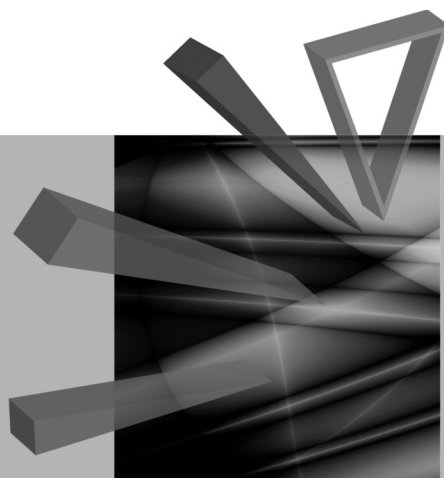


# Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją  
**Andrzeja Graczyka**



Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-139-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp .....	11
-------------	----

---

## Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

---

<b>Joost Platje:</b> Sustainable Development as a club good.....	15
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów .....	26
<b>Karol Kociszewski:</b> Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej .....	37
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości.....	49

---

## Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich.....	61
<b>Agnieszka Becla:</b> Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska .....	74
<b>Agnieszka Becla:</b> Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju .....	86
<b>Anna Katola:</b> Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju .....	94
<b>Stanisław Czaja:</b> Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowskich Dolnego Śląska – wnioski z analizy .....	102
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Przedsiębiorstwa uzdrowskie w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju .	113
<b>Beata Skubiak:</b> Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim ....	124

---

## Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

---

<b>Karol Kociszewski:</b> Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych .....	141
---	-----

<b>Anna Bisaga:</b> Zasada <i>cross compliance</i> jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie.....	153
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji .....	161
<b>Andrzej Graczyk:</b> Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju.....	170
<b>Teresa Szczerba:</b> Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska .....	181
<b>Lidia Klos:</b> Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego) .....	190

---

#### Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030 .....	201
<b>Paweł Korytko:</b> Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii.....	210
<b>Tomasz Żołątniak:</b> Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.....	219
<b>Alicja Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej .....	227
<b>Magdalena Protas:</b> Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego .....	237
<b>Joanna Sikora:</b> Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce.....	245
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce .....	254

---

#### Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju .....	269
<b>Michał Ptak:</b> Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich .....	277
<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji .....	288
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych .....	297

<b>Dorota Bargiel:</b> Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	305
<b>Barbara Kryk:</b> Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników .....	313

## Summaries

---

### Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

---

<b>Joost Platje:</b> Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe.....	25
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Sustainability factors of the development programs on the regional level .....	36
<b>Karol Kociszewski:</b> The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy.....	48
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Environmental protection in the light of the Act on accountancy .....	56

---

### Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Implementation of sustainable development in Silesian municipalities .....	72
<b>Agnieszka Becla:</b> The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities .....	85
<b>Agnieszka Becla:</b> Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development.....	93
<b>Anna Katola:</b> The role of local government in implementing sustainable development.....	101
<b>Stanisław Czaja:</b> Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia .....	112
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development.....	123
<b>Beata Skubiak:</b> Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania.....	138

---

### Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

---

<b>Karol Kociszewski:</b> The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes.....	152
<b>Anna Bisaga:</b> <i>Cross compliance</i> principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture .....	160
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption .....	169
<b>Andrzej Graczyk:</b> The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development .....	179
<b>Teresa Szczerba:</b> Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia .....	189
<b>Lidia Kłos:</b> Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship).....	197

---

### Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Sustainable development in the Polish energy policy till 2030.....	209
<b>Paweł Korytko:</b> Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources .....	218
<b>Tomasz Żołyński:</b> Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development.....	226
<b>Alicja Graczyk:</b> Sustainable development of offshore wind power.....	236
<b>Magdalena Protas:</b> Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector .....	244
<b>Joanna Sikora:</b> Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland .....	253
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland.....	266

---

### Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development.....	276
<b>Michał Ptak:</b> The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries.....	287

---

<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization.....	296
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions.....	304
<b>Dorota Bargiel:</b> Implementing Corporate Social Responsibility into the company.....	312
<b>Barbara Kryk:</b> Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees.....	321

**Karol Kociszewski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## WDRAŻANIE INSTRUMENTÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PROGRAMÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań wdrażania programu rolnośrodowiskowego jako kluczowego działania dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. W tym kontekście wskazany jest jak najszerszy zakres ich realizacji w warunkach członkostwa w UE. Pozwoliłoby to stymulować zarówno rozwój produkcji ekologicznej, jak i ekologizację rolnictwa konwencjonalnego. W pierwszym okresie wykorzystania środków finansowych WPR tak kwoty przeznaczane na to działanie, jak i objęty nim odsetek powierzchni uprawnej były w Polsce znacznie niższe niż w innych państwach członkowskich. Wpłynęły na to błędy w sposobie prowadzenia polityki rolnej – zwłaszcza w aspekcie procesu absorpcji dostępnych funduszy. W drugim okresie finansowania polityka ta uległa istotnej poprawie, co stwarza szansę wykorzystania znacznego potencjału wdrażania tych instrumentów i zachowania części walorów przyrodniczych i kulturowych polskiej wsi.

**Słowa kluczowe:** programy rolnośrodowiskowe, programy rozwoju wsi, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska w rolnictwie, Wspólna Polityka Rolna.

### 1. Wstęp

W poprzednim artykule opublikowanym przez autora w niniejszym zbiorze wykazano, w jaki sposób Wspólna Polityka Rolna (WPR) w swojej ewolucji uwzględniła koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Sustainable Agricultural and Rural Development, SADR). Wśród instrumentów sprzyjających wdrażaniu tej koncepcji, wprowadzonych w wyniku kolejnych etapów reform, szczególne znaczenie mają programy rolnośrodowiskowe. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań wdrażania tego instrumentu, jako kluczowego działania dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Autor przeprowadził studia literaturowe, wykorzystał dokumenty rządowe, dostępne dane statystyczne oraz niektóre wyniki badań ankietowych wśród rolników na Dolnym Śląsku.



## 2. Finansowanie rozwiązań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Najsilniejszy wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce ma realizacja instrumentów II filaru WPR, co następuje w ramach dwóch programów: Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006) i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Zakres wykorzystania możliwości wsparcia równoważenia rozwoju, jakie daje uczestnictwo w WPR, w dużej mierze zależy od określenia proporcji, w jakiej środki wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich są dzielone na I i II filar, oraz udziału kwot finansowania instrumentów zrównoważonego rozwoju w PROW. Kraje członkowskie mają pewien zakres swobody decyzji w tym zakresie. W Polsce w latach 2004-2006 na działania obu filarów przeznaczono ze środków UE 7,3 mld EUR, z czego 61% na I filar, a 39% na II filar (obliczenia własne na podstawie: [Pośrednik 2009, s. 2]). Warto tutaj podkreślić realokację środków II filaru do I filaru. Na uzupełnienie płatności bezpośrednich przeznaczono 705 mln EUR, co autor określa mianem odwrotnej modulacji (pojęcie modulacji w WPR zostało wyjaśnione w artykule K. Kociszewskiego, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej*, zawartym w niniejszym zbiorze). Gdyby nie przeprowadzono tego zabiegu, proporcja I i II filaru wyniosłaby 51% do 49%. W latach 2007-2013 udział I filaru całkowitym unijnym wsparciu dla polskich obszarów wiejskich (15 mld EUR) stanowi 53%, a II filaru (13,2 mld EUR) prawie 47%. Widoczny jest zatem wzrost udziału tych środków w porównaniu z poprzednim okresem finansowania. W dużej mierze wynika to z ograniczonej puli płatności bezpośrednich dla polskich rolników w stosunku do farmerów UE-15 (co jest konsekwencją negocjacji przedakcesyjnych), braku możliwości stosowania odwrotnej modulacji, a także włączenia do II filaru funduszu strukturalnego, jakim była wcześniej sekcja orientacji EAGGF. Zatem w pierwszym okresie członkostwa w UE proporcja podziału funduszy w Polsce okazała się bardziej korzystna dla programów rozwoju obszarów wiejskich niż w „starej” Unii. Może to być swego rodzaju krok wyprzedzający – podobnie w przypadku uproszczonego systemu płatności bezpośrednich, który od początku członkostwa obowiązuje w Polsce, a niebawem prawdopodobnie będzie stosowany w całej Wspólnocie. W perspektywie finansowej 2007-2013 dysproporcje między I i II filarem zostały zmniejszone w wyniku zwiększenia środków na II w UE-15.

Środki przeznaczone w PROW na instrumenty zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich przedstawiono w tabeli 1. Ze względu na włączenie do oddziaływania ekonomicznego i społecznego aspektów środowiskowych spośród wszystkich działań PROW wyodrębniono programy rolnośrodowiskowe, zalesienia gruntów rolnych, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz dostosowania do standardów unijnych (w praktyce przeznaczono je w całości na inwestycje ochrony środowiska w gospodarstwach). Warto zwrócić uwagę na znaczą-

cy wzrost wartości środków finansowych na te działania w latach 2007-2013 w stosunku do poprzedniego okresu. O ile wartość całkowitej alokacji (uwzględniającej środki UE wraz z wkładem krajowym) zwiększyła się z ok. 3,5 mld EUR do 17 mld EUR (o 385%), to w przypadku kwot przeznaczonych na wszystkie opisywane działania wzrosła jedynie o 280%, przez co ich udział w PROW zmniejszył się z 52% do niecałych 42%. Może to oznaczać, że wdrażanie tych działań następuje głównie pod wpływem możliwości, jakie daje członkostwo w UE, a nie zamierzonej polityki polskiego państwa.

**Tabela 1.** Finansowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ze środków Unii Europejskiej (w mld EUR)

Działania w PROW 2004-2006	Kwota całkowita	Wkład UE	Działania w PROW 2007-2013	Kwota całkowita	Wkład UE
Wsparcie ONW	0,94	0,76	Wsparcie ONW	2,45	1,96
Programy rolnośrodowiskowe	0,21	0,17	Programy rolnośrodowiskowe	2,30	1,84
Zalesienia gruntów rolnych	0,10	0,80	Zalesienia gruntów rolnych	0,50	0,4
Dostosowania do standardów UE	0,64	0,51	Modernizacja gospodarstw rolnych	1,85	1,39
			Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	0,10	0,08
Ogółem	1,89	1,51	Ogółem	7,22	5,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006... 2005; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013... 2009].

Formalnie układ poszczególnych działań różni się w dokumentach ramowych PROW w obu okresach finansowania. W szczególności dotyczy to ich rozmieszczenia w różnych priorytetach (PROW 2004-2006) i osiach (PROW 2007-2013). W tabeli 1 w tym samym wierszu zestawiono „Dostosowanie do standardów UE” jako działanie pierwszego dokumentu i dwa działania drugiego dokumentu. Zabieg ten wynika z tego, że w praktyce w ramach obu instrumentów można finansować podobne inwestycje. Należy tutaj zwrócić uwagę, że w latach 2004-2006 inicjatywy te w większości dotyczyły ochrony środowiska. Ponad 99% wszystkich rolników wnioskujących o przyznanie dotacji realizowało projekt inwestycyjny w zakresie wyposażenia gospodarstwa w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych. Dzięki temu w 20% pokryto koszt dostosowań do wymogów wspomnianej dyrektywy azotanowej (3 mld EUR). Aby ułatwić rolnikom sprostanie temu wysiłkowi finansowemu, w toku realizacji programu sukcesywnie zwiększano alokację na to działanie (pierwotnie planowanie kwoty ponad trzykrotnie niższej – 0,24 mld EUR). Ogólnie kwoty na omawiane działania zostały w całości spożytkowane, jed-

nak nastąpiło to przy zmianie struktury ich udziału w całkowitej alokacji, na niekorzyść programów rolnośrodowiskowych. Stopień wykorzystania środków na lata 2007-2013 jest obecnie zbliżony do analogicznego stanu w poprzednim okresie, co pozwala spodziewać się pełnej ich absorpcji.

### 3. Istota programów rolnośrodowiskowych

W ogólnym zarysie, programy rolnośrodowiskowe polegają na przyznawaniu płatności rolnikom, którzy zobowiążą się do dodatkowych (w stosunku do podstawowych standardów) działań na rzecz ochrony środowiska lub krajobrazu. Programy są obligatoryjne dla państw członkowskich UE, ale rolnicy przystępują do nich na zasadzie dobrowolności. Mają na celu użycie praktyk rolnych, które redukują polutogenność rolnictwa (zwłaszcza presję na stan wód, gleb i różnorodność biologiczną), w połączeniu ze zmniejszeniem wolumenu produkcji, co ma się przyczynić do lepszego zbilansowania rynku produktów rolnych. Warunkiem koniecznym jest zachowanie podstawowych standardów ochrony środowiska w całym gospodarstwie, zgodnie z zasadą *cross compliance* (została ona omówiona w poprzednim referacie K. Kociszewskiego, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej*, zamieszczonym w niniejszym zbiorze). W ramach programów znajdują się także działania związane z konserwacją porzuconych gruntów rolnych i lasów oraz zapobieganiem niebezpieczeństwom związanym z depopulacją obszarów wiejskich. Tym samym jest to instrument sprzyjający zachowaniu szeroko rozumianego krajobrazu obszarów wiejskich, wraz z jego walorami przyrodniczymi i kulturowymi. Szczególnie istotnym obszarem wsparcia w ramach programów jest rolnictwo ekologiczne, które stanowi – zdaniem autora – kierunek produkcji najbliższy koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Rolnicy uczestniczący w programach świadczą usługi na rzecz ich zachowania i wzbogacania. Tym samym generują pozytywne efekty zewnętrzne, ponieważ jest to działalność nie wyceniana przez rynek i dodatkowa w stosunku do podstawowego źródła utrzymania, jakim jest produkcja rolnicza. Społeczeństwo odnosi z tego tytułu korzyści, wynikające z poprawy stanu środowiska i zachowania charakteru obszarów wiejskich, które pełnią liczne pozaprodukcyjne funkcje. Owe korzyści dotyczą zarówno ludności zamieszkującej obszary wiejskie, jak i reszty społeczeństwa. Pierwsza grupa bezpośrednio korzysta z tych zasobów w życiu codziennym oraz może osiągać zyski ekonomiczne dzięki rozwojowi przedsiębiorczości opierającej się na walorach rekreacyjnych wsi. Ogół ma możliwość regeneracji, turystyki czy pozyskania żywności wysokiej jakości z obszarów, gdzie środowisko znajduje się w dobrym stanie. Istotne jest też zachowanie półnaturalnych wiejskich siedlisk fauny i flory oraz zwiększanie zdolności asymilacyjnej ekosystemów. W świetle teorii dóbr publicznych rolnicy dostarczają te dobra, a co za tym idzie – należy uwzględnić ekonomiczne uzasadnienie wypłacania dotacji, które ich do tego zmoty-

wują. W przeciwnym razie dobra nie zostaną dostarczone, ponieważ nie funkcjonują ku temu odpowiednio silne bodźce w ramach mechanizmów rynkowych. Dlatego też stopniowa realokacja środków z I do II filaru WPR w ramach reform tej polityki sprzyja jej legitymizacji w opinii publicznej i międzynarodowych negocjacjach politycznych.

Z punktu widzenia teorii zrównoważonego rozwoju można wykazać korzystne oddziaływanie programów w kontekście modelu trzech filarów. W wymiarze ekologicznym – poprzez ekologizację rolnictwa konwencjonalnego, rozwój rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego – przyczyniają się do ograniczenia środowiskowej presji rolnictwa (przede wszystkim na stan wód i gleb), zachowania i zwiększenia ekologicznych walorów wsi oraz ochrony różnorodności biologicznej. Dzięki programom zostaje również zachowany korzystny wpływ obszarów wiejskich na środowisko w szerszej skali (regionalnej, krajowej, globalnej), np. absorpcja zanieczyszczeń. W wymiarze społecznym wpływają one na zagospodarowanie nadwyżek siły roboczej w wyniku rozwoju rolnictwa ekologicznego i usług na rzecz zachowania walorów ekologicznych. Sprzyjają też zachowaniu dziedzictwa kulturowego wsi, a także rozwojowi związanej z tym przedsiębiorczości (np. eko- i agroturystyki). Inne korzyści społeczne to ograniczenie migracji ze wsi do miast i redukcja problemów społecznych w wyniku poprawy sytuacji ekonomicznej wywołanej finansowym wsparciem publicznym. W wymiarze ekonomicznym, dzięki realizacji programów, powinny nastąpić: wzrost dochodów znacznej części mniejszych gospodarstw wskutek rozwoju rolnictwa ekologicznego, powstanie dodatkowych źródeł przychodów mniejszych gospodarstw dzięki dotacjom II filaru WPR, częściowe zniwelowanie dysproporcji dochodowych na obszarach wiejskich oraz wzrost konkurencyjności produktów rolniczych na rynkach międzynarodowych w konsekwencji zwiększenia się produkcji ekologicznej.

#### **4. Zastosowanie programów rolnośrodowiskowych w Polsce**

Po przystąpieniu Polski do UE programy rolnośrodowiskowe wdrażane są w ramach PROW 2004-2006 i w PROW 2007-2013. Rolnicy w nich uczestniczący muszą się zobowiązać do realizacji wymaganych działań na rzecz ochrony i/lub poprawy stanu środowiska przez co najmniej 5 lat i w tym czasie przeprowadzają je na terenie całego gospodarstwa lub jego części. Otrzymują w związku z tym płatności, które są nadwyżkowe w stosunku do płatności bezpośrednich, co z kolei stanowi istotny bodziec finansowy do działań w zakresie ekologizacji rolnictwa. W pierwszym okresie członkostwa zaplanowano objąć programem rolnośrodowiskowym 1,2 mln ha, czyli ok. 6% powierzchni kraju, i zrealizowano 7 pakietów rolnośrodowiskowych (tabele 2a, 2b).

**Tabela 2a.** Pakiety, warianty rolnośrodowiskowe i stawki płatności przysługujące realizującym je rolnikom w latach 2004-2006 (w PLN)

Pakiet rolnośrodowiskowy	Wariant	Stawka dotacji
S01. Rolnictwo zrównoważone – stosowanie środowiskowo przyjaznych metod produkcji, co oznacza przede wszystkim zbilansowanie gospodarki nawozami, tak aby ich ilość była ograniczona i dostosowana do potrzeb roślin uprawnych, przy uwzględnieniu ich doboru, prawidłowego płodozmianu i zdiagnozowanej żyzności gleb. Oznacza to opracowanie i wdrożenie na terenie gospodarstwa planu nawożenia, coroczne sporządzanie bilansu azotu, niestosowanie osadów ściekowych, ograniczenie ładunku azotu do 150 kg/ha rocznie oraz utrzymaniu obsady zwierząt hodowlanych poniżej 1,5 sztuki dużej/ha. Należy też zachować trwałe użytki zielone i elementy naturalnego krajobrazu, będące ostojami dzikiej przyrody (naturalne zbiorniki wodne, bagna, torfowiska, zakrzewienia i zadrzewienia śródpolne, miedze).	Nie przewidziano wyodrębnionych wariantów	160/ha
S02. Rolnictwo ekologiczne – rolnicy otrzymują dodatkowe dotacje za stosowanie określonych prawem wspólnotowym metod tego typu rolnictwa. Należy przy tym zachować naturalne użytki zielone, stanowiące ostoje dzikiej przyrody i krajobrazu na terenie gospodarstwa (podobnie jak w przypadku S02).	S02a01 <sup>1</sup> S02a 02 S02b01 <sup>2</sup> S02b02 S02co1 <sup>3</sup> S02c02 S02d01 <sup>4</sup> S02d02	680/ha 600/ha 330/ha 260/ha 980/ha 940/ha 1800/ha 1540/ha
P01. Utrzymanie łąk ekstensywnych – utrzymanie półnaturalnych obszarów, cennych ze względu na występowanie rzadkich gatunków fauny i flory, które w przypadku zaprzestania działalności lub niewłaściwego gospodarowania mogą utracić swoją specyfikę i walory środowiskowe (m.in. zagrożenie zachwaszczenia i powstawania monokultur). Działanie służy ograniczeniu intensyfikacji produkcji, przede wszystkim nadmiernego nawożenia i wypasu, dlatego też zastosowano zakaz przeorywania, wałowania, rozbudowy systemów melioracyjnych, stosowania nawozów, ścieków i osadów ściekowych, dosiewania nasion traw, a także obowiązek usuwania ściętej biomasy. Aby poprawić warunki bytowania zwierząt (zwłaszcza gatunków zagrożonych wyginięciem), opóźniony jest termin pokosu – w zależności od wariantu: 1 lipca lub 15 sierpnia – co generuje dodatkowe koszty dla rolników i tym samym jest jednym z czynników uzasadniających przyznanie dotacji.	PO1a01 – półnaturalne łąki jedno-kośne, wykaszanie ręczne PO1a02 – półnaturalne łąki jedno-kośne, wykaszanie mechaniczne PO1b – półnaturalne łąki dwukośne	1030/ha 400/ha 880/ha

<sup>1</sup>– S02a – uprawy rolnicze (01 – bez certyfikatu, 02 – z certyfikatem); <sup>2</sup> – S02b – trwałe użytki zielone, (01 – bez certyfikatu, 02 – z certyfikatem); <sup>3</sup> – S02c – uprawy warzywnicze (01 – bez certyfikatu, 02 – z certyfikatem); <sup>4</sup> – S02d – uprawy sadownicze (01 – bez certyfikatu, 02 – z certyfikatem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW [*Przewodnik. Wspieranie przedsięwzięć...* 2005, s. 15]

**Tabela 2b.** Pakiety, warianty rolnośrodowiskowe i stawki płatności przysługujące realizującym je rolnikom w latach 2004-2006 (w PLN)

<p>PO2. Utrzymanie pastwisk ekstensywnych – działanie służy zachowaniu bądź przywróceniu ekstensywnego wypasu na półnaturalnych pastwiskach o istotnych walorach krajobrazowych oraz charakteryzujących się bogactwem fauny (zwłaszcza ptaków i owadów) i flory. Obsada wypasanych zwierząt nie może przekraczać 0,5 sztuki dużej/ha lub 1,0 sztuki dużej/ha (w zależności od wariantu). Rolnicy muszą również przestrzegać zakazu przeorywania, wałowania, rozbudowy systemów melioracyjnych, stosowania ścieków i osadów ściekowych oraz dosiewania nasion traw. Znacznie ograniczona jest możliwość stosowania pestycydów. Możliwe jest nawożenie azotem – do 60 kg/ha rocznie. Poza tym rolnik powinien urządzić wodopoje na pastwiskach, a w niektórych wariantach przestrzegać sezonu pastwiskowego (od 20 maja do 15 października). Opcje pakietu i przypisane im stawki dotacji są zróżnicowane ze względu na położenie gospodarstwa – na obszary nizinne, górskie do 500 m n.p.m. i górskie ponad 500 m n.p.m.</p>	<p>PO2a – pastwiska na murawach ciepłolubnych          PO2b – pastwiska nizinne z wypasem tradycyjnym          PO2c01 – pastwiska górskie 350 do 500 m n.p.m.          PO2c02 – pastwiska górskie powyżej 500 m n.p.m.</p>	<p>300/ha          400/ha          230/ha          560 zł/ha</p>
<p>KO1. Ochrona gleb i wód – zwiększanie obszaru gleb z pokrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym (co najmniej 33% obszaru gospodarstwa), co ogranicza spływ wód wraz ze związkami azotu z pól, dzięki czemu spowolnione są procesy erozyjne oraz ograniczone są zanieczyszczenia wód gruntowych i powierzchniowych. Stosuje się wsiewki poplonowe, międzyplon ozimy, a także międzyplon ścierniskowy, który stanowi źródło pożywienia dla zimujących gatunków ptaków, co sprzyja ochronie różnorodności biologicznej. Zakazane jest stosowanie osadów ściekowych i pestycydów, znacznie ograniczona jest możliwość stosowania obornika. Obsada zwierząt nie może przekraczać 0,4 sztuki dużej/ha.</p>	<p>KO1a – wsiewka poplonowa          KO1b – międzyplon ozimy          KO1c – międzyplon ścierniskowy</p>	<p>330/ha          570/ha          520/ha</p>
<p>KO2. Strefy buforowe – celem pakietu (podobnie jak w przypadku KO1) jest ograniczenie spływu biogenów do wód, a co za tym idzie – przeciwdziałanie eutrofizacji wód śródlądowych i Morza Bałtyckiego. Dlatego też rolnicy mają utrzymywać istniejące bądź zakładać nowe strefy buforowe wokół i wzdłuż zbiorników wodnych (rowów melioracyjnych, stawów, oczek wodnych, strumieni czy źródełek), które oddzielają je od terenów uprawnych. Strefy formowane są w postaci pasów zieleni o szerokości od 2 do 5 m, o minimalnej długości 50 mb na gruntach rolnych bądź łąkach, i absorbują spływające z pól zanieczyszczenia. Rolnik ma zakaz stosowania pestycydów, ścieków, osadów ściekowych i nawozów w strefie buforowej oraz obowiązek ich wykaszania dwa razy w roku. Tym samym działanie to, oprócz ochrony wód, sprzyja również ochronie różnorodności, co jest zgodne z zasadą integralności środowiska – zintegrowanego podejścia do środowiska przyrodniczego.</p>	<p>KO2 – 2-metrowa strefa buforowa i miedza śródpolna na glebach słabych          KO2 – 5-metrowa strefa buforowa i miedza śródpolna na glebach dobrych          KO2 – 2-metrowa strefa buforowa i miedza śródpolna na glebach słabych          KO2 – 5-metrowa strefa buforowa i miedza śródpolna na glebach dobrych</p>	<p>18/100 mb          26/100 mb          46/100 mb          64/100 mb</p>
<p>GO1. Ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich – zachowanie hodowli rzadkich, często zagrożonych na danym obszarze 17 rodzimych ras bydła, owiec oraz koni. Dotyczy to m.in. bydła polskiego czerwonego, koników huculskich, polskich, małopolskich czy śląskich oraz różnych ras owiec. Celem jest zagospodarowanie półnaturalnych terenów o ubogich zasobach paszowych, kultywowanie tradycji związanych z hodowlą oraz zachowanie walorów kulturowych obszarów wiejskich, a także – w pewnym zakresie – różnorodności biologicznej</p>	<p>GO1a – krowa          GO1b – kłacz          GO1c – owca matka</p>	<p>1080/szt.          1300/szt.          310/szt.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW [Przewodnik. Wspieranie przedsięwzięć... 2005, s. 15].

W pewnych sytuacjach stawki podstawowe mogą zostać podwyższone. Rolnicy mogą otrzymać 120% stawki podstawowej, jeżeli wdrażają działanie na działkach należących do sieci „Natura 2000” (pod warunkiem przedłożenia zaświadczenia wydanego przez uprawniony podmiot związany z określoną formą ochrony przyrody), co ma na celu wsparcie unijnego systemu ochrony przyrody.

Pakiety SO2, KO1, KO2, GO1 realizowane są na terenie całego kraju, natomiast pozostałe działania jedynie w strefach priorytetowych, które zostały wydzielone ze względu na szczególne walory przyrodnicze lub zagrożenie silną ekologiczną presją ze strony rolnictwa.

W latach 2007-2013 w pakietach, które są kontynuowane, w stosunku do PROW 2004-2006 nastąpiły zmiany stawek płatności. W dotychczasowym S01 wzrosły one z 160 PLN/ha do 360 PLN/ha, a w K01 górna stawka została podniesiona do 570 PLN/ha. Pozostałe pakiety objęto tymi samymi stawkami, co może oznaczać, że – zdaniem MRiRW – należy wzmocnić bodziec finansowy w celu uczestnictwa w pakietach dotychczas wdrażanych w mniejszym zakresie, a w przypadku najbardziej popularnych działań nie ma potrzeby wzmacniania bodźców fiskalnych. Istotną zmianą programu rolnośrodowiskowego jest wprowadzenie nowych pakietów związanych ze wsparciem działań na rzecz różnorodności biologicznej, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania gospodarstw na obszarach sieci „Natura 2000”: zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie (570-4700 PLN/ha), ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami „Natura 2000” (550-1200 PLN/ha) i ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach „Natura 2000” (550-1390 PLN/ha). Warto tutaj zwrócić uwagę na wysoki poziom dotacji w porównaniu z innymi pakietami. Zamiast pakietów P01 i P02 wdrożono pakiet ekstensywne trwałe użytki zielone i ujednociono przysługującą w związku z tym stawkę na poziomie 500 PLN/ha. W sumie w drugim okresie finansowania realizowanych jest 9 pakietów. Założono, że zostanie nimi objęte 2 mln ha UR (ponad 10% wszystkich użytków rolnych w Polsce), czyli dwukrotnie więcej niż w latach 2004-2006. Docelowo ma w nim uczestniczyć 350 tys. gospodarstw, w tym 150 tys. na obszarach „Natura 2000”. Liczba gospodarstw ma być czterokrotnie wyższa niż w latach 2004-2006. Ostrożnie wydają się plany wsparcia rolnictwa ekologicznego – jedynie 25 tys. gospodarstw. Zważywszy, że od przystąpienia do UE ich liczba rośnie średniorocznie o 76%, a w ostatnich latach ok. 20% rocznie, można się spodziewać, że w 2013 r. będzie ich ok. 30 tys. Oznaczałoby to potrzebę przeznaczenia wyższych od planowanych środków na dotacje dla rolników [szerzej: Kociszewski 2010, s. 377-397].

## 5. Finansowe uwarunkowania realizacji programu rolnośrodowiskowego

Po kilku istotnych zmianach finansowego planu realizacji PROW 2004-2006 na program rolnośrodowiskowy przeznaczono 208,7 mln EUR, a wydatkowano 209 mln EUR. Wartość tych zobowiązań finansowych stanowi niecałe 6% całkowitej alokacji. W tabeli 2 przedstawiono przebieg kolejnych modyfikacji w tym zakresie. Jak wynika z zawartych w niej danych, znaczenie omawianych instrumentów potencjalnie byłoby dużo większe zarówno pod względem ich udziału w wartości PROW, jak i bezwzględnej wartości przeznaczanych na nie środków.

**Tabela 3.** Zmiany wielkości środków finansowych na programy rolnośrodowiskowe (w mln EUR)

Wersja finansowania	według planu z 2004 r.		według planu z 2006 r.		według planu z 2008 r.		w wariantcie bez odwrotnej modulacji**		Kwota wydatkowana		Plan na lata 2007-2013	
	Suma	UE	Suma	UE	Suma	UE	Suma	UE	Suma	UE	Suma	UE
Wartość	348,9	279,0	218,9	175,0	208,7	166,9	417,3	333,8	209,0	167,2	2300	1840
Udział w PROW	9,7%		6,1%		5,8%		11,6%		5,8%		13,3%	
Stopień wykorzystania*	59,9%		95,4%		100,16%		50,0%		100%		30% (według stanu z lipca 2010)	

\* stosunek kwoty wydatkowanej do kwoty planowanej; \*\* potencjalna wartość alokacji w wariantcie bez odwrotnej modulacji została obliczona przy założeniu, że kwota przeznaczona na uzupełnienie płatności bezpośrednich zostałaby podzielona pomiędzy pozostałe działania w proporcji ustalonej w ostatecznej wersji PROW 2004-2006 z 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW [„PROWinki” 2008].

Pierwotnie na redukcję potencjalnego wsparcia o 16% (o 68 mln EUR) wpłynęło zastosowanie odwrotnej modulacji. Następnie na ograniczenie wartości wsparcia finansowego oddziaływały zmiany wprowadzone w trakcie realizacji programu w latach 2006 i 2008. Planowaną (w wersji programu z 2005 r.) kwotę 348 mln EUR ograniczono o ponad 140 mln EUR, czyli o dalsze 40%. Można uznać, że wynikało to z braku woli politycznej i nieskuteczności funkcjonowania zaangażowanych instytucji. W okresie przedakcesyjnym zrezygnowano z realizacji pilotażowego programu rolnośrodowiskowego w ramach programu SAPARD. Tłumaczono to brakiem przygotowania struktur administracyjnych. W konsekwencji nie było możliwości przetestowania programu i jako że środki filaru są trudniejsze w absorpcji od płatności bezpośrednich, zdecydowano się na odwrotną modulację. Modyfikacje planu finansowego pozwoliły na oficjalne wykazanie pełnego wykorzystania środków, jednak faktycznie stopień wykorzystania wyniósł ok. 60% w stosunku do planu z roku



2005 i 50% w stosunku do wariantu bez odwrotnej modulacji. Udział płatności rolnośrodowiskowych w PROW mógł wynieść ponad 13%, a ostatecznie zmniejszył się do niecałych 6%. Warto tutaj zwrócić uwagę, że na lata 2000-2006 w całej UE zaplanowano na te działania 23% środków II filaru, a później wartość faktycznie poniesionych wydatków okazała się znacznie wyższa [*Agri-environment Measures...* 2005, s. 3]. W latach 2000-2005 stanowiły one 44,7% wszystkich wydatków na rozwój wsi. Dla porównania na zalesienia gruntów rolnych przeznaczano wówczas 9,5%, na wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania 20,8%, a na dostosowania do wymogów UE 9,7% środków sekcji gwarancji EAGGF [Nicolaia 2006, s. 6]. Ograniczenie środków finansowych w Polsce skutkowało tym, że w latach 2004-2006 programem objęto tylko 6% powierzchni kraju (średnia unijna wynosi obecnie ok. 30%). Zgodnie z planem z 2005 r. zamierzano realizować działania rolnośrodowiskowe na 1,2 mln ha, a ostatecznie nastąpiło to na 1 mln ha. Pomocą objęto 70 tys. gospodarstw, czyli ok. 4% w skali kraju.

W latach 2007-2013 wartość środków przeznaczonych na program rolnośrodowiskowy znacznie wzrosła, zarówno w wyrażeniu bezwzględny, jak i w relacji do pozostałych działań PROW. Suma środków na programy rolnośrodowiskowe została zwiększona z 0,21 mld EUR do 2,3 mld EUR, czyli o 995%, a ich udział w wartości PROW wzrósł z 6% do 13%, czyli do poziomu, który był możliwy do osiągnięcia w pierwszym okresie członkostwa. Świadczy to o rosnącym znaczeniu omawianych instrumentów w polskiej polityce rolnej, należy jednak zwrócić uwagę, że w dalszym ciągu sposób jej prowadzenia odbiega od standardów UE-15. Udział alokacji na programy rolnośrodowiskowe w II filarze jest znacząco niższy od średniej unijnej, która obecnie wynosi ok. 50%. Dla porównania w 2003 r. Szwecja wydawała na ich realizację ponad 85%, a Austria i Włochy ponad 60% środków II filaru. Relatywnie najmniej na ten cel przeznaczały Hiszpania (18%) i Grecja (7%), przy czym w tych dwóch krajach ostatnio notuje się rosnące wydatki w omawianym zakresie.

Obecny poziom wykorzystania limitu środków na programy można porównać z analogiczną sytuacją w poprzednim okresie, czyli w roku 2006. Wówczas stan realizacji był podobny jak obecnie, można więc się spodziewać pełnego wykorzystania dostępnych środków. O dużym potencjale wdrażania programu rolnośrodowiskowego w Polsce mogą świadczyć wyniki badań przeprowadzone przez autora. W 2009 r. 26% rolników na Dolnym Śląsku zadeklarowało zainteresowanie uczestnictwem w tym działaniu. Rok wcześniej takiej odpowiedzi udzieliło 36% respondentów. W obu badaniach liczebność próby wynosiła niecałe 1000 gospodarstw.

## 6. Zakończenie

Programy rolnośrodowiskowe są najważniejszym pod względem wysokości wsparcia finansowego instrumentem II filaru WPR. Jednocześnie ich istota jest najbliższa koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza w wymiarze

ekologicznym. W Polsce zakres wdrażania i kwoty przeznaczone na to działanie są znacznie mniejsze w relacji do średniej unijnej i do sytuacji w większości państw członkowskich UE. Można wyciągnąć wniosek, że w wyniku braku woli politycznej i nieskuteczności funkcjonowania zaangażowanych instytucji instrument ten nie został wykorzystany w stopniu choćby zbliżonym do obserwowanego w krajach UE-15. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że pomimo pewnych błędów popełnionych w pierwszym okresie członkostwa, w latach 2007-2013 polityka uległa poprawie i wsparcie finansowe na programy rolnośrodowiskowe znacząco wzrosło. Powinno się to przyczynić do lepszego wykorzystania potencjału wdrażania tych działań. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez autora istnieje szansa, by odsetek rolników w nich uczestniczących był zbliżony do średniej unijnej. Jak największy zakres realizacji tych działań jest szczególnie istotny w świetle wpływu członkostwa w UE na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – zarówno w kontekście wzrostu produkcji ekologicznej, jak i ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego.

## Literatura

- Agri-environment Measures, Overview on General Principles, Types of Measures, and Application. Unit G-4 – Evaluation of Measures applied to Agriculture, Studies*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels 2005.
- Kociszewski K., *Finansowanie ochrony środowiska w polskim rolnictwie w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Famielec, M. Kożuch (red.), *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Nicola L., *The evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) towards the integration of environmental concerns*, Directorate General for Environment, European Commission, Brussels 2006.
- Poślednik A., *Wpływ kursu euro na wysokość płatności bezpośrednich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2009.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
- „PROWinki. Informator” 2008, nr 37 (170), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Programowania i Analiz.
- Przewodnik. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.

## **THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT INSTRUMENTS WITH SPECIAL REGARD OF AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAMMES**

**Summary:** The goal of the paper is the presentation of the conditions of agri-environmental measures implementation as the key instrument for sustainable agricultural and rural development in Poland. In that context, they should be led as widely as it is possible in the conditions of EU membership. It would enable to stimulate both development of organic farming and conventional agriculture ecologization. In the first period of participation in CAP financial sources, the appropriation for the measure and its share in total utilized agricultural areas were much smaller than in other member states. Such a situation was influenced by the mistakes made in the way in which domestic agricultural policy was carried out. It especially refers to the process of EU funds absorption. In the second period of financing, the policy was improved which created an opportunity for the use of huge potential of the instrument implementation. Consequently, it should help to conserve a part of environmental and cultural values of Polish countryside.

**Keywords:** sustainable development, rural areas, agri-environmental programmes.