

ZNACZENIE DZIAŁANIA ROLNOŚRODOWISKOWEGO I KLIMATYCZNEGO W RAMACH SYSTEMU OCHRONY ŚRODOWISKA (W ŚWIETLE PROW 2014–2020)

Bartosz Mickiewicz¹✉, Wojciech Gotkiewicz²

¹Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

²Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Abstrakt. W opracowaniu omówiono działania rolnośrodowiskowe, które uzyskały wysoką pozycję w procesie integracji ochrony środowiska w ramach WPR. Płatności miały na celu zachęcenie rolników do ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. Rolnicy zobowiązani byli przez okres pięciu lat do stosowania przyjaznych dla środowiska technik i praktyk rolniczych. Otrzymane płatności miały rekompensować dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające ze stosowania praktyk ekologicznych. Działania rolnośrodowiskowe realizowane były w formie pakietów i wariantów, których liczba ulegała zmianie. W latach 2004–2006 działaniami rolnośrodowiskowymi objęto około 70 tys. gospodarstw rolnych, gospodarujących na powierzchni 1,4 mln ha. W kolejnym okresie programowania (2007–2013) beneficjenci złożyli 448,6 tys. wniosków, zaś poziom płatności wyniósł 6,7 mld zł. Program na obecną perspektywę finansową (2014–2020) obejmuje 2058,9 tys. ha użytków rolnych, co w porównaniu z ogólną powierzchnią użytków rolnych w kraju – 14 609,0 tys. ha – stanowi 14,1%.

Słowa kluczowe: działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne, pomoc finansowa, pakiety, warianty

WPROWADZENIE

Przez wieki rolnictwo ukształtowało wiele europejskich krajobrazów i terenów wiejskich. Powstały liczne

unikalne środowiska naturalne, z bogatą różnorodnością siedlisk i gatunków zależnych od rodzaju prowadzonej hodowli zwierzęcej. Przez stulecia rolnictwo kształtowało przede wszystkim z myślą o zwiększaniu produkcji, która opierała się na dostępności zasobów naturalnych, głównie ziemi (Cooper i in., 2003). W ciągu ostatnich lat postęp technologiczny oraz dążenie do maksymalizowania zysków i minimalizowania kosztów spowodowały wyraźną intensyfikację rolnictwa. Zwiększenie produkcji siłą rzeczy doprowadziło do degradacji takich istotnych dla rolnictwa czynników jak gleba, woda czy powietrze (Walls, 2006). Równoległe z tym procesem wzrastała świadomość potrzeby utrzymania zróżnicowanych krajobrazów i zachowania różnorodności biologicznej, zagrożonych przez intensyfikację tej działalności. Dodatkowo pojawiło się ryzyko marginalizacji czy wręcz zaprzestania użytkowania części gruntów mniej przydatnych. Spowodowało to, że zamiast intensywnego rolnictwa zaczęto stosować pojęcie zrównoważonego rozwoju, który zakłada istnienie ogólnej równowagi między kosztami społeczno-ekonomicznymi rolnictwa a korzyściami płynącymi z racjonalnej konsumpcji i ochrony środowiska (Kleijn i Sutherland, 2003).

Programy rolnośrodowiskowe zostały po raz pierwszy wprowadzone do polityki rolnej UE pod koniec 1980 roku jako alternatywa wyboru spośród innych działań.

✉ dr hab. inż. Bartosz Mickiewicz, prof. ZUT, Zakład Ekonomii Środowiska, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, Poland, e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl

Od 1992 roku realizacja programów rolnośrodowiskowych stała się obowiązkowa dla państw członkowskich, w ramach planów rozwoju obszarów wiejskich. Przyjęta strategia WPR, zmierzająca do uwzględniania wymogów ochrony środowiska, znalazła pełne odzwierciedlenie w ramach Agendy 2000, stając się częścią programów rozwoju obszarów wiejskich. Strategia określała cele dla wody, chemikaliów rolniczych, użytkowania gruntów i gleby, zmian klimatycznych oraz jakości powietrza, a także krajobrazu i różnorodności biologicznej. Reforma stanowiła odpowiedź UE na wyzwania związane z bezpieczeństwem żywnościowym, zmianami klimatu oraz wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem na obszarach wiejskich. Rolnicy przez system wsparcia zachęceni byli do odgrywania pozytywnej roli w utrzymaniu zrównoważonych terenów wiejskich i środowiska naturalnego (Weber i Nuppenau, 2010).

Obecnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zidentyfikowano trzy priorytetowe obszary działań w celu ochrony i wspierania dziedzictwa obszarów wiejskich, w tym dbałości o różnorodność biologiczną oraz utrzymanie naturalnych systemów rolnych, zachowanie tradycyjnych krajobrazów rolniczych, prowadzenie racjonalnej gospodarki wodnej i radzenie sobie ze zmianami klimatu.

PROBLEMATYKA, CELE I ZAKRES BADAŃ

Przyjęta strategia włączenia wymiaru środowiskowego do WPR przyniosła pozytywne rezultaty w postaci opracowania programów rolnośrodowiskowych. Określała ona cele zmierzające nie tylko do poprawy konkurencyjności rolnictwa, zagwarantowania bezpieczeństwa i jakości żywności oraz stabilizacji dochodów w rolnictwie, lecz także do uzyskania korzyści ekologicznych, poprawy stanu krajobrazu wiejskiego oraz wsparcia konkurencyjności obszarów wiejskich.

W ramach WPR podjęto działania, które wzmocniły pojawienie się środków zachęcających do użytkowania gruntów marginalnych oraz działań spełniających wymogi ochrony zasobów środowiska przyrodniczego zarówno w pierwszym filarze (polityka rynkowa i dochodowa), jak i w drugim (polityka rozwoju obszarów wiejskich). Środki podejmowane w ramach pierwszego filaru obejmowały przede wszystkim oddzielenie płatności od produkcji, obowiązkową wzajemną zgodność oraz modulację. Ta ostatnia umożliwiła przeniesienie wsparcia z pierwszego filaru do drugiego, co doprowadziło do zwiększenia budżetu na realizację

działań rolnośrodowiskowych. Drugi filar obejmował wiele środków zachęcających do ochrony środowiska rolniczego. Przewidywały one większe wsparcie rolników na obszarach Natura 2000 i innych o wysokich wartościach przyrodniczych. Duże znaczenie miało zachowanie środków wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz dla działań rolnośrodowiskowych.

Działanie rolnośrodowiskowe (AES, Agri-Environmental Scheme) można zdefiniować jako ogólny system zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączący praktyki najkorzystniejsze dla środowiska i klimatu, zapewniający wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych i stosowanych norm produkcji. Działania rolnośrodowiskowe stanowią element unijnych systemów jakości produktów rolnych. W tym ujęciu działania rolnośrodowiskowe realizują w ramach wspólnej polityki rolnej te same cele, które stanowią nieodłączny element wszystkich unijnych systemów jakości produkcji rolniczej (Rozporządzenie PE i Rady..., 2013).

Podstawowym celem opracowania była analiza regulacji prawnych i przebiegu realizacji działań rolnośrodowiskowych zawartych w programie, na tle dwóch poprzednich Wieloletnich Ram Finansowych. W PROW 2014–2020 zmieniono zasady przyznawania płatności, w tym oddzielono działania rolnośrodowiskowe i klimatyczne od działania rolnictwo ekologiczne, z uwagi na duże zmiany w systemie płatności bezpośrednich. Podjęcie tego zagadnienia wynika z dużego zainteresowania rolników programami rolnośrodowiskowymi, które prowadzą do rolnictwa bardziej zrównoważonego, i pozwala przejść na tory rolnictwa ekologicznego.

Badania przeprowadzono w 2015 roku na podstawie ustawodawstwa unijnego i krajowego. Zestawiając dane tabelaryczne, korzystano z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

REGULACJE PRAWNE UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE DZIAŁAŃ ROLNOŚRODOWISKOWYCH

Podjęte reformy w ramach Agendy 2000 stanowiły znaczący krok naprzód w realizacji niezbędnych instrumentów służących ochronie środowiska naturalnego. Przyjęto jako zasadę, że Wspólna Polityka Rolna zostanie ukierunkowana na promowanie zrównoważonego rolnictwa, przy czym powinna ona odzwierciedlać, obok funkcji produkcyjnych, również funkcje środowiskowe

i społeczne. Interpretując te regulacje, można powiedzieć, że działania rolnośrodowiskowe miały się okazać kluczowym elementem integracji ochrony środowiska. Z kolei wsparcie finansowe miało zachęcać rolników do ochrony i poprawy stanu środowiska przez stosowanie przyjaznych dla środowiska technik rolniczych, wykraczających poza obowiązujące przedtem zobowiązania prawne. W zamian rolnicy otrzymywali płatności, które powinny zapewniać rekompensaty ponoszenia dodatkowych kosztów i utraconych dochodów, wynikających ze stosowania praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska. Spodziewano się, że działania rolnośrodowiskowe odegrają kluczową rolę w kontekście oczekiwania społeczeństwa na poprawę środowiska naturalnego. Cel ten zamierzano osiągnąć przez rozbudowanie zróżnicowanych systemów gospodarowania, utrzymanie mozaiki krajobrazowej, a ponadto przez wprowadzenie przyjaznych dla środowiska technik hodowli i innych działań z tym związanych. W regulacjach UE wskazywano, że należy wspierać przyjazny dla środowiska proces ekstensyfikacji rolnictwa, przejawiając większą dbałość o otoczenie rolnictwa i siedliska naturalnego. Wskazano, że wsparcie zostanie przyznane rolnikom, którzy zobowiążą się do stosowania praktyk rolnośrodowiskowych przez okres co najmniej 5 lat. Zobowiązania rolnośrodowiskowe będą obejmowały więcej niż tylko stosowanie zwyczajnej dobrej praktyki rolniczej, ale zostaną poszerzone o poczynania innowacyjne. Ideę wsparcia sformułowano z uwzględnieniem:

- utraconych dochodów,
- dodatkowych kosztów wynikających z tego zobowiązania oraz
- potrzeby zapewnienia zachęty dla beneficjentów.

Ponadto należy brać pod uwagę koszt znacznych niedochodowych prac podejmowanych w gospodarstwie, niezbędnych dla wypełnienia zobowiązań. Poziom maksymalnej kwoty wsparcia ustalono w 2000 roku w następującej wysokości:

- uprawy jednoroczne – 600 euro/ha,
- specjalne uprawy wieloletnie – 900 euro/ha,
- inne formy użytkowania ziemi – 450 euro/ha.

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW stwierdzono, że celem działania rolnośrodowiskowego jest potrzeba wsparcia szybszego wdrażania przez rolników działań zapewniających spełnianie norm sformułowanych w prawodawstwie wspólnotowym. Dotyczyły one środowiska naturalnego, zdrowia

publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Normy te mogą nałożyć na rolników nowe obowiązki i w związku należy udzielić im wsparcia jako pomoc w częściowym pokryciu dodatkowych kosztów lub utraconych dochodów wynikających z tych obowiązków. W rozporządzeniu wskazano na konieczność szczególnego wsparcia zasad gospodarowania gruntami rolnymi, które powinno przyczynić się do zrównoważonego rozwoju przez zachęcanie rolników do stosowania metod użytkowania gruntów zgodnych z potrzebą zachowania środowiska naturalnego i krajobrazu oraz poprawy zasobów naturalnych. Płatność rolnośrodowiskowa będzie udzielana rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą zobowiązania rolnośrodowiskowe. Według danych z 2005 roku maksymalne kwoty wsparcia wynosiły:

- przy uprawach jednorocznych – 600 euro/ha,
- przy specjalnych uprawach wieloletnich – 900 euro/ha,
- przy innym użytkowaniu gruntu – 450 euro/ha,
- dla lokalnych ras zagrożonych wyginięciem – 200 euro na dużą jednostkę przeliczeniową,
- dla dobrostanu zwierząt – 500 euro na dużą jednostkę przeliczeniową.

Według rozporządzenia PE i Rady z 2013 roku działania rolnośrodowiskowe i klimatyczne przyjęte na obecną perspektywę finansową 2014–2020 powinny nadal odgrywać znaczącą rolę we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz w zaspokajaniu wzrastającego wśród społeczeństwa popytu na usługi w dziedzinie rolnictwa ekologicznego. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie płatności powinny pokrywać dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętych zobowiązań. Wskazano na potrzebę wydawania co najmniej 30% całkowitego wkładu EFRROW w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich dotyczącego trzech płatności, a mianowicie rolnośrodowiskowoklimatycznych, rolnictwa ekologicznego oraz obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

Według załącznika do rozporządzenia maksymalne kwoty płatności mogą wynosić:

- przy uprawach jednorocznych – 600 euro/ha rocznie,
- przy specjalnych uprawach wieloletnich – 900 euro/ha,
- przy innym użytkowaniu gruntów – 450 euro/ha,
- dla ras zagrożonych wyginięciem – 200 euro/ha rocznie.

Z tego wynika, że poziomy płatności nie uległy istotnym zmianom (Rozporządzenie PE i Rady..., 2013).

USTAWODAWSTWO POLSKIE W ZAKRESIE PŁATNOŚCI ROLNOŚRODOWISKOWEJ

Zgodnie z polskim porządkiem prawnym na podstawie unijnego rozporządzenia wydawane były ustawy sejmowe, za pośrednictwem których implementowano rozwiązania proponowane przez Wspólnotę. Kolejnym etapem było wydawanie rozporządzeń wykonawczych, określających szczegółowe rozwiązania legislacyjne. Ustawą z 2003 roku o PROW wprowadzono działanie związane ze wspieraniem przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawą dobrostanu zwierząt. Celem działania była promocja systemów produkcji rolniczej prowadzonych zgodnie z wymogami ochrony środowiska, ochrony i kształtowania krajobrazu, ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk (Ustawa, 2003).

Podobne cele określała ustawa z 2007 roku, mająca na celu poprawę środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich, zachowanie cennych siedlisk, promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, kształtowanie struktury krajobrazu oraz ochronę lokalnych ras zwierząt gospodarskich (Ustawa, 2007).

Dysponując dwoma programami, można pokusić się o porównanie kolejnych okresów programowania rozwoju obszarów wiejskich. Cechą charakterystyczną tych działań było proponowanie przyszłym beneficjentom pakietów i wariantów pozwalających na wybór, z jednoczesnym dostosowaniem do konkretnych warunków gospodarczych. Działania związane ze wspieraniem przedsięwzięć rolnośrodowiskowych znalazły się zarówno w PROW na lata 2004–2006, jak również w PROW na lata 2007–2013. Działania te różniły się nie tylko okresem funkcjonowania poszczególnych programów (odpowiednio 3 i 7 lat), ale także liczbą pakietów oraz zasadami i kwotami wsparcia finansowego. Oba schematy były ukierunkowane na podobne cele i osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz na zachowanie różnorodności biologicznej na tych terenach. Do uzyskania zamierzonego efektu środowiskowego wprowadzono zobowiązanie wieloletnie, w każdym z tych okresów na 5 lat. Płatności rolnośrodowiskowe przyznawane były rolnikowi, jeżeli łączna powierzchnia użytków rolnych wynosiła co najmniej 1 ha. Zobowiązania wykraczały poza podstawowe wymagania związane z dobrą praktyką rolniczą, w ramach określonych pakietów i ich wariantów. Plan działalności

sporządzano przy udziale podmiotu prowadzącego działalność w zakresie doradztwa (doradca rolnośrodowiskowy) odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania płatności rolnośrodowiskowej. Rolnik realizujący zobowiązania rolnośrodowiskowe był zobowiązany do zachowania występujących w gospodarstwie trwałych użytków rolnych oraz elementów krajobrazu rolniczego nieużytkowanych rolniczo, tworzących ostoję dzikiej przyrody (enklawy, miedze, zadrzewienia). Podstawową różnicę między programami stanowiła szersza oferta pakietów i wariantów oraz możliwość realizacji dowolnej liczby pakietów na terenie całego kraju. Różnice i podobieństwa między płatnościami rolnośrodowiskowymi sprowadzały się do tego, że w pierwszym okresie wdrażania tego pakietu (2004–2006) obowiązywało 7 pakietów, które obejmowały 40 wariantów. W kolejnym okresie programowania (2007–2013) liczba pakietów wzrosła do 9, zaś do 49 zwiększyła się liczba wariantów. W latach 2004–2006 planowano objąć działaniem rolnośrodowiskowym 70 tys. gospodarstw rolnych na powierzchni 1,2 mln ha. Wysokość stawek płatności uległa tylko nieznacznej korekcie, zresztą na podobnym poziomie jak w rozporządzeniu UE.

Płatności rolnośrodowiskowe wypłacane były w formie zryczałtowanej i stanowiły rekompensatę za utracony dochód oraz za dodatkowo poniesione koszty. Przyznawane były rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmowali na siebie zobowiązania zawarte w pakiecie rolnośrodowiskowym. Płatności te były pomocą wieloletnią, wypłacaną corocznie po wykonaniu określonego zestawu zadań w ramach danego wariantu. Określano je w przeliczeniu na hektar powierzchni, sztukę zwierzęcia gospodarskiego lub metr bieżący elementu liniowego. Płatności rolnośrodowiskowe były udzielane do gruntów rolnych użytkowanych jako grunty orne, łąki, pastwiska oraz sady.

Stopień realizacji programów rolnośrodowiskowych oceniano na podstawie Systemu Informacji Zarządczej ARiMR. W latach 2004–2006 beneficjenci złożyli 79,4 tys. wniosków o płatność i otrzymali wsparcie finansowe w wysokości 814,9 mln zł (w przeliczeniu około 208,3 mln euro wobec 348,9 mln euro planowanych). W kolejnym okresie programowania (2007–2013) rolnicy złożyli 448,6 tys. wniosków, natomiast poziom płatności wzrósł do 6,7 mld zł (1,7 mld euro wobec 2,3 mld euro planowanych). Pomoc finansowa była instrumentem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,

Tabela 1. Wysokość stawek płatności w ramach działań rolnośrodowiskowych

Nazwa pakietu	Liczba wariantów	Wysokość stawek płatności	Nazwa pakietu	Liczba wariantów	Wysokość stawek płatności
2004–2013			2014–2020		
Rolnictwo zrównoważone (zł/ha)	1	160	Rolnictwo zrównoważone (zł/ha)	1	360
Rolnictwo ekologiczne (zł/ha)	8	260–1800	Rolnictwo ekologiczne (zł/ha)	12	280–1800
Utrzymanie łąk ekstensywnych (zł/ha)	3	400–1030	Ekstensywne trwałe użytki zielone (zł/ha)	1	500
Utrzymanie pastwisk ekstensywnych (zł/ha)	4	230–560	Ochrona gleb i wód (zł/ha)	3	330–420
Ochrona gleb i wód (zł/ha)	3	330–570	Tworzenie stref buforowych (zł/szt.)	4	0,44–1,10
Tworzenie stref buforowych (zł/szt.)	4	0,18–0,64	Zachowanie zagrożonych genetycznie roślin (zł/ha)	4	570–4700
Zachowanie lokalnych ras zwierząt (zł/szt.)	17	310–1300	Zachowanie zagrożonych genetycznie zwierząt (zł/szt.)	4	320–1500
			Ochrona zagrożonych ptaków poza obszarami Natura 2000 (zł/ha)	10	550–1200
			Ochrona zagrożonych ptaków na obszarach Natura 2000 (zł/ha)	10	550–1390

Źródło: PROW z 2004 r. oraz z 2007 r.

stanowiącym rekompensatę za utracone dochody oraz poniesione dodatkowe koszty. Z danych wynika, że instrumenty wsparcia finansowego nie były w pełni wykorzystane zgodnie z programami.

Działania rolnośrodowiskowe należały do bardziej skomplikowanych programów, jakie znalazły się w obu PROW. Trudności wynikały z wielości pakietów, dużej liczby wariantów i zadań, poważnego ograniczenia terytorialnego do stref priorytetowych (w pierwszym PROW 2004–2006) i szczególnej troski o ochronę środowiska. O stopniu trudności świadczy fakt, że usługi doradcze może świadczyć jedynie osoba z certyfikatem doradcy rolnośrodowiskowego, udzielanym przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. W PROW 2004–2006 spośród siedmiu pakietów zawartych w programie rolnik mógł wdrażać tylko trzy, ale nie dowolnie wybrane, lecz w ścisłym powiązaniu z innymi pakietami bądź tylko w strefach priorytetowych, a proces ten utrudniał wybranie wariantu odpowiedniego dla danego siedliska. W nowym PROW 2007–2013 uwzględniono

koszty udzielania pomocy finansowej na działania z poprzedniej edycji PROW 2004–2006, ponieważ umowy były zawierane na pięć lat, natomiast plan rozwoju obszarów wiejskich obejmował okres trzyletni. Kolejne zmiany zmierzały do ograniczenia liczby pakietów (zlikwidowano strefy buforowe), wydłużenia terminu wydawania przez Agencję decyzji w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej oraz wprowadzenia systemu teleinformatycznego.

CHARAKTERYSTYKA DZIAŁANIA ROLNOŚRODOWISKOWO-KLIMATYCZNEGO W ŚWIETLE PROW 2014–2020

W PROW 2014–2020 wskazano, że rozwój polskiego rolnictwa charakteryzuje dwutorowość. Z jednej strony mamy tradycyjne, ekstensywne rolnictwo, które jest ważne dla zachowania obszarów cennych przyrodniczo. Z drugiej strony zjawisku temu towarzyszy tendencja do intensyfikacji produkcji, szczególnie na obszarach

o korzystnej strukturze rolnictwa. Właściwości wynikające ze zróżnicowania gospodarki rolnej zostały uwzględnione przy kształtowaniu pakietów. Te, które dotyczyły rolnictwa zrównoważonego oraz ochrony gleb i wód, zostały skierowane głównie do gospodarstw o intensywnej produkcji. Pozostałe zaadresowano na obszary, na których zachowano tradycyjne metody produkcji rolniczej. Nowym zjawiskiem jest przypisanie, a nawet wyeksponowanie celów klimatycznych programu. Kluczowe poczynania z tym związane zmierzają do zachowania trwałych użytków zielonych (TUZ), poprawy bilansu materii organicznej, stosowania międzyplonów czy przeciwdziałania erozji gleb (PROW, 2014).

Pakiety wraz z występującymi w nich wariantami mają przypisane nie pojedyncze cele, lecz zespół celów, które wpływają na siebie i warunkują ich funkcjonowanie w przestrzeni rolniczej. Ogólnie biorąc, działania powinny zachęcać rolników do stosowania praktyk rolniczych sprzyjających łagodzeniu zmian klimatu, zmierzających do poprawy stanu środowiska, kształtowania krajobrazu, zasobów naturalnych oraz różnorodności genetycznej. Przy konstruowaniu działania brano pod uwagę występujące już przedtem regulacje, przykładowo ramową dyrektywę wodną, dyrektywę azotanową, dyrektywę środowiskową czy dyrektywę ptasią.

W ramach płatności zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych pomoc będzie udzielana na siedem typów operacji (pakiety), które z kolei dzielą się na warianty i zadania. Zobowiązania w ramach działania podejmowane są – podobnie jak w poprzednich programach – na pięć lat. Wśród podstawowych wymogów w ramach wszystkich pakietów istnieje obowiązek posiadania planu działalności rolnośrodowiskowej oraz – w przypadku pakietów przyrodniczych – ekspertyzy przyrodniczej (z wyjątkiem ekstensywnego użytkowania na obszarach specjalnej ochrony ptaków – OSO). Podobnie jak poprzednio plan ten będzie przygotowywany przy udziale doradcy rolnośrodowiskowego, a dokumentacja przyrodnicza przy udziale eksperta przyrodniczego. Zadaniem doradców jest również informowanie beneficjentów oraz udzielanie im porad mających na celu jak najlepsze i najefektywniejsze wdrożenie działania w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Rola doradców jest szczególnie ważna w procesie edukowania beneficjentów działania, które ma prowadzić do efektywnego wykorzystywania środków (PROW, 2014).

Ustalone fundusze unijne realizowane są zgodnie z zasadą zarządzania, dzielonego między państwa członkowskie a Unię. W PROW 2014–2020 wysokość płatności na omawiane działanie określono na poziomie 1184,1 mln euro, w tym 753,4 mln euro (63,63%) pochodzących będzie z EFRROW oraz 430,7 mln euro (36,37%) z budżetu państwa (PROW, 2015).

WARUNKI I TRYB PRYZNAWANIA POMOCY FINANSOWEJ W RAMACH DZIAŁANIA ROLNOŚRODOWISKOWO-KLIMATYCZNEGO

Szczegółowe zasady przystąpienia do działań rolnośrodowiskowych i klimatycznych reguluje Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2015 r. (rozporządzenie MRiRW, 2015). Pakiety w ramach działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego co do zasady stanowią w większości kontynuację analogicznych pakietów wdrażanych w ramach działania rolnośrodowiskowego PROW 2007–2013, z wyjątkiem jednej zmiany polegającej na wyłączeniu „rolnictwa ekologicznego” w odrębne działania, a nie ujęciu w pakiet jak poprzednio. Ponadto w nazewnictwie przybył jeden przymiotnik – wariant klimatyczny. Podobnie jak w poprzednich działaniach podstawowym celem jest promowanie praktyk przyczyniających się do zrównoważonego gospodarowania gruntami, ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, różnorodności krajobrazu oraz ochrony zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich. Jak już wspomniano, płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne przysługują rolnikowi, który realizuje odpowiednie pięcioletnie zobowiązanie oraz spełnia warunki przyznania tej płatności w ramach określonych pakietów lub ich wariantów. Płatności w ramach działania są przyznawane corocznie rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują zobowiązanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne w zakresie danego pakietu lub wariantu. Płatności w całości lub w części powinny rekompensować utracony dochód i dodatkowo poniesione koszty transakcyjne. Zobowiązania rolnośrodowiskowo-klimatyczne mogą być realizowane w ramach jednego wariantu albo pakietu – w przypadku gdy pakiet nie obejmuje wariantu. Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne dzielą się na dwa poddziałania:

- płatności w ramach zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych, obejmujące pięć pakietów,

- wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie, które obejmuje dwa pakiety.

W ramach działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego płatności podlegają degresywności, zależnie od powierzchni deklarowanej do płatności. Stosuje się następujące stopnie degresywności: 100% stawki podstawowej – za powierzchnię od 0,10 ha do 50 ha; 75% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 50 ha do 100 ha; 60% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 100 ha. Proponowaną formą wsparcia jest płatność uwzględniająca dodatkowe koszty oraz utracone korzyści związane z realizacją poszczególnych pakietów i wariantów (Rozporządzenie MRiRW, 2015).

Powierzchnia gruntów w ramach danego pakietu lub wariantu, do której przysługuje płatność w określonej wysokości, stanowi iloczyn powierzchni gruntów z uwzględnieniem określonej stawki. Niezależnie od tego, jaki pakiet lub wariant realizuje dany rolnik, jest on zobowiązany do realizacji planu działalności rolnośrodowiskowej i prowadzenia rejestru działalności rolnośrodowiskowej, zawierającego wykaz działań agrotechnicznych (w tym zastosowania nawozów i wykonania zbiegów przy użyciu środków ochrony roślin)

oraz wykaz wypasów zwierząt (jeżeli jest prowadzony). Ponadto rolnik nie może przekształcać (likwidować) występujących w gospodarstwie rolnym trwałych użytków zielonych i pastwisk trwałych oraz musi zachować elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, tworzące ostoje przyrody określone w planie działalności rolnośrodowiskowej.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania zmniejszono liczbę pakietów z ośmiu do siedmiu oraz liczbę wariantów 49 do 29. Przy programowaniu największą uwagę zwrócono na rolnictwo ekologiczne (56,9%), które i w poprzednich edycjach cieszyło się największym powodzeniem. Pakiet rolnictwo zrównoważone ma zapewnić dywersyfikację upraw oraz przeciwdziałać uprawie monokultur przez wprowadzenie wymogu zastosowania minimum 4 upraw w plonie głównym. Dodatkowym warunkiem jest, aby udział zbóż łącznie nie przekroczył 65% powierzchni, a jednocześnie udział każdej uprawy nie był mniejszy niż 10% powierzchni gruntów ornych. Duży obszar zaplanowano na pakiet ochrona gleb i wód (23,1%), który służy promowaniu praktyk agrotechnicznych przeciwdziałających erozji glebowej wodnej, utracie substancji organicznej oraz zanieczyszczeniu wód składnikami

Tabela 2. Wysokość stawek płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej oraz powierzchni objętej płatnościami w latach 2014–2020

Nazwa pakietu	Liczba wariantów	Wysokość stawek płatności	Powierzchnie objęte płatnościami (tys. ha)	Procent
Rolnictwo zrównoważone (zł/ha)	1	400	1 171,4	56,9
Ochrona gleb i wód (zł/ha)	2	450–650	476,2	23,1
Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych (zł/ha)	1	1964	0,9	0,01
Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000 (zł/ha)	11	600–1300	221,5	10,8
Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000 (zł/ha)	7	600–1300	136,7	6,7
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin (zł/ha)	2	750–1000	52,2	2,5
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt (zł/szt.)	5	360–1600	–	–
Razem	29	–	2 058,9	100,0

Źródło: Rozporządzenie MRiRW, 2015 r. oraz PROW 2014–2020.

wypłukiwanymi z gleb. Rolnik realizujący ten pakiet jest zobowiązany do utrzymywania roślinności w okresach między dwoma plonami głównymi, w sposób ograniczający zanieczyszczanie wód oraz erozję. Wpływa to również na strukturalne zróżnicowanie różnorodności biologicznej w krajobrazie wiejskim. Dla każdego pakietu i wariantu określono bardzo szczegółowe kryteria dostępu, wymogi, sankcje, zmniejszenia i zwroty wcześniej otrzymanych płatności czy kwotę płatności, co ułatwia wszelkie działania w tym obszarze.

W sumie działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne mają zostać zrealizowane na powierzchni 2058,9 tys. ha. W porównaniu do ogólnej powierzchni użytków rolnych w kraju, liczącej 14 609,0 tys. ha użytków rolnych, stanowi to 14,1%. Poziom ten należy ocenić jako wysoki, wobec niewielkiej skłonności rolników do przejścia na tory certyfikowanego rolnictwa ekologicznego.

PODSUMOWANIE

Jednoznaczna ocena działania rolnośrodowiskowego jest dość utrudniona. Działanie to miało charakter wielowymiarowy i trudne do oceny skutki ekologiczne pod względem przywracania i kształtowania środowiska naturalnego. Wartością dodaną było uzyskanie terenów wolnych od stosowanych dotychczas środków produkcji; uniknięto erozji gleby i zapewniono lepszą gospodarkę wodną, zachowano ładniejszy krajobraz i kształtowano tereny zielone. Podejmowane metody i praktyki ekologiczne sprzyjały wykorzystaniu naturalnego potencjału produkcyjnego tkwiącego w każdym gospodarstwie rolnym. Tego typu działania można ocenić jako poczynania innowacyjne, pozwalały bowiem rolnikowi spojrzeć na gospodarstwo z innej perspektywy, jako na system produkcji rolniczej przyjazny dla środowiska i pozwalający skutecznie integrować ochronę środowiska w powiązaniu z rozwojem rolnictwa. Pozytywnie należy ocenić zasadę, że rolnik przystępujący do pakietu podpisywał pięcioletnie zobowiązanie do przestrzegania metod i praktyk ekologicznych. Nie określono przy tym, do czego zobowiązany jest rolnik po tym okresie. W tym kontekście powstaje kwestia trwałości zobowiązań, których nie określono w programie. Pojawia się zatem wątpliwość, czy rolnik może wrócić do poprzednich intensywnych sposobów gospodarowania, czy też trzeba liczyć na jego skłonność do gospodarowania w duchu zrównoważonego rozwoju? Można postawić tezę, że przekształcenie gospodarstwa

z prowadzonego metodami tradycyjnymi w ekologiczne jest procesem wieloletnim, który wymaga wiele wysiłku, a także zaangażowania finansowego właściciela i producenta rolnego.

LITERATURA

- Cooper, J., Peters, M., Classen, R. (2003). *Effects of Agri-Environmental Payment Policies on Agricultural Trade*. Washington: USDA.
- Kleijn, D., Sutherland, W. J. (2003). *How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity*. Wageningen: Wageningen University.
- MRiRW (2004). *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*. Warszawa: MRiRW.
- MRiRW (2007). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*. Warszawa: MRiRW.
- MRiRW (2015). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*. Warszawa: MRiRW.
- Rozporządzenie PE 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.
- 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.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2021.
- Walls, M. (2006). *Agriculture and Environment*. MTT Agrifood Research, Finland.
- Weber, A., Nuppenau, E.-A. (2010). *Transaction costs in agri-environment schemes: the principal-agent – point of view* Paper prepared for presentation at the 118th seminar of the EAAE ‘Rural development: governance, policy design and delivery’. Ljubljana, Slovenia, August 25–27, 2010.