późn. zm.

Wykres 17.1. Struktura złożonych wniosków o wsparcie w ramach działań rolnośrodowiskowych w latach 2004–2006 w Polsce (%)

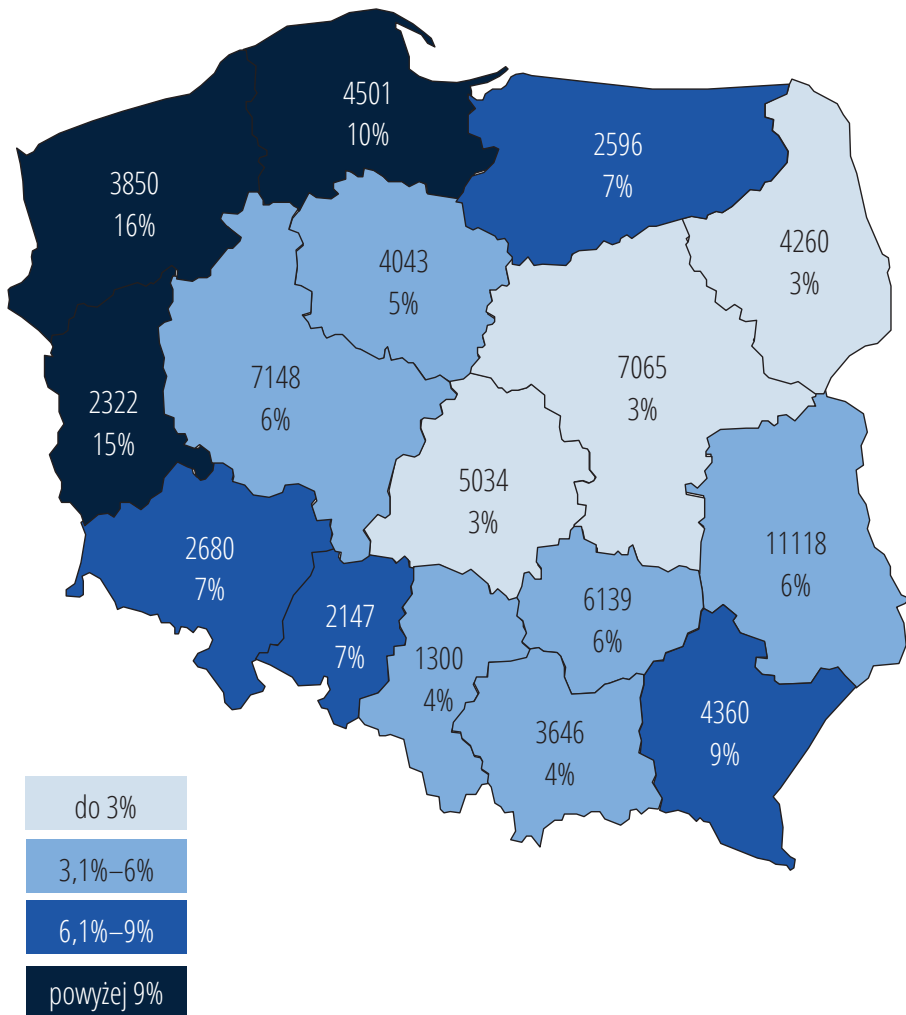


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2006*, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_za_2006_r.pdf. [data dostępu: 13.06.2019].

Zainteresowanie programem rolnośrodowiskowym było także zróżnicowane regionalnie. Pod względem liczby złożonych wniosków domino wało województwo lubelskie. Odsetek użytkowników rolnych objętych programem rolnośrodowiskowym nie był tu jednak najwyższy – kształtował się na poziomie 6% (rysunek 17.1.).

Najwyższy wskaźnik użytkowników rolnych objętych programem charakteryzuje w latach 2004–2006 województwa północne i zachodnie kraju, kształtował się on od 7% do 15%. W województwach tych do roku 1990 dominował sektor państwowy w rolnictwie i państwowe gospodarstwa rolne. W wyniku ich prywatyzacji powstały prywatne gospodarstwa rolne o znacznie większej powierzchni niż średnio w kraju. To właśnie duża powierzchnia gospodarstw rolnych tłumaczy stosunkowo niewysoką liczbę złożonych wniosków, ale wysoki odsetek użytkowników rolnych, biorących udział w programach rolnośrodowiskowych.

Rysunek 17.1. Liczba złożonych wniosków wraz ze wskaźnikiem porównującym powierzchnię realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych do powierzchni użytków rolnych w województwie w latach 2004–2006



Źródło: opracowanie własne za: M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji PROW i SPO, Rolnictwo w latach 2004–2006*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, PIB, Warszawa 2007, s. 28.

Województwo podlaskie pod względem liczby złożonych wniosków znajdowało się na 8 miejscu w kraju. Niski był również odsetek użytków

rolnych objętych działaniami rolnośrodowiskowymi. Wynosił on zaledwie 3%. Podobny wskaźnik charakteryzował województwo mazowieckie i łódzkie, tam jednak liczba złożonych wniosków była wyższa. Odnosząc ją do ogólnej liczby gospodarstw rolnych w roku 2006, okazuje się, że odsetek gospodarstw, które złożyły wnioski o płatności rolnośrodowiskowe w województwie podlaskim wynosił 4,6%, mazowieckim – 2,5% łódzkim – 3,1%.

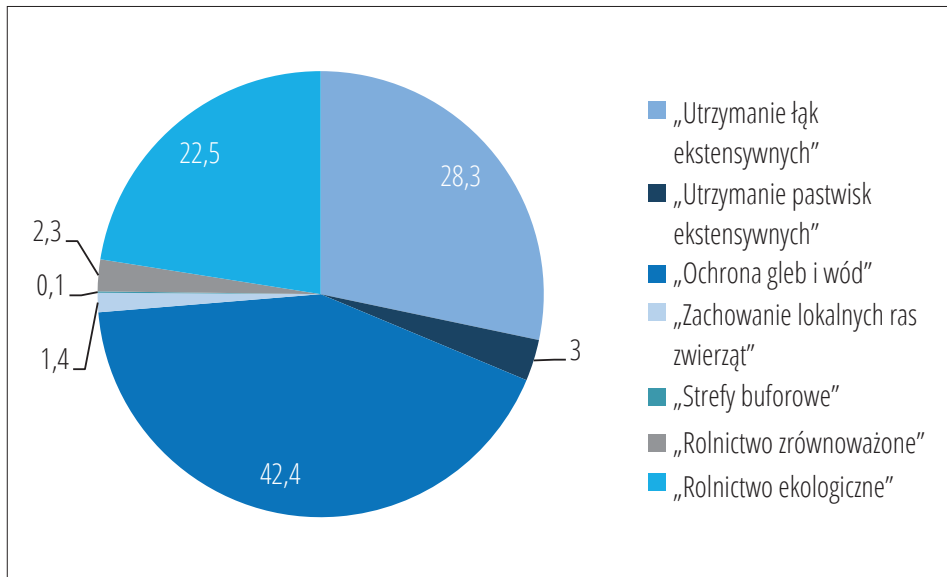
Zdecydowanie największym zainteresowaniem w województwie podlaskim – podobnie jak w całym kraju – cieszył się pakiet „Ochrona gleb i wód”. Udział złożonych wniosków w tym pakiecie był jednak o ponad 14 punktów procentowych (p.p.) niższy niż średnio w kraju. Wyższym natomiast odsetkiem złożonych wniosków charakteryzował się pakiet „Rolnictwo ekologiczne” oraz „Utrzymanie łąk ekstensywnych” (wykres 17.2.). W ogólnej jednak ocenie należy stwierdzić, że zainteresowanie działaniami rolnośrodowiskowymi w rolnictwie zarówno województwa podlaskiego, jak i całego kraju w latach 2004–2006 było stosunkowo niewielkie. Badania przeprowadzone w trakcie trwania PROW 2004–2006 wskazują na istotne ograniczenia w realizacji programów rolnośrodowiskowych¹⁵.

Jednym z warunków uczestnictwa w programie była (i jest nadal) współpraca rolnika z doradcą rolnośrodowiskowym. Liczba takich doradców w stosunku do potrzeb jest jednak niewielka. Dodatkowo wskazuje się w literaturze na problemy związane z powszechnym przekonaniem rolników o niewielkich korzyściach wynikających z zaangażowania w ochronę przyrody, czy niechęcią do przestrzegania określonych przepisów i poddawania się kontroli upoważnionych do tego instytucji¹⁶.

¹⁵ G. Niewęgłowska, *Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego*, „Studia i Monografie” 2005, z. 130, s. 135.

¹⁶ M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004–2006*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, PIB, Warszawa 2007, s. 31.

Wykres 17.2. Struktura złożonych wniosków o wsparcie w ramach działań rolno-środowiskowych w latach 2004–2006 w województwie podlaskim (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2006*, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_za_2006_r.pdf [data dostępu: 13.06.2019].

W PROW na lata 2004–2006 na sfinansowanie siedmiu programów rolnośrodowiskowych (tzw. pakietów) przewidziano początkowo blisko 350 mln euro (około 115 mln euro rocznie). Kwotę tę zmniejszono wkrótce do 219 mln euro (73 mln euro rocznie). Ocenia się, że jak na pierwsze lata realizacji były to kwoty wysokie, ale mające również charakter pilotażowy. W ocenie realizacji PROW 2004–2006 stwierdzono, że Polska jest przygotowana organizacyjnie do prowadzenia programów rolnośrodowiskowych na dużą skalę. Świadczyła o tym zarówno liczba gospodarstw uczestniczących w programach w latach 2004–2006 (69 tys.), jak i obszar, na którym były realizowane – 1 mln ha użytków rolnych¹⁷.

¹⁷ J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji*, IERiGŻ, PIB, Warszawa 2008, s. 73.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 lista działań rolnośrodowiskowych została rozszerzona z dotychczasowych siedmiu do dziewięciu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 zobowiązanie rolnośrodowiskowe mogło być realizowane w ramach co najmniej jednego z następujących pakietów¹⁸:

- „Rolnictwo zrównoważone”,
- „Rolnictwo ekologiczne”,
- „Ekstensywne trwałe użytki zielone”,
- „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami NATURA 2000”,
- „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000”,
- „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie”,
- „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie”,
- „Ochrona gleb i wód”,
- „Strefy buforowe”.

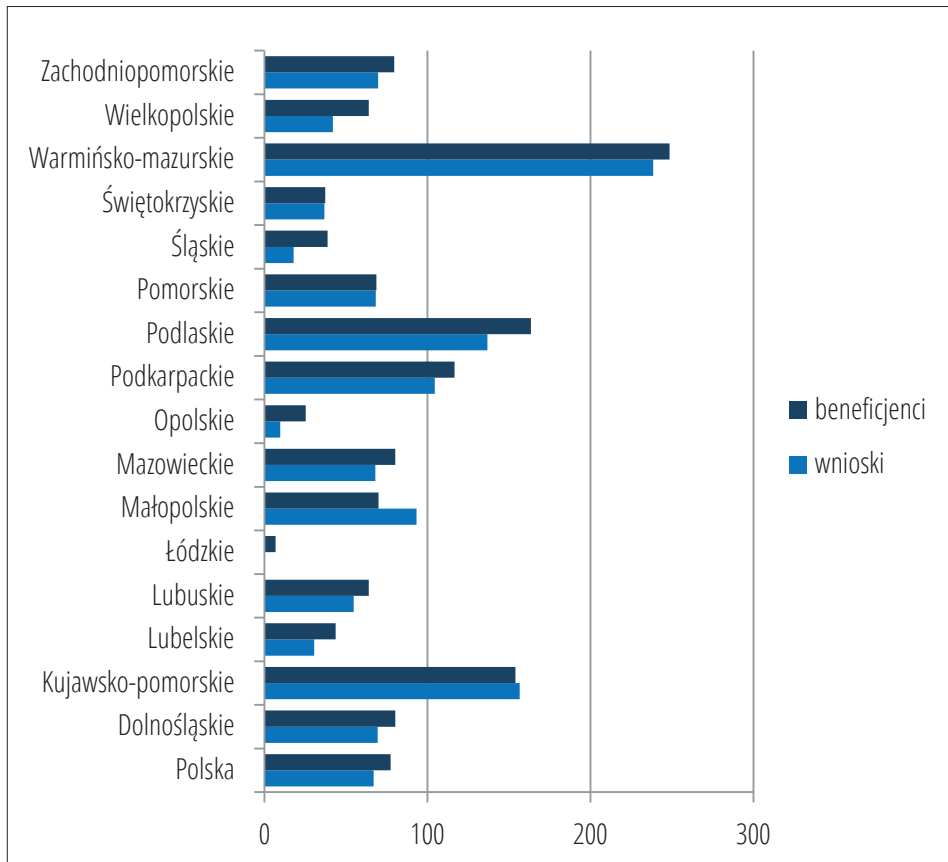
W każdym pakiecie określono warianty rolnośrodowiskowe, ich wybór zobowiązywał rolników do realizacji szczegółowych zadań określonych we wspomnianym rozporządzeniu. W latach 2007–2013 znacząco wzrosło zainteresowanie rolników działaniami rolnośrodowiskowymi, co wynika chociażby z liczby złożonych wniosków, która w stosunku do poprzedniego okresu programowania wzrosła o prawie 70%¹⁹. W województwie podlaskim wzrost

¹⁸ 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, Dz.U. 2008 r. nr 34, poz. 200, § 4.1.

¹⁹ *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2013*, s. 172, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_ARiMR_za_2013.pdf [data dostępu: 14.06.2019].

zainteresowania działaniami rolnośrodowiskowymi był jednym z najwyższych – liczba złożonych wniosków wzrosła w stosunku do lat 2004–2006 o prawie 140% (wykres 17.3.). Tym samym województwo podlaskie pod względem liczby złożonych wniosków znalazło się na piątym miejscu.

Wykres 17.3. Wzrost liczby złożonych wniosków o płatności rolnośrodowiskowe i liczby beneficjentów w latach 2007–2013 w porównaniu do lat 2004–2006 (%)



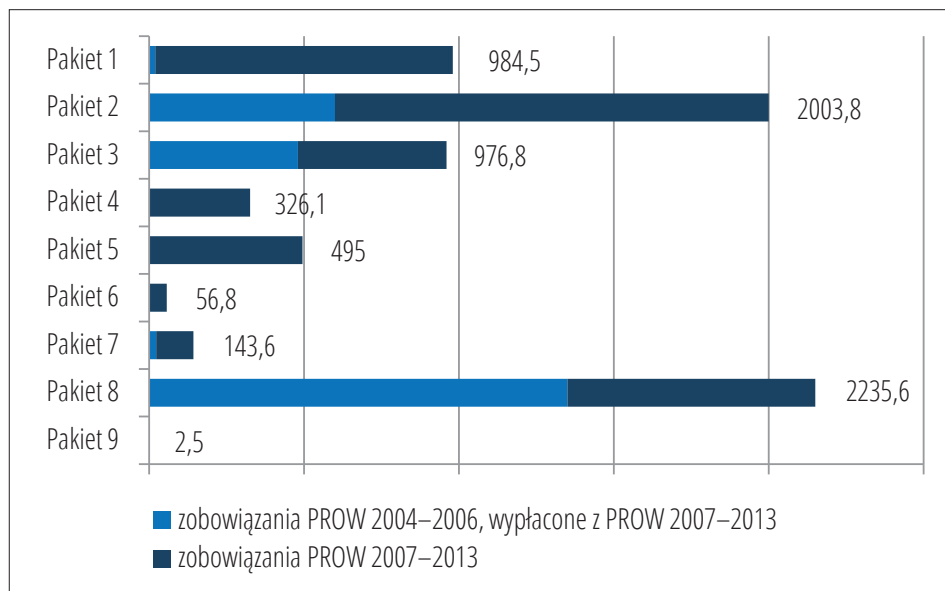
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2013*, s. 197,198, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_ARiMR_za_2013.pdf [data dostępu: 14.06.2019].

Podkreślić należy, że liczba złożonych wniosków jest istotnie wyższa od liczby beneficjentów z uwagi na to, że zasady korzystania z płatności

rolnośrodowiskowych dopuszczają ubieganie się o wsparcie z większej liczby pakietów. W większości województw to jednak liczba beneficjentów charakteryzuje się wyższym wzrostem (niż liczba złożonych wniosków) w latach 2007–2013, w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Świadczy to, że rolnicy, widząc przykład sąsiadów realizujących płatności rolnośrodowiskowe, sami przekonują się do podejmowania takich działań.

W całym kraju łącznie od 2004 roku najwięcej środków finansowych przeznaczono na realizację pakietu 8 „Ochrona gleb i wód” (wykres 17.4.). W okresie programowania 2007–2013 działanie to cieszyło się nieco mniejszym zainteresowaniem niż w okresie poprzednim. Wzrosło natomiast zainteresowanie pakietem 2 „Rolnictwo ekologiczne” oraz pakietem 1 „Rolnictwo zrównoważone”.

Wykres 17.4. Struktura wsparcia rolnośrodowiskowego udzielonego przez ARiMR (w mln zł), w podziale na poszczególne pakiety w Działaniu 214 – Program rolnośrodowiskowy, w ramach zobowiązań 2007–2013 i 2004–2006, narastająco według stanu na 31 grudnia 2013 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2013*, s. 66, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_ARiMR_za_2013.pdf [data dostępu 14.06.2019].

W województwie podlaskim w roku 2011 największy areał realizacji płatności rolnośrodowiskowych objął pakiet 2 „Rolnictwo ekologiczne”. Realizowano go na powierzchni przekraczającej 50 tys. ha (4,7% UR ogółem w województwie podlaskim). Na obszarze przekraczającym 20 tys. ha realizowano pakiet „Rolnictwo zrównoważone” oraz „Utrzymanie łąk” i „Utrzymanie pastwisk ekstensywnych”. Prawie 40 tys. ha objętych było realizacją pakietu „Ochrona gleb i wód”²⁰. Łączna powierzchnia UR w województwie podlaskim objęta programami rolnośrodowiskowymi w roku 2011 przekraczała 150 tys., co stanowiło prawie 14% UR województwa.

Ochrona środowiska przyrodniczego i promowanie praktyk rolniczych, które tej ochronie sprzyjają, jest celem Wspólnej Polityki Rolnej, realizowanym także w kolejnym okresie programowania – w latach 2014–2020. Wszystkie państwa członkowskie UE realizują ten cel poprzez wdrażanie działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych. Działania te w latach 2014–2020, podobnie jak w okresach poprzednich, polegają na stosowaniu płatności rekompensujących rolnikom poniesione przez nich dodatkowe koszty (utracone dochody) w związku ze stosowaniem metod produkcji sprzyjających zachowaniu różnorodności biologicznej, krajobrazu oraz zasobów środowiska przyrodniczego, przede wszystkim gleby i wody²¹.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 przewidziano do realizacji 7 pakietów rolnośrodowiskowo-klimatycznych, a w ich ramach szczegółowe warianty²²:

1. „Rolnictwo zrównoważone”;
2. „Ochrona gleb i wód”;
3. „Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych”;

²⁰ A. Pawlewicz, P. Bórawski, *Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2013, t. XV, z. 2, s. 274.

²¹ *Przewodnik po Działaniu Rolnośrodowiskowo-Klimatycznym, PROW 2014–2010*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2017, s. 4.

²² *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 12 grudnia 2014, s. 17–18.

4. „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach NATURA 2000”;
5. „Cenne siedliska poza obszarami NATURA 2000”;
6. „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie”;
7. „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie”.

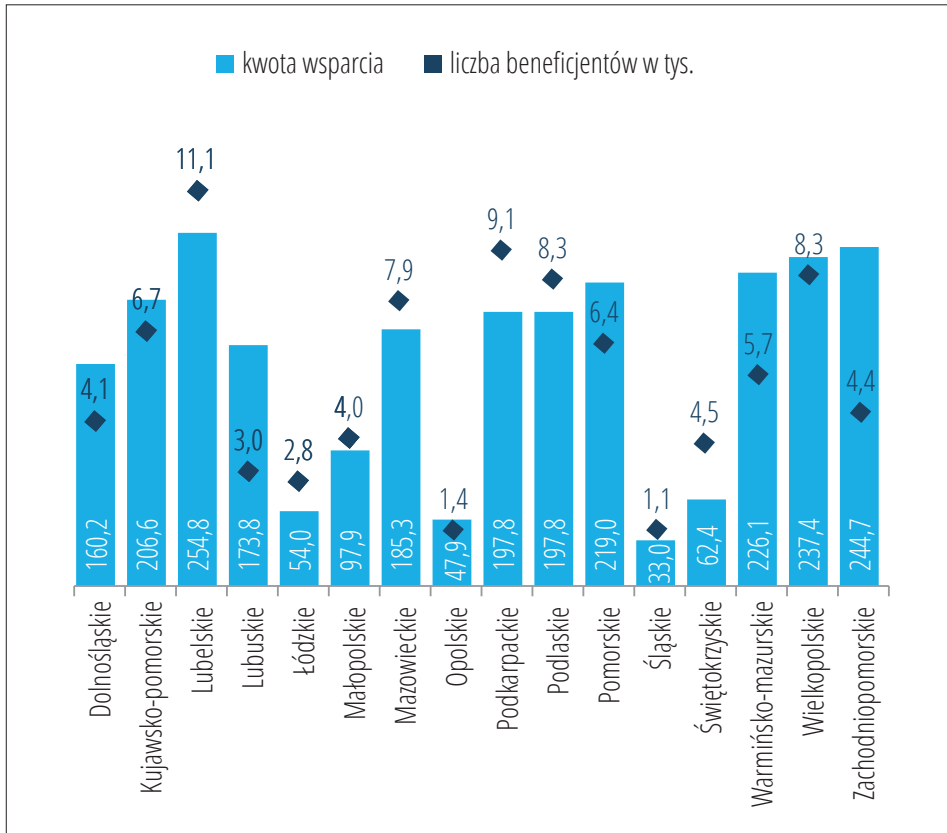
Rolnictwo ekologiczne, które w latach 2004–2006 i 2007–2013 było jednym z pakietów rolnośrodowiskowych w PROW 2014–2020 jest odrębnym działaniem (działanie 11), ale również, jak do tej pory, ukierunkowanym na zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazu oraz ochronę gleby i wód.

Pod względem wysokości wsparcia w ramach działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych województwo podlaskie z kwotą 197,8 mln zł znajduje się na siódmym miejscu w kraju (równolegle z województwem podkarpackim), pod względem liczby beneficjentów (8,3 tys.) zajmuje miejsce trzecie (równolegle z województwem wielkopolskim) (wykres 17.5.). Liczba złożonych wniosków o płatności w ramach działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych w województwie podlaskim była jednak w 2018 roku niższa o 12% w porównaniu do okresu 2007–2013, co może świadczyć o słabnącym zainteresowaniu rolników pozyskiwaniem tego rodzaju wsparcia. Województwo podlaskie nie jest w tym względzie wyjątkiem – takie zjawisko występuje w połowie województw naszego kraju.

Pakiem, który na terenie województwa podlaskiego cieszy się największym zainteresowaniem, jest pakiet 4: „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach NATURA 2000”, co jest niewątpliwie związane z dużą powierzchnią województwa, na której te obszary ochrony zostały wytyczone (obszary NATURA 2000 to blisko 40% powierzchni województwa podlaskiego i wyznaczone są kolejne²³).

²³ NATURA 2000: Dwa nowe obszary na terenie województwa podlaskiego, <https://poranny.pl/natura-2000-dwa-nowe-obszary-na-terenie-województwa-podlaskiego/ar/5342118> [data dostępu: 10.07.2019].

Wykres 17.5. Kwota wsparcia (w mln zł) i liczba beneficjentów (w tys.) działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego, według województw, narastająco, według stanu na 31 grudnia 2018 roku



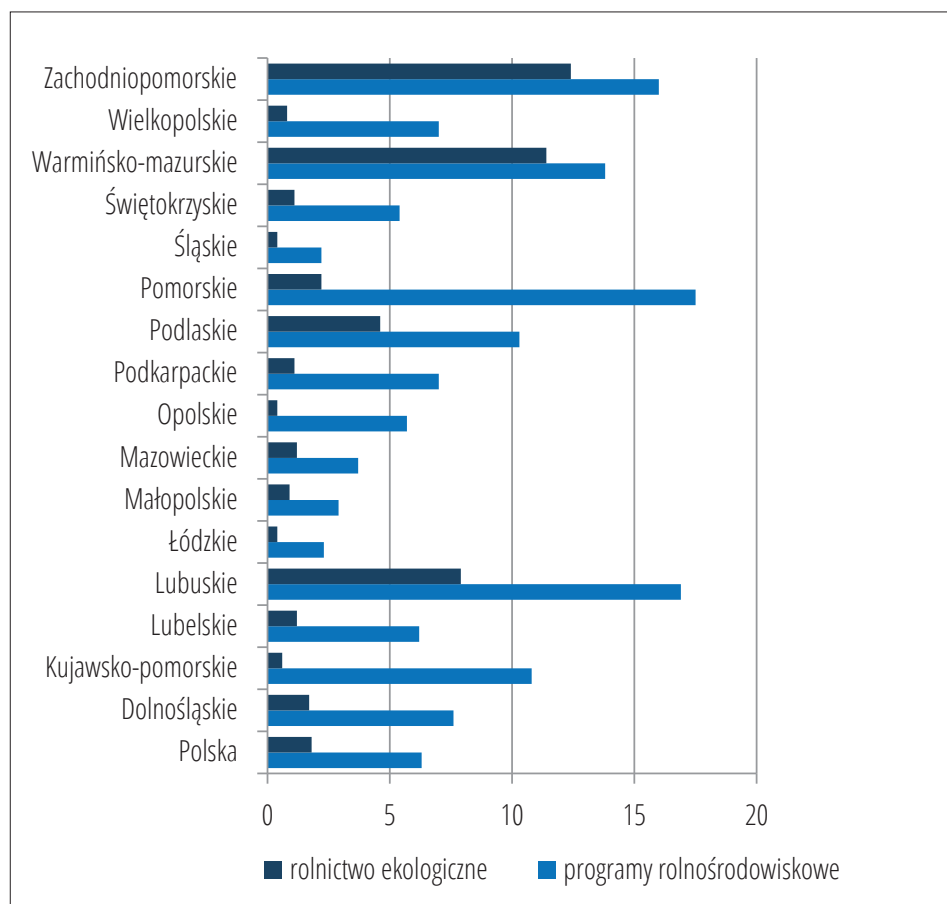
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2018*, ARiMR, Warszawa 2019, s. 68, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_ARiMR_2018.pdf [data dostępu: 26.06.2019].

Województwo podlaskie należy do czołówki pod względem zainteresowania rolników działaniami rolnośrodowiskowymi. Biorąc pod uwagę wszystkie działania w poszczególnych okresach programowania, odsetek beneficjentów w ogólnej liczbie gospodarstw²⁴ wynosi tu 10,3%

²⁴ Odniesienie do ogólnej liczby gospodarstw w kraju i w poszczególnych województwach według stanu na koniec grudnia 2016 roku.

(wykres 17.6.). Wyższym odsetkiem charakteryzują się tylko te województwa, w których przed rokiem 1990 dominował sektor państwowy w rolnictwie: pomorskie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i lubuskie. Może to wynikać z większej przedsiębiorczości rolników z tych województw, którzy już uczestnicząc w procesie prywatyzacji majątku byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych wykazali się większą przedsiębiorczością niż wielu rolników z innych regionów kraju.

Wykres 17.6. Odsetek beneficjentów programów rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego po roku 2004 w Polsce, w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych (liczba gospodarstw według stanu na koniec 2016 roku) (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR oraz GUS.

W działaniu „Rolnictwo ekologiczne” przewidziano wsparcie finansowe w ramach poszczególnych pakietów zarówno dla gospodarstw posiadających certyfikat, jak i tych, które są w okresie konwersji na ekologiczne metody produkcji. Pod względem liczby beneficjentów korzystających z tego działania województwo podlaskie zajmuje drugie miejsce w kraju po województwie warmińsko-mazurskim. Pod względem wysokości wsparcia zajmuje miejsce trzecie – po warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Wysoki jest także odsetek beneficjentów działania w ogólnej liczbie gospodarstw – wynosi 4,6% przy średniej dla kraju 1,8% (wykres 17.6.).

Badania przeprowadzone w 2018 roku wśród gospodarstw ekologicznych Podlasia wskazują, że cechą charakterystyczną tego rolnictwa jest jednak niski poziom produkcji ekologicznej, większość upraw ekologicznych stanowią użytki zielone. Zainteresowanie ekologicznymi metodami produkcji związane jest w większym stopniu z uzyskaniem wsparcia ze środków unijnych niż z produkcją produktów rolnych na rynek²⁵.

Podsumowanie

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej w UE w stosunkowo krótkim czasie doprowadziła do nadprodukcji żywności, co skutkowało wzrostem i tak wysokich nakładów ponoszonych we Wspólnocie na realizację działań interwencyjnych o koszty przechowywania i zagospodarowania nadwyżek żywności. Polityka intensyfikacji produkcji rolnej dodatkowo negatywnie oddziaływała na środowisko przyrodnicze. Dopiero jednak od 1992 roku

²⁵ R. Przygodzka, M. Kozłowska-Burdziak, M. Łajewski, *Analiza opłacalności produkcji i dystrybucji produktów ekologicznych w województwie podlaskim z wykorzystaniem modeli krótkich łańcuchów dostaw*, Ekspertyza opracowana w ramach projektu pn.: „Analiza opłacalności produkcji i dystrybucji produktów ekologicznych w województwie podlaskim z wykorzystaniem wybranych modeli krótkich łańcuchów dostaw”, finansowanego ze środków Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w ramach Schematu II Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (umowa nr ROR-II/KSOW-N-13/2018), Białystok 2018, s. 135.

w instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej na znaczeniu zyskują te, których celem jest wzrost ekologicznej świadomości producentów rolnych oraz ochrona krajobrazu rolniczego. Do grupy takich instrumentów należą działania rolnośrodowiskowe.

W Polsce działania rolnośrodowiskowe wprowadzono wraz z akcesją do UE. Ich zasadniczym celem jest rekompensata dla producentów rolnych utraconych korzyści, związanych z ekstensyfikacją produkcji rolnej czy wyłączeniem niektórych obszarów z produkcji rolnej.

Województwo podlaskie należy do tych regionów Polski, w których zainteresowanie programami rolnośrodowiskowymi jest znaczne. Dużą popularnością w poszczególnych okresach programowania cieszą się pakiety dotyczące ochrony gleb i wód, rolnictwa ekologicznego, utrzymywania łąk ekstensywnych oraz tzw. pakiety przyrodnicze, których celem jest ochrona siedlisk ptaków i roślin na obszarach NATURA 2000.

Wydaje się, że w rolnictwie intensywnym, ukierunkowanym na produkcję mleka, działania rolnośrodowiskowe nie przyniosą istotnych zmian w sposobie gospodarowania, a co za tym idzie i w krajobrazie rolniczym. Taka możliwość zapewne by istniała w przypadku rozwiniętego przetwórstwa mleka pochodzącego z gospodarstw ekologicznych. Jak na razie jednak skala produkcji mleka ekologicznego i jego przetworów w województwie podlaskim jest niewielka.

Programy rolnośrodowiskowe są z pewnością istotnym czynnikiem oddziałującym na krajobraz rolniczy wschodniej części województwa, objętej obszarem NATURA 2000. Dla rolników z tych terenów płatności z tytułu zobowiązań rolnośrodowiskowych są korzystną alternatywą niepewnych dochodów rolniczych, związanych z trudnymi warunkami produkcji rolniczej.