

ROZWÓJ ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO NA TLE WSPARCIA W RAMACH PROW 2004-2006 I PROW 2007-2013

Władysława Łuczka-Bakuła

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. W opracowaniu przedstawiono zmiany w rolnictwie ekologicznym obejmujące lata 2004-2010 w powiązaniu ze wsparciem w ramach pakietu rolnictwa ekologicznego – finansowanego z PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. W analizie tych zmian posłużono się danymi źródłowymi pochodzącymi z raportów GIJHARS. Z przeprowadzonej analizy wynika, że system wsparcia w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 skutkował wysoką dynamiką wzrostu liczby gospodarstw i powierzchni upraw ekologicznych. Podstawowym czynnikiem stymulującym dynamiczny rozwój rolnictwa ekologicznego od 2004 roku jest systemem wsparcia w ramach PROW 2004-2006 i 2007-2013. System ten, oparty na wysokich stawkach płatności, okazał się skutecznym instrumentem finansowym wzmacniającym atrakcyjność rolnictwa ekologicznego, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście jego ilościowych charakterystyk. W PROW 2004-2006 uprawy sadownicze o największych stawkach płatności i niskich wymaganiach cieszyły się większym zainteresowaniem beneficjentów niż pozostałe uprawy, w rezultacie czego absorbowwały one największą część wsparcia przeznaczonego na uprawy ekologiczne. Natomiast skorygowane stawki płatności w PROW 2007-2013 skutkowały pozytywnymi zmianami w rozkładzie kwot wsparcia na poszczególne rodzaje upraw, zwłaszcza wzrostem wypłacanych kwot na uprawy rolnicze i warzywne.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, PROW, wsparcie, rolnictwo ekologiczne

WSTĘP

Od 2004 roku, tj. od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, obowiązywały nowe przepisy w zakresie rolnictwa ekologicznego oraz instrumenty finansowe stymulujące rozwój tego rolnictwa i rynku jego produktów. Integracja z UE stworzyła większe możliwości finansowego wspierania producentów rolnych ukierunkowanych na działania prośrodowiskowe spełniające ponadstandardowe wymagania. Jednym z elementów strategii rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce był, przyjęty w 2007 roku, Plan Działań dla Żywności Ekologicznej i Rolnictwa, do opracowania którego zobowiązywała wszystkie kraje członkowskie Rada Unii Europejskiej. Zgodnie z tym dokumentem Polska „ma na celu osiągnięcie szybkiego wzrostu liczby gospodarstw ekologicznych (...), tj. osiągnięcie średniego poziomu w Unii Europejskiej, gdzie te gospodarstwa stanowią 3% ogólnej liczby gospodarstw rolnych” [Plan działań... 2007]. Polska sukcesywnie zmierza do osiągnięcia tego celu, na co wskazuje notowana od 2004 roku wysoka dynamika wzrostu podstawowych charakterystyk ilościowych rolnictwa ekologicznego, powiązana z nowym systemem wsparcia [Marcysiak 2006, Mickiewicz i Zuzek 2012].

Główną przesłanką wsparcia rolnictwa ekologicznego zapoczątkowanego w 2004 roku było stymulowanie działań ukierunkowanych na rozwój rolnictwa zrównoważonego w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa środowiskowego [Dembek i in. 2004]. Za wsparciem przemawia fakt, że rolnictwo to wpływa na utrzymanie i zwiększenie różnorodności biologicznej oraz walorów przyrodniczych obszarów wiejskich, minimalizuje zastosowanie zewnętrznych środków wytwórczych, a także ma wpływ na polepszenie jakości żywności, a tym samym zwiększenie konkurencyjności jej producentów. Dlatego podstawowym argumentem przemawiającym za wsparciem rolnictwa ekologicznego jest dostarczanie wielu bezcennych dóbr publicznych związanych ze środowiskiem przyrodniczym [Maciejczak 2009]. Wysokość wsparcia rolnictwa ekologicznego jest często jednak niewystarczająca z punktu widzenia prywatnego ryzyka, jakie ponosi producent rolny jako dostawca dóbr publicznych [Bołtromiuk 2005]. Wykonywanie w gospodarstwie ekologicznym różnorodnych czynności zwiększających bezpieczeństwo środowiskowe, z którego korzysta całe społeczeństwo, wiąże się ze wzrostem prywatnego ryzyka działalności gospodarczej. Dlatego za wsparciem rolnictwa ekologicznego przemawia konieczność minimalizacji ryzyka związanego z:

- ponoszeniem dodatkowych kosztów przestawienia gospodarstwa,
- strat spowodowanych spadkiem plonów,
- niskiej akceptacji cenowej żywności ekologicznej przez konsumentów.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej system bezpośredniego wsparcia rolnictwa ekologicznego obejmował dwa podstawowe instrumenty:

1. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 w ramach Działania 4 „Wsparcie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”. Rolnictwo ekologiczne jako jeden z siedmiu pakietów było wspierane w ośmiu wariantach (w wersji bez certyfikatu zgodności, tj. w okresie przestawienia i z certyfikatem): 1) uprawy rolnicze, 2) trwałe użytki zielone, 3) uprawy warzywne, 4) uprawy sadownicze [Rozporządzenie... 2004]. Po raz ostatni wsparcie w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 producenci ekologiczni otrzymali w 2011 roku.

2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w ramach osi 2 (Poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich). Rolnictwo ekologiczne jako jeden z 9 pakietów działania 214 „Program Rolnośrodowiskowy” jest wspierane w 12 wariantach (w wersji bez certyfikatu zgodności, tj. w okresie przedstawienia i z certyfikatem). Ponadto rolnictwo ekologiczne jest wspierane w ramach osi 1 (Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego) z dwóch działań: 1 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości”, 2 „Działania informacyjne i promocyjne”.

MATERIAŁ I METODYKA BADAŃ

Analiza zmian w podstawowych charakterystykach rolnictwa ekologicznego, tj. w liczbie gospodarstw i powierzchni upraw oraz w poziomie wsparcia tego rolnictwa została przeprowadzona na podstawie danych GIJHARS, zamieszczonych w raporcie o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce za poszczególne lata. Zmiany w rolnictwie ekologicznym były badane w okresie siedmiu lat, tj. od 2004 do 2010 roku. W analizie poziomu wsparcia rolnictwa ekologicznego w ramach programu rolnośrodowiskowego finansowanego z PROW 2004-2006 został przyjęty okres siedmiu lat, tj. 2004-2010, a z PROW 2007-2013 – okres trzech lat, tj. 2008-2010 (środki były wypłacane od 2008 roku). Z uwagi na to, że w PROW 2007-2013 nastąpiła korekta niektórych stawek płatności: wzrosły na uprawy rolnicze i uprawy warzywne, natomiast na część upraw sadowniczych zostały utrzymane, a na część zostały zmniejszone, analiza porównawcza pozwoliła określić, czy i w jakim stopniu wpłynęło to na zmianę struktury wsparcia z punktu widzenia użytkowania gruntów.

WYNIKI BADAŃ

Po 2004 roku rolnictwo ekologiczne charakteryzowało się wysoką dynamiką wzrostu liczby gospodarstw oraz powierzchni uprawianej metodami ekologicznymi. Kluczowym czynnikiem sprawczym procesów wzrostowych było wsparcie rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013. W badanym okresie, tj. w latach 2004-2010 liczba gospodarstw wzrosła ponad pięciokrotnie – z 3760 w 2004 roku do 20 582 w 2010 roku, natomiast powierzchnia użytków rolnych wzrosła ponad sześciokrotnie – z 82 730 ha do 519 068 ha. Liczby te świadczą o dużym przyspieszeniu procesów wzrostowych zachodzących w rolnictwie ekologicznym po 2004 roku. Wypada przypomnieć, że w 2004 roku, w porównaniu z rokiem poprzednim, liczba tych gospodarstw wzrosła o 64,5%, natomiast powierzchnia jedynie o 25%. Jednak w latach 2004-2010 dynamika wzrostu powierzchni upraw ekologicznych była wyższa niż liczby gospodarstw, co wynikało z uzależnienia płatności od powierzchni upraw ekologicznych.

W analizowanym okresie nastąpiły zmiany w rankingu województw według liczby gospodarstw ekologicznych. W 2004 roku najwięcej gospodarstw ekologicznych znajdowało się na terenie województwa: małopolskiego (697), świętokrzyskiego (547) i mazowieckiego (434), podkarpackiego (430) i lubelskiego (393). Województwa te od kilku lat sukcesywnie budowały coraz silniejszą pozycję w rolnictwie ekologicznym.

Część z nich charakteryzowała się ukierunkowaniem na uprawy warzywnicze i sadownicze, np. w 2004 roku 65% powierzchni ekologicznych upraw warzywniczych znajdowało się jedynie w trzech województwach, tj.: świętokrzyskim, lubelskim i mazowieckim, które miały znaczący udział w podaży warzyw.

Można było zatem przypuszczać, że po 2004 roku proces wzmocnienia tych województw na mapie rolnictwa ekologicznego będzie kontynuowany. Tymczasem zapoczątkowane w 2004 roku wsparcie rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 przyczyniło się do dużego przyrostu nowych gospodarstw ekologicznych w wielu województwach, a szczególnie w województwie zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim, w których nie było dotychczas tak dużej tradycji tego rolnictwa, jak w innych regionach, np. w województwie małopolskim i świętokrzyskim. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym tworzeniu gospodarstw ekologicznych w województwie zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim była większa niż na innych terenach możliwość dzierżawienia lub zakupu ziemi przez nowych właścicieli gospodarstw. W 2010 roku największą liczbę gospodarstw ekologicznych odnotowano w województwach: zachodniopomorskim (2373), warmińsko-mazurskim (2279), małopolskim (2156), podkarpackim (2091) i podlaskim (2033) (tab. 1). Najmniej gospodarstw znajdowało się w województwach: opolskim (79), śląskim (228) i kujawsko-pomorskim (327).

Tabela 1. Liczba gospodarstw ekologicznych w latach 2004-2010

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Krotność 2010/2004
Dolnośląskie	197	395	481	652	879	1 021	1 227	6,2
Kujawsko-pomorskie	89	145	173	217	258	279	327	3,7
Lubelskie	393	774	1 072	1 402	1 566	1 710	1 962	5,0
Lubuskie	66	188	256	361	480	579	833	12,6
Łódzkie	71	171	218	261	314	366	420	5,9
Małopolskie	697	1 187	1 363	1 627	2 100	2 197	2 156	3,1
Mazowieckie	434	852	1 028	1 215	1 481	1 673	1 935	4,5
Opolskie	26	38	46	53	62	63	79	3,0
Podkarpackie	430	855	1 164	1 577	1 892	2 014	2 091	4,9
Podlaskie	207	482	628	847	1 160	1 528	2 033	9,8
Pomorskie	66	180	222	273	392	494	648	9,8
Śląskie	47	92	116	143	176	199	228	4,9
Świętokrzyskie	547	785	892	995	1 165	1 170	1 243	2,3
Warmińsko-mazurskie	244	432	586	773	1 059	1 514	2 279	9,3
Wielkopolskie	70	202	264	415	516	588	748	10,7
Zachodniopomorskie	176	404	678	1 059	1 396	1 696	2 373	13,5
Razem	3 760	7 182	9 187	11 870	14 896	17 091	20 582	5,5

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

Średnia powierzchnia gospodarstw ekologicznych w całym badanym okresie wykazywała tendencje wzrostowe. W 2010 roku wyniosła 25,2 ha i w porównaniu z gospodarstwami ogółem w kraju była czterokrotnie wyższa. Z analizy zmian zachodzących w strukturze obszarowej gospodarstw ekologicznych wynika, że charakteryzuje ją stosunkowo znaczny udział małych gospodarstw do 5 ha, który w 2010 wyniósł 23,7%. Był on jednak niższy w porównaniu z ogółem gospodarstw w kraju, w przypadku których stanowiły one 56%. Wśród gospodarstw ekologicznych występuje wyższy udział gospodarstw w grupie powyżej 50 ha; w 2010 roku stanowiły one 13,5% wobec 1,6% ogółem gospodarstw w kraju (tab. 2).

Tabela 2. Struktura wielkości gospodarstw ekologicznych w latach 2004-2010

Wielkość gospodarstwa (ha)	2004		2010	
	liczba	udział (%)	liczba	udział (%)
< 5	699	18,6	4 876	23,7
5-10	962	25,6	4 996	24,3
10-20	1 009	26,8	4 532	22,0
20-50	668	17,8	3 391	16,5
50-100	247	6,6	1 851	9,0
> 100	175	4,6	936	4,5
Razem	3 760	100,00	20 582	100,0

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2011].

W badanym okresie zmieniał się także ranking województw pod względem powierzchni upraw ekologicznych (tab. 3). W 2010 roku największe powierzchnie tych upraw znajdowały się w województwach: zachodniopomorskim (98 tys. ha), warmińsko-mazurskim (75,2 tys. ha) i mazowieckim (46,2 tys. ha). Najniższe przyrosty powierzchni odnotowano w województwach świętokrzyskim i małopolskim. Warto jednak podkreślić, że w województwie świętokrzyskim, o stosunkowo niewielkiej powierzchni upraw ekologicznych (13,1 tys. ha), produkuje się ok. 1/5 warzyw ekologicznych w Polsce, w tym 3/4 cebuli i czosnku oraz 1/4 marchwi.

W latach 2004-2010 nastąpiły pewne zmiany w strukturze rodzajowej upraw ekologicznych. Gospodarstwa ekologiczne charakteryzują się przede wszystkim stosunkowo wysokim udziałem trwałych użytków zielonych. W 2004 roku stanowiły one 51%, co było związane z pojawieniem się licznej grupy gospodarstw posiadających duże powierzchnie ekstensywnych łąk i pastwisk, na których łatwiej było gospodarować niż na gruntach ornych [Możliwości... 2007, s. 13]. Drugie miejsce w strukturze użytkowania gruntów zajmowały uprawy rolnicze z udziałem 43,7%, a kolejne uprawy sadownicze i jagodowe, tj. 4,2% oraz warzywne 1,0%. W 2010 roku nastąpił spadek udziału TUZ do 42,3% i jednoczesny wzrost upraw sadowniczych i jagodowych do 13,3%. Powierzchnia upraw sadowniczych w 2010 roku wyniosła 54 tys. ha (10,4% powierzchni upraw ekologicznych), z czego orzecha włoskiego 31,8 tys. ha, co stanowiło 59% upraw sadowniczych. Produkcja tej uprawy była jednak niewielka i wyniosła 242 t.

Tabela 3. Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych w latach 2004-2010 (tys. ha)

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Krotność 2010/2004
Dolnośląskie	8,8	16,5	19,3	22,0	28,5	33,3	39,7	4,5
Kujawsko-pomorskie	1,7	3,6	4,8	5,9	5,9	6,8	7,7	4,5
Lubelskie	5,7	11,1	20,0	23,9	26,9	30,8	34,9	6,1
Lubuskie	2,3	7,4	12,1	18,2	18,2	30,4	35,8	15,6
Łódzkie	1,2	2,5	3,4	3,6	4,8	5,3	7,7	6,4
Małopolskie	7,6	11,2	13,8	14,5	22,7	18,1	22,0	2,9
Mazowieckie	6,1	16,6	20,9	23,2	27,7	23,2	46,2	7,6
Opolskie	0,4	0,6	1,2	0,9	1,6	1,6	3,2	7,1
Podkarpackie	10,7	16,0	20,6	27,0	28,7	30,9	31,9	3,0
Podlaskie	3,9	8,7	11,7	15,4	20,4	31,0	42,9	11,1
Pomorskie	1,8	7,2	8,0	11,0	11,4	18,7	22,6	12,7
Śląskie	0,5	1,8	2,3	3,1	3,9	2,9	5,7	11,8
Świętokrzyskie	5,0	7,6	9,0	9,8	10,8	12,0	13,1	2,6
Warmińsko-mazurskie	9,5	15,3	24,0	28,8	28,8	62,5	75,2	7,9
Wielkopolskie	4,8	12,0	14,5	21,1	20,4	24,1	32,5	6,8
Zachodniopomorskie	12,7	28,1	42,4	59,1	54,2	84,6	98,0	7,7
Razem	82,7	166,3	228,0	287,5	314,9	416,3	519,1	6,3

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

W ramach PROW 2004-2006 stawki płatności dla ośmiu wariantów upraw rolnictwa ekologicznego kształtowały się następująco: od najniższej dla trwałych użytków zielonych w wysokości 260 zł/ha (z certyfikatem) i 330 zł/ha (w okresie przestawienia) do najwyższej dla upraw sadowniczych w wysokości odpowiednio: 1540 zł/ha i 1800 zł/ha, które charakteryzują się wysoką pracochłonnością (tab. 4). Większe wsparcie przysługuje gospodarstwom będącym w okresie przestawienia na metody ekologiczne, co wynika z większego ryzyka spowodowanego spadkiem plonów i dochodów. W PROW 2007-2013 liczba wariantów została zwiększona z 8 do 12 o uprawy zielarskie i podział upraw sadowniczych z wyodrębnieniem pozostałych upraw sadowniczych i jagodowych. Ponadto zostały wprowadzone dodatkowe wymagania dotyczące przeznaczenia plonu, wykonywania zabiegów agrotechnicznych i jakości wykorzystania materiału szkółkarskiego. Stawki płatności kształtowały się od 160 zł/ha do 1800 zł/ha, przy czym wzrosły na uprawy rolnicze i uprawy warzywne, natomiast na część upraw sadowniczych zostały utrzymane, a na część zostały zmniejszone (w tym na uprawę orzecha włoskiego). Stosunkowo wysokie stawki zostały wprowadzone na uprawy zielarskie, które w porównaniu z innymi rodzajami wariantów pakietu rolnictwa ekologicznego nie wymagają dużych nakładów.

Tabela 4. Stawki płatności w ramach pakietu rolnictwa ekologicznego PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013

Nazwa wariantu	Stawka płatności (zł/ha)	
	2004-2006	2007-2013
Uprawy rolnicze w okresie przestawienia	680	840
Uprawy rolnicze z certyfikatem	600	790
Trwałe użytki zielone w okresie przestawienia	330	330
Trwałe użytki zielone z certyfikatem	260	260
Uprawy warzywne w okresie przestawienia	980	1 550
Uprawy warzywne z certyfikatem	940	1 300
Uprawy zielarskie w okresie przestawienia	–	1 150
Uprawy zielarskie z certyfikatem	–	1 050
Uprawy sadownicze i jagodowe w okresie przestawienia	1 800	1 800
Uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem	1 540	1 540
Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe w okresie przestawienia	–	800
Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe z certyfikatem	–	650

Źródło: Plan Rozwoju... [2004, s. 125], Program... [2007, s. 249].

Na realizację pakietu rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 do 2010 roku, tj. w ciągu siedmiu lat wypłacono dotacje w wysokości 830 mln zł, natomiast w ramach PROW 2007-2013 w latach 2008-2010 roku wypłacono 389 mln zł, co łącznie daje kwotę wsparcia na poziomie 1,2 mld zł. Przeciętna wielkość dotacji na 1 ha w PROW 2004-2006 systematycznie rosła – z 511 zł/ha w 2004 roku do 782 zł/ha w 2010 roku, natomiast w PROW 2007-2013 utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła ponad 600 zł/ha. Największymi beneficjentami dotacji byli rolnicy z województwa zachodniopomorskiego, których udział w obu PROW był największy i wynosił odpowiednio: 24% i 18%, co równało się w wielkościach absolutnych łącznej dotacji w wysokości 265 mln zł. Oznacza to, że co czwarta złotówka płatności trafiała w tym okresie do beneficjentów województwa zachodniopomorskiego. W PROW 2007-2013 zmiana udziału w poziomie wsparcia poszczególnych województw była zróżnicowana: połowa województw odnotowała spadek udziału, a połowa wzrost. Znaczący udział miały w nim, oprócz województwa zachodniopomorskiego, województwo warmińsko-mazurskie (15%) i mazowieckie (10%). Zarówno w PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 najmniejszy udział w absorpcji środków mieli rolnicy z województw, które charakteryzowały się niewielkim odsetkiem gospodarstw ekologicznych, tzn. z: opolskiego (0,5%), śląskiego (1%) i łódzkiego (1,9%) (tab. 5).

Całkowita powierzchnia upraw ekologicznych objęta wsparciem w latach 2004-2010 wyniosła 1 861 730 ha, z czego dwie trzecie zostało wspartych w ramach PROW 2004-2006, a jedna trzecia z PROW 2007-2013. Z analizy przestrzennego zróżnicowania tego wsparcia wynika, że największymi beneficjentami byli właściciele gospodarstw

Tabela 5. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wsparcia za realizację pakietu rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 w latach 2004-2010 (mln zł)

Województwo	PROW 2004-2006 2004-2010		PROW 2007-2013 2008-2010		Razem 2004-2010	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%
Dolnośląskie	56,7	6,8	26,8	6,9	83,5	6,8
Kujawsko-pomorskie	27,1	3,3	8,0	2,1	35,1	2,9
Lubelskie	78,0	9,4	23,8	6,1	101,8	8,4
Lubuskie	43,6	5,3	24,3	6,2	67,8	5,6
Łódzkie	19,1	2,3	7,2	1,9	26,3	2,2
Małopolskie	38,6	4,6	15,4	3,9	53,9	4,4
Mazowieckie	75,2	9,1	39,2	10,1	114,5	9,4
Opolskie	3,0	0,4	2,0	0,5	5,0	0,4
Podkarpackie	53,1	6,4	20,0	5,1	73,1	6,0
Podlaskie	41,8	5,0	36,2	9,3	78,1	6,4
Pomorskie	22,7	2,7	19,6	5,0	42,3	3,5
Śląskie	11,6	1,4	3,9	1,0	15,5	1,3
Świętokrzyskie	29,3	3,5	12,7	3,3	42,0	3,4
Warmińsko-mazurskie	57,8	7,0	59,4	15,3	117,2	9,6
Wielkopolskie	76,3	9,2	21,5	5,5	97,8	8,0
Zachodniopomorskie	196,2	23,6	69,0	17,8	265,2	21,7
Polska	830,0	100,0	389,0	100,0	1219,1	100,0

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

zlokalizowanych na terenie trzech województw, tj.: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego. Udział tych trzech województw w powierzchni wspieranej w ramach PROW stanowił 39%. Natomiast łączny udział trzech województw o najmniejszej powierzchni wsparcia wyniósł 3%. Ponieważ wysokość płatności ściśle koresponduje z powierzchnią gospodarstwa, dlatego gospodarstwa duże i bardzo duże, skupione w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim, w większym stopniu partycypowały w środkach wsparcia niż gospodarstwa mniejsze położone w innych województwach, np. świętokrzyskim (tab. 6).

Szczególnie ważnym problemem wsparcia rolnictwa ekologicznego jest rozkład środków na poszczególne rodzaje upraw w dwóch porównywanych perspektywach finansowych [Brodzińska 2009]. Na ich rozkład decydujący wpływ miał poziom płatności na 1 ha oraz zakres wymagań stawianych potencjalnym beneficjentom. Dlatego dominującym wariantem wsparcia z PROW 2004-2006 były uprawy sadownicze z uwagi na najwyższe stawki płatności oraz minimalne wymagania (mała liczba

Tabela 6. Przestrzenne zróżnicowanie powierzchni upraw ekologicznych objętych wsparciem za realizację pakietu rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 w latach 2004-2010 (tys. ha)

Województwo	PROW 2004-2006 2004-2010		PROW 2007-2013 2008-2010		Razem 2004-2010	
	powierzchnia	%	powierzchnia	%	powierzchnia	%
Dolnośląskie	103,0	8,3	46,8	7,6	149,8	8,1
Kujawsko-pomorskie	27,7	2,2	11,9	1,9	39,6	2,1
Lubelskie	106,5	8,5	33,1	5,4	139,6	7,5
Lubuskie	77,3	6,2	38,6	6,3	115,8	6,2
Łódzkie	19,1	1,5	8,2	1,3	27,3	1,5
Małopolskie	71,8	5,8	29,2	4,8	101,0	5,4
Mazowieckie	110,4	8,8	60,3	9,8	170,6	9,2
Opolskie	3,9	0,3	2,4	0,4	6,4	0,3
Podkarpackie	105,0	8,4	37,2	6,1	142,2	7,6
Podlaskie	67,6	5,4	60,6	9,9	128,2	6,9
Pomorskie	41,8	3,4	31,2	5,1	73,0	3,9
Śląskie	16,8	1,4	6,0	1,0	22,8	1,2
Świętokrzyskie	43,6	3,5	17,2	2,8	60,7	3,3
Warmińsko-mazurskie	105,0	8,4	93,5	15,2	198,5	10,7
Wielkopolskie	97,3	7,8	31,8	5,2	129,1	6,9
Zachodniopomorskie	251,5	20,1	105,6	17,2	357,0	19,2
Polska	1 248,2	100,0	613,5	100,0	1 861,7	100,0

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

sadzonek bez wykazywania się ilością plonów). Ich udział w całkowitej kwocie wsparcia w latach 2004-2010 był największy i wyniósł 46,2%, gdy udział upraw warzywnych osiągnął poziom 0,7%. Dane te wskazują na pewną dwubiegunowość zainteresowania uprawami ekologicznymi: duże zainteresowanie uprawami sadowniczymi i małe uprawami warzywnymi. Należy przypuszczać, że w przypadku warzyw ekologicznych stawki płatności w wysokości 980 zł/ha i 940 zł/ha nie rekompensowały w stopniu dostatecznym utraconych korzyści i poniesionych przez rolników kosztów w porównaniu z innymi wariantami dotowanych upraw. Z kolei najwyższe stawki płatności dla upraw sadowniczych na poziomie 1800 zł/ha i 1540 zł/ha (dwukrotnie wyższe w porównaniu z uprawami warzywnymi) stanowiły atrakcyjną zachętę do tworzenia nowych gospodarstw, których właściciele bardzo często kierowali się w większym stopniu motywami finansowymi niż środowiskowymi. Z perspektywy czasu można uznać, że ich wysoki poziom przyczynił się do nadmiernego zainteresowania, w szczególności niskonakładowymi uprawami. W rezultacie nastąpiła duża absorpcja środków przez właścicieli

sadów ekologicznych, zwłaszcza przez plantatorów orzechów włoskich, którzy w trakcie pięcioletniego wsparcia nie musieli wykazywać się plonami. Przemawiało to za koniecznością wyodrębnienia w PROW 2007-2013 wariantu upraw sadowniczych oraz pozostałych upraw sadowniczych i jagodowych (w tym orzecha włoskiego), dla których przyjęto niższe niż dotychczas stawki płatności (od 160 zł/ha do 800 zł/ha). Z kolei niewielkie zainteresowanie uprawami warzywnymi, na co wskazuje znikomy ich udział w strukturze wypłacanych kwot wsparcia, przemawiało za potrzebą wzrostu stawek płatności na te uprawy w PROW 2007-2013.

Z analizy zrealizowanych płatności z PROW 2007-2013 za lata 2008-2010 wynika, że wprowadzone zmiany w wysokości płatności i w wymaganiach stawianych beneficjentom znalazły częściowe odzwierciedlenie w rozkładzie kwot wsparcia na poszczególne rodzaje upraw (tab. 7). W okresie tym, w porównaniu z PROW 2004-2006, nastąpił wzrost udziału wypłacanych kwot wsparcia na te uprawy, na które wzrosły stawki płatności. Potwierdza to wzrost udziału wypłacanych kwot na uprawy rolnicze (64%) i uprawy warzywne (2,3%). Natomiast udział środków wypłacanych na uprawy sadownicze kształtował się na poziomie 16,8%. Wprowadzenie zróżnicowanych stawek płatności na te uprawy, w tym niższych na uprawy orzecha włoskiego, przełożyło się jedynie częściowo na zmianę udziału wypłacanych na nie kwot, m.in. z uwagi na możliwość kontynuowania przez beneficjentów, do 2011 roku, wsparcia upraw sadowniczych z PROW 2004-2006 oferującego na nie wyższe stawki.

Tabela 7. Udział poszczególnych wariantów płatności w pakiecie rolnictwa ekologicznego według poziomu wsparcia w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 w latach 2004-2010 (mln zł)

Wyszczególnienie	PROW 2004-2006 2004-2010		PROW 2007-2013 2008-2010		Razem 2004-2010	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%
Uprawy rolnicze	299,0	36,0	250,0	64,2	548,9	45,0
Trwałe użytki zielone	141,9	17,1	64,5	16,6	206,5	17,0
Uprawy warzywne	5,7	0,7	8,8	2,3	14,5	1,2
Uprawy zielarskie	0,0	–	0,3	0,1	0,3	0,0
Uprawy sadownicze	383,4	46,2	65,4	16,8	448,9	36,8
Razem	830,0	100,0	389,0	100,0	1219,1	100,0

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

Wydaje się, że stawki płatności dla upraw warzywnych, pomimo że ich poziom został podniesiony w ostatniej perspektywie finansowej do 1300 zł/ha i 1550 zł/ha, nie stanowią wciąż wystarczającej zachęty dla potencjalnych beneficjentów, na co wskazują powierzchnia tych upraw i zmiany w dynamice jej przyrostu. Ponieważ w strukturze upraw warzywa zajmują niewielką powierzchnię, dlatego w przyszłości należałoby się w większym stopniu posłużyć systemem wsparcia rolnictwa ekologicznego jako instrumentem stymulującym wzrost tych upraw w celu poprawy zaopatrzenia rynku krajowego i zwiększenia możliwości eksportowych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że

w większości gospodarstw ekologicznych warzywa są uprawiane na własne potrzeby lub na niewielki rynek lokalny [Szafirowska-Walendzik 2007]. Warto zauważyć, że rynek żywności ekologicznej w Polsce charakteryzuje się niezaspokojonym popytem na warzywa ekologiczne i jego przetwory i jednocześnie relatywnie wysokim poziomem cen. Z wielu badań wynika, że warzywa i owoce są najbardziej preferowaną przez konsumentów grupą produktów ekologicznych [Żakowska-Biemans i Gutkowska 2003, Łuczka-Bakuła 2007]. Jakkolwiek wsparcie rolnictwa ekologicznego stwarza potencjalne możliwości poprawy zaopatrzenia na rynku jego produktów, to jednak nie jest ono wykorzystane w dostatecznym stopniu jako instrument stymulujący wzrost podaży żywności ekologicznej stosownie do oczekiwań i preferencji konsumentów.

W PROW 2004-2006 z punktu widzenia poziomu dotowanej powierzchni największy odsetek, tj. 43,6%, stanowiły uprawy rolnicze oraz trwałe użytki zielone (41,6%) (tab. 8). Udział upraw sadowniczych wyniósł 14,1%, a upraw warzywnych był najmniejszy i wyniósł 0,7%. W PROW 2007-2013, w porównaniu z PROW 2004-2006, odnotowano dość znaczne zmiany w udziale dotowanej powierzchni dwóch rodzajów upraw: rolniczych i sadowniczych, odpowiednio do zmian stawek płatności. W przypadku upraw rolniczych nastąpił wzrost udziału z 39,3% do 52,2%, natomiast w przypadku upraw sadowniczych spadek z 17,8% do 6,6%. Dwubiegunowość tych zmian wynikała z jednej strony ze wzrostu stawek płatności dla upraw rolniczych, z drugiej ze spadku płatności dla niektórych rodzajów sadów ekologicznych (w tym orzecha włoskiego).

Tabela 8. Udział poszczególnych wariantów płatności w pakiecie rolnictwa ekologicznego według powierzchni wsparcia w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 w latach 2004-2010 (tys. ha)

Wyszczególnienie	PROW 2004-2006 2004-2010		PROW 2007-2013 2008-2010		Razem 2004-2010	
	powierzchnia	%	powierzchnia	%	powierzchnia	%
Uprawy rolnicze	490,3	39,3	320,5	52,2	810,8	43,6
Trwałe użytki zielone	528,9	42,4	245,9	40,1	774,8	41,6
Uprawy warzywne	5,9	0,5	6,3	1,0	12,2	0,7
Uprawy zielarskie	0,0	0,0	0,3	0,1	0,3	0,0
Uprawy sadownicze	223,1	17,8	40,5	6,6	263,6	14,1
Razem	1 248,2	100,0	613,5	100,0	1 861,7	100,0

Źródło: Rolnictwo... [2005], Raport... [2007, 2009, 2011].

Odnotowane skutki zmian w stawkach płatności PROW 2007-2013 świadczą o zhamowaniu pewnych negatywnych zjawisk związanych z uprawami sadowniczymi, w tym drzew nieowocujących. Wskazuje to na konieczność monitorowania zmian w rolnictwie ekologicznym dokonujących się pod wpływem wsparcia i szybkiego reagowania na zachowania będące zaprzeczeniem etosu rolnika ekologicznego.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wsparcie rolnictwa ekologicznego powinno być ściśle powiązane z poziomem zaopatrzenia rynku żywności ekologicznej w przypadku którego, jak wynika z wielu badań, konsumenci zgłaszają rosnący popyt na produkty zbożowe, warzywa i owoce oraz przetwory. Dlatego szybki wzrost liczby gospodarstw ekologicznych wymaga podjęcia szeregu równoległych działań stymulujących rozwój wewnętrznego rynku żywności ekologicznej. W przeciwnym razie jego wysoka dynamika wzrostu nie przełoży się na adekwatną dynamikę wzrostu rynku żywności i jego produktów, co z kolei ma istotne znaczenie dla społecznej akceptacji wsparcia rolnictwa ekologicznego przez podatników, tj. konsumentów.

Z analizy rozdysponowania środków na wsparcie rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 można wysnuć następujące wnioski:

1. Wysoka dynamika rozwoju rolnictwa ekologicznego w badanych latach wynikała w głównej mierze ze wsparcia, jakim zostało ono objęte w ramach programu rolnośrodowiskowego.

2. Największymi beneficjentami wsparcia byli właściciele gospodarstw zlokalizowanych na terenie trzech województw, tj.: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego.

3. Dominującym wariantem wsparcia z PROW 2004-2006 były uprawy sadownicze z uwagi na najwyższe stawki płatności oraz minimalne wymagania stawiane beneficjentom.

4. Wprowadzone w PROW 2007-2013 zmiany w wysokości płatności i w wymaganiach znalazły częściowe odzwierciedlenie w rozkładzie kwot wsparcia na poszczególne rodzaje upraw, w szczególności zwiększył się udział kwot wsparcia na te uprawy, na które wzrosły stawki płatności, tj. uprawy rolnicze i warzywnicze oraz spadł na niektóre rodzaje upraw o obniżonych stawkach, tj. uprawy sadownicze.

5. W przyszłości należałoby rozważyć możliwość stymulowania rozwoju rolnictwa ekologicznego w silniejszym powiązaniu z rynkiem i produkcją towarową. W przeciwnym razie wsparcie może sprzyjać tworzeniu pseudoekologicznych gospodarstw odpowiadających w niewielkim stopniu na potrzeby rynku.

6. Kontynuacja wsparcia rolnictwa ekologicznego w kolejnych latach wskazuje na potrzebę prowadzenia dalszych badań porównawczych w tym zakresie oraz monitorowania zmian zachodzących w podstawowych charakterystykach rolnictwa ekologicznego oraz rynku jego produktów. Wskazane byłoby również prowadzenie badań zmierzających do odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywają motywacje finansowe wynikające z systemu wsparcia w tworzeniu gospodarstw ekologicznych.

LITERATURA

- Bołtromiuk A., 2005. Rola wsparcia publicznego w rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. W: *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*. IRWiR PAN, Warszawa, 161.
- Brodzińska K., 2009. Kierunki i perspektywy rozwoju programu rolnośrodowiskowego w Polsce po 2013 roku. *Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie* 23(27), 13-16.

- Dembek W., Dobrzyńska N., Liro A., 2004. Problemy zachowania różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich w kontekście zmian wspólnej polityki rolnej. *Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie* 11, 24-35.
- Łuczka-Bakuła W., 2007. Rynek żywności ekologicznej. Wyznaczniki i uwarunkowania rozwoju. PWE, Warszawa.
- Maciejczak M., 2009. Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych przegląd literatury. *Zesz. Nauk. SGGW, Ekon. Org. Gospod. Żywn.* 75, 4.
- Marcysiak A., 2006. Zróżnicowanie zakresu rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce w układzie terytorialnym. *Zesz. Nauk. AR Wroc.* 540, 319-126.
- Mickiewicz B., Zuzek D.K., 2012. Zasady wsparcia rozwoju gospodarstw ekologicznych po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych* 54, 10-11.
- Możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. 2007. *Studia i Raporty IUNG-PIB, Puławy.*
- Plan Działań dla Żywności Ekologicznej i Rolnictwa w Polsce na lata 2007-2013. 2007. MRiRW, Warszawa.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2004. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007. MRiRW, Warszawa.
- Raport o stanie rolnictwa ekologiczne w Polsce w latach 2005-2006. 2007. GIJHARS, Warszawa.
- Raport o stanie rolnictwa ekologiczne w Polsce w latach 2007-2008. 2009. GIJHARS, Warszawa.
- Raport o stanie rolnictwa ekologiczne w Polsce w latach 2009-2010. 2011. GIJHARS, Warszawa.
- Raport „Rolnictwo ekologiczne w Polsce w 2004 roku”. 2005. GIJHARS, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawie dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, www.isap.sejm.gov.pl.
- Szafirowska-Walendzik A., 2007. Uprawa warzyw w rolnictwie ekologicznym. *Studia i Raporty IUNG-PIB, Puławy*, 6, 49-56.
- Żakowska-Biemans S., Gutkowska K., 2003. Rynek żywności ekologicznej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Wyd. SGGW, Warszawa.