



Raport
**Analiza projektów
programu
rolnośrodowiskowego
w Polsce**



Raport: Analiza projektów programu rolnośrodowiskowego w Polsce
Autor: Mariusz Maciejczak

Redakcja: Inga Kołomyjska, Marta Kaczyńska

Dodatkowych informacji udziela
Inga Kołomyjska
Kierownik Projektu
Integracja z UE, rolnictwo, zachowanie bioróżnorodności
WWF Polska – Światowy Fundusz Na Rzecz Przyrody
ul. Wiśniowa 38/1; 02-520 Warszawa
tel.: +(48 22) 849 84 69
e-mail: ikolomyjska@wwf.pl

Autorzy fotografii: Vladimir Filonovi – s. 8; Michel Gunther – s. 3, 12, 22;
Fred F. Hazelhoff – s. 11, 13, 16, 17; Kadir Kir – s. 20; Mauri Rautkari – s. 7;
Anton Vorauer – s. 6
fotografia na okładce: Michel Gunther

Warszawa 2003

Wydawca:
WWF Polska
Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody

© WWF Polska
Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody

ISBN 83-916021-4-1

Opracowanie graficzne, skład, druk:
NAJ-COMP, ul. Minerska 1, 04-506 Warszawa

Przedstawioną w raporcie analizę oparto o metodykę stosowaną w zarządzaniu strategicznym.

Analizę strategiczną od innych stosowanych w zarządzaniu odróżnia łączenie dwóch sposobów patrzenia na sektor: jednoczesne badanie samej organizacji, jak i jej otoczenia oraz weryfikację wyników tych badań. Innym wyróżnikiem analizy strategicznej jest jej interdyscyplinarny charakter, wykorzystywanie metod zarówno ilościowych, jak i jakościowych, z dziedziny ekonomii i finansów, jak również socjologii i statystyki oraz nauk pokrewnych. Istotną jej cechą jest odejście od gotowych recept i przepisów na dobrą analizę i stosowanie podejścia symulacyjnego. Oznacza to koncentrowanie się na zachowaniu prawidłowej procedury postępowania i umiejętnym interpretowaniu wyników, bez narzucania ocen i doboru narzędzi.

Zastosowana w raporcie analiza ma systemowy i kompleksowy charakter. Wyraża się on w dążeniu do uwzględniania w jednakowym stopniu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, ze wszystkich podsystemów sektora oraz jego otoczenia, i badaniu wzajemnych związków między nimi.

Do przygotowania raportu wykorzystano dwa źródła danych. Pierwszym były obowiązujące lub będące w przygotowaniu dokumenty normatywne o charakterze prawa pierwotnego lub wiążące programy strategiczne w odniesieniu zarówno do Polski, jak i Unii Europejskiej. Drugim źródłem były opracowania tematyczne związane z polityką rolną i zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem programów rolnośrodowiskowych. Wszystkie wykorzystane w opracowaniu materiały nie naruszają praw osób trzecich.



1. Programy Rolnośrodowiskowe jako instrument Polityki Rolnej	7
1.1. Wspólna Polityka Rolna	7
1.2. Programy rolnośrodowiskowe	8
2. Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE a priorytety Polski	10
2.1. Reforma WPR uzgodniona w Luksemburgu 26.06.2003 r.	10
2.2. Wyniki negocjacji rolnych między Polską a UE uzgodnione w Kopenhadze 13.12. 2002 r.....	11
3. Krajowy Program Rolnośrodowiskowy jako element Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.....	12
4. Założenia projektów Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego w Polsce z X'2002, III'2003 I VIII'2003	13
4.1. Integralność głównych celów KPR i zakresu programów rolnośrodowiskowych	14
4.2. Założenia operacyjne dla Działania 4 PROW	16
5. Efekty zmian w KPR	17
5.1. Liczba i typ pakietów rolnośrodowiskowych	17
5.2. Wysokość proponowanych płatności za pakiety rolnośrodowiskowe	18
6. Wnioski	20
7. Bibliografia	21
8. Spis tabel	22
9. Aneks – Krajowy Katalog Rolnośrodowiskowy	23

Punkt 30. preambuły Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich Nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej w sposób najbardziej spójny definiuje misję stosowania programów rolnośrodowiskowych jako instrumentu polityki rolnej. Mówi on, iż system pomocy agro-środowiskowej powinien być kontynuowany dla zachęcenia rolników, by służyli społeczeństwu jako całości poprzez wprowadzanie lub kontynuowanie stosowania praktyk rolnych zgodnych z wzrastającą potrzebą ochrony i poprawy stanu środowiska, zasobów naturalnych, gleby, różnorodności genetycznej i utrzymania stanu krajobrazu.

Działania rolnośrodowiskowe to instrument wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Pozwala skutecznie integrować ochronę środowiska z rozwojem gospodarki rolnej w taki sposób, aby minimalizować negatywne efekty rolnictwa i maksymalizować jego pozytywne oddziaływania. Programy te przyniosły mierzalne efekty środowiskowe i ugruntowały nowy kierunek myślenia w polityce rolnej Unii Europejskiej. Można go określić jako rosnącą odpowiedzialność za stan zasobów przyrodniczych i jakość produkcji towarowej, wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom podatników i konsumentów oraz dostosowującą się do zmian w światowym handlu.

Efektom tego kierunku była reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE uchwalona w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. Dokonano w niej strategicznego zwrotu w celach WPR. Zreformowana Wspólna Polityka Rolna UE nie ma już tylko na uwadze sensu stricto wsparcia rolnictwa (tzw. I filar), ale jej głównym zadaniem staje się promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ramach instrumentów z II filaru (programów strukturalnych).

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza odejście od obecnej polityki wobec wsi i rolnictwa i objęcie naszego kraju Wspólną Polityką Rolną, funduszami strukturalnymi i innymi politykami wspólnotowymi. Wraz z członkostwem nastąpi wzrost wsparcia finansowego dla wsi i rolnictwa w Polsce, chociaż zasadniczo zmienią się formy wspierania przemian. Podobnie jak w uzgodnionej pół roku po zakończeniu negocjacji w Kopenhadze reformie WPR, dopłaty bezpośrednie w Polsce będą przyznawane do każdego hektara użytków rolnych. Jednak odwrotnie niż ma to miejsce w reformie WPR, wsparcie bezpośrednie, jakie otrzymają Polscy rolnicy (filar I), zostało podwyższone w stosunku do wielkości wynegocjowanych w wyniku przesunięcia środków z programów strukturalnych (II filar).

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 to podstawowy dokument określający kierunki i ramy wydatkowania w Polsce funduszy strukturalnych. W stosunku do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa sformułowano tam dwa główne cele: poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wsparcie finansowe działań w stosunku do obszarów wiejskich i rolnictwa opierać się będzie o dwa odrębne programy – Sektorowy Program Operacyjny (SOP) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Podstawę prawną dla obu tych programów stanowi Rozporządzenie Rady nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. Krajowy Program Rolnośrodowiskowy (KPR) stanowi integralną część PROW w ramach priorytetu – Ochrona środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich.

Wstępna analiza projektów PROW z października 2002 r., marca 2003 r. i sierpnia 2003 r., ze szczególnym uwzględnieniem KPR, pozwoliły na sformułowanie hipotezy, której weryfikacja nastąpi w toku analizy.

Należy uznać, iż przy niewłaściwie zdefiniowanych celach strategicznych, niespójnej strukturze, minimalnych zmianach założeń operacyjnych i zbyt daleko idących uproszczeniach poszczególnych działań w ramach KPR, mniej rolników będzie zainteresowanych i uprawnionych do skorzystania z tego instrumentu, co negatywnie wpłynie na skuteczność realizacji jego rzeczywistych celów.

W trakcie analizy dokonane zostanie porównanie trzech ww. projektów KPR. Szczególna uwaga zostanie skierowana na następujące aspekty:

- Co oznaczają zmiany dla ogólnych założeń PROW, w szczególności:
 - Jakie będą skutki dla budżetu?
 - Jak zmieni się liczba zakontraktowanych hektarów?
 - Jak zmieni się liczba rolników przewidzianych do skorzystania z tego instrumentu?
- Co oznaczają zmiany dla potencjalnego beneficjenta (przeciętnego rolnika), w szczególności:
 - Jak zmieni się dostępność poszczególnych pakietów?
 - Jak zmienią się możliwości wyboru pakietów?
 - Jak zmieni się opłacalność wynikająca z korzystania z poszczególnych pakietów?
- Co oznaczają zmiany dla ochrony środowiska i zachowania walorów przyrodniczych obszarów wiejskich?



1.1. Wspólna Polityka Rolna

Podstawę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stanowi Traktat Rzymski z 25 marca 1957 roku. postanowienia dotyczące rolnictwa znajdują się w części II „Podstawy Wspólnoty”. Rolnictwo jest jednym z dwu działów gospodarki, regulowanym w Traktacie Rzymskim odrębnymi przepisami. Cele Wspólnej Polityki Rolnej sprecyzowano w art. 33 ust. 1. Wspólna Polityka Rolna ma na celu ustabilizowanie rynku produktów rolnych, zagwarantowanie dobrego zaopatrzenia w produkty rolne, zapewnienie odpowiedniego standardu życia osobom zatrudnionym w rolnictwie, utrzymanie wysokiej wydajności, wspieranie postępu technicznego w rolnictwie oraz ochronę rynku rolnego przed wstrząsami gospodarki. Środki, za pomocą których mają być osiągnięte podane cele, wymieniono w art. 34 i 35. Można wyróżnić cztery główne instrumenty wspierania rolnictwa w ramach WPR. Są to: podtrzymywanie cen rynkowych, ograniczenia ilościowe, bezpośrednio podtrzymywanie dochodów (zwane inaczej pierwszym filarem lub polityką rynkową) oraz inne, tzw. instrumenty towarzyszące, które służą szeroko pojętemu rozwojowi obszarów wiejskich (zwane inaczej drugim filarem lub polityką strukturalną).

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej finansowana jest ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (Fonds Europeen d’Orientation et de Garantie Agricole). Fundusz powstał w 1962 roku na mocy rozporządzenia Rady Ministrów Unii Europejskiej nr 25/62. Dwa lata później został podzielony na dwie sekcje. Sekcja Gwarancji wspiera działania interwencyjne na rynkach rolnych. Prowadzi skup interwencyjny produktów rolnych, dotuje prywatne magazynowanie, dopłaca do eksportu, jeżeli towary w Unii Europejskiej są droższe niż na rynkach światowych. Sekcja przeznacza swoje środki również na wydatki związane z zalesianiem, ochroną przyrody i zachowaniem naturalnego tradycyjnego środowiska wiejskiego. Pomaga rolnikom, którzy chcą przejść na wcześniejszą emeryturę. Prowadzi akcje pomocy żywnościowej dla krajów rozwijających się. Zadaniem Sekcji Orientacji jest modernizacja rolnictwa UE. Sekcja podejmuje działania, które zmierzają do ulepszenia infrastruktury na wsi, unowocześnienia gospodarstw wiejskich. Zajmuje się tworzeniem nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich poza rolnictwem, finansuje rozwój transportu lokalnego.



1.2. Programy rolnośrodowiskowe

Uregulowania prawne dotyczące zasad wdrażania programów rolnośrodowiskowych wprowadzono w Unii Europejskiej 10 lat temu. Programy rolnośrodowiskowe (inaczej mechanizm lub instrument rolnośrodowiskowy) są jednym z istotnych instrumentów towarzyszących wspieraniu rolnictwa zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, wykorzystywanym w ramach polityki strukturalnej. Instrument ten wprowadzono Rozporządzeniem Rady nr 2078/92 (z 1992 r.) o metodach gospodarowania przyjaznych dla środowiska przyrodniczego i o rozwoju obszarów wiejskich. Po prawie ośmiu latach stosowania tego rozporządzenia zastąpiono je w 1999 r. nowym. Od tego czasu podstawowym aktem prawnym regulującym zasady realizacji programów rolnośrodowiskowych w Unii Europejskiej jest Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Rozporządzenie Rady 1750/99 WE z 23 maja 1999 r. wprowadza szczegółowe zasady wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999.

Programy rolnośrodowiskowe stanowią też ważny instrument wdrażania dyrektyw UE z zakresu ochrony przyrody – Dyrektywy o ochronie dzikich ptaków z 1979 r. (tzw. ptasiej) oraz Dyrektywy o ochronie siedlisk naturalnych i dziko żyjącej fauny i flory z 1992 r. (tzw. siedliskowej). Ponadto mają one wspomagać działania ochronne na terenach zaliczonych do europejskiej sieci obszarów chronionych Natura 2000.

Od samego początku programy stanowiły alternatywę w stosunku do powszechnego modelu rolnictwa konwencjonalnego. Zasadniczym ich celem była promocja systemów produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska oraz ochrona walorów przyrodniczych i kulturowych obszarów wiejskich. W programach tych po raz pierwszy dobry stan środowiska przyrodniczego stał się głównym celem działania. Zaczęto przywiązywać dużą wagę do podtrzymywania relacji pomiędzy gospodarką rolną a dziką przyrodą, podkreślono potrzebę zachowania świadectwa tożsamości kulturowej obszarów wiejskich. Wszystko to pozostawało długo w cieniu celów produkcyjnych i planów budowy instrumentów jednolitego rynku rolnego Unii Europejskiej.



Po 40 latach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej kraje Unii Europejskiej zaczęły dostrzegać korzyści, jakie niesie powrót do stosowania zasad dobrej praktyki rolniczej uwzględniającej ochronę środowiska. Zarówno producenci, jak i konsumenci długo zapamiętają przestrożę wynikającą z epidemii choroby szalonych krów i potraktują ją jako ostrzeżenie, że nie można bezkarnie naruszać praw przyrody w pogoni za maksymalizacją zysku, nie bacząc na jakość produkcji rolniczej. Z tego względu działania rolnośrodowiskowe stanowią wyjątkowy instrument wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ta wyjątkowość polega nie tylko na tym, że działania rolnośrodowiskowe są obowiązkowe dla wszystkich krajów członkowskich, ale także najlepiej manifestują proekologiczny kierunek zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE. Chociaż na te programy przeznaczona jest niewielka część budżetu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, przyniosły one mierzalne efekty środowiskowe i ugruntowały nowy kierunek myślenia w polityce rolnej Unii Europejskiej. Można go określić jako rosnącą odpowiedzialność za stan zasobów przyrodniczych i jakość produkcji towarowej wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom podatników i konsumentów. Efektem tego kierunku była kolejna reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE uchwalonej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r.

Pomoc finansowa za działania rolnośrodowiskowe jest instrumentem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR. Pozwala skutecznie integrować ochronę środowiska z rozwojem gospodarki rolnej w taki sposób, aby minimalizować negatywne efekty rolnictwa i maksymalizować jego pozytywne oddziaływania. Głównym celem tego instrumentu jest zachęcenie rolników do kontynuacji, bądź stosowania praktyk rolniczych prowadzących do ekologizacji produkcji rolniczej, która powinna być czymś więcej niż podstawowa dobra praktyka rolnicza. System produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska oznacza:

- wprowadzanie ograniczeń w odniesieniu do zasad stosowania środków produkcji mając na celu maksymalne wykorzystywanie naturalnego potencjału produkcyjnego agrocenoz,
- ograniczenie negatywnych skutków dla środowiska wynikających z procesu produkcyjnego,
- dbanie o walory przyrodnicze, estetyczne i kulturowe w obrębie gospodarstwa.

Właścicielowi gospodarstwa rolnego, który dobrowolnie zobowiąże się do udziału w programie rolnośrodowiskowym, udzielana jest pomoc finansowa, która rekompensuje utracony dochód i poniesione dodatkowe koszty. Działalność rolnośrodowiskowa jest realizowana na podstawie wieloletnich umów zawieranych z państwową instytucją odpowiedzialną za zarządzanie funduszami Unii Europejskiej tzw. agencją płatniczą.

Rolnik musi uczestniczyć w programie co najmniej 5 lat. W niektórych krajach wydłużono ten okres do 10 lat. Program musi dobrze odzwierciedlać priorytety wynikające z uwarunkowań rozwoju rolnictwa w danym kraju członkowskim, jego walory przyrodnicze i wskazania ochrony środowiska. Każdy program rolnośrodowiskowy jest uzgadniany z Komisją Europejską przed ostatecznym jego zatwierdzeniem.

Programy rolnośrodowiskowe polegają na udzielaniu wsparcia finansowego rolnikom, którzy w sposób dobrowolny zobowiążą się do realizacji następujących celów:

- rozwój rolnictwa przyjaznego dla środowiska, dywersyfikacja produkcji rolniczej, wykorzystanie lokalnych odmian i ras w celu ochrony zasobów genetycznych w rolnictwie,
- rozwój rolnictwa ekologicznego lub zintegrowanych metod gospodarowania, które są korzystne dla środowiska i zachowania różnorodności biologicznej,
- kontynuacja ekstensywnych metod produkcji, zwłaszcza ekstensywnej hodowli zwierząt z utrzymaniem wypasów na użytkach zielonych,
- aktywna ochrona siedlisk i gatunków chronionych związanych z obszarami rolnymi,
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarki rolnej w odniesieniu do wód, gleby i powietrza wynikających z zasad Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej,
- upowszechnienie długofalowego planowania działań na rzecz ochrony środowiska i różnorodności biologicznej w gospodarstwach rolnych.

2.1. Reforma WPR uzgodniona w Luksemburgu 26.06.2003 r.

26 czerwca 2003 r. ministrowie rolnictwa Unii Europejskiej uzgodnili fundamentalną reformę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Jest ona bezpośrednią sukcesorką zmian z 1992 r. zaproponowanych przez Mc Sharrego i późniejszej reformy w ramach Agendy 2000. Reforma ta zmienia formy wsparcia sektora rolnego, wzmacniając jednocześnie pozycję przetargową UE na forum WTO podczas toczących się obecnie negocjacji handlowych. Nowa WPR będzie w większym stopniu uwzględniać oczekiwania konsumentów i podatników, dając jednocześnie rolnikom swobodę wyboru kierunku produkcji uwzględniającą wymagania rynku. W przyszłości znaczna większość dotacji będzie wypłacana rolnikom niezależnie od wielkości produkcji. Kluczowe elementy nowej, zreformowanej WPR obejmują:

- Jednolitą Płatność na Gospodarstwo (JPG) niezależną od wielkości produkcji,
- Powiązanie otrzymania JPG z obowiązkiem spełniania określonych standardów przez gospodarstwo – zasada współzależności,
- Redukcję płatności bezpośrednich (modulacja) w większych gospodarstwach,
- Mechanizm dyscypliny finansowej,
- Zmiany na niektórych rynkach
- Zwiększenie roli rozwoju obszarów wiejskich.

Poszczególne elementy reformy będą wprowadzane w życie w latach 2004–2007. JPG zacznie funkcjonować od 2005 r. Zerwanie powiązań między wsparciem rolników i wielkością oraz rodzajem produkcji poprzez wprowadzenie JPG w założeniu ma poprawić konkurencyjność i zwiększyć orientację rynkową producentów rolnych, a jednocześnie zapewnić konieczną stabilność dochodów rolniczych.

JPG zastąpi większość premii funkcjonujących w ramach organizacji różnych rynków rolnych UE. W rezultacie większość płatności bezpośrednich w Unii będzie oddzielona od produkcji, tzn. ich otrzymanie nie będzie uwarunkowane koniecznością prowadzenia określonych upraw lub chowem określonych zwierząt w gospodarstwie. JPG, w intencji twórców reformy, ma promować rolnictwo zrównoważone, tzn. rolnictwo żywotne ekonomicznie i nie degradujące środowiska naturalnego, oraz bardziej zorientowane na potrzeby rynkowe.

Otrzymywanie JPG oraz pozostałych płatności bezpośrednich będzie uwarunkowane przestrzeganiem przez rolników określonych standardów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, fitosanitarnych i weterynaryjnych oraz dobrostanu zwierząt w ramach zasady współzależności. Jednocześnie państwa członkowskie na poziomie kraju lub regionu będą mogły wypłacać rolnikom dodatkowe płatności jako rodzaj zachęty do prowadzenia określonych kierunków produkcji ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska, poprawy jakości produkcji i marketingu.

W wyniku reformy, od roku 2005 zwiększone zostaną środki na rozwój obszarów wiejskich, co będzie możliwe głównie dzięki środkom uzyskanym ze stopniowej modulacji. Pojawią się także nowe instrumenty uwzględniające oczekiwania obywateli krajów członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dobrostanu zwierząt. Rolnicy uzyskają wsparcie, aby sprostać tym większym wymogom, a ponadto uzyskają **dotatkowe środki na programy rolnośrodowiskowe** oraz promocję i marketing produktów rolnych.

2.2. Wyniki negocjacji rolnych między Polską a UE uzgodnione w Kopenhadze 13.12. 2002 r.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza odejście od obecnej polityki wobec wsi i rolnictwa i objęcie naszego kraju Wspólną Polityką Rolną, funduszami strukturalnymi i innymi politykami wspólnotowymi. Wynegocjowano odpowiednie okresy przejściowe, ustalono limity produkcji dla produktów najbardziej wspieranych w UE i limity wsparcia bezpośredniego (głównie: obszar bazowy, plon referencyjny, liczba premii bydłych). Polski rynek rolny będzie od dnia akcesji włączony do Jednolitego Rynku Europejskiego, co oznacza likwidację ograniczeń w wymianie handlowej między Polską a pozostałymi krajami rozszerzonej UE i przejście zewnętrznego taryfy celnej i innych instrumentów polityki handlowej UE, jak i objęcie systemem interwencji rynkowej. Wraz z członkostwem nastąpi wzrost wsparcia finansowego dla wsi i rolnictwa w Polsce, chociaż zasadniczo zmienią się formy wspierania przemian.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska wchodzi do grupy państw, w których poziom wsparcia rolnictwa jest jednym z najwyższych na świecie. W roku 2000 wsparcie dla rolnictwa w państwach Unii Europejskiej wyniosło 90,2 mld USD, podczas gdy w Polsce 2,2 mld USD. Poziom wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej stanowił w 2000 r. 38% wartości produkcji tego sektora, w tym samym okresie analogiczny wskaźnik dla Polski wynosił 20%. Subsydia i dotacje dla rolnictwa unijnego są realnie dwukrotnie większe niż wsparcie dla rolnictwa w Polsce.

Polskie gospodarstwa rolne oraz obszary wiejskie otrzymają niemal połowę wszystkich środków pomocowych płynących z Unii Europejskiej do Polski w pierwszych latach członkostwa. Transfery te będą rosły w kolejnych latach wraz z upływem okresu przejściowego w dostępie do dopłat bezpośrednich. Od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej polskie rolnictwo zostanie objęte systemem dopłat bezpośrednich. Polska podjęła decyzję o zastosowaniu uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich. System ten będzie funkcjonować przez trzy pierwsze lata członkostwa z możliwością przedłużenia o dwa kolejne lata. Oznacza to że, podobnie jak w uzgodnionej pół roku po zakończeniu negocjacji w Kopenhadze reformie WPR, dopłaty bezpośrednie będą przyznawane do każdego hektara użytków rolnych (system uproszczony). Ich wysokość będzie zależała od tego, czy uprawy lub zwierzęta są obecnie subsydiowane w Unii. **Górna granica „podwyższonych” dopłat bezpośrednich powstała w wyniku przesunięcia środków z programów strukturalnych** oraz wsparcia z budżetu krajowego.



3. Krajowy Program Rolnośrodowiskowy jako element Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 to podstawowy dokument określający kierunki i ramy wydatkowania w Polsce funduszy strukturalnych. W stosunku do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa sformułowano tam dwa główne cele: poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W celu przygotowania podstaw do wsparcia finansowego działań w stosunku do obszarów wiejskich i rolnictwa opracowano dwa odrębne programy: Sektorowy Program Operacyjny (SOP) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Podstawę prawną dla obu tych programów stanowi Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (EAGGF) oraz Rozporządzenie Komisji (WE) 445/2002 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia 1257/99.

Programy te opierają się nie tylko na przepisach Unii Europejskiej, bazują też na podstawowych dokumentach strategicznych i programowych dotyczących rozwoju wsi i rolnictwa, jakie od początku transformacji gospodarczej przygotowano i przyjęto w Polsce, a które wyznaczają ogólne kierunki polityki państwa w tej dziedzinie. Przede wszystkim odnoszą się do podstawowego dokumentu w tym zakresie, jakim jest Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dokumentem operacyjnym określającym cele, priorytety i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Plan jest ukierunkowany na aspekty społeczne i środowiskowe (ekologiczne) tego rozwoju w sposób spójny z innymi programami strukturalnymi realizującymi cele Narodowego Planu Rozwoju w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Plan będzie realizowany w latach 2004–2006 na terenie całego kraju. Podstawą realizacji założeń strategicznych Planu będzie osiem działań: renty strukturalne, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działania rolnośrodowiskowe, zalesienia gruntów rolnych, dostosowanie do standardów UE, wsparcie dla grup producentów, pomoc techniczna. Wszystkie te działania będą finansowane z Sekcji Gwarancji EAGGF oraz ze środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej.

Polska przygotowała założenia pilotażowego programu rolnośrodowiskowego, który będzie wdrażany w ramach programu operacyjnego SAPARD w wyznaczonych obszarach. Zdobyte podczas realizacji programu pilotażowego doświadczenie ma pomóc zweryfikować założenia programu docelowego, uwzględniającego potrzeby i realia Polski, nazwanego „Krajowym Programem Rolnośrodowiskowym”. Program ten stanowi integralną część Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach priorytetu – Ochrona środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich.



Działanie 4 obejmuje przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe związane z gospodarowaniem rolniczym, służące ochronie środowiska oraz zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego wsi. Przedsięwzięcia te, zwane dalej pakietami rolnośrodowiskowymi, będą dobrowolnie realizowane przez rolnika zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej. Zalecenia zawarte w planie działalności rolnośrodowiskowej wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą obowiązującą w naszym kraju i nie będą pokrywać się z innymi instrumentami WPR.

Zgodnie z art. 24, pkt 1 Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999, płatności za poszczególne pakiety rolnośrodowiskowe zostały ustalone w formie zryczałtowanej, na podstawie utraconego dochodu, kosztów poniesionych w rezultacie przyjętych zobowiązań oraz potrzeby motywacji finansowej. Pomoc finansowa wypłacana jest raz w roku za pakiet działań realizowany w gospodarstwie. Wysokość dotacji została ustalona na podstawie średnich nadwyżek bezpośrednich w przeliczeniu na 1 hektar powierzchni lub DJP na rok.

Korzyści wynikające z wdrażania programów rolnośrodowiskowych można podzielić na trzy grupy: przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne – co jasno pokazuje ich zrównoważony charakter. Korzyści przyrodnicze wynikają z dostosowania metod produkcji w gospodarstwach rolniczych objętych programem rolnośrodowiskowym do wymagań ochrony środowiska. Pozostałe grupy uwzględniają korzyści w postaci dodatkowych środków finansowych dla rolników oraz utrzymania właściwych warunków ochrony środowiska, w wyniku których stworzone są możliwości innego sposobu zagospodarowania terenów wiejskich.

Wnioskodawca może ubiegać się o pomoc finansową, jeśli:

- dobrowolnie uczestniczy w projekcie;
- jest właścicielem lub dzierżawcą gruntu, co najmniej w czasie trwania zobowiązania, który spełnia kryteria zasięgu geograficznego pakietów rolnośrodowiskowych;
- gospodaruje na powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych;
- przygotowuje i złoży wniosek o przystąpienie do programu wraz z 5-letnim planem działalności rolnośrodowiskowej, potwierdzony przez doradcę rolnośrodowiskowego;
- zobowiąże się do stosowania zwykłej dobrej praktyki rolniczej na całym obszarze gospodarstwa oraz obowiązków wynikających z programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat;
- podejmie się prowadzenia szczegółowych zapisów dotyczących gospodarowania i podstawowych danych dotyczących zwierząt (DJP/ha) potrzebnych dla celów kontroli i monitoringu;
- posiada wymaganą dokumentację niezbędną do kontroli planu rolnośrodowiskowego.

Poniżej przedstawiono opis poszczególnych założeń programów rolnośrodowiskowych opracowanych w ramach działania 4 PROW. Jest to wyciąg z trzech wersji KPR (z października 2002, marca 2003 i sierpnia 2003) oraz krótka analiza zewnętrznej i wewnętrznej integralności tych założeń.



4.1. Integralność głównych celów KPR i zakresu programów rolnośrodowiskowych

Działania rolnośrodowiskowe to instrument wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Pozwala skutecznie integrować ochronę środowiska z rozwojem gospodarki rolnej w taki sposób, aby minimalizować negatywne efekty rolnictwa i maksymalizować jego pozytywne oddziaływania.

Punkt 30 preambuły Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich Nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej w sposób najbardziej spójny definiuje misję stosowania programów rolnośrodowiskowych jako instrumentu polityki rolnej. Mówi on, iż system pomocy agro-środowiskowej powinien być kontynuowany dla zachęcenia rolników, by służyli społeczeństwu jako całości poprzez wprowadzanie lub rozwijanie stosowania praktyk rolnych zgodnych z wzrastającą potrzebą ochrony i poprawy stanu środowiska, zasobów naturalnych, gleby, różnorodności genetycznej i utrzymania stanu krajobrazu.

Poniżej przedstawiono opis poszczególnych założeń programów rolnośrodowiskowych opracowanych w ramach działania 4 w trzech projektach PROW. Jako że za podstawę prawną każdego z projektów uznaje się Rozporządzenie Rady WE 1257/99 przytoczono również pkt 30 jego preambuły definiujący główne cele stosowania programów rolnośrodowiskowych.

Tabela 1. Cele projektów KPR i Rozporządzenia Rady WE 1257/99

Rozporządzenie Rady WE Nr 1257/99	Cele projektów KPR w ramach PROW		
	KPR-X'02	KPR-III'03	KPR-VIII'03
Zachęcanie rolników, by służyli społeczeństwu jako całości poprzez wprowadzanie lub kontynuowanie stosowania praktyk rolnych zgodnych z wzrastającą potrzebą ochrony i poprawy stanu środowiska, zasobów naturalnych, gleby, różnorodności genetycznej i utrzymania stanu krajobrazu.	<p>Promocja systemów produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska;</p> <p>zachowanie różnorodności biologicznej siedlisk półnaturalnych, w tym zasobów genetycznych w rolnictwie;</p> <p>zachowanie i odtwarzanie elementów krajobrazu rolniczego o znaczeniu ochronnym oraz kulturowym;</p> <p>podniesienie świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.</p>	<p>Promocja systemów produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska;</p> <p>zachowanie różnorodności biologicznej siedlisk półnaturalnych, w tym zasobów genetycznych w rolnictwie;</p> <p>zachowanie i odtwarzanie elementów krajobrazu rolniczego o znaczeniu ochronnym dla środowiska naturalnego i walorów krajobrazowych oraz kulturowym;</p> <p>podniesienie świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.</p>	<p>Promocja systemów produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska, które wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą;</p> <p>ochrona zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich;</p> <p>poprawa stanu świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

Analizując tabelę 1 należy zauważyć, iż żaden projekt KPR w swoich założeniach strategicznych nie jest w pełni zbieżny z ideą stosowania programów rolnośrodowiskowych jako instrumentu polityki rolnej służącego ochronie i poprawie stanu środowiska, zasobów naturalnych, gleby, różnorodności genetycznej i utrzymaniu stanu krajobrazu.

Wersja z października 2002 r. nie ujmuje np. ochrony gleby, choć w innych założeniach można ją uznać za najbliższą rzeczywistym celom nakreślonym w Rozporządzeniu Rady 1257/99. W kolejnych wersjach KPR cele te są stopniowo zawężane, tak że wersja ostatnia z sierpnia 2003 r. nie ujmuje już kompleksowego celu skupiającego aspekty środowiskowe związane z zachowaniem różnorodności biologicznej oraz zachowaniem i ochroną elementów krajobrazu na obszarach wiejskich.

W ten sposób zrezygnowano nie tylko z powiązania KPR, a przez niego PROW, z Rozporządzeniem 1257/99, ale również z założeniami narodowego Planu Rozwoju w części odnoszącej się do zrównoważonego, a więc uwzględniającego również aspekty środowiskowe, rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Tabela 2. Zakres programów rolnośrodowiskowych w projektach KPR

KPR-X'02	KPR-III'03	KPR-VIII'03
<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie metod przyjaznych dla środowiska bądź metod ekologicznych w produkcji rolniczej w rozumieniu ustawy o rolnictwie ekologicznym; • utrzymanie nisko produktywnych łąk i pastwisk o wysokich walorach przyrodniczych; • utrzymanie siedlisk stanowiących ostoje dzikiej przyrody; • zmiana form użytkowania gruntów rolnych na mniej dochodową, • zagospodarowanie gruntów zaniedbanych i odłogowanych; • stosowanie zabiegów w celu ochrony gleby i zmniejszenia strat azotu; • tworzenie stref buforowych na granicy użytków rolnych z obszarami zadrzewionymi i zbiornikami wód otwartych; • tworzenie zadrzewień śródpolnych; • zachowanie rodzimych ras zwierząt i miejscowych odmian roślin uprawnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie metod przyjaznych dla środowiska bądź metod ekologicznych w produkcji rolniczej w rozumieniu ustawy o rolnictwie ekologicznym; • utrzymanie nisko produktywnych łąk i pastwisk o wysokich walorach przyrodniczych; • utrzymanie siedlisk stanowiących ostoje dzikiej przyrody; • zmiana form użytkowania gruntów rolnych na mniej dochodową w celu utrzymania lub poprawy walorów środowiska naturalnego; • zagospodarowanie gruntów zaniedbanych i odłogowanych; • stosowanie zabiegów w celu ochrony gleby i zmniejszenia strat azotu; • tworzenie zadarnionych stref buforowych i zadrzewień śródpolnych; • zachowanie rodzimych ras zwierząt i miejscowych odmian roślin uprawnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • „rolnictwo zrównoważone” – polega na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i przestrzeganiu odpowiedniego następstwa roślin; • „rolnictwo ekologiczne” – polega na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego w rozumieniu ustawy o rolnictwie ekologicznym; • „utrzymanie łąk ekstensywnych” – wiąże się z przywróceniem lub kontynuacją wykaszania traw, w terminie od dnia 1 lipca włącznie, na łąkach jednokosnych o wysokich walorach przyrodniczych, zagrożonych degradacją; • „ochrona gleb i wód” – polega na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno-zimowym; • „ochrona rodzimych ras zwierząt gospodarskich” – polega na utrzymywaniu hodowli ras bydła, koni i owiec zagrożonych wyginieciem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

Zakres programów rolnośrodowiskowych powinien jasno wynikać i być odzwierciedleniem głównych celów KPR. Jednak lektura tabeli 2. pokazuje brak wewnętrznej spójności pomiędzy celami głównymi propozycji KPR a ich zakresem. Niespójność ta jest najbardziej widoczna w propozycji z sierpnia 2003 r. Ogólnikowość celu 1. „promocja systemów produkcji rolniczej przyjaznej dla środowiska, które wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą” nie może tu być uznana za wystarczającą dla uzasadnienia zadania, jakim jest wykaszanie łąk w celu ochrony walorów przyrodniczych, a więc działań uwzględniających ochronę środowiska i krajobrazu. Zaś stosowanie międzyplonów dla ochrony wód jest działaniem wysoce zbieżnym z rolnictwem zrównoważonym, polegającym między innymi na przestrzeganiu odpowiedniego następstwa roślin.

4.2. Założenia operacyjne dla działania 4 PROW

W efekcie wdrażania PROW, Polska zostanie objęta instrumentami należącymi do II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, tzw. środkami towarzyszącymi (renty strukturalne, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, zalesianie gruntów rolnych oraz wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW).

W Traktacie Akcesyjnym z dnia 16 kwietnia 2003 r., przewidziano dla nowych krajów członkowskich, rozszerzenie zakresu instrumentów towarzyszących o cztery nowe działania, na okres wdrożeniowy 2004–2006. W Traktacie zaproponowano także poziom współfinansowania wszystkich działań wyższy, niż to wynika z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 wynoszący 80% dla UE i 20% wkładu krajowego.

Założenia operacyjne projektów PROW dla działania 4 zaprezentowane są w tabeli 3. Wynika z niej, że w poszczególnych wersjach KPR dokonano niewielkich zmian założeń operacyjnych. Zwiększono planowaną powierzchnię objęcia programami rolnośrodowiskowymi z 900 tys. ha w propozycji z października 2002 do 1 mln ha w dwóch kolejnych wersjach programu. Zmianie uległ również indykatywny budżet działania z 260 mln PLN w propozycji z marca do 277,5 mln PLN w wersji sierpniowej 2003. Jest to głównie wynikiem przyjęcia innych założeń do kalkulacji stawek. W propozycji marcowej wysokość płatności została obliczona na podstawie przeciętnych wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych w roku 1996, zaś w propozycji sierpniowej w latach 1995, 1996 i 1997. Żaden z 3. omawianych projektów nie podawał liczby potencjalnych beneficjentów, którzy mogliby, po spełnieniu warunków, uczestniczyć w programie.

Tabela 3. Założenia operacyjne KPR w ramach projektów PROW

	KPR-X'02	KPR-III'03	KPR-VIII'03
Indykatywny budżet działania (mln PLN)	bd	260	277,5
Powierzchnia planowana (tys. ha)	900	1000	1000
Liczba potencjalnych beneficjentów	bd	bd	bd

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

bd – brak danych



Działanie 4, zawierające Krajowy Program Rolnośrodowiskowy, obejmuje kilka przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, zwanych dalej pakietami rolnośrodowiskowymi. Pakiety rolnośrodowiskowe są związane z gospodarowaniem rolniczym ukierunkowanym na ochronę środowiska oraz zachowaniem zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich. Każdy pakiet posiada zestaw kilku ściśle sprecyzowanych wymogów, które wykraczają poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą (ZDPR) i nie pokrywają się z innymi instrumentami WPR.

Rolnik, który chce uczestniczyć w programie, musi złożyć wniosek wraz z planem rolnośrodowiskowym i załącznikami, między innymi z mapą działek opracowaną na wyrysie gospodarstwa z ewidencji gruntów rolnych. Plan obejmie obszar całego gospodarstwa rolnego i zostaną na nim wyznaczone działki rolne, na których będą realizowane określone pakiety rolnośrodowiskowe, w okresie 5 lat trwania planu. Wnioski rolnośrodowiskowe o przystąpienie do programu rolnośrodowiskowego będą przyjmowane przez właściwe, w stosunku do położenia siedziby gospodarstwa, biura terenowe Agencji Płatniczej przez cały rok i rozpatrywane dwa razy do roku, w terminach określonych w procedurach wdrożeniowych.

Opracowanie wniosku rolnośrodowiskowego wraz z planem rolnośrodowiskowym będzie wymagało udziału doradcy rolnego, który wykaze się odpowiednim przeszkoleniem w zakresie doradztwa rolnośrodowiskowego.

Minimalne zmiany założeń operacyjnych w stosunku do działania 4 skonfrontowane ze znaczącymi zmianami celów głównych KPR oraz zakresu działań programów rolnośrodowiskowych (w szczególności w propozycji z sierpnia 2003 r.) dały bardzo ciekawe wyniki.

5.1. Liczba i typ pakietów rolnośrodowiskowych

Reorientacja celów i zakresu działania programów rolnośrodowiskowych w naturalny sposób wpłynęła na liczbę typów i wariantów pakietów rolnośrodowiskowych, z których mogliby skorzystać rolnicy przystępując do programu. Zaskakującym jest jednak drastyczne ograniczenie liczby pakietów i wariantów przy zachowaniu minimalnych zmian założeń operacyjnych programu (tabela 4.).



Nieznane są motywy takiego działania, można jednak z dużym prawdopodobieństwem określić ich skutki. Będą one miały trojaki charakter:

1. Znacząco ulegnie ograniczeniu liczba możliwych wariantów wyboru działań, którymi mogą być zainteresowani rolnicy, przez co
2. Ulegnie zmniejszeniu liczba potencjalnych uczestników programów rolnośrodowiskowych, którzy zechcą przystąpić do programu, jednak, co ważniejsze, będą w stanie spełnić warunki uczestnictwa, co w efekcie spowoduje
3. Słabe zainteresowanie programami rolnośrodowiskowymi, w wyniku czego ich główna idea – ochrona przyrody – sprowadzi się do marginalnych działań.

Tabela 4. Zestawienie liczby programów, pakietów i wariantów w poszczególnych wersjach KPR.

Pakiet	KPR-X'02	KPR-III'03	KPR-VIII'03
Rolnictwo zrównoważone	2	2	1
Rolnictwo ekologiczne	8	8	8
Rolnictwo niskonakładowe	1	0	0
Łąki półnaturalne jednokośne	4	4	2
Łąki półnaturalne dwukośne	4	3	1
Pastwiska ekstensywne	5	4	0
Użytki przyrodnicze	2	2	0
Zadrzewienia śródpolne	3	3	0
Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich	4	4	17
Zachowanie lokalnych odmian roślin	2	2	0
Renaturyzacja łąk i pastwisk	2	2	0
Przeciwdziałanie erozji i zanieczyszczeniom wód	7	7	3
Tereny otwarte	2	1	0
Strefy buforowe	2	2	0
Sady	1	1	0
Uzupełniające	4	1	0
Liczba typów programów	4	5	3
Liczba pakietów	16	15	5
Liczba wariantów	53	67	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

Jak podkreślali sygnatariusze listu do Ministra Rolnictwa z dnia 29.07.2003 r. (Organizacje zajmujące się zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, śledzące prace nad przygotowaniem Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w szczególności w odniesieniu do działania 4 Programu Rolnośrodowiskowego) należy uważać, aby w procesie upraszczania nie zniknęły te działania, których wdrożenie mieć będzie kluczowe znaczenie dla zachowania wyjątkowo wysokich walorów przyrodniczych naszych terenów rolniczych.

5.2. Wysokość proponowanych płatności za pakiety rolnośrodowiskowe

Zgodnie z art. 24, pkt 1 Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999, płatności za poszczególne pakiety zostały ustalone w formie zryczałtowanej, przy uwzględnieniu następujących elementów:

- utracony dochód rolnika z tytułu ekstensyfikacji bądź zaniechania intensyfikacji;
- dodatkowy koszt wynikający z realizacji danego pakietu;
- potrzeba dodatkowej motywacji finansowej dla producenta rolnego nie wyższej niż 20% sumy utraconych dochodów i poniesionych kosztów.

Wysokość płatności została obliczona na podstawie uśrednionych danych ekonomicznych wyliczonych dla całego kraju, w przeliczeniu na 1 hektar powierzchni lub DJP na rok. Jako podstawę obliczeń przyjęto średnie standardowe nadwyżki bezpośrednie dla 1996 roku. W kalkulacji płatności wyeliminowano podwójne naliczanie płatności za te same wymagane praktyki rolnicze. Pomoc finansowa będzie wypłacana corocznie jako suma płatności za pakiety działań wdrażanych w gospodarstwie.

Porównanie dwóch projektów KPR z 2003: marcowego i sierpniowego na przykładzie pakietów systemowego (tabela 5.) oraz przyrodniczego (tabela 6.) pokazuje, iż przy wzroście budżetu i ograniczeniu wariantów lub nawet eliminacji poszczególnych pakietów nie obserwuje się praktycznie żadnego, poza wyjątkami, wzrostu wysokości płatności. Występujące na bardzo niskim poziomie płatności we wszystkich projektach, w porównaniu z płatnościami w innych państwach, zapewne nie zachęcą rolników, by partycypować w programie.

Tabela 5. Wysokość proponowanych płatności za pakiety systemowe

Pakiety i ich warianty		Płatności w PLN/ha	
		KPR III'03	KPR VIII'03
Rolnictwo zrównoważone	Rolnictwo zrównoważone podstawowe	170	170
	Rolnictwo zrównoważone o wielostronnej produkcji	200	0
Rolnictwo ekologiczne	Uprawy rolnicze w okresie przestawiania	590	590
	Uprawy rolnicze z certyfikatem	490	490
	Użytki zielone w okresie przestawiania	200	200
	Użytki zielone z certyfikatem	170	170
	Uprawy warzywnicze w okresie przestawiania	1000	1000
	Uprawy warzywnicze z certyfikatem	800	800
	Uprawy sadownicze i plantacje jagodowe w okresie przestawiania	1200	1500
	Uprawy sadownicze i plantacje jagodowe z certyfikatem	1000	1100

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

Tabela 6. Wysokość proponowanych stawek płatności za pakiety przyrodnicze

Pakiety i ich warianty		Płatności w PLN/ha	
		KPR III'03	KPR VIII'03
Łąki półnaturalne jednokośne	Łąki bagienne wykaszane sporadycznie	530	wykaszanie ręczne – 1060
	Łąki bagienne wykaszane raz na rok	1060	0
	Łąki wilgotne trzęślicowe	430	wykaszanie mechaniczne – 430
	Łąki ciepłolubne	540	
Łąki półnaturalne dwukośne	Łąki nizinne tradycyjnie użytkowane	800	610
	Łąki nizinne z opóźnionym koszeniem	680	0
	Łąki górskie	620	0
Pastwiska ekstensywne	Pastwiska na murawach ciepłolubnych	400	0
	Pastwiska nizinne wypas tradycyjny	360	0
	Pastwiska nizinne wypas regulowany	520	0
	Pastwiska górskie	560	
Użytki przyrodnicze	Torfowiska	600	0
	Szuwary i ziołorośla	220	0
Zadrzewienia śródpolne	Renowacja zadrzewień śródpolnych	100/100mb	0
	Nowe zadrzewienia śródpolne 1-rzędowe	80/100mb	0
	Nowe zadrzewienia śródpolne 2-rzędowe	180/100mb	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.

Odnosząc się do poszczególnych elementów analizy, należy zauważyć, iż:

1. Priorytet 2.2. PROW „Ochrona środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich” w ramach działania 4 nie został w pełni spełniony.
2. Ogólne cele KPR i zakres programów rolnośrodowiskowych wytyczony przez nie (w szczególności w propozycji z sierpnia 2003), nie są spójne z zewnętrznymi dokumentami odniesienia. Wewnętrzna spójność nie jest również zachowana, gdyż zarówno cele KPR, jak i zakres programów rolnośrodowiskowych wzajemnie nie wykluczają się a wspólnie nie wyczerpują się.
3. Najnowsza propozycja KPR nie odnosi się do rzeczywistych celów programów rolnośrodowiskowych. Zakłada jedynie cele przybliżone do programów rolnośrodowiskowych w UE.
4. Rezygnacja z pakietów ukierunkowanych na ochronę przyrody może spowodować bezpowrotną utratę tych zasobów w wyniku intensyfikacji produkcji oraz utratę unikalnych zasobów genowych.
5. Ograniczenie możliwości wyboru spośród wielu wariantów działań rolnośrodowiskowych oraz niski poziom stawek dotacji, w szczególności w części motywacyjnej, będą stanowiły bardzo dużą barierę udziału (dobrowolnego) rolników w programie.
6. Brak określenia liczby potencjalnych beneficjentów świadczyć może o niepełnej świadomości skutków zapisów odnośnie kryteriów koniecznych do spełnienia przez przyszłego uczestnika programu. Stanowią one drugą z poważnych barier ograniczających zainteresowanie tym instrumentem.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż przy niewłaściwie zdefiniowanych celach strategicznych, niespójnej strukturze, minimalnych zmianach założeń operacyjnych i zbyt daleko idących uproszczeniach poszczególnych działań w ramach Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego, mniej rolników będzie zainteresowanych i uprawnionych do skorzystania z tego instrumentu, co negatywnie wpłynie na skuteczność realizacji jego rzeczywistych celów.

Należy również pamiętać, iż zdobywanie przez Polskę jak najwcześniej doświadczeń we wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych przyczyni się do wzrostu absorpcji rosnących w przyszłości w UE środków dla rolników prowadzących tradycyjną gospodarkę rolną, gospodarujących na terenach przyrodniczo cennych i na obszarach o rozdrobnionym rolnictwie, gdzie nie ma możliwości uzyskiwania godziwych dochodów z działalności rolniczej.



Dokumenty odniesienia:

1. Projekt Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego, Działanie 4 w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 (materiał informacyjny), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002;
2. Program Rolnośrodowiskowy, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006 (drugi projekt), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, marzec 2003;
3. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006 (trzeci projekt – poprawiony), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, sierpień 2003;
4. Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej;
5. Rozporządzenie Rady 1750/99 WE z 23 maja 1999 r. wprowadzające szczegółowe zasady wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999.

Pozostałe publikacje:

- Liro A., „Rozwój obszarów wiejskich. Integracja ochrony przyrody z polityką rolną”; IUCN Poland, WWF, Warszawa 2001;
- Wójcik B., „Programy, które będą podstawą wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i restrukturyzacji rolnictwa”; Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, luty 2003.

Internet:

- www.minrol.gov.pl
- www.oekolandbau.de
- www.oepul.at

Tabela 1. Cele projektów KPR i Rozporządzenia Rady WE 1257/99	14
Tabela 2. Zakres programów rolnośrodowiskowych w projektach KPR.....	15
Tabela 3. Założenia operacyjne KPR w ramach projektów PROW	16
Tabela 4. Zestawienie liczby programów, pakietów i wariantów w poszczególnych wersjach KPR	18
Tabela 5. Wysokość proponowanych płatności za pakiety systemowe	19
Tabela 6. Wysokość proponowanych stawek płatności za pakiety przyrodnicze	19



Typ	Pakiet	Wariant	Projekty KPR		
			X'02	III'03	VIII'03
Systemowe	Rolnictwo zrównoważone	Rolnictwo zrównoważone podstawowe	+	+	+
		Rolnictwo zrównoważone o wielostronnej produkcji	+	+	-
	Rolnictwo ekologiczne	Uprawy rolnicze bez certyfikatu	+	-	+
		Uprawy rolnicze z certyfikatem	+	+	+
		Uprawy rolnicze w okresie przestawiania	-	+	-
		Użytki zielone bez certyfikatu	+	-	+
		Użytki zielone w okresie przestawiania	-	+	-
		Użytki zielone z certyfikatem	+	+	+
		Uprawy warzywnicze bez certyfikatu	+	-	-
		Uprawy warzywnicze w okresie przestawiania	-	+	-
		Uprawy warzywnicze z certyfikatem	+	+	+
		Uprawy sadownicze i plantacje jagodowe bez certyfikatu	+	-	+
	Uprawy sadownicze i plantacje jagodowe w okresie przestawiania	-	+	-	
	Uprawy sadownicze i plantacje jagodowe z certyfikatem	+	+	+	
	Rolnictwo niskonakładowe	Rolnictwo niskonakładowe	+	-	-
Przyrodnicze	Łąki półnaturalne jednokośne	Łąki bagienne wykaszane sporadycznie	+	+	Ręcznie
		Łąki bagienne wykaszane raz na rok	+	+	
		Łąki wilgotne trzęślicowe	+	+	Mechanicznie
		Łąki ciepłolubne	+	+	
	Łąki półnaturalne dwukośne	Łąki nizinne tradycyjnie użytkowane	+	+	+
		Łąki nizinne z opóźnionym koszeniem	+	+	
		Łąki górskie	-	+	
		Łąki górskie: 350–600 m n.p.m.	+	-	
		Łąki górskie: powyżej 600 m n.p.m.	+	-	
	Pastwiska ekstensywne	Pastwiska na murawach ciepłolubnych	+	+	-
		Pastwiska nizinne wypas tradycyjny	+	+	
		Pastwiska nizinne wypas regulowany	+	+	
		Pastwiska górskie	-	+	
		Pastwiska górskie: 350–600 m n.p.m.	+	-	
		Pastwiska górskie: powyżej 600 m n.p.m.	+	-	
Użytki przyrodnicze Zadrzewienia śródpolne	Torfowiska	+	+	-	
	Szuwary i ziołorośla	+	+		
	Renowacja zadrzewień śródpolnych	+	+	-	
	Nowe zadrzewienia śródpolne 1-rzędowe	+	+		
	Nowe zadrzewienia śródpolne 2-rzędowe	+	+		

Ochrona zasobów genetycznych	Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich	Bydło polskie czerwone	+	+	+
		Konik polski	+	+	+
		Koń huculski	+	+	+
		Owce (różne rasy)	+	+	+
	Zachowanie lokalnych odmian roślin	Produkcja lokalnych odmian uprawnych	+	+	-
		Produkcja nasienna lokalnych odmian uprawnych	+	+	
Środowiskowe	Renaturyzacja łąk i pastwisk	Przekształcenie łąk uprawnych na łąki półnaturalne	+	+	-
		Przekształcenie pola ornego w TUZ – z siewem traw	+	+	
	Przeciwdziałanie erozji i zanieczyszczeniom wód	Wsiewki poplonowe	+	+	+
		Zielone pola – międzyplon ozimy	+	+	+
		Zielone pola – międzyplon ścierniskowy (mulcz)	+	+	+
		Zielony ugór – na gruntach uprawianych	+	+	-
		Zielony ugór – na gruntach zaniedbanych	+	+	-
		Ochrona gruntów narażonych na erozję	+	+	-
	Tereny otwarte	Ochrona gruntów narażonych na erozję poprzez wprowadzanie roślinności strukturotwórczej	+	+	-
		Przywrócenie terenów otwartych	+	-	-
	Strefy buforowe	Utrzymanie terenów otwartych	+	+	
		Strefy buforowe i miedze śródpolne – 2m (100 mb)	+	+	-
	Sady	Strefy buforowe i miedze śródpolne – 5m (100 mb)	+	+	
		Sady tradycyjne	+	+	-
Uzupełniające	Usuwanie roślinności inwazyjnej	+	+	-	
	Rekompensata kosztów użytkowania odległych łąk i pastwisk	+	-		
	Wapnowanie	+	-		
	Dni otwartych drzewi	+	-		

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów odniesienia.