

# INFORMACJE

Przesłano: 12-11-2020

Zaakceptowano do druku: 24-11-2021

## ROZMIAR DZIAŁAŃ I PŁATNOŚCI PROEKOLOGICZNYCH ZWIĄZANYCH ZE ŚRODOWISKIEM I KLIMATEM W ŚWIETLE PROW 2014-2020

**Bogdan M. Wawrzyniak<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** W opracowaniu przedstawiono pięć działań (operacji) proekologicznych, które skierowane zostały w kierunku środowiska i klimatu. Analizie poddano dane od strony ilościowej i kwotowej, zarówno w skali kraju, jak i poszczególnych województw. Najwyższy stopień wykorzystania budżetu PROW 2014-2020 odnotowano w stosunku do obszarów o niekorzystnych warunkach funkcjonowania (79,9%), a ponadto działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej (68,1%) oraz rolnictwa ekologicznego (52,6%). Niski stopień wykorzystania instrumentów wsparcia finansowego stwierdzono w stosunku do obszarów chroniących wody przed zanieczyszczeniami azotanami (5,8%). Omawiane działania spełniają kryteria UE przeznaczenia 30% wkładu EFRROW na program rozwoju obszarów wiejskich, w kwestiach związanych z łagodzeniem klimatu i środowiskiem. Beneficjenci poprzez działania proekologiczne zostali dobrze przygotowani do nowych wyzwań związanych ze zbliżającą się perspektywą finansową 2021-2027.

**Słowa kluczowe:** ekologia, działania prośrodowiskowe, klimat, działanie, płatności, natura, warunki

## THE SIZE OF PRO-ECOLOGICAL ACTIVITIES AND PAYMENTS RELATED TO THE ENVIRONMENT AND CLIMATE IN THE LIGHT OF RDP 2014-2020

**Bogdan M. Wawrzyniak<sup>1</sup>**

**Abstract:** The study presents five pro-ecological activities (operations) that were directed towards the environment and climate. Data was analyzed in terms of quantity and amount, both on the national and individual voivodship levels. The highest level of utilization of the RDP 2014-2020 budget was recorded in relation to areas with unfavorable operating conditions (79.9%), as well as agri-environment-climatic activity (68.1%) and organic farming (52.6%). Low use of financial support instruments was found in relation to areas

<sup>1</sup> Politechnika Bydgoska im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich (Bydgoszcz University of Science and Technology) | e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl

protecting waters against nitrate pollution (5.8%). The measures at hand meet the EU criteria for allocating 30% of the EAFRD contribution to the rural development program, on issues related to climate mitigation and the environment. Beneficiaries, through pro-ecological activities, have been well prepared for the new challenges related to the upcoming financial perspective 2021-2027.

**Keywords:** ecology, pro-environmental activities, climate, action, payments, nature, conditions

## 1. Wstęp

Cechą charakterystyczną obecnego etapu rozwoju społecznego jest stały wzrost gospodarczy, któremu towarzyszy rosnąca liczba ludności. Powoduje to istotną presję na gospodarkę żywnościową i produkty rolne, które przy zmieniających się wzorcach konsumpcji, stawiają nowe wymagania przed kompleksem przetwórczym. Zachodzi zatem potrzeba pogodzenia wysokiego poziomu produkcji, w powiązaniu ze zrównoważonym zarządzaniem klimatem, przy malejącym stosowaniu chemicznych środków produkcji.

Komisja Europejska w sprawie „Przyszłości rolnictwa i produkcji żywności” z 2017 r. wyraziła opinię, że czekające nas zmiany klimatyczne będą miały negatywny wpływ na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Rolnictwo z racji charakteru produkcji, jest jednym z sektorów najbardziej podatnych na zmianę klimatu, wykazuje dużą wrażliwość na niedobór wody, wahania temperatury czy występowanie zdarzeń ekstremalnych. Sektor rolny wraz z lasami zajmujący około 70% powierzchni Wspólnoty, jest w znacznej mierze odpowiedzialny za kształtowanie środowiska i klimatu. Wśród negatywnych zjawisk wymieniono rolnictwo intensywne, uprawy monokulturowe, nadmierną emisję gazów cieplarnianych i nadmiar chemicznych środków produkcji (Komunikat KE, 2017).

Przyjęta strategia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 opierała się na wdrażaniu trzech różnych instrumentów polityki, a mianowicie zasady wzajemnej zgodności, płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania oraz dobrowolnych działań rolno-środowiskowo-klimatycznych i ekologicznych. Niniejsze opracowanie dotyczy wybranych działań zawartych w II filarze Wspólnej Polityki Rolnej.

## 2. Cel i zakres badań

Podstawowym celem badań było określenie poziomu wsparcia finansowego udzielanego w ramach pięciu działań (operacji) określonych w PROW 2014-2020. Wyboru działań i operacji dokonano kierując się przesłankami merytorycznymi, czyli w jaki sposób określono cel działania, jakie były kryteria dostępu do

wsparcia, jakie były zasady wyboru beneficjenta i jakie były zobowiązania środowiskowe. Z przeglądu programu rozwoju obszarów wiejskich wynika, że niemal wszystkie działania brały pod uwagę problematykę środowiskową i klimatyczną, lecz przyjęte do analizy działania, były w szczególności ukierunkowane na problematykę mającą zapobiec degradacji środowiska naturalnego.

W opracowaniu skoncentrowano uwagę na danych od strony ilościowej i kwotowej zarówno w skali kraju, jak i województw, a w niektórych przypadkach nawiązywano do zakresu działań w poprzedniej perspektywie budżetowej. We wszystkich przypadkach dane przedstawiano na koniec I półrocza 2020 r.

Wykaz zadań objętych opracowaniem nie wyczerpuje liczby działań proekologicznych wpisanych do programu. Zbliżone kryteria spełniają również takie działania jak inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej, zalesianie i tworzenie terenów zalesionych czy dobrostan zwierząt.

Informacyjny charakter opracowania był powodem, że zrezygnowano ze szczegółowego przestrzegania reguł przypisów. Opracowanie bazowało na danych Ministerstwa Rolnictwa oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a zwłaszcza na Systemie Informacji Zarządczej ARiMR, rocznych sprawozdań Agencji, raportach i innych dostępnych dokumentach.

### **3. Regulacje ustawowe Unii Europejskiej w sprawie systemów związanych ze środowiskiem i klimatem 2014-2020**

Podstawowym dokumentem prawnym regulującym kształt programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 było rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013. W rozporządzeniu tym nakreślono nową strategię rozwoju obszarów wiejskich, która wskazuje, że niezbędnym zadaniem jest skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów, zadań i celów. Zastosowane instrumenty polityki skierowane zostały głównie na inwestycje, infrastrukturę, ekosystemy, jak również na wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Wśród podstawowych celów programu wymieniono:

1. wspieranie konkurencyjności rolnictwa,
2. zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu,
3. osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarstw wiejskich (Rozporządzenie PE i Rady, 2013).

W rozporządzeniu z 2013 r. wskazano na potrzebę wydawania co najmniej 30% wkładu EFRROW na program rozwoju obszarów wiejskich, dotyczących kwestii związanych z łagodzeniem klimatu i środowiskiem. Wydatki powinny być doko-

nywane poprzez płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne i płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego oraz dla obszarów szczególnie narażonych. Polska w pełni spełniła rozporządzenie Rady poprzez zagwarantowanie w PROW 2014-2020 środków wsparcia na ochronę środowiska i klimat w wysokości 31,3%, w tym na gospodarstwa ekologiczne w wysokości 5,1% ogólnego budżetu, na działalność rolno-środowiskowo-klimatyczną 10,0%, na płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi ONW (14,6% budżetu), inwestycje w gospodarstwa położone na obszarach Natura 2000 (0,9% budżetu) oraz inwestycje w gospodarstwa położonych na obszarach OSN (0,7% budżetu) (PROW, 2015).

Tabela 1

**Wysokość wsparcia działań i operacji w ramach PROW 2014-2020  
(wg danych na koniec I półrocza 2020 r.)**

Wyszczególnienie	Limit środków (tys. euro)	Limit środków (tys. zł)	Liczba beneficjentów	Zrealizowane płatności		Procent wykorzystania limitu
				Kwoty (tys. zł)	Kwoty EFRROW (tys. euro)	
Rolnictwo ekologiczne	699 994,2	3 076 782,8	28 076	1 581 377,6	1 006 229,7	52,6
Działalność rolno-środowiskowo-klimatyczna	1 366 679,1	5 990 475,1	99 881	4 007 607,2	2 550 021,1	68,1
Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (ONW)	1 983 293,2	8 592 954,9	992 475	6 813 419,4	4 335 353,9	79,9
Płatności dla obszarów Natura 2000	118 937,1	524 968,0	1304	178 308,2	174 963,9	34,7
Płatności dla gospodarstw położonych na obszarach OSN	90 338,0	403 222,5	394	23 238,7	23 238,7	5,8
<b>Razem</b>	<b>4 259 241,6</b>	<b>18 588 403,3</b>	<b>1 122 130</b>	<b>12 603 951,1</b>	<b>8 089 807,3</b>	<b>67,8</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

Najwyższy stopień wykorzystania budżetu odnotowano w przypadku płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi ONW (79,9%), a następnie działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej (68,1%) oraz w zakresie rolnictwa ekologicznego (52,6%). Stosunkowo niski poziom wykorzystania środków wystąpił w przypadku inwestycji w gospodarstwa położone na obszarach OSN (5,8%). Wśród pięciu omawianych form wsparcia, trzy pierwsze miały status samodzielnych działań, dwa pozostałe stanowiły typ operacji w działaniu pod nazwą inwestycje w środki trwałe.

Rodowód omawianych działań sięga swoimi korzeniami początków naszej przynależności do Wspólnoty (2004), wówczas działania występowały pod inny-

mi nazwami lub były częścią większej całości. Dobrym przykładem jest rolnictwo ekologiczne, które było częścią składową programu rolno-środowiskowego. Natomiast wsparcie dla gospodarstw położonych na obszarach OSN, początkowo było realizowane w ramach działania - dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów europejskich (2004-2006). Płatności dla obszarów Natura 2000 należy uznać jako nowe działanie.

Warto zwrócić uwagę, że wymienione działania i operacje charakteryzują się specyficznymi cechami, polegającymi na tym, że w niektórych przypadkach dostęp do płatności otrzymują tylko ci rolnicy, których gospodarstwa położone są na obszarach szczególnie zagrożonych lub wydzielonych (ONW, Natura 2000, OSN). Od 2017 r. w związku z dyrektywą azotanową poszerzono obszary szczególnie narażone, czyli ustalono nowe tereny, na których należy ograniczyć przedostawanie się azotu ze źródeł rolniczych do wód powierzchniowych i gruntowych. Podobnie od 2019 r. wprowadzono nową delimitację obszarów z utrudnieniami naturalnymi (ONW), przy czym dla rolników pozostających poza tymi obszarami wprowadzono przejściowe płatności z tytułu utraconego wsparcia.

W przypadku dwóch pozostałych działań (rolnictwo ekologiczne, płatności rolnośrodowiskowe) nie obowiązują zastrzeżenia terytorialne, mogą być więc realizowane na terytorium całego kraju.

#### 4. Rolnictwo ekologiczne

Rolnictwo ekologiczne definiujemy jako sposób produkcji, w którym stosuje się systemy zarządzania gospodarstwem i produkcją żywności, łączącej w sobie najkorzystniejsze dla środowiska i klimatu praktyki, zapewniające wysoki stopień różnorodności biologicznej. Gospodarstwa ekologiczne dokonują tego poprzez ochronę zasobów naturalnych i stosowanych metod produkcji, pozwalających na stworzenie równoważnego systemu zarządzania rolnictwem.

Rolnictwo ekologiczne pełni podwójną funkcję, bowiem z jednej strony zapobiega degradacji środowiska naturalnego, z drugiej strony dostarcza na rynek towary oczekiwane przez społeczeństwo. Zasady systemu rolnictwa ekologicznego jako zbioru działań związanych ze środowiskiem i klimatem, nie są ustanawiane lokalnie, lecz regulowane na poziomie unijnym.

Działanie rolnictwo ekologiczne było w pewnym zakresie kontynuacją wsparcia oferowanego dla gospodarstw ekologicznych, które wdrażane były w ramach programu rolnośrodowiskowego, zarówno w ramach PROW 2004–2006, jak i PROW 2007–2013. Celem działania było wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy podejmują się utrzymania praktyki i metody rolnictwa ekologicznego określonych w obowiązujących przepisach.

Dostęp do działania uzyskiwali rolnicy pod warunkiem, że będą prowadzili plan działalności ekologicznej i rejestr działalności ekologicznej, a ponadto nie będą dążyli do przekształceń występujących użytków zielonych i zachowają w gospodarstwie elementy krajobrazu rolniczego. Warunki przyznawania płatności ekologicznej były uzależnione od realizowanych pakietów oraz wariantów i wynosiły od 535 zł do 1882 zł, które wypłacane były corocznie. Obowiązujący mechanizm degresywności związany jest z powierzchnią, przy czym 100% stawki podstawowej płatności była przyznawana za powierzchnię do 50 ha i do 75% za powierzchnię od 50 do 100 ha i do 60% za powierzchnie powyżej 100 ha. W sumie rolnicy i osoby prawne mogły korzystać z 12 pakietów i 6 wariantów, poprzez które dążono do konwersji upraw w kierunku rolnictwa ekologicznego.

Według sprawozdania Agencji działania związane z rolnictwem ekologicznym uruchomiono w 2015 r., w trakcie których napłynęło 4,3 tys. wniosków. W ramach kolejnych naborów liczba wniosków systematycznie rosła, osiągając w 2020 r. poziom 111,7 tys. W omawianych latach wydano łącznie 91,4 tys. decyzji, przy czym największym zainteresowaniem cieszył się pakiet uprawy rolnicze (60,8%) oraz pakiet uprawy warzywne (13,6%), a najmniejszym zainteresowaniem uprawy sadownicze (0,5%).

Istotą i treścią rolnictwa ekologicznego jest dążenie, aby poprzez okres konwersji i po konwersji, skłonić rolnika do trwałego przejścia na metody ekologiczne. Okres przestawiania (konwersji) gruntów, na których prowadzona jest produkcja ekologiczna trwa do 3 lat. Przystąpienie do działania oznacza objęcie danego gospodarstwa systemem kontroli ustanowionym dla rolnictwa ekologicznego, zgodnie z regulacjami unijnymi. Tak więc producent rolny zobowiązany jest zgłosić się do jednostki certyfikującej, gdzie podlega corocznej odpłatnej (zwrotnej) kontroli oraz zostaje wpisany do wykazu producentów ekologicznych. Podpisując zobowiązanie ekologiczne na okres pięciu lat oznacza, że rolnik działa według określonych wymogów ekologicznych, natomiast nie jest zobowiązany do kontynuowania tego systemu po wygaśnięciu zobowiązania. Wynika z tego, że system rolnictwa ekologicznego istnieje niezależnie od płatności ekologicznych.

Można by spodziewać się wzrostu liczby producentów ekologicznych. Tymczasem według danych Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, liczba producentów ekologicznych objętych certyfikacją spadła z 23,0 tys. w 2015 r. do 20,1 tys. w 2019 r. Wynika z tego, że producenci po zakończeniu działań w ramach rolnictwa ekologicznego nie kontynuują dalej działalności producentów ekologicznych. Warto przypomnieć, że pakiet rolnictwa ekologicznego PROW w latach 2007-2013 realizowało 17,7 tys. osób. Obecnie tę działalność kontynuuje 91,3 tys. producentów rolnych. Liczby te nie znajdują odzwierciedlenia w rejestrach producentów ekologicznych IJHAR-S.

Tabela 2

**Liczba wydanych decyzji i kwoty zrealizowanych płatności w zakresie rolnictwa ekologicznego PROW 2014-2020**

Województwo	Liczba producentów ekologicznych wg IHAR (2019)	Liczba wydanych decyzji – rolnictwo ekologiczne PROW 2007-2013	Według danych za I półrocze 2020 r.			
			Liczba złożonych wniosków	Liczba wydanych decyzji	Liczba beneficjentów	Kwoty zrealizowanych płatności (w tys. zł)
Dolnośląskie	757	596	4157	3373	1058	73390,0
Kujawsko-pomorskie	442	279	1803	1453	440	28 394,4
Lubelskie	2067	1315	10342	8377	2464	96 684,5
Lubuskie	884	1057	5848	4761	1577	134 515,3
Łódzkie	606	336	2698	2093	656	31 433,1
Małopolskie	853	850	4748	4090	1266	27 156,1
Mazowieckie	2676	1603	11480	9083	2896	136 957,8
Opolskie	75	44	366	278	87	8 699,1
Podkarpackie	1093	946	5835	4907	1460	38 072,9
Podlaskie	2902	2679	17471	14526	4162	168 718,3
Pomorskie	595	604	3532	2912	922	70 622,2
Śląskie	205	138	805	655	218	11 505,9
Świętokrzyskie	682	680	4073	3402	1012	29 504,5
Warmińsko-mazurskie	3265	3260	20816	17062	5228	324 356,2
Wielkopolskie	932	633	3772	2962	972	85 246,1
Zachodniopomorskie	2110	2640	13961	11428	3758	316 081,2
Ogółem	20144	17660	111707	91362	28176	1581337,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

## 5. Działalność rolno-środowiskowo-klimatyczna

Podstawowym celem działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej jest utrzymanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, dążenie do poprawy środowiska naturalnego oraz ochrona unikalnych zasobów naturalnych obszarów wiejskich. Poprzez działanie zmierza się do zachowania cennych siedlisk, kształ-

towania struktury krajobrazu, zachowania zagrożonych zasobów genetycznych roślin, ochrony lokalnych ras zwierząt gospodarskich i innych proekologicznych poczynań.

W ramach działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej beneficjenci otrzymują płatności rekompensujące za poniesione dodatkowe koszty i utracone dochody. Płatności przysługują w sytuacji dobrowolnie stosowanych metod produkcji sprzyjających zachowaniu różnorodności biologicznej, krajobrazu oraz zasobów środowiska. Z tego tytułu rolnik zobowiązany jest do posiadania planu i prowadzenia rejestru działalności rolnośrodowiskowej. Zobowiązanie trwa przez okres pięciu lat. Stawki płatności wahają się od 450 zł do 1964 zł i wypłacane są corocznie w zależności od pakietu i wariantu. Podobnie jak w przypadku rolnictwa ekologicznego, obowiązują zasady degresywności, w tym pełna stawka przysługuje za powierzchnię do 50 ha, 75% w granicach od 50 do 100 ha oraz 60% za powierzchnie powyżej 100 ha.

Odpowiedź na pytanie jakie siedliska były szczególnie chronione, otrzymamy poprzez analizę, siedem pakietów w ramach omawianego działania, w tym 1. rolnictwo zrównoważone, 2. ochrona gleb i wód, 3. zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, 4. cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków, 5. cenne siedliska, 6. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie i 7. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie. Beneficjenci mogli realizować w swoim gospodarstwie jednocześnie jeden lub więcej pakietów lub wariantów. Nie mogli jednak realizować dwóch różnych zobowiązań na tej samej działce rolnej. Zakaz ten dotyczył także łączenia zobowiązania w ramach tego działania z rolnictwem ekologicznym.

W latach 2007-2013 działalność rolno-środowiskową realizowało 566,5 tys. beneficjentów, którzy z tego tytułu otrzymali 6 936,9 mln zł. W PROW 2014-2020 realizację działania rozpoczęto w marcu 2015 r., podczas którego złożono 14,0 tys. wniosków. Poprzez kolejne nabory wniosków osiągnięto stan 427 tys. złożonych wniosków, co stanowi 75,4% stanu w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. Trzeba jednak pamiętać, że w skład tego działania wchodził poprzednio pakiet rolnictwo ekologiczne, który stanowił poważny odsetek ogólnego działania.



Tabela 3

**Liczba wydanych decyzji i kwoty zrealizowanych płatności w zakresie działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020**

Województwo	Liczba zrealizowanych wniosków w PROW 2007-2013	Wg danych za I półrocze 2020 r.			
		Liczba złożonych wniosków	Liczba wydanych decyzji	Liczba beneficjentów	Kwoty zrealizowanych płatności (w tys. zł)
Dolnośląskie	21044	21158	16668	4612	252 984,1
Kujawsko-pomorskie	47990	27870	23392	7110	281 617,1
Lubelskie	70881	52809	42385	12315	387 729,9
Lubuskie	16944	15710	12209	3505	279 133,2
Łódzkie	22612	12269	9772	3237	78 376,4
Małopolskie	28568	20240	16291	4525	149 436,6
Mazowieckie	54777	36506	29211	8845	285 433,0
Opolskie	11657	5035	4210	1507	66 134,4
Podkarpackie	41655	48399	38644	10175	306 685,9
Podlaskie	48383	41070	33040	9381	305 926,8
Pomorskie	34105	31706	25063	7126	348 348,5
Śląskie	7566	4876	3868	1263	50 428,1
Świętokrzyskie	37154	19427	15840	4844	88 986,4
Warmińsko-mazurskie	40493	31068	23530	7405	376 412,2
Wielkopolskie	51790	36032	29506	8976	362 371,7
Zachodniopomorskie	30927	22843	17666	5237	387 603,1
Ogółem	566546	427018	341295	99 881	4 007 607,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

## 6. Obszary z ograniczeniami naturalnymi (ONW)

Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (ONW) miały na celu zachowanie produkcji na terenach, które nie rokowały poprawy wysokości plonów i dochodów oraz nie wykazywały korzyści ekonomicznych. Do regionów o niekorzystnych warunkach zaliczane były strefy górskie, strefy zagrożone wyludnieniem oraz obszary, na których występowały specyficzne, naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolniczej. Kryteria wyłaniania terenów o mniejszych walo-

rach rolniczych ustalały kraje członkowskie, na podstawie wytycznych Wspólnoty. W 2003 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) dokonał oceny funkcjonowania instrumentu ONW i wskazał na dużą różnorodność kryteriów wyznaczenia obszarów, co nie zapewniało transparentności i porównywalności płatności na terenach ONW w ramach UE. Na tej podstawie podjęto decyzję o ponownym wyznaczeniu ONW, zwłaszcza w zakresie obszarów z ograniczeniami naturalnymi (tzw. ONW typ nizinny). W wyniku tych zmian zmalała powierzchnia obszarów ONW z ograniczeniami naturalnymi z 9,2 mln ha do 8,3 mln ha (7,9%), zwiększył się natomiast o 3,4 razy typ specyficzny ONW oraz typ górski ONW o 6,4%. W sumie w skali kraju obszary ONW wzrosły z 9,9 mln ha do 10,4 mln ha (4,6%).

Tabela 4

#### Zestawienie powierzchni zakwalifikowanych do poszczególnych typów ONW (w tys. ha)

Wyszczególnienie	ONW 2004-2018	ONW od 2019 r.
ONW z ograniczeniami naturalnymi (typ nizinny)	9 164,3	8 351,9
ONW typ specyficzny	512,8	1768,0
ONW typ górski	290,2	308,9
Ogółem ONW	9 967,3	10 428,8
Tereny poza ONW	7 785,4	7 323,8

Źródło: Informacja o nowej delimitacji ONW, ARiMR, 2018.

Podstawowym celem płatności było stworzenie warunków sprzyjających utrzymaniu produkcji rolniczych na obszarach marginalnych pod względem demograficznym oraz na terenach o niskim potencjale produkcyjnym, wynikających z naturalnych ograniczeń siedliskowych. Płatności ONW mają kompensować trudne warunki do produkcji rolniczej i sprzyjać utrzymaniu harmonii człowieka z otoczeniem rolniczym.

W świetle nowej delimitacji ONW dla obszarów, które na skutek nowych regulacji utraciły status ONW typu nizinnego, przewidziano możliwość zastosowania wsparcia przejściowego w latach 2019–2020 w postaci degresywnych płatności. Wsparcie przejściowe dotyczyło tylko obszarów, które dotychczas były kwalifikowane jako ONW typ nizinny strefa I albo II. Równocześnie zmieniono nieco stawki płatności dla tych terenów.

Zmiany obejmowały gospodarstwa z obsadą zwierząt trawożernych na poziomie co najmniej 0,5 DJP/ha UR, przy czym obsada liczona była w stosunku do użytków rolnych w całym gospodarstwie. Stawki płatności w odniesieniu do ONW z ograniczeniami naturalnymi oraz ONW typ specyficzny pozostały na tym

samym poziomie 179 zł na ha w I strefie oraz 264 zł/ha w II strefie. Natomiast w przypadku ONW typ górski stawki określono na poziomie 450 zł/ha, ale rosły do 750 zł/ha w sytuacji wzrostu liczby zwierząt trawożernych. Płatności ONW podlegały degresywności na poziomie gospodarstwa, od łącznej powierzchni działek rolnych, w tym do 25 ha płatności i wynosiły 100%, od 25 do 50 ha płatności pozostawały na poziomie 50% oraz od 50 do 75 ha płatności spadały do poziomu 25%.

Tabela 5

**Liczba złożonych wniosków i kwoty zrealizowanych płatności ONW  
w ramach PROW 2014-2020**

Województwo	Średnia liczba corocznych decyzji o płatności ONW w kampanii 2007-2014	Wg stanu za I półrocze 2020 r.			
		Liczba beneficjentów w 2018 r.	Liczba beneficjentów w 2019 r.	Liczba beneficjentów w 2020 r.	Kwoty zrealizowanych płatności (w tys. zł)
Dolnośląskie	20284	20428	26624	30373	259 593,9
Kujawsko-pomorskie	30320	30102	35754	41369	334 241,7
Lubelskie	65427	65356	78943	89255	461 554,8
Lubuskie	16787	17055	18078	21239	197 158,6
Łódzkie	75090	75854	91574	104668	541 551,5
Małopolskie	51054	51277	59826	69309	324 667,3
Mazowieckie	140172	142633	163332	186691	1 265 310,5
Opolskie	6876	6989	10131	11351	63 051,9
Podkarpackie	43183	43734	50372	63699	240 647,9
Podlaskie	72447	74099	76625	88061	905 524,2
Pomorskie	24612	25407	28940	33107	328 145,1
Śląskie	19401	20067	29451	33519	142 622,1
Świętokrzyskie	35915	35883	41946	48184	200 018,6
Warmińsko-mazurskie	31933	32465	34122	39419	440 043,3
Wielkopolskie	77428	77582	95049	108099	830 505,9
Zachodniopomorskie	19218	19566	21917	25544	278 781,9
Ogółem	730147	738497	862684	993887	6 813 419,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

W latach 2007-2014 średnioroczna liczba złożonych wniosków i przyznanych płatności kształtowała się na poziomie 730,0 tys. rocznie. Z tego tytułu beneficjenci otrzymali płatności o łącznej wysokości 10 891,2 mln zł. W kolejnej perspektywie budżetowej (2014-2020) liczba składanych wniosków nie uległa zmianie. Dopiero wprowadzenie nowej delimitacji obszarów ONW w 2019 r. przyczyniło się

do wzrostu liczby beneficjentów do 862,7 tys. rocznie oraz w 2020 r. do 993,9 tys. Zjawisko wzrostu beneficjentów ma charakter przejściowy, wynika bowiem z tytułu wypłaconej rekompensaty byłym beneficjentom, którzy utracili dostęp do płatności ONW.

W latach 2014-2020 (I półrocze 2020 r.) kwoty zrealizowanych płatności wyniosły łącznie 6 813,4 mln zł, przy czym najwięcej środków wpłynęło do woj. mazowieckiego (1 265,3 mln zł), podlaskiego (905,5 mln zł) oraz wielkopolskiego (830,5 mln zł). Wsparciem w ramach działania objętych zostało ponad 8,2 mln ha fizycznych użytków rolnych, z tego 89,8% skierowano do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego.

Średnia kwota wsparcia na gospodarstwo dla wszystkich typów powierzchni zakwalifikowanych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyniosła 2 663 zł, natomiast na hektar powierzchni użytków rolnych – 193 zł. Wsparciem w ramach działania objętych zostało ponad 8,2 mln ha fizycznych użytków rolnych, z tego 89,8% skierowano do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego, na obszary o typie specyficznym skierowano 5,6% środków i 4,6% na ONW typ górski.

## **7. Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000**

Wsparcie skierowane zostało do rolników gospodarujących na obszarach Natura 2000, którym płatności miały ułatwić prowadzenie działalności rolniczej w zgodzie ze standardami środowiskowymi. Wsparcie przyznaje się na różnego typu inwestycje, w tym zwłaszcza na inwestycje, które przyczynią się do utrzymania i użytkowania trwałych użytków zielonych. Ponadto wsparcie przeznaczano na inwestycje, które nie były sprzeczne z działaniami ochronnymi, będącymi terenami obligatoryjnymi ustalonymi dla obszaru Natura 2000.

Obszary Natura 2000 są specjalnie wyodrębnionymi strefami, obejmują również tereny oddziaływania rolnictwa, przede wszystkim na trwałych użytkach zielonych. Funkcjonujący w tej strefie rolnicy muszą żyć w symbiozie z otaczającą ich przyrodą i mieć świadomość skutków nieprzemyślanych decyzji. Preferowane są tradycyjne systemy rolnictwa, które nie ingerują w zastane środowiska. Z uwagi na fakt, że obszary Natura 2000 obejmują także użytki rolne, zachodziła potrzeba określenia terenów przyrodniczych wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Komisja Europejska początkowo miała zastrzeżenia w związku z niedostatecznym wdrożeniem sieci Natura 2000. W drodze rozporządzenia ministra środowiska z 2008 r., wyznaczono dodatkowo 364 specjalne obszary ochrony siedlisk oraz 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków. Kolejny proces poszerzania tych stref

miało miejsce w 2009 r. poprzez przyjęcie listy 454 nowych obszarów oraz 77 powiększeń obszarów już istniejących. Obecnie według danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w Polsce wyznaczonych jest 987 obszarów Natura 2000, które zajmują ponad 68 tys. km<sup>2</sup>, co stanowi 19,6% powierzchni kraju. Wśród tych obszarów jest 849 obszarów specjalnych ochrony siedlisk (SOO) oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO).

Z uwagi na właściwości obszarów Natura 2000, pomoc ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji, w tym 60% kosztów kwalifikowalnych w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika oraz 50% kosztów kwalifikowalnych w przypadku pozostałych beneficjentów. Pomoc przyznawana była do wysokości limitu wynoszącego 500 tys. zł, w stosunku do jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo. Natomiast limit na inwestycje niezwiązane z budową lub modernizacją budynków inwentarskich wynosił 200 tys. zł.

Tabela 6

#### Liczba złożonych wniosków i kwoty zrealizowanych płatności na obszarach Natura 2000 w ramach PROW 2014-2020 (dane na koniec I półrocza 2020 r.)

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Liczba zawartych umów	Liczba beneficjentów	Kwota zrealizowanych płatności (tys. zł)
Dolnośląskie	131	48	33	5 028,8
Kujawsko-pomorskie	173	119	73	8 743,9
Lubelskie	145	48	41	5 476,3
Lubuskie	223	109	77	10 229,9
Łódzkie	162	94	59	6 905,2
Małopolskie	53	35	21	1 742,1
Mazowieckie	476	243	149	19 352,4
Opolskie	9	2	2	204,6
Podkarpackie	117	54	41	3 537,8
Podlaskie	892	624	377	59 444,1
Pomorskie	281	195	114	15 953,2
Śląskie	29	6	5	1 243,9
Świętokrzyskie	69	31	15	2 247,9
Warmińsko-mazurskie	329	167	117	14 938,1
Wielkopolskie	435	212	136	17 290,4
Zachodniopomorskie	224	109	44	5 968,8
Ogółem	3748	2096	1304	178 307,4

Źródło: Opracowano na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

Do końca 2019 r. zakończono realizację 1 011 operacji przyczyniających się do utrzymania i użytkowania w gospodarstwie trwałych użytków zielonych, położonych na obszarze Natura 2000 o łącznej powierzchni 20,6 tys. ha. Otrzymane wsparcie beneficjenci przeznaczili na zakup 3,8 tys. sztuk sprzętu ruchomego, w tym 1,5 tys. maszyn i urządzeń do koszenia, 0,8 tys. sztuk urządzeń do zbioru skoszonej biomasy, itp.

## **8. Płatności dla gospodarstw położonych na obszarach OSN**

Wsparcie w ramach inwestycji w gospodarstwach położonych na obszarach OSN adresowane było do gospodarstw położonych na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczanie azotanami pochodzenia rolniczego. Pomoc mogła być przyznana na inwestycje dostosowawcze gospodarstwa położonego na obszarze OSN i prowadzącego produkcję zwierzęcą. W ramach tej formy wsparcia, beneficjenci mogli zrealizować inwestycje, które w sposób szczególny mogły przyczynić się do racjonalnego wykorzystania w gospodarstwie nawozów naturalnych lub minimalizujący zanieczyszczenie wód gruntowych. W ramach inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, wsparcie można było otrzymać na inwestycje zapewniające dostosowanie gospodarstwa do wymagań określonych w programie działań, które dotyczą warunków przechowywania nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie lub kiszzonek lub na doposażenie gospodarstwa w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych.

W 2017 r. znowelizowano ustawę Prawo Wodne, co oznaczało, że cały obszar kraju został objęty ochroną wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Ustawa nakładała na wszystkich producentów rolnych obowiązek prowadzenia działalności w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. W tym celu opracowano i wdrożono na obszarze całego kraju specjalny program działań, mający na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami.

Pomoc miała formę refundacji części kosztów kwalifikowanych operacji, przy czym wsparcie inwestycyjne obejmowało 60% kosztów kwalifikowanych w przypadku operacji realizowanej przez młodego rolnika lub 50% kosztów w przypadku pozostałych beneficjentów. Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi i na jedno gospodarstwo rolne nie mogła przekroczyć 100 tys. zł. Z pomocy wykluczone zostały gospodarstwa, dla których wymagane były pozwolenia zintegrowane tj. gospodarstwa prowadzące chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 tys. stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2 tys. stanowisk dla świń powyżej 30 kg albo 750 stanowisk dla macior.

Tabela 7

**Liczba złożonych wniosków i kwoty zrealizowanych płatności na działanie OSN w ramach PROW 2014-2020 (dane na koniec I półrocza 2020)**

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Liczba zawartych umów	Liczba beneficjentów	Kwota zrealizowanych płatności (tys. zł)
Dolnośląskie	50	9	1	15,8
Kujawsko-pomorskie	387	147	21	1106,3
Lubelskie	233	122	13	784,3
Lubuskie	66	8	1	13,5
Łódzkie	492	206	42	1591,1
Małopolskie	70	24	5	196,5
Mazowieckie	909	375	41	2359,9
Opolskie	119	27	2	40,1
Podkarpackie	53	22	1	38,1
Podlaskie	909	638	162	11602,7
Pomorskie	293	134	8	356,9
Śląskie	80	30	6	248,1
Świętokrzyskie	86	42	8	491,2
Warmińsko-mazurskie	462	219	33	2315,6
Wielkopolskie	1097	439	49	2023,3
Zachodniopomorskie	64	25	1	55,4
Ogółem	5370	2467	394	23238,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

Zwraca uwagę fakt występowania dużej różnicy między liczbą złożonych wniosków (5,4 tys.), liczbą zawartych umów (2,5 tys.) a liczbą beneficjentów (0,4 tys.), co oznaczało zrealizowanie 16,0% należnej płatności. Wsparcie inwestycji dostosowawczych mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami, skierowane zostało do producentów prowadzących chów krów mlecznych (44,2%), gospodarstw o charakterze mieszanym (25,6%) oraz trzody chlewnej (20,6%).

Z pozycji rolnika poniesienie 50% kosztów inwestycji oznaczało z jego strony wniesienie również około 100 tys. zł, co stanowiło duży wydatek. Zwrot kosztów następował dopiero po przedstawieniu faktur. Beneficjenci porównywali swoją sytuację do tej z pierwszej perspektywy finansowej (2004-2006), kiedy rolnicy nie ponosili żadnych kosztów. Z kolei w drugiej perspektywie finansowej (2007-2013)

w ramach modernizacji gospodarstw rolnych, inwestycje na obszarach OSN wymagały ze strony beneficjenta poniesienia 20% kosztów. W tym kontekście oraz niekorzystnej sytuacji finansowej gospodarstw rolnych, można dopatrywać się niskiego wykorzystania budżetu PROW.

## 9. Uwagi końcowe

W świetle Europejskiego Zielonego Ładu oraz reformy WPR na lata 2021-2027, która bierze pod uwagę nową strategię zrównoważonego systemu klimatycznego, realizowane przez rolników działania w ramach PROW 2014-2020 dobrze przygotowały rolników do nowych wyzwań. Wynikało to z treści i celów wszystkich działań zapisanych w programie, w których akcentowano ważność celów proekologicznych, przy czym w niektórych sytuacjach poczynania związane ze środowiskiem i klimatem uzyskały priorytet w postaci wyodrębnionych działań. Ogólne wzmocnienie działań proekologicznych WPR w perspektywie finansowej 2014-2020 uzyskano poprzez wprowadzenie koncepcji zazielenienia w ramach dopłat bezpośrednich, przestrzeganie zasad dobrej praktyki rolniczej i wprowadzenie instrumentów wsparcia finansowego zawartych w programach rozwoju obszarów wiejskich.

Analiza pięciu działań i operacji w ramach PROW 2014-2020 wskazuje na występowanie zjawiska zróżnicowanego dostępu do działania, przy czym tylko w trzech przypadkach, w sensie dostępności dla beneficjenta, działania miały charakter ogólnokrajowy. Dotyczyło to rolnictwa ekologicznego, działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej oraz od 2019 r. płatności na obszarach OSN. W przypadku płatności ONW i Natura 2000 możliwości uzyskania wsparcia finansowego, rekompensującego niedogodności funkcjonowania na tych obszarach, dotyczyły wyłącznie wyodrębnionych terenów. Wspólną cechą obszarów szczególnie zagrożonych było, że w trakcie trwania programu zmieniana się charakter użytkowania obszarów (ONW). Z kolei w stosunku do obszarów Natura 2000 nastąpiło zjawisko poszerzenia terenów z tym związanych.

Występowały zróżnicowane stawki i warunki przyznania płatności. W trzech przypadkach ustalone zostało wsparcie finansowe, w zależności od ważności i skali trudności, w przeliczeniu na ha, natomiast w odniesieniu do płatności związanych z OSN i Natura 2000 pomoc miała formę refundacji części kosztów kwalifikowanych operacji (50%, młodzi rolnicy 60%). Powszechną praktyką było przyjęcie mechanizmu degresywności, na ogół preferowano gospodarstwa do 50 ha (100%), zaś w przypadku ONW przyjęto powierzchnię 25 ha.

Dużą dogodnością dla beneficjentów była możliwość ubiegania się o płatności z tytułu PROW, przy okazji składania jednego e-wniosku o dopłaty bezpośrednie.



Właściwość ta dotyczyła płatności ONW, płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej oraz rolnictwa ekologicznego.

Z przedstawionego opracowania wynika, że pełne wykorzystanie instrumentów wsparcia finansowego zawartego w PROW 2014-2020 będzie dotyczyć z pewnością płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (ONW), rolnictwa ekologicznego oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej. Natomiast instrumenty finansowe przewidziane na płatności OSN nie mają szans na pełne wykonanie planowanej wielkości zawartych w programie, z uwagi na niski stopień zaangażowania ODR i Agencji odnośnie przebiegu tego działania.

### LITERATURA

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności. Bruksela. 2017.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.