

Agnieszka Kucharska

*Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

POLITYKA UE W ZAKRESIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2007–2013
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM OSI 2

Do początku lat 90. XX w. nie istniały na terenie Europy właściwie żadne podstawy prawne, które regulowałyby kwestie ochrony przyrody na terenach rolniczych. Pionierskimi inicjatywami, jednak o ograniczonym zasięgu wdrażania, było ustanowienie m.in.: wsparcia dla obszarów zaniedbanych i o niekorzystnych warunkach rozwoju dla rolnictwa, tzw. LFA (Less Favoured Areas – 1975 r.) oraz wrażliwych na zagrożenia, tzw. ESA (Environmental Sensitive Areas – 1985 r.). Natomiast wszędzie tam, gdzie opłacalna, a więc intensywne produkcja nie była możliwa ze względów np. klimatyczno-siedliskowych zaprzestawano jakiegokolwiek formy aktywności rolniczej. Polityka Wspólnej Europy nastawiona była przede wszystkim na zwiększanie wyników produkcyjnych, wszystkie działania ukierunkowane były na podnoszenie wydajności, a sprawy ochrony przyrody i środowiska były traktowane marginalnie. Polityka ta doprowadziła do dewastacji środowiska (nie tylko rolniczego) oraz znacznego obniżenia jakości uzyskiwanych produktów rolnych.

Rok 1992 był przełomowy dla postrzegania przyrody i środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich. Ochrona środowiska przyrodniczego i różnorodności biologicznej od 1992 r. stała się integralną częścią Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE). Została wtedy ustanowiona tzw. reforma Mac Sharry'ego, mająca na celu zmianę dotychczasowego obrazu rolnictwa Europy Zachodniej i rozwiązanie problemu nadwyżek produkcyjnych. Reforma Mac Sharry'ego, poprzedzona Szczytem Ziemi w Rio de Janeiro (1992 r.), zaowocowała opracowaniem i przyjęciem światowego programu zrównoważonego rozwoju, tzw. Agendy 21. Została wtedy podjęta decyzja o reformie WPR, zgodnie z którą działania prośrodowiskowe miały stać się wyznacznikiem dalszego rozwoju rolnictwa w krajach UE. Podjęto na szczelnie Wspólnoty Europejskiej realizację „Piątego programu działań na rzecz środowiska” skupionego na rolnictwie. Jego celem było obniżenie ilości stosowanych środków chemicznych, ograniczenie strat azotanów i fosforanów wpływających do wód, ochrona różnorodności biologicznej i siedlisk naturalnych. Dokonano modyfikacji funduszy strukturalnych oraz wprowadzono ograniczenia poziomu produkcji poprzez system kwot produkcyjnych i tzw. środki towarzyszące.

Środki towarzyszące WPR stworzyły mechanizm zachęt finansowych do nierolniczego wykorzystania gruntów rolnych bądź do ekstensyfikacji produkcji rolnej, a przynajmniej do zachowania niskonakładowych form gospodarowania. Straty finansowe lub poniesione dodatkowe koszty wynikające z takich ograniczeń były rekompensowane w formie corocznych dopłat do hektara lub do pogłowia inwentarza.

Wprowadzone na początku lat 90. środowiskowe trendy zmian zostały podtrzymane w nowej reformie, w tzw. Agendzie 2000, która przyjęta w czerwcu 1999 r. kontynuowała środowiskowy trend w przekształceniach WPR. Wszystkie instrumenty związane z rozwojem obszarów wiejskich, które do tej pory funkcjonowały niezależnie zostały połączone w jeden akt prawny – Rozporządzenie Rady 1257/99/WE. Zdecydowano, że działania korzystne dla środowiska, tj. programy rolnośrodowiskowe, zalesienia i wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania mają być wdrażane jako część spójnego, wieloletniego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), które każde państwo członkowskie musi opracować i wdrażać. Kontynuacją tego kierunku zmian była reforma WPR UE z Luksemburga (2003 r.), która określając kształt WPR do 2013 r. głównym celem polityki rolnej UE ustanowiła promocję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (programy strukturalne – II filar), a nie jak dotychczas – wsparcie rolnictwa w postaci dotacji do produkcji (I filar).

Jednym z najważniejszych działań środowiskowych wdrażanych w ramach WPR są tzw. programy rolnośrodowiskowe wprowadzone w 1992 r. na mocy Rozporządzenia 2078/92/WE. Rozporządzenie to oraz następne, tj. 1257/99/WE i 1698/2005/WE, stały się kluczowym instrumentem prawnym wprowadzającym cel środowiskowy do WPR. Ich głównym zadaniem miała być redukcja negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i maksymalizacja jego pozytywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną i krajobraz obszarów wiejskich. Dzięki programom rolnośrodowiskowym rolnicy, którzy zobowiążą się do świadczenia usług na rzecz ochrony przyrody i zachowania dobrego stanu środowiska uzyskują wsparcie finansowe. Udział w tych działaniach jest dla rolników dobrowolny, jednak każde państwo członkowskie musi opracować i wdrożyć krajowy program rolnośrodowiskowy.

Programy rolnośrodowiskowe to systemy dopłat i dotacji dla rolników za stosowanie korzystnych dla przyrody, tradycyjnych metod gospodarowania, tj. np.: późne koszenie łąk, wypas na murawach kserotermicznych, hodowla starych, rodzimych ras zwierząt. Są one sposobem skutecznej ochrony półnaturalnych elementów przyrody: łąk, pastwisk, upraw, starych sadów wraz z ich florą i fauną. Dzięki nim rolnik zachęcany jest do „produkcji przyrody”, co traktowane jest jako usługa dla przyrody, za którą można otrzymać świadczenia pieniężne.

Programy rolnośrodowiskowe wdrażane są więc na terenie UE przez regionalne bądź centralne władze we wszystkich krajach UE od 1992 r. Stanowiąc część PROW, realizowane są w okresach wieloletnich, tj. 1992–1999, 2000–2006 i 2007–2013. Unijne podstawy prawne w sposób ogólny określają charakter, zakres i metody wdrażania programów rolnośrodowiskowych. Istnieje więc duża dowolność w ustanawianiu zakresu ich funkcjonowania na szczeblu krajowym. Każdy kraj ustanawia działania wedle

własnych priorytetów. Koncepcja programów krajowych i ich szczegółowe rozwiązania (cele szczegółowe, kryteria realizacji, warunki uczestnictwa, poziom płatności) są w gestii poszczególnych państw. Programy narodowe muszą odzwierciedlać walory przyrodnicze i krajobrazowe obszarów wiejskich oraz typ gospodarki rolniczej i sytuację ekonomiczną gospodarstw w danym kraju. Programy przygotowywane są w poszczególnych krajach lub regionach (np. w Niemczech – na poziomie landów). Są one negocjowane z Komisją Europejską (KE), która zatwierdza każdy program osobno.

W związku z rozpoczęciem w 2007 r. nowej perspektywy programowej i finansowej w UE Polska opracowała Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Program ten, jako jeden z pierwszych wśród programów krajów UE został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Europejską w lipcu 2007 r., a we wrześniu 2007 r. oficjalnie przyjęty. Polski PROW 2007–2013 otrzymał najwyższy wśród krajów UE poziom wsparcia – 17,2 mld euro, z tego 22% skierowane zostanie na działania środowiskowe, w tym na najbardziej proekologiczny program rolnośrodowiskowy ponad 40% środków, tzn. 2 303 750 000 euro.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 jest instrumentem realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce. Składa się z 21 działań pogrupowanych w czterech osiach priorytetowych:

- Oś 1: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (10 działań),
- Oś 2: Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (4 działania),
- Oś 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (4 działania),
- Oś 4: LEADER (3 działania).

W ramach **osi 2** zaplanowano instrumenty wsparcia dla rolników, które będą sprzyjały zachowaniu i poprawie stanu siedlisk przyrodniczych. Jednym z nich, obok „Wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Zalesiania gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, „Odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”, jest „Program rolnośrodowiskowy” (tzw. płatności rolnośrodowiskowe). Nowy program rolnośrodowiskowy w ramach PROW 2007–2013 jest kontynuacją programu starego (realizowanego w ramach PROW 2004–2006), zawiera jednak kilka znaczących modyfikacji wynikających z doświadczeń lat ubiegłych. Zmiany te wydają się odzwierciedlać wzrastającą potrzebę zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Będzie on finansowany, podobnie jak stary program ze środków publicznych, w 80% z budżetu UE i w 20% ze środków krajowych.

Celem programu rolnośrodowiskowego 2007–2013 jest poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, a w szczególności:

- przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich,

- promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania,
- odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód,
- ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.

Polski program rolnośrodowiskowy w ramach PROW 2007–2013 wdrażany jest poprzez 9 pakietów rolnośrodowiskowych (podzielonych na 49 wariantów):

- Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone,
- Pakiet 2. Rolnictwo ekologiczne,
- Pakiet 3. Ekstensywne trwałe użytki zielone,
- Pakiet 4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000,
- Pakiet 5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000,
- Pakiet 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie,
- Pakiet 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie,
- Pakiet 8. Ochrona gleb i wód,
- Pakiet 9. Strefy buforowe.

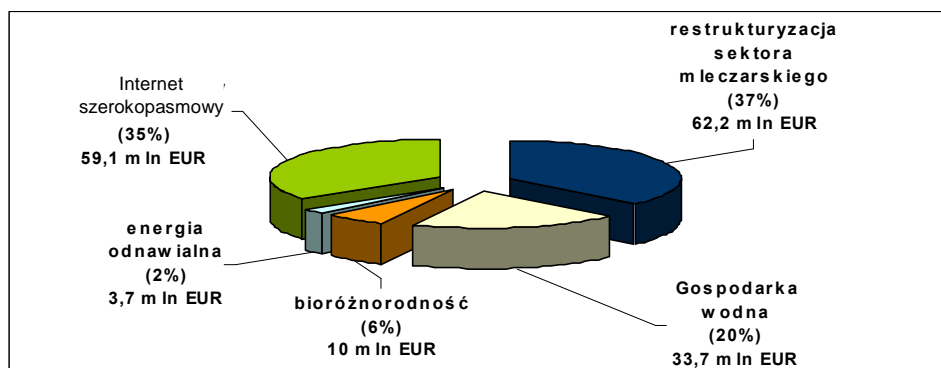
Każdy pakiet rolnośrodowiskowy składa się z wariantów, które zawierają ściśle określone zestawy zadań, tj. np. koszenie w odpowiednim terminie, przestrzeganie ograniczeń lub zakazów w poziomie nawożenia, czy odpowiednie zagospodarowanie plonu, do których realizacji rolnik zobowiązuje się przez okres 5 lat. Obok realizacji zadań określonych w ramach poszczególnych pakietów i wariantów rolnik zobowiązany jest do przestrzegania podstawowych wymagań jako niepłatnego minimum środowiskowego.

Szacuje się, że w latach 2008–2013 około 200 tys. beneficjentów przystąpi do nowego programu rolnośrodowiskowego na powierzchni około 10% użytków rolnych kraju (1,5-1,8 mln ha). Na ten cel łącznie z wydatkami przeznaczonymi na stare zobowiązania rolnośrodowiskowe przewidziano ponad 2,3 mld euro.

W ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. (Luksemburg), obok postanowień dotyczących modyfikacji istniejących instrumentów, uzgodniono także przeprowadzenie oceny funkcjonowania tej polityki (tzw. Health Check). Z założenia przegląd ten nie miał na celu gruntownej reformy założeń WPR, jednakże wytyczył kierunki przyszłych zmian po roku 2013. Przede wszystkim zdefiniowano i dołączono do listy celów WPR tzw. „nowe wyzwania”, obejmujące: zmiany klimatyczne, energię odnawialną, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, działania towarzyszące w sektorze mleczarskim, innowacyjność w zakresie czterech pierwszych wyzwań.

W ramach Health Check oraz opracowania, w związku z ogólnosiwiatowym kryzysem gospodarczym, Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (European Economic Recovery Plan – EERP) zwiększono budżet Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) o 1,02 mld euro. Polsce przyzna-

no 167 790 000 euro. Środki te wraz ze środkami, jakie uzyskane zostaną z tzw. modulacji (1 100 000 euro) przeznaczone będą na nowe wyzwania realizowane poprzez odpowiednie projekty w ramach działań PROW 2007–2013 (rys. 1).



Rys. 1. Podział środków finansowych w ramach nowych wyzwań

Źródło: opracowanie własne.

W ramach wsparcia finansowego na rzecz ochrony bioróżnorodności z puli przyznanej w ramach Health Check/EERP skierowano dodatkowe środki w wysokości 10 000 000 euro na realizację pakietu 5 („Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000” – programu rolnośrodowiskowego), zwiększając tym samym budżet działania do 2 313 750 000 euro.

Podsumowanie

W przeszłości dominującym trendem w polityce rolnej UE było dążenie do koncentracji, specjalizacji, modernizacji i intensyfikacji produkcji rolnej. Od początku lat 90. Unia Europejska promuje nowe koncepcje, takie jak wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, ekstensyfikacja produkcji, czy ekologizacja praktyk rolniczych. Kolejne reformy WPR wzmacniają ten prośrodowiskowy trend zmian. Obecny kierunek WPR realizowany poprzez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wskazuje na ciągle rosnącą potrzebę dbałości o zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym zachowania przynajmniej na niezmiennym poziomie bogactwa przyrodniczego tych terenów. Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. będzie także odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu w UE zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a z uwagi na wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich będzie również efektywnym instrumentem skierowanym na nowe wspólnotowe wyzwania związane z ochroną zasobów naturalnych, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną.

Adres do korespondencji:

dr Agnieszka Kucharska
Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa
tel.: (22) 623-18-42
fax: (22) 623-20-51
e-mail: agnieszka.kucharska@minrol.gov.pl