

ANNA LIRO

PROGRAMY ROLNOŚRODOWISKOWE I ZALESIENIA W POLITYCE POLSKIEJ

1. Miejsce rolnictwa w polityce rozwoju zrównoważonego kraju

Rolnictwo jest głównym użytkownikiem polskiej przestrzeni ekologicznej i jej podstawowych zasobów – ziemi, wody i powietrza. Gospodarka rolna oddziałuje na jakość tej przestrzeni w sposób korzystny przez urozmaicanie struktury krajobrazów, umiarkowane użytkowanie zasobów ziemi oraz sprzyjanie zachowaniu różnorodności genetycznej gatunków hodowlanych, a także bogactwa dzikiej przyrody. Niemniej jednak sektor rolny jest poważnym źródłem zanieczyszczeń i różnych form degradacji środowiska, powoduje pogarszanie się warunków życia mieszkańców wsi i prowadzenia gospodarki rolnej. Obszary rolnicze w Polsce są zróżnicowane pod względem geograficznym, demograficznym, poziomu rozwoju rolnictwa, stanu zagrożenia środowiska i działań ochronnych.

Polskie rolnictwo przygotowuje się do integracji z Unią Europejską, która przyspieszy proces jakościowych przemian w rolnictwie. Proces ten może spowodować dalszą polaryzację obszarów wiejskich. Na części tych obszarów będzie intensyfikowana produkcja rolnicza; będą w związku z tym narastać niekorzystne zjawiska, jak: zubożenie różnorodności krajobrazowej i biologicznej, skażenie wód, degradacja gleb. Na innych obszarach mogą pogłębiać się zjawiska marginalizacji gospodarki rolnej. Strategia rozwoju zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich powinna dążyć do wyrównywania rozwoju w poszczególnych regionach, z zachowaniem ich specyficznych wartości przyrodniczych i kulturowych. Sposób prowadzenia działań dostosowawczych określi rolę polskiej przestrzeni produkcyjnej w powiększonej Unii Europejskiej i zdecyduje, jaki model rozwoju zrównoważonego będziemy realizować w perspektywie 2025 r.

Kluczową sprawą przemian w obszarze rolnictwa jest wynegocjowanie korzystnych dla Polski warunków akcesji i następnie umiejętne wykorzystanie instrumentów finansowych, prawnych i edukacyjnych Unii Europejskiej w dążeniu do:

- zachowania walorów środowiska przyrodniczego i łagodzenia negatywnych skutków intensyfikacji produkcji rolniczej;
- podnoszenia jakości żywności i higienicznych standardów produkcji żywności;
- wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich;
- zapewnienia godziwych warunków życia ludności wiejskiej.

Problem ograniczenia wpływu rolnictwa na środowisko stał się więc istotnym elementem polityki Unii Europejskiej. Regulacje prawne sprzyjające wdrażaniu metod produkcji rolniczej uwzględniające wymogi ochrony rozpoczęły się od *Rozporządzenia 797/85* (ustanowiono obszary o wrażliwym środowisku *Environmentally Sensitive Areas*). Następnie trendy te były kontynuowane w reformie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w 1992 r., która przyniosła szerokie działania rolnośrodowiskowe (*Rozporządzenie 2078/92*) i zalesienia gruntów rolnych (*Rozporządzenie 2080/92*). Kolejna reforma WPR, tzw. Agenda 2000 przyczyniła się włączenia działań rolnośrodowiskowych do planowania rozwoju obszarów wiejskich (*Rozporządzenia 1257/99* i *1750/99*) jako jedyny instrument obowiązujący wszystkie kraje członkowskie UE. W efekcie tej polityki Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej (EAGGF) przechodzi z subsydiowania intensywnego rolnictwa w kierunku płatności rolnośrodowiskowych gwarantujących ochronę „kapitału naturalnego” (różnorodność biologiczna, mozaikowa struktura krajobrazu, elementy kultury ludowej) zachowanego przez kolejne pokolenia użytkowników przestrzeni rolniczej.

2. Dotychczasowe działania na rzecz kształtowania polityki rozwoju zrównoważonego

W resorcie rolnictwa w ostatnim czasie zostały opracowane dokumenty, w których określono cele i założenia polityki państwa w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w ciągu najbliższych i kolejnych lat. Dokumenty te są podstawą formułowania priorytetów działań dostosowawczych do integracji z Unią Europejską, określania kierunków wykorzystywania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. Do kluczowych należy zaliczyć:

- *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa* (ostatnia aktualizacja w 2000 r.), w którym określono priorytetowe działania dostosowawcze w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Priorytetowe znaczenie nadano działaniom na rzecz ochrony środowiska, tworzenia systemu gwarantującego wysoką jakość i bezpieczeństwo żywności, przekształcenia struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich.
- *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* (lipiec 1999), w którym najpełniej jak dotychczas odzwierciedlono założenia rozwoju zrównoważonego, wskazując na konieczność integrowania rozwoju gospodarczego i społecznego z aktywną ochroną środowiska.
- *Program operacyjny dla Polski SAPARD* (marzec 2000), określający sposób wykorzystania środków przedakcesyjnych na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2000–2006. Założono, że realizacja wszystkich proponowanych środków działania musi uwzględniać określone wymogi ochrony środowiska i normy sanitarne. Główne środki działania wskazane w programie to: poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, w tym zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska azotanami, poprawa infrastruktury wiejskiej i różnicowanie działalności gospodarczej.

Realizacja tych celów wiąże się z przygotowaniem i wdrażaniem wieloletnich programów rolnośrodowiskowych, strefowych i horyzontalnych, skierowanych do:

- rolników prowadzących zabiegi rolnicze podporządkowane zachowaniu wysokich walorów przyrodniczych i kulturowych obszarów rolniczych;
- rolników podejmujących działania służące ograniczeniu zanieczyszczenia wód i erozji, rozwojowi małej retencji i wzbogaceniu struktury krajobrazu (np. zadrzewienia śródpolne);
- rolników hodujących ginące rasy zwierząt gospodarskich i uprawiających ginące odmiany roślin uprawnych;
- gospodarstw ekologicznych lub gospodarstw stosujących integrowane metody produkcji owoców i warzyw;
- rolników stosujących zasady kodeksu dobrej praktyki rolniczej (wymóg wdrażania dyrektywy azotanowej); kodeks dobrej praktyki rolniczej to zbiór zasad, nakazów i zakazów dotyczących agrotechniki, nawożenia, regulacji stosunków wodnych, organizacji gospodarstwa itd., które mają prowadzić do ograniczenia stopnia degradacji wody, powietrza i gleby rolnej.

Kluczowe znaczenie ma także wspieranie zalesień gruntów rolniczych, które zapewnią alternatywne wykorzystanie gruntów rolnych o niskim potencjale produkcyjnym, zmniejszenie zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego gazami szklarniowymi (CO₂), stworzy alternatywne źródła dochodów i dodatkowe miejsca pracy. Krajowy Program Zwiększania Lesistości zakłada zalesienie 700 tys. ha do 2020 r. (14 tys. ha rocznie).

3. Ramy prawne programów rolnośrodowiskowych

Celem programów rolnośrodowiskowych jest udzielanie wsparcia finansowego rolnikom, którzy dobrowolnie zobowiązują się do ekstensywnej produkcji rolniczej i specjalnych zabiegów ochronnych, zapewniających w znacznym stopniu poprawę środowiska przyrodniczego i zachowanie zasobów kulturowych obszarów wiejskich. W efekcie praca rolnika, dotychczas kojarzona głównie z produkcją żywności i surowca włókienniczego, nabiera nowego znaczenia. Zadaniem rolnika, równie ważnym jak wytwarzanie żywności jest zachowanie lub kreowanie nowych wartości przyrodniczych, jednym słowem – „produkcja przyrody”. Płatności z tego tytułu mają równoważyć utracone dochody w wyniku przestawienia gospodarki na ekstensywne metody produkcji rolniczej, a także zrekompensować dodatkowe koszty. Przewidziana jest także możliwość zastosowania zachęty finansowej w celu zwiększenia np. atrakcyjności programu w pewnych regionach.

Programy rolno-środowiskowe są wdrażane od 1993 r. w Unii Europejskiej, obecnie na mocy dwóch rozporządzeń:

- *Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 z 17 maja 1999 r. o rozwoju obszarów wiejskich,*
- *Rozporządzenia Rady (WE) 1750/1999 z 23 lipca 1999 r. wprowadzającego szczegółowe zasady wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999.*

Rozporządzenia te określają główne cele programów, wskazują, kto może w nich uczestniczyć, definiują szczegółowe warunki realizacji, zasady kalkulacji płatności i wysokość stawek, czyli ramy programów rolnośrodowiskowych, które są obowiązujące we wszystkich krajach członkowskich.

W artykule 22 rozporządzenia zdefiniowano 5 celów realizacji programów rolnośrodowiskowych, zgodnie z którymi wsparcie finansowe będzie obejmować:

- sposoby użytkowania gruntów rolnych zgodne z ochroną i przywracaniem wartości środowiska przyrodniczego i struktury krajobrazu, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności zasobów genetycznych;
- ekstensyfikację działalności rolniczej i zachowanie ekstensywnej gospodarki pastwiskowej;
- ochronę wszystkich walorów przyrodniczych terenów rolnych, które są zagrożone;
- utrzymanie krajobrazów i historycznych cech obszarów rolniczych;
- tworzenie planów ochrony środowiska w działalności rolniczej.

Kraje członkowskie muszą stosować programy rolnośrodowiskowe. Natomiast koncepcja programu i jego szczegółowe rozwiązania (wybór celów, kryteria klasyfikacji, warunki uczestnictwa, poziom płatności) mogą być dowolne, pod warunkiem że odzwierciedlają: (a) zróżnicowaną sytuację geograficzną, (b) walory przyrodnicze, (c) strukturę obszarów wiejskich, (d) sytuację ekonomiczną gospodarstw i typ gospodarki rolniczej. Działania rolnośrodowiskowe mogą być ograniczone do wybranych stref (tzw. programy strefowe) lub obejmować cały kraj (programy horyzontalne). Obydwa typy programów są stosowane w Unii Europejskiej, częściej jednak kraje decydują się na programy strefowe.

Program lub programy opracowane w poszczególnych krajach lub regionach (np. w Niemczech każdy land opracowuje swój niezależny program) są przedmiotem oceny, a następnie negocjacji z Komisją Europejską, która zatwierdza każdy program z osobna.

Odpowiedzialność za ich wdrażanie ciąży na administracji rolnej państwa członkowskiego, przy czym niezbędna jest bliska współpraca z resortem ochrony środowiska na wszystkich etapach tworzenia programów, ich wdrażania, monitoringu i oceny. W proces wdrażania programów zaangażowane są odpowiednie organy administracji rolnej państwa członkowskiego, m.in.:

- agencje płatnicze pracujące na rzecz Ministerstwa Rolnictwa ze swoimi służbami kontrolnymi i monitorującymi efekty środowiskowe wdrażania programów, które przyjmują wnioski, sprawdzają ich poprawność, zatwierdzają wypłaty;
- służby doradcze państwowe i prywatne, na których ciąży przywilej pomagania rolnikom w przygotowaniu wniosków oraz opracowanie indywidualnych programów dla gospodarstwa;
- organizacje niezależne o profilu przyrodniczym wspomagające służby doradcze.

System płatności

Płatności wypłacane rolnikom mają równoważyć utracone dochody w wyniku przestawienia gospodarki na ekstensywne metody produkcji rolniczej i zrekompensować dodatkowo poniesione koszty. Dopuszcza się także możliwość szacowania kosztów przywrócenia rolnictwa na ziemiach odłogowanych ze względów ekonomicznych oraz przywracania zanikających tradycyjnych praktyk rolniczych. Przewidziana jest także możliwość zastosowania zachęty finansowej w celu zwiększenia np. atrakcyjności programu w pewnych regionach, ale nie może ona przekroczyć 20% utraconych dochodów i poniesionych kosztów dodatkowych.

Kalkulacja płatności powinna być tak przeprowadzona, żeby nie przeplącić, a jednocześnie dawać rolnikowi poczucie uczciwego wynagrodzenia. Podczas decydowania o tytułach płatności obowiązuje istotna zasada, że mogą być one udzielane tylko za te działania, które wykraczają poza podstawowe zasady dobrej praktyki rolniczej. System płatności nie ma zastosowania tam, gdzie obowiązują ograniczenia wynikające z prawa krajowego, np. jeżeli na terenie obszaru chronionego wprowadzono limit lub zakaz stosowania nawozów, nie można rekompensować utraty dochodu przez programy rolnośrodowiskowe.

Płatności odnoszone są do hektara powierzchni użytków rolnych, na których stosowane są określone praktyki rolnicze. Tylko w przypadku lokalnych ginących ras zwierząt hodowlanych możliwa jest płatność za każdą dużą sztukę.

Rozporządzenie 1257/1999 nie określa stawek płatności dla rolników biorących udział w programach, wyznacza tylko górny limit stawek i zasady ich obliczania (rzeczywiście lub potencjalnie utracony dochód, dodatkowo poniesione koszty oraz, w uzasadnionych przypadkach, dodatkowa zachęta ekonomiczna). Maksymalne kwoty płatności w przeliczeniu na 1 hektar przyjmują następujące wartości:

- dla jednorocznych upraw – 600 euro (2400 PLN);
- dla wyspecjalizowanych wieloletnich upraw – 900 euro (3600 PLN);
- dla innych upraw – 450 euro (1800 PLN).

Każde państwo członkowskie określa swoje stawki płatności za poszczególne działania lub pakiety działań, a Komisja Europejska sprawdza poprawność obliczenia stawek w trakcie negocjowania programów.

Koszty wdrażania programów są współfinansowane przez budżet UE (Fundusz Rolny Sekcji Gwarancji i Orientacji, EAGGF)

według zasady, że na obszarach zaliczonych do celu 1 udział środków unijnych wynosi 75%, na pozostałych zaś obszarach 50%. Polskie programy będą w większym stopniu finansowane przez UE.

Istotnym elementem całego systemu wdrażania programów jest kontrola poprawności wywiązywania się rolników z umów kontraktowych. Dlatego w rozporządzeniu znalazł się warunek, że proponowane działania, zwłaszcza w zakresie ograniczania stosowania nawozów i środków ochrony roślin, muszą być mieralne pod względem technicznym i ekonomicznym. Ponieważ płatności rolnośrodowiskowe należą do typu płatności bezpośrednich, ich kontrola jest realizowana przez Zintegrowany System Kontroli w Rolnictwie (IACS), który dysponuje odpowiednią bazą danych przestrzennych. Sprawdzana jest powierzchnia użytków rolnych, zakres zrealizowanych niektórych działań (odłogowana powierzchnia pól, wykonane zadrzewienia). W trakcie realizacji programu minimum 5% jego uczestników powinno być poddawanych systemowej kontroli (w wielu krajach podniesiono próg wymaganych kontroli). Ma to na celu zapewnienie wysokiej jakości usług realizowanych przez rolników. Wybór gospodarstw jest poprzedzony analizą ryzyka, mającą na celu wyłonienie gospodarstwa, w którym popełniane są błędy. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości rolnik traci przyznane mu płatności lub musi zwrócić już wypłacone pieniądze, na ogół razem z odsetkami.

System sankcji karnych i odwołań jest wpisany w procedury realizacji programów. Innym ważnym elementem programu jest monitoring efektów środowiskowych, który pozwala oceniać skuteczność programów. Dużo trudności sprawia dobór trafnych wskaźników. Są to wskaźniki, które opisują bilans biogenów na poziomie gospodarstwa, pozostałość pestycydów, strukturę agrarną użytków rolnych, zagęszczenie różnych dzikich gatunków, zmianę dochodu itd. Chociaż na ogół wyspecjalizowane służby są odpowiedzialne za te działania, rolnicy mogą być zobowiązani do zbierania pewnych informacji, np. w zakresie śledzenia zmian liczebności gatunków wskaźnikowych. System kontroli i monitoringu jest systematycznie udoskonalany.

Efekty wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w Unii Europejskiej

Wszystkie państwa członkowskie UE opracowały i realizują 160 różnych programów ochrony środowiska w rolnictwie. Do połowy roku budżetowego 1998 podpisano z rolnikami 6 774 mln umów (nie

uwzględniono danych z Niemiec), obejmując tym samym 13,4% wszystkich gospodarstw rolnych i osób zatrudnionych w rolnictwie Unii Europejskiej. Program rolnośrodowiskowy realizuje co siódme gospodarstwo rolne UE. Umowy objęły ponad 27 mln hektarów, czyli 19,5% użytków rolnych piętnastki.

Między krajami istnieje ogromne zróżnicowanie co do skali realizacji programów. W krajach ostatnio przyłączonych do UE udział gospodarstw rolnych w programach jest dużo wyższy (powyżej 50% średniej UE) niż średnia w krajach o dłuższym stażu członkowskim (EU-11). W Finlandii programami objęto ok. 87% powierzchni użytków rolnych, w Austrii 68%, ale we Francji i Irlandii już tylko 23 i 24%, natomiast w Belgii, Grecji i Holandii mniej niż 2%. Powodem takiego zróżnicowania jest innowacyjny charakter samych programów rolnośrodowiskowych, ich złożoność, problemy wynikające z braku przygotowania służb administracyjnych, różne ustawienie priorytetów w poszczególnych krajach, brak dostatecznych środków finansowych na współfinansowanie programów, różnice kulturowe.

W 1998 r. wydatki na programy rolnośrodowiskowe stanowiły 4% budżetu rolnego UE (czyli tyle, co wydatki na sektor owczarski czy sektor owoców i warzyw). Podobna skala wydatków została utrzymana w obowiązującym planie budżetowym na lata 2000–2006 mimo nacisków organizacji ekologicznych domagających się ich zwiększenia. Średni poziom płatności wyniósł jak dotąd 99 ECU/ha przy dużej rozpiętości świadczeń w poszczególnych krajach, np. w Wielkiej Brytanii 42 ECU/ha, a we Włoszech ponad 250 ECU/ha. Największe sumy przeznaczono na realizację programów rolnośrodowiskowych w Niemczech i Austrii.

4. Zakres stosowanych instrumentów rolnośrodowiskowych w Polsce

W Polsce nie obowiązuje system dotowania ochrony środowiska w rolnictwie ukształtowany na wzór programów rolnośrodowiskowych krajów Unii Europejskiej. Niemniej jednak wdrażane są pewne instrumenty finansowe zbliżone do wymogów określonych w *Rozporządzeniu 1257/99*, które przyczyniają się do promowania działań związanych z metodami produkcji rolniczej przyjaznej środowisku. Działania te wiążą się głównie z:

- utrzymywaniem odpowiedniego pogłowia rodzimych ras zwierząt gospodarskich,

- rozwojem rolnictwa ekologicznego,
- poradnictwem w zakresie stosowania odpowiednich dawek nawozów i środków ochrony roślin.

Dotacje na rzecz tych działań regulowane są rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 19 kwietnia 1999 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz.U. nr 33, poz. 318) oraz ustawą budżetową. W MRiRW, przy współpracy z MOŚZNiL od dwóch lat prowadzone są prace mające na celu opracowanie założeń i zasad wdrażania programów rolnośrodowiskowych zgodnie z harmonogramem ujętym w *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa*.

Ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich

Ochrona większości ras rodzimych, polegająca na wspomaganiu finansowym stad zachowawczych i stad rezerwy genetycznej, realizowana jest od wielu lat ze środków przeznaczonych na dotacje dla rolnictwa. Tytuły i stawki dotacji są corocznie ustalane rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dotacjami objętych jest ponad 50 różnych ras zwierząt (więcej niż w Unii Europejskiej), jednak dotyczą one mniejszej liczby pogłowia. Wynika to m.in. z tego, że z pomocy finansowej korzystają głównie instytucje państwowe (instytuty badawczo-resortowe, uczelnie, stacje hodowlane). Udział prywatnych hodowców jest mały. W przeciwieństwie do wymogów Unii Europejskiej program polski nie ma wieloletniego budżetu, przez co stawki dotacji ustalane są corocznie.

Stawki dotacji wahają się np. od 1000 zł na bydło do ok. 55 zł na drób. Dotacje pozwalają pokryć tylko część kosztów utrzymania zwierząt, zwykle od 30 do 50%.

Promocja rozwoju rolnictwa ekologicznego

Rozwój rolnictwa ekologicznego napotyka w Polsce na pewne przeszkody wynikające głównie z braku odpowiedniego ustawodawstwa regulującego zasady funkcjonowania gospodarstw ekologicznych oraz system kontroli iertyfikacji zgodny z wymogami UE. Niedługo powinna zostać uchwalona *Ustawa o rolnictwie ekologicznym*.

Liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce w latach 1995–1997 spadała i zajmowała powierzchnię ok. 0,03% kraju. Obecnie sytuacja rolnictwa ekologicznego wyraźnie się poprawiła w wyniku wprowadzenia

od 1998 r. systemu dotacji do hektara uprawy ekologicznej. Przewiduje się, że liczba gospodarstw wzrośnie dziesięciokrotnie do 2009 r. i obejmie 1,5% powierzchni kraju. Liczbę gospodarstw ekologicznych szacuje się obecnie na ok. 550. Obejmują one 11 000 ha gruntów rolnych. Dotacje obejmują gospodarstwa w drugim roku przestawiania na system produkcji ekologicznej oraz gospodarstwa mające atesty organizacji producentów ekologicznych Ekoland i Polskiego Towarzystwa Rolników Ekologicznych (PTRE). Stawki dotacji, które przeliczane są na hektar powierzchni, zostały zróżnicowane w zależności od typu uprawy. W drugim roku dotowania podniesiono stawki dotacji do wysokości średnio 500 PLN na hektar gruntów. Dotacje są przyznawane gospodarstwom do powierzchni 100 ha w pełnej wysokości. Rolnicy mogą również ubiegać się o dofinansowanie kosztów badań kontrolnych.

Doradztwo rolnicze

Dofinansowywane są prace w zakresie badania gleb na potrzeby doradztwa chemicznego, analizy gleby na zawartość zanieczyszczeń i analizy poziomu azotanów w wodzie, kontroli żyzności gleb itd. Dotowane są koszty poboru i analizy próbki wykonywane na rzecz rolnika. Stawki dotacji wahają się od 8 do 500 zł w zależności od typu analizy chemicznej. Budżet przeznaczony na ten cel wynosi ok. 8 mln zł. Rocznie wykonywanych jest ok. 400 tys. analiz. Świadczeniem usług w tym zakresie zajmuje się 17 regionalnych stacji chemiczno-rolniczych.

5. Programy rolnośrodowiskowe w okresie przedakcesyjnym

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przy współpracy z Ministerstwem Środowiska prowadzone są prace mające na celu przygotowanie założeń i zasad wdrażania programów rolnośrodowiskowych. W Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa zadanie to ma rangę priorytetu średniookresowego. Dotacje celowe dla rolników wdrażających programy rolnośrodowiskowe zostały uwidocznione w strategicznym dokumencie *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. Dokument ten określa podstawowe założenia dla polskiego programu operacyjnego rozwoju obszarów wiejskich SAPARD. Założono, że programy rolnośrodowiskowe będą opracowane do 2001 r. w formie ustawy, tak aby zapewnić im odpo-

wiednią procedurę i stały system finansowania. Dostosowanie do wymogów prawa unijnego ma przebiegać etapowo: początkowo obejmie fazę prac koncepcyjnych, następnie wdrożeń pilotowych i prac legislacyjnych, zakończonych przyjęciem ustawy.

Docelowo przewiduje się realizację czterech programów rolnodowiskowych w Polsce, które w pierwszej fazie wdrażania powinny objąć co najmniej 10% powierzchni użytków rolnych. Są to następujące programy:

- Program ochrony różnorodności biologicznej, który obejmie wyznaczone obszary o wysokich walorach przyrodniczych (obszary chronione, proponowane ostoje sieci NATURA 2000 i in.). Jednym z proponowanych działań będzie kontynuacja programów zachowawczych w zakresie ochrony tradycyjnych odmian roślin uprawnych i chowu rodzimych ras zwierząt gospodarskich.
- Program ochrony środowiska mający na celu poprawę struktury krajobrazu ekologicznego obszarów wiejskich, ochronę wód przed zanieczyszczeniem biogenami, przeciwdziałanie zjawiskom erozyjnym itd.
- Program wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego.
- Programy edukacyjne, projekty demonstracyjne.

W okresie przedakcesyjnym przeprowadzone zostaną projekty pilotażowe, finansowane ze środków programu SAPARD, służące przetestowaniu rozwiązań, które będą stosowane w przyszłości. Sprawdzone zostaną także procedury administracyjne i kryteria zatwierdzania kontraktów do realizacji oraz przeszkoleni zostaną przedstawiciele instytucji wdrażających na poziomie krajowym i wojewódzkim. Programy pilotażowe będą przeprowadzone na powierzchni ok. 30 tys. ha w dwóch różnych regionach kraju – woj. warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Ponadto wybrano dwa dodatkowe obszary mające status międzynarodowy ze względu na ostoje ptaków, jakie tworzą parki narodowe położone w dolinie Biebrzy i Narwi oraz rezerwat Słोński. Ze wstępnych wyliczeń wynika, że średnia płatność do ha wyniesie ok. 500 PLN (120 euro). Beneficjentami programów będzie grupa ok. 3500 rolników.

W ramach programu pilotowego proponuje się następujące schematy działania:

- zachowanie łąk i pastwisk o wysokich walorach przyrodniczych,
- zachowanie i kształtowanie struktury krajobrazów wiejskich.

W ramach pierwszego schematu działania rolnicy będą zobowiązani np. do przestrzegania kodeksu dobrej praktyki rolniczej, zmiany poziomu nawożenia, konwersji gruntów ornych na użytki zielone, opóź-

niania terminów pokosów i kontroli wypasów w celu ochrony stanowisk lęgowych ptaków i miejscowej flory, usuwania zarośli i krzewów tam, gdzie zaszła niepożądana sukcesja oraz chowu lokalnych ras zwierząt gospodarskich. Program zachowania i kształtowania struktury krajobrazów wiejskich, poza ograniczeniami w użyciu nawozów i środków ochrony roślin, zakłada także takie działania, jak: zakładanie i utrzymywanie użytków ekologicznych, strefy buforowe wzdłuż cieków wodnych, pielęgnację i zakładanie zadrzewień śródpolnych lub żywopłotów.

Realizacja programów będzie się wiązać z różnymi formami pomocy technicznej i z projektem PHARE 2000 *Budowa instytucji do wdrażania programów rolnośrodowiskowych zalesieniowych*, której celem jest wyszkolenie grupy doradców, opracowanie odpowiednich materiałów szkoleniowych i informacyjnych, przygotowanie planów działania dla rolników chcących uczestniczyć w programach, przeprowadzenie warsztatów szkoleniowych dla rolników, administracji, organizacji rolniczych w całym kraju.

6. Zalesienia gruntów rolnych w Unii Europejskiej

Programy, których celem było zalesianie gruntów rolnych, zaczęto realizować w UE od 1992 r. jako jeden ze środków towarzyszących WPR razem z programami rolnośrodowiskowymi i rentami strukturalnymi w rolnictwie. W latach 1993–1999 zalesianie gruntów porolnych było obowiązkowe i wykonywano je zgodnie z *Rozporządzeniem Rady EWG 2080/92*. W tym okresie zalesiono ponad pół miliona hektarów użytków rolnych UE. Na skutek ostatnio przeprowadzonej reformy WPR (Agenda 2000), instrumenty finansowe w zakresie zwiększania lesistości zostały włączone do *Rozporządzenia Rady (WE) 1257/99*, które integruje różne instrumenty rozwoju obszarów wiejskich. Od tej pory zamiana gruntów rolnych na leśne zmieniła swój status. Kraje członkowskie nie muszą, ale mogą je wdrażać.

Program dotowania zalesień zgodnie z *Rozporządzeniem 1257/1999* ma następujące cele:

- podtrzymanie zrównoważonej gospodarki leśnej i rozwój leśnictwa;
- utrzymanie i poprawa stanu zasobów leśnych;
- powiększenie obszarów leśnych.

Każdy kraj członkowski UE może, uwzględniając zasady i uwarunkowania określone w rozporządzeniu, opracować własny program zalesieniowy, który jest następnie negocjowany z Komisją Europejską.

Warunki uczestnictwa

Programy zalesieniowe są programami wieloletnimi i muszą mieć odniesienie do strategii zalesieniowej danego kraju członkowskiego. Rolnicy podejmują dobrowolną decyzję co do wyłączenia części swoich gruntów spod uprawy i zalesienia ich. Jest to decyzja praktycznie nieodwracalna, ponieważ grunty raz zalesione muszą być po wycięciu drzew ponownie zalesiane. Na prace zalesieniowe i działania służące poprawie gospodarowania terenami leśnymi są przyznawane płatności. Aby zakwalifikować się do otrzymania pomocy finansowej, rolnicy muszą spełniać określone warunki uczestnictwa w programach, np. gospodarowanie zgodnie z krajowymi standardami ochrony środowiska czy stosowanie dobrych praktyk związanych z gospodarką leśną. Wsparciem jest roczna premia przeliczana na hektar zalesionych gruntów adekwatnie do poniesionych kosztów.

Beneficjentami programów są przede wszystkim właściciele gruntów rolnych: rolnicy, dzierżawcy lub ich stowarzyszenia. Państwowe instytucje mogą korzystać z pomocy oferowanej w programach w bardzo ograniczonym zakresie; pomoc sprowadza się do finansowania prac zalesieniowych na obszarach dotkniętych klęską żywiołową i prac przeciwpożarowych. Każdy kraj członkowski w swojej propozycji programowej musi ściśle określić grupę docelowych uczestników kierując się krajowymi priorytetami.

Rozporządzenie 1257/99 przewiduje pomoc w zakresie sfinansowania:

- kosztów nasadzenia drzew;
- kosztów pielęgnowania i ochrony nowych zalesień przez pięć lat płatnych corocznie;
- rekompensowania utraconych dochodów z tytułu wyłączenia części gruntów pod zalesienia do 20 lat, w formie corocznej premii za każdy hektar wyłączony spod uprawy ziemi.

Rolnicy mogą się ponadto ubiegać o jednorazowe granaty na wykonywanie cięć pielęgnacyjnych, wyręb w dojrzałych drzewostanach, budowę dróg leśnych, modernizację tartaków i lokalnego przetwórstwa drzewnego. Plantacje drzew choinkowych, ze względu na bardzo dochodowy charakter, nie mogą być brane pod uwagę podczas ubiegania się o dotacje.

W *Rozporządzeniu 1257/1999* wypunktowano, że wsparcie finansowe może być przyznawane na zalesienia pod warunkiem dostosowania struktury drzewostanu do lokalnych wymagań siedliskowych.

Programy zalesieniowe, podobnie jak programy rolnośrodowiskowe są współfinansowane przez Unię Europejską w 75% na obszarach tzw. Celu 1 (tj. charakteryzujących się dochodem krajowym brutto poniżej 75% średniej Wspólnoty), do których Polska zostanie zaliczona. Pozostałe 25% kosztów ponosi budżet danego kraju.

Maksymalna wielkość pomocy została określona w rozporządzeniu w odniesieniu do utraconych dochodów z powodu zalesienia i kosztów zachowania plantacji w dobrej kondycji. Płatności wynoszą 725 euro na ha/rok dla rolników i ich stowarzyszeń oraz 185 euro na ha/rok, jeśli zalesienia podejmują się inne osoby. System dotowania zalesień powinien odzwierciedlać poziom niezbędnych kosztów właściwy dla danego kraju oraz podstawowe uregulowania prawne zawarte w *Rozporządzeniu 1257/99*.

7. Koncepcja programów zalesieniowych w Polsce

Program zalesieniowy realizowany w Polsce będzie wdrażany w całym kraju. Jako podstawową zasadę przyjęto dostosowanie zakresu skali i warunków dotowania do możliwości zrealizowania zaplanowanego w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości (KPZL) rozmiaru zalesień.

We wstępnych założeniach programu zgodnego z rozporządzeniem unijnym przyjęto, że warunkiem ubiegania się o dotacje z tytułu zalesień będzie posiadanie w gminie przestrzennego planu zalesień, który wyznaczy przebieg granicy rolno-leśnej lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na podstawie tego planu będzie można kształtować w sposób odpowiedzialny przeszłą strukturę zalesienia jednocześnie wartościowe grunty i siedliska przed zmianą użytkowania. Planowanie gruntów pod zalesienie wiąże się z procedurą uzgodnień, rolnicy muszą wyrazić zgodę na zalesienie gruntów znajdujących się na ich terenie. Przyjęcie zasady dotowania zalesień na gruntach położonych w konturze granicy rolno-leśnej wprowadza niezbędny ład przestrzenny do procesu realizacji KPZL, umożliwi koncentrację prac zalesieniowych tam, gdzie służy to tworzeniu większych kompleksów leśnych lub odpowiedniej strukturze krajobrazu wiejskiego. Zalesienia powinny być prowadzone zgodnie z zasadami dotyczącymi zalesień gruntów porolnych oraz zasadami hodowli i ochrony lasu.

Uczestnikami programów zalesieniowych będą rolnicy o pełnym i częściowym zatrudnieniu w gospodarstwie rolnym oraz właściciele

wydzierżawionych gruntów rolnych będących pod uprawą, a także stowarzyszenia skupiające takich rolników.

Zalesienia będą realizowane głównie na gruntach rolnych słabszych klas bonitacji (V i VI) i trwałych użytkach zielonych, które nie przedstawiają większych wartości użytkowych i przyrodniczych. (Minimalna wielkość zalesienia to 0,1 ha). Rozważa się możliwość zwiększenia minimalnej powierzchni do 1 ha w przypadku zalesienia na całkowicie otwartej powierzchni.

Rolnik przystępujący do programu zalesień będzie musiał zlecić odpowiednim ekspertom (leśnicy, przeszkoleni doradcy rolnoleśni) wykonanie planu zalesienia na terenie jego gospodarstwa z załączoną mapą, z doбором gatunków drzew, opisem niezbędnych czynności.

Wstępnie oszacowano, że łączny koszt (jednorazowy) założenia 1 ha uprawy leśnej na gruntach rolnych wyniesie do 4000 zł/ha, na co składają się koszty związane z: przygotowaniem gleby wraz ze zwalczaniem pędraków (wyższe w przypadku uprawy liściastej), kupnem odpowiedniej liczby sadzonek, sadzeniem. W programie zaplanowano także płatności za:

- pielęgnacje i utrzymanie uprawy składającej się z gatunków iglastych – 250 zł/ha corocznie w okresie trzech lat od założenia uprawy, z gatunków liściastych – 400 zł/ha w ciągu pięciu lat od założenia uprawy;
- koszty ochrony przed zwierzyną uprawy złożonej z gatunków iglastych (udział liściastych do 30%) wyniósł 1500 zł/ha, natomiast uprawy złożonej z gatunków liściastych (udział iglastych do 30%) – 3500 zł/ha.

Biorąc pod uwagę jakość gleb przeznaczanych do zalesień, założono, że dominować będą w skali kraju zalesienia z 70% udziałem gatunków iglastych (głównie sosna). Wobec tego oszacowano, że łączny koszt 5-letniej uprawy będzie wynosić dla uprawy iglastej 5250 zł/ha, a dla uprawy liściastej – 10 500 zł/ha. Jednostkowy koszt założenia i wyhodowania 1 ha uprawy leśnej wyniesie 6800 zł.

Wdrożenie programu pociąga za sobą także koszty związane z rozwojem doradztwa rolno-leśnego, szkoleniem rolników w zakresie zasad wykonywania prac zalesieniowych i pielęgnacyjnych, przygotowaniem wniosków ze szczegółowym planem zalesieniowym.

Programy zalesieniowe w formie pilotażowej będą realizowane w ramach programu operacyjnego SAPARD, który zaplanowano na lata 2000–2006. Wdrożenie pilotażowe, które będzie realizowane w woj. świętokrzyskim i podlaskim, ma na celu przetestowanie teoretycznych

założeń programu zalesieniowego, zwłaszcza pod kątem poprawności kalkulacji płatności, oraz wypracowanie odpowiednich procedur realizacyjnych. Oprócz efektów metodycznych dzięki programowi pilotowemu będzie można określić wpływ na zwiększenie dochodów gospodarstw, stworzenie nowych miejsc pracy (usługi leśne, szkółkarstwo), a także na efektywność zagospodarowania gruntów marginalnych.