

Przegląd

nr 15
PL

wiosna 2013

Obszarów Wiejskich UE

Publikacja Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich



Świadczenie usług
w zakresie ochrony środowiska
przy użyciu polityki
rozwoju obszarów wiejskich

Sfinansowała



Redaktor naczelny: Rob Peters, kierownik działu Sieć Europejska i Monitorowanie Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej.

Autorzy i podmioty zaangażowane w powstanie publikacji: Fabio Cossu, Kaley Hart, Tim Hudson, Derek McGlynn, Eamon O'Hara, Angelo Strano, Alina Strugut, Justin Toland.

Prawa autorskie do zdjęć: ENRD Contact Point, Florian Fritsch, Gianni Marciano, HUMBERT, Isabelle Souriment, Jan Freese, Jane Davidsen, Jesús Ustároz, Miroslav Touzinsky, Molnár Gabriel, Tim Hudson, Unione dei comuni media Valle del Serchio.

Zdjęcia na okładce: Tim Hudson.

Zapraszamy do zaprenumerowania publikacji ENRD pod następującym adresem:

<http://enrd.ec.europa.eu>

Na stronie internetowej EU Bookshop można również zamówić jeden bezpłatny wydrukowany egzemplarz:

<http://bookshop.europa.eu>

Treść publikacji „Przegląd Obszarów Wiejskich UE” nie zawsze odzwierciedla poglądy instytucji Unii Europejskiej.

„Przegląd Obszarów Wiejskich UE” jest publikowany w sześciu językach urzędowych (angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim, włoskim i polskim) i jest dostępny w wersji elektronicznej na stronie internetowej ENRD.

Rękopis złożono w marcu 2013 r. Oryginalną wersję publikacji stanowi wersja w języku angielskim.

© Unia Europejska, 2013

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Dodatkowe informacje dotyczące Unii Europejskiej: <http://europa.eu>.






Printed in Italy

Wydrukowano na papierze z recyklingu, wyróżnionym odznaką ekologiczną UE dla papieru graficznego (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>).



Tekst niniejszej publikacji służy jedynie do celów informacyjnych i nie jest prawnie wiążący.

Spis treści

	Słowo wstępne	1
	Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich i jej potencjał w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska	3
	Usługi w zakresie ochrony środowiska a Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	9
	Warsztaty „Charakteryzujące się wysoką jakością projektowanie środków środowiskowych i klimatycznych na potrzeby PROW na lata 2014–2020”	18
	Wytyczne dotyczące świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich	20

Słowo wstępne

Europejskie obszary wiejskie odgrywają zasadniczą rolę w świadczeniu usług w zakresie ochrony środowiska, takich jak ochrona różnorodności biologicznej, przyczynianie się do regulacji klimatu – przez ograniczenie emisji i sekwestrację dwutlenku węgla, ochrona jakości i dostępności wody, ochrona funkcjonalności gleb i jakości powietrza, zwiększanie odporności na powódzie lub pożary oraz utrzymanie wartości krajobrazu. Usługi te są często realizowane łącznie, przez zapewnienie odpowiednich praktyk użytkowania gruntów.

EFRROW jest największym źródłem unijnego finansowania zrównoważonego użytkowania gruntów oraz poprawy świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich.

Wszystkie aspekty środowiska na obszarach wiejskich pozostają pod dużą presją. Pomimo ukierunkowanego ustawodawstwa i zachęt oraz pewnych pozytywnych rezultatów, na przykład w zakresie zmniejszania wpływu rolnictwa i leśnictwa na środowisko naturalne, szczególnie pod względem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, występują znaczne braki w odniesieniu do osiągnięcia unijnych celów w zakresie różnorodności biologicznej, klimatu i wody – aby wymienić najistotniejsze kwestie.

Wiele obecnych modeli gospodarowania gruntami ma znaczny wpływ na środowisko naturalne, przyczyniając się do zmniejszenia liczby ptaków i populacji motyli łąkowych, pogorszenia stanu ochrony siedlisk rolniczych i leśnych oraz do dużej ilości azotu w zasobach wodnych, ograniczonej dostępności wody i niższych poziomów zawartości materii organicznej w glebach.

W strategii „Europa 2020”¹ dostrzeżono istotne znaczenie poprawy realizacji usług w zakresie ochrony środowiska w kontekście szerszego wyzwania związanego z dążeniem w kierunku gospodarki zasobooszczędnej, co zostało odzwierciedlone w konkretnych priorytetach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Co ważne, „dbanie o środowisko naturalne” oraz „przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej” uznaje się za wspólne cele wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW).

Dzięki wyraźniejszym priorytetom i większej elastyczności w użyciu środków przyszłe PROW mają większe możliwości radzenia sobie z kwestiami związanymi z ochroną środowiska. Jednak aby takie działania były skuteczne, konieczna jest spójna polityka, w ramach której starannie uwzględnia się kwestie środowiskowe we wszystkich aspektach cyklu

1 http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

programowania, począwszy od opracowania programu. Oznacza to również wprowadzenie mechanizmów ochrony środowiska naturalnego, które pomagają zagwarantować, aby pozytywne rezultaty nie ulegały erozji ani odwróceniu oraz aby wszystkie środki PROW funkcjonowały w synergii, zmierzając do osiągnięcia wspólnego celu. Innymi słowy oznacza to zagwarantowanie, aby programy były solidne pod względem ochrony środowiska.

Podczas projektowania programów rozwoju obszarów wiejskich początkową staranną ocenę słabych stron i zagrożeń związanych ze środowiskiem należy przełożyć na wspólne priorytety i dobrze zdefiniowane cele. W czasie tego procesu PROW nie mogą być rozpatrywane w izolacji. Potrzebna jest szeroka i całościowa strategia środowiskowa, tak aby uwzględnić pełny zestaw interwencji polityki i środków wsparcia, które funkcjonują na obszarach wiejskich na poziomie krajowym i regionalnym. Jeżeli chodzi o podejście strategiczne, polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna służyć realizacji priorytetów środowiskowych w szerszych wspólnych ramach strategicznych, obejmujących europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

Skuteczne projektowanie przyszłych PROW oznacza jak najlepsze wykorzystanie dostępnych narzędzi, zrozumienie, co można osiągnąć dzięki różnym środkom, oraz zagwarantowanie, aby stosowano je w kreatywny sposób w celu zapewnienia najlepszych rezultatów środowiskowych. To będzie prawdopodobnie wymagało nowych rozwiązań ze strony państw członkowskich oraz może oznaczać konieczność zastosowania wytycznych i praktycznej pomocy w celu lepszego zrozumienia konsekwencji nowych przepisów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz w celu wspólnego budowania zdolności organów administracji i zainteresowanych stron.

Wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie programowania na lata 2014–2020 są ważnym krokiem naprzód, a niniejsze wydanie „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE” ma być narzędziem uzupełniającym, określającym pewne kierunki i potencjalne inspiracje dla osób programujących PROW.

Niedawne opracowanie ENRD zatytułowane „Dobra publiczne i interwencja publiczna”² skupiało się na wyjaśnieniu kontekstu pomocy udzielanej w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich w celu świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. Przedstawiono w nim również definicje (TGR3 – Struktura pojęciowa³) i przeanalizowano, jak programy rozwoju obszarów wiejskich z lat 2007–2013 przyczyniły się do zapewnienia szeregu dóbr



© Florian Fritsch

publicznych i usług, ze szczególnym naciskiem na rolę środków rolnośrodowiskowych.

Seminarium oraz seria publikacji, w tym broszura⁴ i specjalne wydanie „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE” opublikowane wiosną 2011 r.⁵, stanowiły wspólną podstawę dyskusji o roli rozwoju obszarów wiejskich, i ogólniej WPR, w rozwiązywaniu potrzeb społecznych dotyczących usług w zakresie ochrony środowiska.

Na podstawie tych prac grupa dyskusyjna ENRD ds. świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, którą uruchomiono w styczniu 2012 r., szczegółowo przeanalizowała, jak PROW sprzyjają działaniom praktycznym, tak aby państwa członkowskie mogły wymieniać między sobą doświadczenia oraz aby można było czerpać wiedzę z sukcesów (lub niepowodzeń) różnych rozwiązań odnoszących się do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. Ukierunkowując się na przyszłość, grupa dyskusyjna ENRD przedstawiła użyteczne informacje o obecnych praktykach oraz sformułowała wnioski, które mają istotne znaczenie dla rozwiązywania problemów w zakresie ochrony środowiska w przyszłych programach rozwoju obszarów wiejskich.

Wychodząc od rezultatów prac grupy dyskusyjnej, niniejsze wydanie „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE”⁶ ma służyć jako praktyczny „zestaw narzędzi” dla osób odpowiedzialnych za projektowanie i przyszłe wdrażanie następnej generacji programów rozwoju obszarów wiejskich (lata 2014–2020) oraz ogólnie dla zainteresowanych stron z obszarów wiejskich. Mamy nadzieję, że publikacja okaże się użyteczna, zawiera bowiem informacje i pomysły konieczne do zagwarantowania tworzenia wysokiej jakości programów i środków, które w istocie uwzględniają dbałość o środowisko naturalne.

2 Więcej informacji o tematycznej grupie roboczej 3 „Dobra publiczne i interwencja publiczna” oraz powiązane dokumenty znajdują się na stronie internetowej ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/themes/public-goods/pl/public-goods_pl.cfm
3 http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=260BD8EA-A4CB-C498-1375-8C96A9AC9738
4 http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=260BDE6D-0066-3464-FD34-E3BB6AD3BB51
5 http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/images/langs/lang_en3.gif
6 Sprawozdanie końcowe grupy dyskusyjnej znajduje się na stronie internetowej ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/pl/environmental-services_pl.cfm

Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich i jej potencjał w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska

Największymi atutami Europy są jej mieszkańcy i jej zasoby naturalne. Dzięki współdziałaniu w inteligentny i zrównoważony sposób sprzyjający włączeniu społecznemu obywatele UE mogą wykorzystać naturalne atuty, aby ułatwić zabezpieczenie długotrwałego wzrostu i dobrobytu we wszystkich państwach członkowskich. Dostrzeżono to w ramach unijnej wspólnej polityki rolnej (WPR) i kolejne reformy WPR wprowadzały nowe podejścia w celu wspierania poprawy ekologicznych rozwiązań. Tendencja ta jest kontynuowana i podejmuje się kroki służące dalszemu zwiększaniu zdolności WPR do zapewniania różnych rodzajów usług w zakresie ochrony środowiska w okresie 2014–2020.

Państwa członkowskie mają znaczne osiągnięcia w zakresie stosowania wsparcia w ramach PROW w celu tworzenia wielu różnych rodzajów usług sprzyjających ochronie środowiska. Fundusze PROW koncentrują się na usługach w zakresie ochrony środowiska, w przypadku których istnieje uzasadnienie wsparcia przez politykę publiczną⁷.

Obejmuje ono między innymi współfinansowanie działań, które:

- służą ochronie różnorodności biologicznej przez prace w zakresie siedlisk i gatunków;
- przyczyniają się do regulacji klimatu przez ograniczenie emisji i sekwestrację dwutlenku węgla;
- służą ochronie jakości wody bądź dostępności wody;
- sprzyjają lepszej funkcjonalności gleb;
- służą ochronie lub poprawie jakości powietrza;
- zwiększają odporność na powodzie lub pożary;

- przyczyniają się do zachowania wartości krajobrazu.

Zasoby naturalne na europejskich obszarach wiejskich są przedmiotem zarządzania, przy wykorzystaniu pomocy z PROW, w celu zapewnienia tych wszystkich różnych usług w zakresie ochrony środowiska. Rezultaty wsparcia PROW są powiązane z kluczowymi celami związanymi z wychodzeniem przez państwa członkowskie z obecnego globalnego kryzysu gospodarczego.

⁷ W ramach programów rozwoju obszarów wiejskich finansowane są jedynie działania wykraczające poza wymogi ustawodawcze w celu zachęcenia osób gospodarujących gruntami do sprzyjania generowaniu korzyści środowiskowych, których nie da się zapewnić przez zwykłe mechanizmy rynku.



© Tim Hudson

Korzyści ekonomiczne

Holenderski poseł do Parlamentu Europejskiego Gerben-Jan Gerbrandy⁸ zauważa, że „usługi, które zapewnia nam natura, takie jak czysta woda, czyste powietrze i żyzne gleby, nie tylko mają zasadnicze znaczenie dla dobrostanu człowieka; stanowią również wielką wartość ekonomiczną. Według ekonomistów rocznie tracimy 3% PKB z powodu utraty różnorodności biologicznej. To kosztuje Unię Europejską 450 mld euro rocznie”.

Państwa członkowskie stosują wsparcie PROW na rzecz usług w zakresie ochrony środowiska w celu pomocy w radzeniu sobie z utratą różnorodności biologicznej, a tym samym w celu łagodzenia negatywnych skutków ekonomicznych. Jednak przez finansowanie w ramach PROW usług w zakresie ochrony środowiska generowane są również inne korzyści komercyjne. Należy do nich zwiększona wydajność, która jest możliwa dzięki wprowadzeniu bardziej wydajnych metod zużycia surowców oraz kluczowych zasobów, takich jak energia i woda.

Podobne wielostronne korzyści dla gospodarki i środowiska można osiągnąć przez zastosowanie pomocy z PROW na usługi w zakresie ochrony środowiska służące pobudzaniu innowacji. Nowe

metody i ich transfer mogą prowadzić, na przykład, do zapobiegania zanieczyszczeniom i zmniejszenia kosztów operacyjnych. „Czyste” technologie dają przedsiębiorstwom wiejskim możliwość zwiększenia konkurencyjności oraz stwarzają nowe możliwości wzrostu dzięki wywozowi towarów.

Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy można pobudzić przez promowanie wzrostu w dziedzinach ekotechnologii i eko-innowacji. Może to dotyczyć szerokiego zakresu sektorów, przykładowo od metod ochrony przyrody w gospodarstwach do działań w dziedzinie klimatu kierowanych przez lokalną społeczność.

Fundusze PROW mogą również pomagać w tworzeniu miejsc pracy na obszarach wiejskich przez pokonywanie barier rozwoju, które wiążą się ze słabą jakością środowiska. Inwestowanie w świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska może zatem poprawić warunki wzrostu gospodarczego. Argument ten jest szczególnie istotny w tych częściach europejskich obszarów wiejskich, które borykają się z naturalnymi utrudnieniami, peryferyjnym położeniem bądź izolacją rynku.

Na tych obszarach dostęp do alternatywnych możliwości wzrostu jest często ograniczony i dlatego wartość środowiska naturalnego jako czynnika gospodarczego pozostaje wysoka. Zrównoważone wykorzystanie takich zasobów wiejskich (dzięki pomocy ze środków PROW wspierających usługi w zakresie ochrony środowiska) może prowadzić do powstania nowych możliwości w takich sektorach, jak turystyka, i pomóc w przyciągnięciu wewnętrznych inwestorów, przedsiębiorstw rozpoczynających działalność i pracowników.

Z tych wszystkich względów ważne jest, aby PROW były odpowiednio przygotowane do zoptymalizowania przepływu usług w zakresie ochrony środowiska, który może mieć miejsce z obszarów PROW państw członkowskich.

Cele przekrojowe

Wnioski dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 mają na celu zwiększenie zdolności PROW do wspierania usług w zakresie ochrony środowiska. Proponuje się, aby w ramach polityki położono nowy akcent na działania w ramach PROW dotyczące środowiska, innowacji oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej. Mają one być celami przekrojowymi następnej generacji programów rozwoju obszarów wiejskich.

Oznacza to, że nawet pomimo iż środowisko, innowacje oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej mogą być mocno powiązane ze szczegółowymi środkami PROW (i ich budżetami), wszystkie środki PROW (i ich budżety) muszą być w stanie priorytetowo uwzględniać wsparcie na działania przyczyniające się do realizacji tych celów przekrojowych⁹.

Zainteresowane strony PROW będą musiały zwiększyć swoją zdolność do ukierunkowywania finansowania na działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które sprzyjają usługom w zakresie ochrony środowiska. Będą również musiały zwiększyć swoją zdolność do śledzenia i przedstawiania wyników, tak aby wkład PROW w usługi w zakresie ochrony środowiska był bardziej widoczny.

Konieczne są ulepszenia w ukierunkowywaniu i śledzeniu wkładu PROW w usługi w zakresie ochrony środowiska, a można je osiągnąć przez poprawę organizacji zainteresowanych stron PROW, na poziomie terytorialnym i sektorowym. Wnioski dotyczące programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 obejmują nowe formy elastyczności mające pomóc w realizacji tych celów.

Optymalna organizacja

Terytorialna i obszarowa organizacja zainteresowanych stron może usprawnić koordynację wysiłków w ramach

⁸ Sprawozdawca w odniesieniu do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – strategia ochrony różnorodności biologicznej UE do 2020 r.” (2011/2307(INI)).

⁹ W innych sekcjach niniejszego „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE” opisuje się praktyczne sposoby pomocy w osadzeniu tematów przekrojowych związanych z usługami w zakresie ochrony środowiska w ramach nowych programów rozwoju obszarów wiejskich.

PROW służących propagowaniu usług w zakresie ochrony środowiska i zapewnieniu korzyści skali prowadzących do dodatkowych korzyści.

Terytorialne podejście do różnorodności biologicznej pokazuje, co można osiągnąć dzięki zorganizowaniu współpracy zainteresowanych stron PROW. Na przykład na siedliska dzikiej flory i fauny często składa się wiele różnorodnych obszarów, o różnym charakterze. Niektóre części siedliska mogą być wykorzystywane przez poszczególne gatunki do pozyskiwania żywności. Inne części mogą służyć do rozmnażania się i wychowywania młodych, natomiast inne części całego siedliska są wykorzystywane do łączenia jego różnych cech. W celu należytej ochrony takich siedlisk konieczna jest koordynacja działań ochronnych w różnych miejscach. Każde z tych miejsc może być własnością różnych osób lub być przez nie zarządzane i każde z takich miejsc może wymagać różnych rodzajów ochrony. Zorganizowanie wszystkich osób zaangażowanych w skoordynowany program terytorialny związany ze wsparciem PROW pomaga w większym stopniu zapewnić stan ochrony tego rodzaju siedliska i jego gatunków.

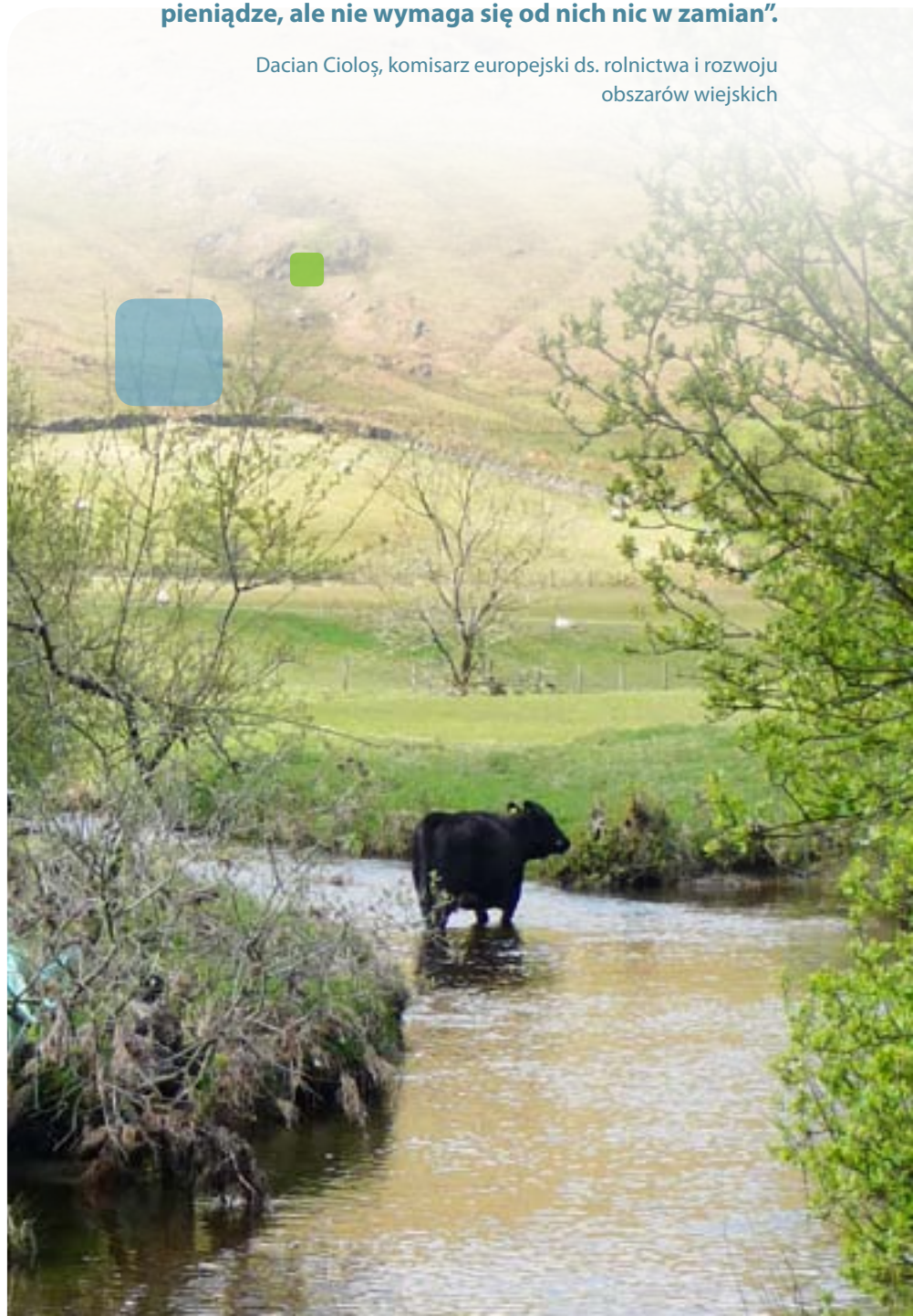
Podobne korzyści można osiągnąć, gdy podejścia terytorialne zostaną zorganizowane w odniesieniu do innych usług w zakresie ochrony środowiska, takich jak radzenie sobie z problemami zanieczyszczenia na całym terytorium podatnym na azotany; propagowanie rozsądnego wykorzystania wody na terytoriach borykających się z suszą; czy też radzenie sobie z zagrożeniami związanymi z powodzią na obszarze dorzecza itp.

Korzyści ekonomiczne mogą również wynikać z organizowania zainteresowanych stron PROW do współdziałania w ramach świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. Można zaoszczędzić czas i pieniądze, ponieważ można dzielić zadania. Korzyść ta odnosi się do zadań związanych z prowadzeniem praktycznych prac środowiskowych oraz prac związanych z administrowaniem funduszami PROW. Takie oszczędności mogą się przekładać na bardziej skuteczne i wydajne metody osiągania celów PROW związanych z usługami w zakresie ochrony środowiska.

Dzięki zorganizowanemu podejściu do współpracy terytorialnej możliwe są również inne jakościowe i społeczno-ekonomiczne korzyści. Wspólne działanie zainteresowanych stron PROW zazwyczaj poprawia stosunki robocze i prowadzi do powstania forów wymiany pomysłów i doświadczeń. Podejścia oparte na organizowaniu grup mogą również przyczyniać się do silniejszego poczucia uczestnictwa i dumy oraz do wspólnego zaangażowania na rzecz środowiska ze strony zainteresowanych stron z terytorium PROW.

„Musimy poprawić sprawozdawczość w odniesieniu do PROW w celu zmiany wrażenia, że w ramach PROW daje się rolnikom pieniądze, ale nie wymaga się od nich nic w zamian”.

Dacian Cioloș, komisarz europejski ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich





Rozwiązania terytorialne w zakresie świadczenia usług na rzecz ochrony środowiska we Włoszech

Zainteresowane strony PROW z regionu Marche wdrożyły skoordynowany zestaw działań służących poprawie stanu różnorodności biologicznej na obszarze Natura 2000. Szereg różnych użytkowników gruntów musiało uczestniczyć w zarządzaniu siedliskami na tym obszarze i tym sposobem przygotowano plan przy użyciu metod oddolnych w celu uzgodnienia i koordynacji różnych koniecznych działań.

Konsultacje i komunikacja były zasadniczymi czynnikami sukcesu w przypadku tej inicjatywy współpracy, w której wykorzystuje się wsparcie finansowe z różnych środków PROW. Beneficjenci z sektora prywatnego i publicznego zaangażowani w program terytorialny Marche wysoko cenią zastosowaną metodę całościową, która pomogła rozszerzyć zakres programu poza różnorodność biologiczną i objąć nim również żyzność gleb, jakość wody i ochronę krajobrazu.

Christian Vincentini, z włoskiego Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa, uważa, że programy terytorialne, takie jak program z Marche, są korzystne, ponieważ „zwiększają poziom świadomości wśród rolników i osób zarządzających na temat znaczenia ochrony środowiska. Współpraca wśród rolników oraz między rolnikami a organami administracji pomogła również zwiększyć wzajemne zrozumienie i propagować współuczestnictwo”.

Region Marche prowadzi też program zaawansowanej zintegrowanej ochrony przed szkodnikami, którego celem jest ograniczenie użycia pestycydów i azotanów. Podejścia terytorialne przyjęto również w innych włoskich regionach. Na przykład w Toskanii opracowano program służący zaangażowaniu rolników w zarządzanie zasobami wodnymi regionu, natomiast



© Gianni Marciano

w regionie Wenecja Euganejska istnieje program skupiający się na uprawie konserwującej, którego głównym celem jest ochrona gleb. Program ten skopiowano również w innych regionach, na przykład w Lombardii i Lacjum.

„Jako że Włochy są państwem członkowskim UE o największym odsetku gruntów rolnych przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne” – zauważa Christian Vincentini – „ten środek rolnośrodowiskowy ma istotne znaczenie we wszystkich włoskich regionach”.

Pozostają jednak istotne wyzwania. Jeżeli chodzi o administrację, kwestią o zasadniczym znaczeniu są opóźnione płatności, a w niektórych regionach płatności uznano za zbyt niskie, aby przyciągnąć bądź utrzymać zaangażowanie rolników. Aby sprostać tym wyzwaniom i poprawić wpływ rozwoju obszarów wiejskich na środowisko, należy zwrócić większą uwagę na rolę takich usług w generowaniu dóbr publicznych, a rolnicy muszą być odpowiednio wynagradzani za swój wkład.

Organizacja sektorowa jest kolejnym użytecznym narzędziem zwiększania uczestnictwa. Może ona przybierać różne formy i może obejmować grupy podobnych, współpracujących ze sobą przedsiębiorstw na obszarach wiejskich (na przykład rolników, leśników, usługodawców itp.) lub może obejmować różne zainteresowane strony współdziałające na rzecz realizacji wspólnego celu (na przykład różne powiązania w łańcuchu dostaw).

Pozytywne skutki

Gdy zainteresowane strony PROW stają się bardziej zorganizowane, są one w stanie skanalizować swoje wysiłki w sposób bardziej skuteczny i zespołowy. To może mieć pozytywne skutki na etapie planowania i wdrażania PROW.

Zorganizowane zainteresowane strony mogą wyraźniej wpływać na procesy planowania, w których określone są rzeczywiste potrzeby i szanse w odniesieniu do wsparcia na rzecz usług

w zakresie ochrony środowiska na konkretnym terytorium PROW.

Zorganizowane zainteresowane strony mają również większe możliwości informowania decydentów zajmujących się PROW o sposobach ukierunkowywania środków finansowych na najważniejsze potrzeby i szanse danego terytorium. Może tu chodzić o ustanawianie kryteriów wyboru i warunków kwalifikowalności traktujących w sposób priorytetowy finansowanie PROW w odniesieniu do określonych działań lub określonych lokalizacji.



Podejścia zorientowane na wyniki

Zorganizowanie PROW i ich zainteresowanych stron tak, aby ich podejście do usług w zakresie ochrony środowiska było bardziej zorientowane na wyniki, jest ważnym zadaniem dla wszystkich osób zaangażowanych w unijną politykę rozwoju obszarów wiejskich.

W przeszłości zdarzały się problemy dotyczące dokładnego objaśnienia znaczenia, jakie ma finansowanie z PROW dla świadczenia konkretnych usług w zakresie ochrony środowiska. Oczekuje się, że zmiany w systemach wdrażania PROW na lata 2014–2020 pomogą w znalezieniu rozwiązań tych problemów.

W państwach członkowskich istnieją już użyteczne, dające się powielić doświadczenia dotyczące utwierdzenia rozwiązań zorientowanych na wyniki, które bardziej uwidaczniają rezultaty usług w zakresie ochrony środowiska. Przykład znajdziemy w Niemczech, gdzie stosuje się nowe podejście, by poprawić sposób przekazywania informacji o wynikach działań rolnośrodowiskowych.



Niemiecki model „zakontraktowanej ochrony przyrody”

W ramach niemieckiej metody zakontraktowanej ochrony przyrody stosuje się umowy celowe dotyczące konkretnego obszaru zawierane z użytkownikami gruntów otrzymującymi płatności rolnośrodowiskowe. Każda umowa jest dopasowana do indywidualnych potrzeb każdego gospodarstwa. Umowy są przygotowywane w ramach współpracy między użytkownikami gruntów a ekspertami zajmującymi się ochroną środowiska. Podobnie jak w przypadku standardowych działań rolnośrodowiskowych, uzgadnia się praktyki gospodarowania gruntami służące wsparciu poszczególnych usług w zakresie ochrony środowiska.

Dodatkowo uzgadnia się wymierne cele w zakresie wyników, które mają być osiągnięte wskutek praktyk gospodarowania gruntami. Obserwacja pokazała, że tego rodzaju podejście oparte na wynikach jest bardziej skuteczne pod względem generowania widocznych rezultatów usług w zakresie ochrony środowiska niż umowy rolnośrodowiskowe, w których określa się jedynie praktyki gospodarowania gruntami.

Modele takie jak program zakontraktowanej ochrony przyrody uwidaczniają korzyści stosowania elastycznych narzędzi, które można dostosować do lokalnych warunków. Wiązać się z nimi mogą wyższe koszty administracyjne, jednak istnieją możliwości skompensowania tych kosztów przez zastosowanie uzupełniających środków PROW.

Jan Freese z niemieckiego Federalnego Urzędu ds. Rolnictwa i Żywności dostrzega potencjał rozwiązań zorientowanych na wyniki, których przykładem jest program zakontraktowanej ochrony przyrody, zwracając uwagę, że „programy rozwoju obszarów wiejskich są obecnie najważniejszym źródłem finansowania działań w zakresie zarządzania krajobrazem i ochrony krajobrazu w Niemczech oraz że PROW zawierają wszystkie konieczne narzędzia służące dalszemu rozwojowi ich funkcji wspierania usług w zakresie ochrony środowiska”.

Z budżetem w wysokości 4,4 mld euro na lata 2007–2013 programy rolnośrodowiskowe stanowią 25% wszystkich wydatków na rozwój obszarów wiejskich w Niemczech. Programy te są określane jako „jasnozielone”, gdy mają przede wszystkim na celu propagowanie

ekstensywnych praktyk rolniczych i ochrony gleb i wody, oraz jako „ciemnozielone”, gdy skupiają się na zakontraktowanej ochronie przyrody i ochronie gatunków.

Środek 323 „Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa obszarów wiejskich” ma również bardzo duże znaczenie w Niemczech – przeznaczono na niego kolejnych 800 mln euro. Siłą tego środka jest jego elastyczność – może on służyć wsparciu szerokiego zakresu działań związanych z ochroną krajobrazu i gatunków, a kwalifikują się do niego nie tylko rolnicy.

Głównym wyzwaniem dotyczącym wdrażania środków odnoszących się do usług w zakresie ochrony środowiska w Niemczech jest związane z tym obciążenie administracyjne; z tego względu wiele programów



© Jan Freese

„ciemnozielonych” musiało ulec ograniczeniu, a pieniądze przekazano na programy „jasnozielone”, które – choć mniej ukierunkowane i mniej skuteczne – są łatwiejsze w realizacji.

Celem na następny okres jest podjęcie starań umożliwiających poradzenie sobie z tymi kwestiami i przesunięcie większej ilości środków na programy ciemnozielone. Aby ułatwić osiągnięcie tego celu, jedną z analizowanych możliwości jest delegowanie niektórych zadań administracyjnych organom lokalnym.

Łączenie wsparcia z PROW

Powodzenie zorientowanych na wyniki usług świadczonych w zakresie ochrony środowiska zależy od odpowiedniego zrozumienia przez wszystkie zainteresowane strony, jak należy świadczyć i utrzymywać pożądaną usługę w zakresie ochrony środowiska oraz jak uwidocznić jej wyniki. Umiejętności w tych dziedzinach mogą potrzebować użytkownicy gruntów oraz doradzający im eksperci. W celu zapewnienia takich umiejętności można połączyć wsparcie z PROW na szkolenia i usługi doradcze. Wsparcie takie może być również

zestawione razem ze współfinansowaniem z PROW praktycznych działań na rzecz ochrony środowiska

Dostrzega się, że organizowanie finansowania z PROW w ramach skoordynowanych pakietów wsparcia działań związanych z usługami w zakresie ochrony środowiska oferuje wiele nowych możliwości.

W proponowanych ramach PROW na lata 2014–2020 z rozmysłem wprowadzono elastyczność, tak aby umożliwić państwu członkowskim pełne

wykorzystanie potencjalnych korzyści z łączenia środków PROW.

Oczekuje się, że wsparcie PROW w odniesieniu do usług w zakresie ochrony środowiska stworzy efekty synergii i obejmie różnorodne środki zintegrowane. Należą tu środki na współfinansowanie prac w zakresie ochrony środowiska, szkoleń, usług doradczych, współpracy, innowacji i konkurencyjności, jak również inne działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich uznane za istotne przez poszczególne państwa członkowskie.



Usługi doradcze na obszarach wiejskich służące budowaniu zdolności rolników do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska wodnego w Szwecji

Szwedzki projekt „Koncentrowanie się na składnikach pokarmowych” obejmuje usługę doradczą wykorzystującą innowacyjne podejścia do szkoleń i doradztwa na rzecz użytkowników gruntów chcących wdrażać racjonalne pod względem kosztów środki środowiskowe i klimatyczne. W ramach tego programu porady uzyskują prawie wszystkie szwedzkie gospodarstwa rolne oraz oblicza się równowagę składników pokarmowych w gospodarstwach i sugeruje, jak należy wykorzystywać nakłady w produkcji.

Stosuje się różne metody doradcze, a usługa nie zawsze przybiera formę indywidualnej wizyty na miejscu. Gdy jest to możliwe, porady są udzielane poprzez wydrukowane dokumenty i narzędzia komunikacji elektronicznej. Imponujący odsetek 90% szwedzkich rolników twierdzi, że skorzystali oni z porad w ramach programu w celu zmniejszenia emisji azotanów i fosforu.

Omawiając podejście Szwecji do promowania usług w zakresie ochrony środowiska, Sofia Björnsson z Federacji Szwedzkich Rolników zwraca uwagę, że „patrząc w przyszłość, uważamy, że należy kontynuować istniejące środki obejmujące usługi w zakresie ochrony środowiska, wprowadzając minimalne zmiany. Rolnicy, konsultanci i osoby zarządzające mogą obecnie korzystać z doświadczeń związanych z wdrażaniem tych środków i powinniśmy się starać na nich bazować”.

„W Szwecji” – stwierdza dalej Sofia Björnsson – „Parlament zidentyfikował 16 celów w zakresie jakości środowiska, a niektóre z nich szczegółowo odnoszą się do rolników i rolnictwa. Ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska jest w Szwecji znacznym obciążeniem dla rolników i ujęcie w PROW środków dotyczących usług w zakresie ochrony środowiska stanowi istotne wsparcie finansowe i techniczne w spełnianiu tych obowiązków.



© Punkt kontaktowy ENRD

Jak dotąd nacisk kładzie się na wykorzystanie środka rolnośrodowiskowego (214). Wsparcie to jest szczególnie ważne na bardziej tradycyjnych obszarach rolniczych, gdzie pomaga ono utrzymać, a nawet zwiększyć korzyści środowiskowe związane z ekstensywnymi systemami rolniczymi. Praktyki, takie jak gospodarowanie półnaturalnymi użytkami zielonymi, które mają ogromne znaczenie pod kątem różnorodności biologicznej, nie byłyby po prostu bez niego możliwe.

Na obszarach użytkowanych w sposób bardziej intensywny nacisk kładzie się na działania celowe, odnoszące się do konkretnych kwestii, na przykład zanieczyszczenia wody. W tym kontekście większe znaczenie mają środki w zakresie szkolenia zawodowego (111) i modernizacji gospodarstw (121).

Zasadniczym warunkiem świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska na wszystkich obszarach jest natomiast rentowność i konkurencyjność gospodarstw rolnych. W ujęciu ogólnym w Szwecji zmniejsza się wielkość produkcji i jeżeli tendencja ta się utrzyma, duże połacie gruntów po prostu przestaną być uprawiane i zostaną z powrotem zalesione”

Usługi w zakresie ochrony środowiska a Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich



© Punkt kontaktowy ENRD

Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD) odgrywa istotną rolę w powiązaniu świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska i unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet koordynacyjny ENRD stworzył grupę dyskusyjną w celu rozpoznania aspektów mających decydujące znaczenie dla maksymalnej realizacji usług w zakresie ochrony środowiska oraz w celu stworzenia zaleceń w zakresie projektowania i wdrażania przyszłej generacji programów rozwoju obszarów wiejskich (2014–2020). Zalecenia te opierają się na bieżących doświadczeniach, różnych podejściach do realizacji usług i czynnikach sukcesu, jak również na wizytach w terenie i rozmowach z zainteresowanymi stronami zajmującymi się ochroną środowiska z całej UE.

Ogólnym celem grupy dyskusyjnej było przeanalizowanie obecnych doświadczeń dotyczących usług w zakresie ochrony środowiska poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Grupa dyskusyjna składa się z około 40 ekspertów z całej UE. Ekspertiści wskazali przykłady najlepszych praktyk świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, przeanalizowali czynniki, które spowodowały, że przypadki te zakończyły się powodzeniem, a na podstawie wyników sporządzili zestaw wniosków,

które mogą być wykorzystane przez decydentów w ramach projektowania i wdrażania następnej generacji programów rozwoju obszarów wiejskich (w okresie programowania 2014–2020 zob. str. 20).

Pierwszym zadaniem grupy dyskusyjnej było sporządzenie ogólnego dokumentu¹⁰ (opublikowanego w marcu 2012 r.), którego celem było przedstawienie dokładnej definicji „usług w zakresie ochrony środowiska” w celu określenia, dlaczego są one potrzebne, oraz w celu

stworzenia ram przyszłych prac. W dokumencie określono, że usługi w zakresie ochrony środowiska są „takimi środowiskowymi dobrami publicznymi, w przypadku których istnieje uzasadnienie wsparcia w ramach polityki publicznej” (tym samym odróżniając to pojęcie od „usług ekosystemowych”, podobnego pojęcia, które również obejmuje dobra rynkowe niewymagające żadnej interwencji w ramach polityki).

Aby odnieść się do kluczowego pytania, w jaki sposób PROW mogą poprawić

¹⁰ Dokumenty robocze grupy dyskusyjnej znajdują się w specjalnej tematycznej zakładce na stronie internetowej ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/en/environmental-services_en.cfm



świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska, i to nie tylko usług odnoszących się do rolnictwa, ale również, ogólniej, usług świadczonych na obszarach leśnych i wiejskich, grupa dyskusyjna zestawiała przykłady innowacyjnych sposobów dotychczasowego świadczenia takich usług (zebrano ok. 48 przykładów z 15 państw członkowskich). Członkowie grupy uczestniczyli również w dyskusjach na forach internetowych, w spotkaniach w Brukseli i w 2 warsztatach połączonych z wizytami w terenie, w Holandii i Szwecji.

Te możliwości rozmów, współpracy i wymiany praktyk (zarówno dobrych, jak i mniej udanych) przyczyniły się do sporządzenia sprawozdania okresowego (opublikowanego w lipcu 2012 r.) oraz sprawozdania końcowego grupy dyskusyjnej komitetu koordynacyjnego ENRD zatytułowanego „Świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska”, które opublikowano w lutym 2013 r.

Główne ustalenia: czynniki sukcesu

Grupa dyskusyjna przeanalizowała zebrane przez siebie przykłady i oprócz klasycznego podejścia obejmującego pojedynczy środek zidentyfikowała pięć różnych rodzajów podejść do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. Należą do nich:

- zintegrowane świadczenie usług – łączenie pakietów środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub innych źródeł finansowania;
- podejścia zbiorowe;
- podejścia kierowane przez lokalną społeczność;

- całościowe podejścia do osiągnięcia wielorakich rezultatów (np. świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska w połączeniu z osiąganiem rezultatów gospodarczych i społecznych);
- świadczenie usług zorientowane na rezultaty.

Co najważniejsze, grupa dyskusyjna wskazała szereg czynników sukcesu w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska.

W sprawozdaniu końcowym grupa dyskusyjna podkreśliła, że „skuteczne świadczenie usług polega nie tylko na wdrażaniu programu, obejmuje ono wszystkie elementy cyklu programowania, od zaprojektowania programu i systemu, poprzez ich wdrażanie, po środki kontroli, monitorowania i oceny [...]. Przykłady dobrych praktyk uwiadcniają skuteczne zaprojektowanie danych środków, elastyczność sposobów ich zastosowania, jak również istotne znaczenie doradztwa, szkoleń, ukierunkowanego działania i monitorowania”.

Grupa dyskusyjna podzieliła zidentyfikowane przez siebie czynniki sukcesu na cztery główne grupy: „proceduralne”, „instytucjonalne/zarządcze”, „związane z doradztwem/wytycznymi” oraz „praktyczne/administracyjne”; poniżej przeanalizowano każdą z tych grup. Należy jednak zwrócić uwagę, że czynniki te w znacznym stopniu oddziałują na siebie wzajemnie i nakładają się na siebie; w sprawozdaniu końcowym zauważono, że „bariery utrudniające realizację jednego z czynników można w praktyce przezwyciężyć dzięki innemu czynnikowi”.

Czynniki proceduralne

Proces projektowania struktury i treści PROW, sposób wykorzystania różnych środków w celu zaspokojenia określonych potrzeb w zakresie ochrony środowiska oraz monitorowanie i ocena rezultatów mogą mieć zasadniczy wpływ na świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska. Trzy czynniki proceduralne, na które grupa dyskusyjna zwróciła szczególną uwagę, to: „sposób wyboru i projektowania środków i programów, w tym sposób angażowania zainteresowanych stron; znaczenie zapewnienia spójności polityki między środkami PROW i innymi elementami WPR oraz krajowymi/regionalnymi strategiami i priorytetami; konieczność zapewnienia odpowiedniego monitorowania, które może przyczyniać się do poprawy projektowania programu”.

Przykłady zebrane przez grupę dyskusyjną uwiadcniają znaczenie zarówno elastyczności w projektowaniu środków i programów, jak i partnerstwa realizowanego poprzez angażowanie zainteresowanych stron w fazie projektowania.

Dobrym przykładem tego pierwszego czynnika jest działalność Parku Narodowego Cévennes (PNC) w południowo-zachodniej Francji, gdzie zastosowano elastyczne podejście do opracowania terytorialnych rozwiązań umownych w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska (zob. ramka).

„Problemem, z jakim borykają się rolnicy na tych [górkich] obszarach, jest brak konkurencyjności” – podkreśla Alexia Rouby, dyrektor stowarzyszenia Euromontana i członek grupy dyskusyjnej ENRD. „Koszty produkcji na tych obszarach, szczególnie na obszarze Cévennes, są bardzo wysokie, a grunty nie są wydajne, należy zatem gospodarować w sposób bardzo ekstensywny. W istocie gra idzie tu o zapobieganie zaniechaniu uprawy oraz o utrzymanie mniej wydajnych gruntów, ponieważ to na nich uzyskuje się ostatecznie lepszą jakość produktów i większe skutki w odniesieniu do środowiska naturalnego”.



Elastyczna inicjatywa w zakresie terytorialnych rozwiązań umownych we Francji

Aby zaradzić problemom związanym z brakiem konkurencyjności, jałowymi glebami i zaniechaniem uprawy gruntów, Park Narodowy Cévennes wraz z lokalną izbą rolną i Ministerstwem Rolnictwa (DDAF) wdrożył, począwszy od 2007 r., „Terytorialny środek rolnośrodowiskowy – główny obszar parku” (MAEt). Przewidziano w nim sposób uwzględniania potrzeb rolników i ich warunków społeczno-gospodarczych oraz konieczność współpracy między kilkoma instytucjami. W ramach tego podejścia określono „kluczowe praktyki rolnicze, które można wspierać w poszczególnych gospodarstwach przyczyniających się do realizacji celów środowiskowych tego obszaru” – wyjaśnia Alexia Rouby. Dodaje, że „podejście [to] jest interesujące, ponieważ opiera się ono na faktach i ukierunkowanej analizie obszaru, tak aby pogodzić cele środowiskowe i cele rolnicze”.

„Podejście obejmuje rozpoznanie sytuacji środowiskowej, z jednej strony, i rozpoznanie sytuacji gospodarstwa, z drugiej strony, oraz obustronne omówienie obu aspektów, tak aby uzgodnić wspólny plan, który należy wdrożyć; a takie działanie



© Isabelle Sourment

zostaje nagrodzone uzyskaniem publicznego finansowania. Dzięki takiemu podejściu zbudowano zaufanie i wspólną wiedzę”, dodaje Alexia Rouby.

Kolejnym kluczowym proceduralnym czynnikiem sukcesu wskazanym przez grupę dyskusyjną jest ciągłość – rolnicy i inni potencjalni beneficjenci muszą mieć poczucie „pewności i bezpieczeństwa w odniesieniu do długoterminowej ciągłości środków lub programów”. Dlatego też grupa dyskusyjna podkreśla, że „konieczne są spójne, długoterminowe ramy polityki, w których istnieje konsekwencja w odniesieniu do środków udostępnianych osobom gospodarującym gruntami w połączeniu z pewną dozą elastyczności w krótkim terminie”.

Znaczenie ciągłości jest zilustrowane przykładem z Finlandii (zob. ramka).



Ciągłość jako podstawa skutecznej ochrony wód w Finlandii

W Finlandii skutki splywu z terenów rolniczych do jezior i Morza Bałtyckiego stanowią istotną kwestię związaną z ochroną środowiska. Rząd fiński ustanowił ambitne cele w odniesieniu do ograniczenia strat składników pokarmowych z rolnictwa poprzez krajowy program rolnośrodowiskowy (środek 214).

Każdy osoba składająca wniosek o wsparcie w ramach programu rolnośrodowiskowego musi przedstawić plan uprawy (w tym analizę żyzności gleby), w którym określa się ilość nawozu, jakiej można użyć w roku. Rolnicy otrzymują rekompensatę z tytułu użycia mniejszej ilości nawozów, niż byłoby to optymalne kątem celu uzyskania dużych zbiorów (maksymalne dopuszczalne ilości nawozu są mniejsze niż ilości dopuszczone na mocy unijnych przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności oraz minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów).

Ten obowiązkowy środek rolnośrodowiskowy obecnie obejmuje 90% gruntów rolnych w Finlandii i od chwili wprowadzenia w 2000 r. przyczynił się do spadku zużycia składników pokarmowych w tym państwie. „Jest to widoczne np. na poziomie krajowym w ograniczeniu ilości azotu mineralnego (N) i fosforu (P) dostarczanego rokrocznie do gospodarstw” – wyjaśnia Anna Schulman z fińskiego Ministerstwa Rolnictwa. Ukierunkowując nawożenie zgodnie z potrzebami upraw i gleb, dzięki programowi zmniejszono również splyw składników pokarmowych, przyczyniając się do ograniczenia eutrofizacji wód powierzchniowych.

Grupa dyskusyjna zwraca uwagę, że istotnym czynnikiem sukcesu tego podejścia do ochrony wód jest „ciągłość zapewniona w ramach kolejnych PROW, [która] doprowadziła do większej wiary i świadomości wśród rolników, umożliwiając bardziej długoterminowe planowanie i [...] przyczyniając się do spójnych celów w zakresie ochrony środowiska”.



© Mohr Gabriel

Grupa dyskusyjna zwraca również uwagę na wkład, jaki czynniki proceduralne mogą wnieść w spójną politykę usług w zakresie ochrony środowiska. Obejmują one:

- wewnętrzną koordynację i integrację na poziomie administracyjnym;
- monitorowanie celem oceny skuteczności i efektywności środków.

Według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego informacje zwrotne na temat wyników danego środka „mogą pomóc w poszerzeniu wiedzy rolników i zrozumieniu przez nich skutków wdrażanych środków rolnośrodowiskowych i gospodarowania dla środowiska naturalnego”. W celu ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z monitorowaniem i przekazywaniem informacji zwrotnych grupa dyskusyjna wskazuje możliwe wykorzystanie osób gospodarujących gruntami, spółdzielni lub grup regionalnych w zakresie monitorowania i przekazywania informacji zwrotnych podmiotom administrującym programem lub środkiem.

Czynniki instytucjonalne i zarządcze: współpraca i partnerstwo

Współpracę i partnerstwo wskazano jako kluczowe czynniki instytucjonalne i zarządcze, które prowadzą do skutecznego świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. „W szczególności praca zbiorowa i zaangażowanie lokalnych społeczności i beneficjentów w planowanie i prowadzenie programu to ważne sposoby na poprawę odpowiedzialności za sam proces i oczekiwane rezultaty” – twierdzi grupa dyskusyjna.

Grupa podkreśla również wagę zbiorowych lub skoordynowanych działań między rolnikami jako skutecznego narzędzia świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska w skali krajobrazu, co umożliwi większą elastyczność programów i ich większe ukierunkowanie na lokalne potrzeby i uwarunkowania.

Ponieważ podejście skoordynowane może wymagać znacznych nakładów administracyjnych, a także poparcia zainteresowanych stron, grupa dyskusyjna sugeruje, że „aby zmniejszyć to obciążenie, wykorzystać można różne grupy, np. organizacje pozarządowe, grupy zajmujące się konkretnym projektem lub grupy wolontariuszy bądź ustanowione już sieci LEADER w celu zapewnienia elementów koniecznej koordynacji [...]. Konieczne jest, aby organy administracji lokalnej, regionalnej i krajowej działały jako koordynatorzy lub przynajmniej ustalały ogólne cele strategiczne w celu ułatwiania zbiorowego działania”.

Jednym z państw, w których lokalne organizacje odgrywają istotną rolę w koordynacji wdrażania środków, są Niemcy, gdzie organizacje „ochrony gruntów” działają jako pośrednicy pomiędzy rolnikami a organami administracji lokalnej, usprawniając komunikację oraz opracowując i wdrażając projekty (zob. ramka).





Organy administracji lokalnej jako koordynatorzy w organizacjach „ochrony gruntów” w Niemczech

„W Niemczech mamy ok. 150 organizacji »ochrony gruntów«,” mówi Jan Freese z niemieckiego Federalnego Urzędu ds. Rolnictwa i Żywności. „Sadzę, że to nasze najlepsze organizacje zdecentralizowane, w których przyrodnicy, rolnicy i organy administracji współdziałają na poziomie lokalnym [...]. W organizacji zawsze są obecne te trzy grupy – przyrodnicy, rolnicy i organy administracji, mające równą reprezentację w zarządzie”.

Jan Freese wyjaśnia, że organizacje „ochrony gruntów” zazwyczaj koordynują projekty dotyczące „specjalnych działań” finansowanych w ramach środka 323 – Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa obszarów wiejskich. „Głównym zadaniem jest ochrona biotopów i gatunków, np. utrzymywanie drzew z dala od dużych pościół użytków zielonych. Można podejmować specjalne działania zarządcze w odniesieniu do ptaków, grup owadów – gatunków znajdujących się na »czerwonej liście«. Inne działania obejmują wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej (RDW) i utrzymywanie gruntów rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej w przypadku gdy nie jest to możliwe za pośrednictwem programów rolnośrodowiskowych.



© Tim Hudson

Według Jana Freese istnieje wiele oczywistych korzyści z systemu „ochrony gruntów”, np. możliwość budowania zaufania rolników i ograniczenie obciążeń administracyjnych. Choć wymaga to czasu, skutkiem jest zwiększona efektywność wdrażanych środków w skali krajobrazu. Twierdzi on, że „usługi w zakresie ochrony środowiska muszą być świadczone lokalnie w ramach wielu projektów. Potrzebujemy silnych, lokalnych organizacji będących w stanie tworzyć sieci kontaktów i zarządzać projektami na poziomie lokalnym”.

Projekt „Kortweg Natuur” w Limburgii w Belgii

Celem projektu było zajęcie się utratą różnorodności biologicznej terenów rolniczych, wykorzystując (nieobjęte dotacją) podejście krótkiego łańcucha dostaw.

Rolników zachęcano do pozostawiania 10% uprawianej pszenicy na polu w celu zapewnienia ptakom zimowego pożywienia, np. skowronkom. Utracone dochody byłyby rekompensowane przez zwiększenie wartości zebranej pszenicy – przez wykorzystanie jej do produkcji chleba w ramach krótkiego łańcucha dostaw przy nieco wyższym koszcie ponoszonym przez konsumenta.

Podejście takie wymagało współpracy rolników, młynarzy, pośredników i lokalnych piekarni z organami administracji i regionalnymi doradcami w celu ustanowienia łańcucha dostaw z myślą o produkcji wyrobu zwanego „bakkerbrood” (chleb piekarza). „Obecnie »bakkerbrood« sprzedawany jest w ok. 20 piekarniach na terenie Limburgii” – wyjaśnia Joke Rymen pracujący dla koordynatora projektu Regionaal Landschap Haspengouw & Voeren.

Joke Rymen uważa, że z doświadczeń projektu „Kortweg Natuur” można wyciągnąć następujący wniosek: „Musimy współdziałać, aby zapewnić różnorodność biologiczną gruntów uprawnych na obszarach rolniczych [...]. Jeśli będziemy pobudzać współpracę między tymi sektorami, będziemy wielokrotnie pomnażać naszą wiedzę i nasze pomysły. Jeżeli dodatkowo będziemy myśleć niekonwencjonalnie i poszukamy współpracy z »nieoczywistymi« partnerami, być może znajdziemy ciekawe rozwiązania rolnicze”.



W innej części Europy belgijski projekt obejmujący współpracę pomiędzy wieloma różnymi zainteresowanymi stronami w ramach podejścia całościowego umożliwił kompleksowe świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska wraz z korzyściami gospodarczymi i społecznymi, zwiększając w tym przypadku wartość produktów spożywczych przez skrócenie łańcucha dostaw (zob. ramka).



© Jesus Ustároz

Doradztwo i wytyczne

Przykłady usług w zakresie ochrony środowiska zestawione przez grupę dyskusyjną wskazują również na wartość doradztwa i wytycznych. „Jasne rozumienie celu danego środka i tego, jak należy go wdrażać, ma decydujące znaczenie dla wspierania świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska” – twierdzi grupa, podkreślając szczególnie trzy czynniki sukcesu, które są związane z doradztwem i szkoleniami:

- klarowne informacje dotyczące celów i treści programu, kierowane przez władze do rolników;
- wysoka jakość programów doradczych i szkoleniowych realizowanych na różnych poziomach;
- partnerskie doradztwo mające na celu dzielenie się wiedzą i dobrymi praktykami.

Według grupy dyskusyjnej komunikacja i doradztwo mają zasadnicze znaczenie w trakcie projektowania i wprowadzania środków, natomiast szkolenie i rozwijanie umiejętności to istotna część wdrażania polityki.

„Jest to kwestia zasadnicza – szkolenie i podnoszenie świadomości rolników, tak aby lepiej rozumieli swą rolę i skutki swoich działań, a tym samym stawali się w tym względzie własnymi szefami” – mówi Alexia Rouby, członek grupy

dyskusyjnej. „[Świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska] musi spoczywać w ich rękach, a to wymaga szkolenia”.

Działania związane z gospodarowaniem gruntami, na przykład działania w ramach środka 214, stanowią dziedzinę, co do której grupa dyskusyjna uznała skuteczne szkolenia i wsparcie za szczególnie istotne. W sprawozdaniu końcowym stwierdza ona jednak, że „udzielane aktualnie doradztwo w odniesieniu do wielu dobrowolnych programów, takich jak programy rolno-środowiskowe, jest niewystarczające, aby zapewnić skuteczne świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska”.

Jedną z inicjatyw szkoleniowych, która przedstawia ciekawy model przyszłych działań, pochodzi z Estonii; w ramach inicjatywy rolnicy muszą przechodzić jednodniowe szkolenie rolnośrodowiskowe (dwudniowe w przypadku rolnictwa ekologicznego) przed zakończeniem pierwszego roku kontraktowania, a następnie pod koniec kontraktu uczestniczą w dodatkowym szkoleniu o podobnej długości.

Grupa dyskusyjna zwraca również uwagę, że szkolenie nie musi mieć charakteru nakazowego, a „może wiązać się z przekazywaniem uprawnień osobom fizycznym w zakresie wspierania tworzenia rozwiązań i świadczenia

usług w zakresie ochrony środowiska z wykorzystaniem ich umiejętności jako osób gospodarujących gruntami. Taka elastyczność wymaga przejrzystej komunikacji i koordynacji”.

Wartość ukierunkowanego doradztwa

Oprócz szkoleń za istotny czynnik sukcesu w realizacji usług w zakresie ochrony środowiska uznano ukierunkowane doradztwo. „Nie jest ono zbyt rozwinięte w naszym kraju i myślę, że główną przeszkodą jest kapitał społeczny – musimy dużo w niego inwestować, aby rozwijać ten sposób rozpowszechniania informacji” – mówi Jaroslav Pražan, czeski ekspert ds. rozwoju obszarów wiejskich, dodając, że „chcielibyśmy wykorzystywać lepiej przygotowanych doradców w terenie, aby dostosowywali zalecenia dotyczące zarządzania do określonych obszarów oraz szkolili rolników”.

Członek grupy dyskusyjnej Anna Schulman (fińskie Ministerstwo Rolnictwa) mówi, że ze wszystkich zebranych przez grupę przykładów świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska „największe wrażenie robią przykłady skutecznego i sprawnego prowadzenia usług doradczych w zakresie kwestii ochrony środowiska – w szczególności przykład ze Szwecji” (zob. ramka).



Szwedzkie doradztwo skoncentrowane na składnikach pokarmowych

„Koncentrowanie się na składnikach pokarmowych” to szwedzki program oferujący rolnikom indywidualnie dopasowane, bezpłatne doradztwo w zakresie ograniczenia emisji azotu i fosforu. Ten dobrowolny program został opracowany, przy wsparciu funduszy krajowych i unijnych, przez szwedzką Radę Rolnictwa we współpracy z Federacją Szwedzkich Rolników (LRF), władzami hrabstw i organizacjami doradztwa rolniczego.

Wykorzystanie usługi, która polega na szkoleniach dla rolników (na poziomie regionalnym) i doradców (na poziomie krajowym), jest na wysokim poziomie: program „Koncentrowanie się na składnikach pokarmowych” obecnie liczy ponad 8 tys. członków. Od 2001 r., kiedy go uruchomiono, 250 doradców programu odbyło ponad 40 tys. wizyt w gospodarstwach rolnych, świadcząc nieocenione wsparcie dla wysiłków na rzecz ograniczenia strat składników pokarmowych. Dziewięciu na dziesięciu rolników realizuje proponowane środki, a większość z nich potwierdza, że stali się bardziej świadomi problematyki ochrony środowiska oraz że proces ten ma pozytywny wpływ na rentowność.



Ten szwedzki przypadek ilustruje, że przy wystarczającej ilości czasu oraz przekonującym wyjaśnieniu celów proponowanych środków możliwa jest zmiana podejścia i praktyk rolników. Na podstawie tego i innych przykładów (zob. niemiecki przypadek dotyczący korzystania z usług doradczych przez rolników) grupa dyskusyjna podkreśla, że „bardziej prawdopodobne jest korzystanie z rad udzielanych przez »zaufanych« partnerów niż rad urzędników”.



Łączenie środków w celu doradzania rolnikom w Niemczech

Usługi doradcze są istotną metodą, dzięki której rolnicy mogą zrozumieć środki gospodarowania gruntami w ramach PROW i tym samym zmienić swoje nawyki. Jednak w Niemczech „rolnicy [...] są gotowi płacić tylko za te porady, które podnoszą ich dochód na poziomie gospodarstwa. Stanowi to obecnie istotną barierę hamującą korzystanie z tych usług” – wyjaśnia Jan Freese z niemieckiego Federalnego Urzędu ds. Rolnictwa i Żywności.

W Niemczech wdrożono szereg środków w celu umożliwienia rolnikom korzystania z usługi doradczej, która łączy w sobie aspekty rolnicze i gospodarcze z usługami w zakresie ochrony środowiska. Na przykład w Dolnej Saksonii doradcy krajowi udzielają porad zarówno ogólnych, jak i związanych z konkretnym gospodarstwem rolnym w ramach środka 331 w zakresie tego, jak rolnicy mogą uczestniczyć w programach zakontraktowanej ochrony przyrody (środek 214). Rolnikom z tego regionu zwraca się również 80% kosztów doradztwa w zakresie ochrony wód, ochrony różnorodności biologicznej i ochrony klimatu, za pośrednictwem środka 114.

Takie inicjatywy mają wyraźne skutki – w wybranych powiatach w Dolnej Saksonii istnienie usług informacyjnych i doradczych w zakresie programów ochrony przyrody doprowadziło, według Jana Freese, do „znaczącego wzrostu uczestnictwa w programach”.

Jan Freese dodaje, że rolnicy są bardziej zadowoleni, ponieważ środki są lepiej dopasowane do istniejących procesów w gospodarstwach rolnych, „doradztwo powoduje, że środki rolnośrodowiskowe są bardziej akceptowane, i zwiększa ekologiczną skuteczność środków”. Może również przyczynić się do podniesienia rentowności gospodarstw rolnych dzięki bardziej efektywnemu wdrażaniu środków.

© Tim Hudson



W przypadku gdy doradztwo nie jest świadczone przez zaufanych partnerów, grupa dyskusyjna sugeruje, że doradców należy przeszkolić, aby wykazywali zrozumienie problemów rolników (podobnie jak we wcześniejszym szwedzkim przypadku).

Grupa dyskusyjna podkreśla również innowacyjny sposób wspierania usług doradczych, który jest obecnie stosowany w Niemczech, i być może warto go zastosować w innych miejscach; chodzi mianowicie o „pomysł udostępnienia różnych rodzajów doradztwa przez grupę zatwierdzonych usługodawców, przy czym »system oparty na bonach«¹¹ zapewnia rolnikom swobodę korzystania z doradztwa preferowanego usługodawcy”.

Czynniki praktyczne i administracyjne

Często pomija się istotę praktycznych względów dotyczących pozytywnych rezultatów usług w zakresie ochrony środowiska. Grupa dyskusyjna zwraca uwagę, że „sposób projektowania i sporządzania wniosków i umów dotyczących programu, związana z tym ilość papierkowej pracy i biurokracja, poziom dostępności odpowiednich danych w celu ukierunkowania,

a następnie monitorowania programów, jak również przepisy dotyczące kontroli i egzekwowania oraz sposób ich stosowania również mają kluczowe znaczenie dla powodzenia środków polityki rozwoju obszarów wiejskich w realizacji usług w zakresie ochrony środowiska”.

Odnosnie do fińskiego doświadczenia Anna Schulman mówi, że „istnieje konieczność prostszego systemu z jasno określonymi środkami i z jasnymi punktami odniesienia”, co jest kwestią, która w równym stopniu dotyczy wielu innych państw członkowskich UE.

Ilustrując to, grupa dyskusyjna zwraca uwagę, że obciążenia administracyjne nakładane na osoby gospodarujące gruntami, które chcą przystąpić do programu lub umowy, stanowią istotną barierę we wdrażaniu środków rolno-środowiskowych. W istocie podejścia zintegrowane, podobne do rozwiązań opisanych w przykładach Cévennes i Kortweg Natuur, często są bardzo skomplikowane pod względem administracyjnym ze względu na szerokość działań lub liczbę partnerów.

Dlatego też, nawet gdy istnieje wola, obniżenie kosztów administracyjnych środków ochrony przyrody w drugim

filarze jest trudną propozycją. Jak zauważa Jan Freese w odniesieniu do Niemiec: „Pracownicy organów administracji powinni wyjść z biur i dyskutować o tym, co należy zrobić wraz z rolnikami lub z organizacjami »ochrony gruntów«, a następnie sporządzić kontrakt, zaś środki kontroli są konieczne; myślę więc, że odchudzenie tego procesu nie jest możliwe”.

Chociaż samego procesu nie da się uprościć, Jan Freese wskazuje jednak na inne sposoby ograniczenia biurokracji, na przykład: „Jeżeli ma się dobrze działającą organizację »ochrony gruntów«, może ona zarządzać kilkoma projektami, a wtedy organ administracji ma tylko jednego partnera do współdziałania – w przeciwnym razie mielibyśmy 10 lub 15 indywidualnych projektów, którymi trzeba byłoby zarządzać”.

Innym sposobem uproszczenia administracji w dłuższej perspektywie może być zastosowanie inteligentnych systemów informatycznych. Sposób ten już przyniósł owoce w Czechach i na Słowacji, gdzie zastosowano system informacji o działkach, aby skierować środki rolnośrodowiskowe dokładnie tam, gdzie są najbardziej potrzebne (zob. ramka).



Stosowanie inteligentnej technologii informacyjnej w celu lepszego ukierunkowania słowackich programów rolnośrodowiskowych

Deficyt budżetowy oznaczał, że słowackie Ministerstwo Rolnictwa nie było w stanie wdrażać środka rolnośrodowiskowego (214) na wszystkich użytkach zielonych w kraju. Jednak znaleziono innowacyjne rozwiązanie, gdy organizacja pozarządowa Daphne szczegółowo oznaczyła na mapie cenne użytki zielone oraz inne potencjalnie ważne siedliska w całym kraju, a następnie zweryfikowała wyniki w systemie informacji o działkach¹² celem określenia potrzeb zarządczych dla poszczególnych obszarów.

Rolnicy składający wniosek w odniesieniu do jednego z siedmiu programów rolnośrodowiskowych związanych z półnaturalnymi użytkami zielonymi wskazują na szczególną blokadę pola we wniosku. Państwowa Agencja Ochrony Środowiska Naturalnego weryfikuje następnie te informacje z danymi geograficznymi uzyskanymi w procesie sporządzania map i wykorzystuje je

w celu określenia programu zarządzania (i poziomu płatności) odpowiedniego dla biotopów na danej działce lub w danym gospodarstwie przed rozpatrzeniem wniosku.

Koszty utworzenia (z tytułu sporządzania map i opracowania systemu) były dosyć wysokie, ale bieżące obciążenia administracyjne ponoszone obecnie przez Agencję Ochrony Środowiska Naturalnego powinny być niższe niż dotychczas, ponieważ nowy system w większości przypadków eliminuje potrzebę kontroli na miejscu.

Co istotne, uproszczona procedura składania wniosku (jeden formularz) doprowadziła do znacznego uczestnictwa w programie (101 000 ha w okresie programowania 2004–2006 oraz 38 000 ha w latach 2007–2013).

11 Więcej informacji na temat tego podejścia znajduje się w broszurze EFRROW „Przykładowe projekty świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska” http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=CB0CFC1B-DEB4-45BD-A14A-87519FA5AD57

12 Systemy informacji o działkach, główny instrument wdrażania pierwszego filaru WPR – płatności bezpośrednich dla rolników, służą identyfikowaniu i ilościowemu określeniu gruntów kwalifikujących się do płatności.

Inteligentne narzędzia informatyczne wykorzystywane w przykładzie słowackim dają zarówno osobom gospodarującym gruntami, jak i organom administracji jasny obraz poziomów płatności. W sprawozdaniu końcowym grupy dyskusyjnej stawki płatności wskazano jako ważny czynnik sukcesu pod względem zapewnienia właściwego poziomu zachęty. Czynnik ten opisano we wcześniejszym przypadku z Finlandii, gdzie środki ochrony wód stały się „powszechnie akceptowane przez rolników, ponieważ uzyskują oni rekompensatę z tytułu kosztów i utraty dochodów” – wyjaśnia Anna Schulman.

Opracowywanie przepisów i wytycznych dotyczących umów z wieloma beneficjentami (np. stowarzyszeniami rolników) ma według grupy dyskusyjnej istotne znaczenie w kontekście promowania bardziej zbiorowych podejść do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska w przyszłości. Wskazano, że podejście zbiorowe wprowadzone pilotażowo w Holandii, gdzie organy administracji współdziałają z regionalnym partnerem, a nie z każdym pojedynczym rolnikiem, jest szczególnie użyteczne w tym względzie, i wspomniano o nim kilku członków grupy dyskusyjnej, z którymi rozmawiano na potrzeby

niejszego wydania „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE”. „Ten pomysł naprawdę mnie zafascynował” – mówi Jan Freese. „W Niemczech tematem usług w zakresie ochrony środowiska nadal w większości zajmują się przyrodnicy; w Holandii rzeczywiście zajmują się nim sami rolnicy”. Dla Francesca Vanniego „jest rzeczą dość zaskakującą – ale też ekscytującą – że holenderskiemu rządowi udało się stworzyć urzędowy system, który może wspierać działania zbiorowe”.



Gospodarka rzeczna na obszarze Media Valle del Serchio w Toskanii

W Toskanii samorząd terytorialny usprawnił gospodarkę rzeczna na obszarze Media Valle del Serchio dzięki lokalnej inicjatywie wykorzystującej sieć rolników, wyjaśnia Francesco Vanni z INEA (włoski Krajowy Instytut Ekonomiki Rolnej). „To studium przypadku jest interesujące, gdyż dotyczy tego, w jaki sposób będzie możliwe i być może konieczne, szczególnie na niektórych peryferyjnych obszarach górskich, ujęcie małych rolników w systemie, w programach rozwoju obszarów wiejskich – rolników, którzy obecnie znajdują się poza systemem, gdyż ich gospodarstwa są niewielkie, boją się biurokracji PROW bądź nie wiedzą, jak złożyć wniosek”.

Władze wykorzystały lokalną wiedzę rolników, płacąc im (w ramach środka 226) za realizację środków na małą skalę w zakresie gospodarki hydrogeologicznej w celu zapobiegania powodziom na rzekach i w kanałach poza granicami ich gospodarstw. „Rezultat był naprawdę bardzo interesujący, gdyż poprzez zaangażowanie małych gospodarstw lokalna agencja mogła monitorować duży obszar za bardzo niewielkie pieniądze” – zauważa Francesco Vanni.



Warsztaty

„Charakteryzujące się wysoką jakością projektowanie środków środowiskowych i klimatycznych na potrzeby PROW na lata 2014–2020”

Warsztaty te były częścią serii działań przygotowawczych ENRD do nowego okresu programowania (2014–2020). Wydarzenie to opierało się na konkretnych wytycznych przygotowanych przez Komisję Europejską, jak również na pracy grupy dyskusyjnej ENRD ds. świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska. Warsztaty sprzyjały dzieleniu się wiedzą między wszystkimi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w projektowanie i wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich (instytucjami zarządzającymi, instytucjami płatniczymi, krajowymi sieciami obszarów wiejskich itp.).

Dnia 4 marca 2013 r. Komisja Europejska i Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD) były gospodarzem warsztatów „Charakteryzujące się wysoką jakością projektowanie środków środowiskowych i klimatycznych na potrzeby PROW na lata 2014–2020”. Celem warsztatów było zachęcanie do wymiany wiedzy między zainteresowanymi stronami, takimi jak instytucje zarządzające, instytucje płatnicze, krajowe sieci obszarów wiejskich oraz organizacje unijne, w celu wypracowania wspólnego zrozumienia skutecznego programowania i projektowania środków środowiskowych i klimatycznych oraz w celu zapewnienia dostępu do informacji dotyczących dostępnych wytycznych i narzędzi towarzyszących temu procesowi.

Dyskusje w trakcie warsztatów umożliwiły różnym zainteresowanym stronom zajmującym



się rozwojem obszarów wiejskich zwiększenie świadomości w zakresie podstawowych potrzeb i kwestii dotyczących świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, jak również poszerzenie wiedzy na temat możliwości, jakie oferują nowe ramy polityki.

Komisja Europejska otworzyła warsztaty, udzielając ogólnych informacji dotyczących programowania i środków. Przedstawiono trzy prezentacje: środowiskowo-klimatyczny wymiar programowania rozwoju obszarów wiejskich; zintegrowane działania w dziedzinie klimatu; środek rolno-środowiskowo-klimatyczny. Uczestnicy wskazali na szereg połączonych ze sobą zasadniczych aspektów związanych z zarządzaniem okresem przejściowym prowadzącym do nowej generacji PROW, takich jak potrzeba szybkiej stabilizacji ram prawnych.

W kolejnych trzech sesjach przedstawiono wnioski z pracy grupy dyskusyjnej ENRD dotyczące skutecznego świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, na podstawie różnych etapów cyklu programowania: ogólnego programowania, projektowania i wdrażania środków. Na początku każdej sesji dokonywano krótkiego przeglądu ustaleń grupy dyskusyjnej, po którym następowała prezentacja doświadczeń niektórych państw członkowskich oraz grupowa dyskusja wokół pytań adresowanych do uczestników.

W pierwszej sesji skupiono się na skutecznej ocenie potrzeb i definiowaniu priorytetów, w tym spójności zewnętrznej i komplementarności. W jednej z prezentacji przedstawiono, w jaki sposób fińska instytucja zarządzająca dążyła do wpasowania podejścia oddolnego w odgórne ramy poprzez zaangażowanie zainteresowanych stron na wczesnym etapie programowania. Chociaż finansowanie nie było dostępne, fińskiej instytucji zarządzającej udało się zaangażować wiele różnych zainteresowanych stron. Kluczem do tego procesu była próba jak największego uatrakcyjnienia środków dla rolników oraz zwiększenia ich poczucia zaangażowania w odniesieniu do środków. Dalsza część sesji dotyczyła doradztwa w zakresie tego,

jak przeprowadzić dokładną ocenę potrzeb, jednocześnie gwarantując jej spójność z krajowymi strategiami w zakresie ochrony środowiska i klimatu.

W odniesieniu do tych aspektów programowania uczestnicy podkreślili istotę unikania sytuacji, w których decyzje budżetowe i przydział środków poprzedzają ocenę potrzeb. Programowanie powinno natomiast rozpocząć się od dokładnej oceny potrzeb, opartej na przejrzystych danych ilościowych i jakościowych; oprócz niej istotne są również wczesne i ciągłe wielopoziomowe konsultacje z zainteresowanymi stronami. Uczestnicy podkreślili również potrzebę jasnych wytycznych ze strony Komisji Europejskiej dotyczących oceny potrzeb. Ponadto podkreślili, że zasadnicze znaczenie ma zachowanie spójności PROW z innymi ramami prawnymi i strategiami – takimi jak Natura 2000. Mając na uwadze powyższe kwestie, niektóre organizacje unijne twierdziły, że przydatne byłoby zapewnienie dostępu do listy kontrolnej strategii i istniejących planów, które nakładały się z politykami dotyczącymi środowiska i rolnictwa.

Podczas drugiej sesji zbadano proces wyboru środków, projektowania i wdrażania programów. Przedstawiono doświadczenia niemieckiej krajowej sieci obszarów wiejskich w zakresie korzystania z różnych kombinacji środków w celu świadczenia zintegrowanych usług doradczych w zakresie ochrony środowiska na rzecz rolników w różnych regionach. Na przykład niektóre regiony zdecydowały się na świadczenie doradztwa w zakresie ochrony przyrody za pośrednictwem środka 323 (Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa obszarów wiejskich); inne chciały podnieść kwalifikacje rolników pod kątem zakontraktowanej ochrony przyrody za pośrednictwem środka 331 (Szkolenia i informowanie); jeszcze inne wybrały system bonów, finansowany za pośrednictwem środka 114 (Korzystanie z usług doradczych) w celu umożliwienia rolnikom wyboru własnego, preferowanego doradcy. Jednym z kluczowych przesłań było to, że usługi doradcze powinny być postrzegane jako narzędzia służące wszystkim środkom, a zatem powinny charakteryzować się podejściem całościowym.

W dalszej części sesji prowadzono dyskusję na temat tego, jak wybrać najskuteczniejsze środki, aby osiągnąć spodziewane cele oraz jak wybierać między „ciągłością” a „zmianą”. W odpowiedzi na te pytania uczestnicy podkreślili istotę analizy SWOT w ustanowieniu podstawy tego, jak stosować środki. Podkreślili również konieczność unikania niepotrzebnych radykalnych zwrotów – należy utrzymać te aspekty, które już działają dobrze, i wprowadzać zmiany jedynie, gdy jest to konieczne.

Trzecia sesja poświęcona była skutecznemu świadczeniu usług w zakresie ochrony środowiska. Przedstawiono doświadczenia Anglii w zakresie projektowania i obsługiwanego zorientowanego na wyniki programu gospodarowania gruntami z uwzględnieniem ochrony środowiska, przy użyciu przykładu programu zarządzania na wyższym szczeblu. Program ten obejmował „wskaźniki sukcesu” celem zapewnienia skutecznego monitorowania realizacji usług w zakresie ochrony środowiska przez podmiot gospodarujący gruntami lub doradcę publicznego. Zapytani o to, jak uruchomić środki i systemy zorientowane na rezultaty, które sprzyjają własności i dają wymierny dorobek, uczestnicy podkreślili istotę kosztów transakcyjnych, szkolenia dla doradców, stosowania podejścia partycypacyjnego oraz zapewnienia wystarczającej elastyczności i czasu, aby umożliwić rolnikom zrozumienie i partycypowanie w zamierzonych wynikach.

Więcej danych i informacje ogólne o warsztatach znajdują się na stronie internetowej ENRD:

http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/quality_design_measures/en/quality_design_measures_en.cfm

Podstawowe elementy świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska przez programy rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020



©Tim Hudson

Celem przedstawionych poniżej elementów jest wsparcie projektu programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 (PROW). Zawierają one sugestie, jak pomóc najlepiej wykorzystać szanse, jakie stwarzają środki rozwoju obszarów wiejskich, w celu poprawy jakości świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, oraz jak unikać niekorzystnego wpływu na środowisko. Mogą z nich korzystać ci, którzy przewodzą lub uczestniczą w opracowywaniu i konsultowaniu programu, w tym instytucje zarządzające, inne organy rządowe, eksperci w dziedzinie ochrony środowiska oraz zewnętrzne zainteresowane strony zaangażowane w ten proces. Bazują oni na ustaleniach grupy dyskusyjnej dotyczących świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska oraz na wynikach seminarium ENRD „Skuteczne programowanie” (Bruksela, grudzień 2012).

Niewiele sektorów ma taki wpływ na środowisko Europy (zarówno pozytywny, jak i negatywny) jak rolnictwo i leśnictwo. Mając na uwadze, że ponad 70% powierzchni gruntów UE wykorzystuje się do celów związanych z rolnictwem oraz leśnictwem, wszystkie państwa członkowskie stają przed wyzwaniem utrzymania efektywnych i wydajnych sektorów rolnictwa i leśnictwa,

zapewniając jednocześnie utrzymanie i poprawę jakości usług w zakresie ochrony środowiska.

Realizacja priorytetów związanych ze środowiskiem naturalnym powinna być głównym składnikiem PROW. W istocie traktat lizboński z 2009 r. stanowi, że środowisko naturalne należy uwzględniać we wszystkich politykach unijnych. Coraz więcej osób zdaje sobie

również sprawę z istoty ochrony środowiska nie tylko ze względu na samo środowisko, ale również ze względu na jego wartość gospodarczą i społeczną, co podkreślono w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej oraz priorytetach dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami i rozwiązywania problemów związanych ze zmianą klimatu.

Uwaga: Tekst powstał na podstawie wniosków ustawodawczych dotyczących wspólnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r., przedstawionych przez Komisję 12 października 2011 r. Dane liczbowe i odniesienia do szczegółowych informacji dotyczących konkretnych środków mogą ulec zmianie.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich znaczne środki finansowe przeznaczają się na ochronę i zrównoważone gospodarowanie środowiskiem obszarów wiejskich UE. Daje to istotne szanse na aktywne promowanie świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, jednak zapewnia jedynie ramy wprowadzania środków. To od państw członkowskich i regionów zależy, w jaki sposób środki te są wykorzystywane do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska w różnych częściach Europy. Ta swoboda umożliwia dostosowanie środków do specyficznych lokalnych priorytetów i potrzeb oraz pozostawia dużą odpowiedzialność na barkach instytucji zarządzających PROW.

Świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska jest jednym z wielu priorytetów, które należy realizować w ramach kolejnej generacji PROW. W tym sensie ważne jest, by instytucje zarządzające posiadały wystarczające informacje, aby zrozumieć, jak można wykorzystać środki celem maksymalizacji pozytywnych rezultatów usług w zakresie ochrony środowiska, poza poprawą sytuacji gospodarczej i społecznej, oraz jak unikać negatywnych skutków.

WPR przechodzi istotne zmiany w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. Choć wiele z tych zmian ma wpływ na pierwszy filar, będą one mimo to miały wpływ na projektowanie i zawartość PROW. Większość treści rozporządzenia w sprawie

rozwoju obszarów wiejskich pozostaje taka sama w odniesieniu do lat 2007–2013, ale wprowadzono zmiany w jego strukturze, uwzględniając sześć priorytetów, grupując niektóre środki i dodając kilka nowych środków. Co istotne, wskazuje się na środowisko oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej jako cele przekrojowe do realizacji w ramach całego programu.

W sumie w ramach proponowanych przepisów dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 oraz przepisów dotyczących wszystkich funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych priorytety związane ze środowiskiem uzyskują centralne miejsce w europejskiej agendzie politycznej¹³. Wymieniono je w ramce obok.

Aby zapewnić priorytetowe traktowanie usług w zakresie ochrony środowiska w ramach PROW na lata 2014–2020, należy zwrócić należytą uwagę na priorytety związane ze środowiskiem naturalnym w ramach **umów partnerskich**, gdyż kładą one grunt pod wszystkie przyszłe wydatki w ramach PROW (jak również w ramach innych funduszy unijnych, takich jak Fundusz Spójności) i stanowią wiążącą umowę między Komisją a państwem członkowskim.



Środowisko naturalne jako kluczowy temat WPR oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich

Podejście przekrojowe

- Horyzontalna zasada zrównoważonego rozwoju: w art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stwierdza się, że: „Cele funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych są osiąmane w ramach zrównoważonego rozwoju oraz unijnego wsparcia celu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, zgodnie z art. 11 Traktatu, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci” [...]. Państwa członkowskie i Komisja dopilnowują, aby wymogi ochrony środowiska [...] były promowane podczas przygotowywania i realizowania umów partnerskich i programów”.
- W przypadku 20% wszystkich funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych należy wykazać łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej.

WPR – Ogólny

- „Zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych i działanie na rzecz klimatu” to jeden z trzech głównych celów WPR.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

- Dwa z sześciu priorytetów skupiają się szczegółowo na środowisku:
 - » *Priorytet 4: odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;*
 - » *Priorytet 5: wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.*
- Ochronę środowiska wraz z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowywaniem się do niej określa się jako cel przekrojowy, który musi być osiągnięty poprzez działania w ramach wszystkich priorytetów.
- Zachęca się państwa członkowskie do wydawania co najmniej 25% całkowitego wkładu EFRROW (nie uwzględniając współfinansowania krajowego) na rzecz „działań związanych z przeciwdziałaniem zmianie klimatu i przystosowaniem się do niej i zarządzaniem gruntami poprzez środki rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne i płatności na rzecz obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami”.



Jak zoptymalizować świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska poprzez PROW

W istocie integracja usług w zakresie ochrony środowiska z PROW składa się z dwóch różnych elementów:

- możliwości bezpośredniego finansowania działalności związanej ze świadczeniem usług w zakresie ochrony środowiska (określenie i ustanowienie priorytetów dotyczących celowych działań na rzecz środowiska naturalnego, które umożliwiają sektorom rolnictwa i leśnictwa rozwój zapewniający długoterminową trwałość oraz świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska);
- zapobiegania szkodzeniu środowisku naturalnemu w ramach stosowania środków realizacji priorytetów niezwiązanych ze środowiskiem naturalnym.

Opracowywanie PROW przebiega zgodnie z procesem logicznym. Po pierwsze należy dokonać oceny sytuacji na obszarze wiejskim objętym programem w kontekście wszystkich priorytetów rozwoju obszarów wiejskich, w celu określenia i uzasadnienia kwestii, które należy rozwiązać w ramach PROW, oraz rezultatów, jakie należy osiągnąć. W dalszej kolejności dobiera się odpowiednie środki, które mogą przyczynić się do osiągnięcia określonych rezultatów, a następnie podejmuje się decyzje dotyczące tego, jak powinny być one zaprojektowane i zrealizowane, aby przynieść największą wartość dodaną. Następnie przydziela się budżet na różne środki i priorytety, wyznacza cele i najważniejsze etapy oraz opracowuje wskaźniki pomocne przy mierzeniu postępów w zakresie osiągnięcia celów.

Każdy etap procesu daje istotną szansę uwzględnienia usług w zakresie ochrony środowiska.

Kwestie przekrojowe

Praca w partnerstwie. Wszystkie etapy procesu programowania muszą być realizowane w ścisłej współpracy z odpowiednimi organami społecznymi, gospodarczymi oraz innymi właściwymi organami (w tym organizacjami zajmującymi się środowiskiem naturalnym). Jest to wymóg obecnego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich i taki pozostaje na lata 2014–2020, dla wszystkich funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych.

Istotne jest zaangażowanie ekspertów w zakresie środowiska naturalnego, rolnictwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w ramach rządów, odpowiednich organizacji zewnętrznych zainteresowanych stron, jak również wcześniejszych i potencjalnych beneficjentów programów, gdyż umożliwia uwzględnienie szeregu różnych perspektyw i doświadczeń. W praktyce sposób, w jaki różne podmioty uczestniczą w procesie programowania PROW, znacznie się różni, ale doświadczenie pokazuje, że wyższe stopnie

zaangażowania mogą prowadzić do znacznie większego poparcia dla programów oraz lepszych wyników w trakcie funkcjonowania PROW.

Krajowe sieci obszarów wiejskich mogą stanowić dobry instrument wymiany informacji i wiedzy na temat tego, jak zaspokajać potrzeby związane ze środowiskiem naturalnym w ramach PROW, np. przez rozważanie rodzajów stosowanych możliwości i podejść, które okazały się najbardziej skuteczne.

Potencjał i wiedza państw członkowskich. W celu zapewnienia skutecznego uwzględnienia kwestii związanych ze środowiskiem naturalnym w ramach PROW, istotne jest zagwarantowanie, aby pracownicy instytucji zarządzających dysponowali zdolnościami i wiedzą niezbędną do wniesienia wkładu w projektowanie programów i systemów. Zrozumienie, jak priorytety związane ze środowiskiem naturalnym można przełożyć na praktyczne działania, nie zawsze jest proste, szczególnie jeżeli trzeba podejmować decyzje dotyczące komplementarności i kompromisów pomiędzy



© Tim Hudson

różnymi priorytetami. Należy uruchomić odpowiednie szkolenia w ramach procesu ustawicznego rozwoju zawodowego.

Na lata 2014–2020 warunkiem koniecznym zatwierdzenia PROW jest to, aby państwa członkowskie wykazały, że uruchomiły środki służące poprawie efektywności administracyjnej oraz że instytucje zarządzające dysponują wystarczającym potencjałem personalnym, szkoleniowym i informatycznym do obsługi PROW w sposób efektywny i skuteczny¹⁴.



Ocena potrzeb w zakresie środowiska naturalnego i określenie priorytetów

Podsumowanie kluczowych działań:

- ✓ Zebranie informacji z wielu źródeł poprzez połączenie formalnych badań z informacjami zwrotnymi od osób gospodarujących gruntami oraz innych podmiotów lub zainteresowanych stron, które mają praktyczne doświadczenia związane z przedmiotowymi kwestiami.
- ✓ Zapewnienie uwzględnienia tych informacji w analizie sytuacji/ SWOT w celu zidentyfikowania potrzeb, którym należy sprostać w regionach objętych PROW.
- ✓ Na podstawie dowodów jasne określenie tego, co należy osiągnąć oraz w jakich ramach czasowych.
- ✓ Określenie, jakie priorytety są odpowiednie w odniesieniu do wydatków publicznych za pośrednictwem polityki rozwoju obszarów wiejskich:
 - ustanowienie i jasne określenie podstawowych norm ekologicznych – poprzez ustawodawstwo, zasadę wzajemnej zgodności oraz środki służące „zazielenianiu” w ramach pierwszego filaru,
 - określenie niedoskonałości rynku – zapewnienie finansowania jedynie w odniesieniu do dóbr publicznych,
 - zapewnienie, aby finansowanie miało charakter uzupełniający i minimalizowało tzw. efekt *deadweight*.
- ✓ Określenie wszelkich działań, których nie uznaje się za właściwe do finansowania, gdyż przeciwdziałałyby one świadczeniu usług w zakresie ochrony środowiska.
- ✓ Zapewnienie spójności z pozostałymi środkami polityki celem zapewnienia, aby środki działały w synergii i wzajemnie się wzmacniały oraz celem uniknięcia wszelkich niezamierzonych skutków negatywnych.
- ✓ Zastosowanie procesu oceny *ex ante* oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko celem zapewnienia weryfikacji, czy został odpowiednio uwzględniony wymiar środowiskowy priorytetów finansowania.



© Tim Hudson

Opracowanie jasnych i spójnych priorytetów i celów w odniesieniu do PROW na podstawie analizy sytuacji

Strategia określona w ramach PROW w zakresie osiągnięcia szeregu odpowiednich celów na poziomie krajowym lub regionalnym w odniesieniu do priorytetów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich opiera się na analizie SWOT (mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń) sytuacji na obszarze geograficznym objętym programem.

Zapewnienie solidnych dowodów.

Dysponowanie wiarygodnymi informacjami, na odpowiednią skalę, dotyczącymi stanu środowiska naturalnego w ramach państwa członkowskiego/regionu, jak również sektorów rolnego, leśnego i obszarów wiejskich, jest istotne z punktu widzenia przekazywania informacji na temat różnych sposobów, w jakich usługi w zakresie ochrony środowiska muszą być ujęte w PROW. W projektach unijnych rozporządzeń wymaga się, aby potrzeby związane ze środowiskiem naturalnym i klimatem stanowiły część analizy sytuacji.

Istotne jest zagwarantowanie istnienia wystarczająco solidnych dowodów, na podstawie których można ustanowić

kluczowe priorytety i potrzeby związane ze środowiskiem naturalnym dla przedmiotowego regionu/państwa członkowskiego.

Wymagana jest znaczna ilość informacji i dowodów, które można uzyskać z szeregu źródeł:

- dane ilościowe na temat stanu środowiska naturalnego w odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa;
- dane dotyczące trendów w usługach w zakresie ochrony środowiska oraz czynników, mających na nie wpływ, które mogą przyczynić się do prognozowania prawdopodobnych przyszłych trendów w dziedzinie usług w zakresie ochrony środowiska i dokonania oceny tego, jakiego rodzaju interwencje będą niezbędne w celu poprawy jakości ich świadczenia. Wymaga to nie tylko zrozumienia środowiska, ale również trendów gospodarczych i społecznych, w tym prawdopodobnych zmian strukturalnych w gospodarstwach rolnych w obliczu prawdopodobnych tendencji w zakresie cen towarów i nakładów, zmian liczby ludności oraz zmian w zachowaniu konsumentów i rolników;
- dane i informacje zwrotne od osób gospodarujących gruntami oraz innych podmiotów lub zainteresowanych

stron, które mają doświadczenie w praktycznych aspektach gospodarowania gruntami oraz które mogą wskazać obszary, gdzie potrzebne jest wsparcie, i mogą mieć innowacyjne pomysły, jak najlepiej udzielić takiego wsparcia.

W większości przypadków niezbędne będą merytoryczne badania i ocena w celu zebrania wymaganych informacji i dysponowania nimi w odpowiednim czasie. Warto zbadać stopień możliwego wykorzystania źródła wsparcia technicznego w celu finansowania gromadzenia dowodów i działań integracyjnych. Inne opcje obejmują wykorzystanie wolontariuszy lub innych organizacji na potrzeby gromadzenia danych. Jednak choć baza dowodów może nie być doskonała, nie powinno to uniemożliwiać określenia priorytetów działań.

Określenie priorytetów. Kolejnym krokiem jest określenie na podstawie dowodów, tego, co należy osiągnąć i w jakich ramach czasowych, oraz w jakich przypadkach właściwe jest wykorzystanie wydatków publicznych za pośrednictwem polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wskazując, które działania lub systemy rolnicze wymagają wsparcia, istotne jest rozpoznanie

zarówno obszarów, w których już realizuje się usługi w zakresie ochrony środowiska, a które wymagają ciągłego wsparcia, aby nie utracono istniejących korzyści, jak również tych obszarów, w których wymagane są zmiany. Doświadczenie zdobyte w bieżących programach pokazało, że nawet jeżeli jakaś kwestia zostanie określona jako istotna w analizie SWOT, i tak może nie mieć wpływu na priorytety w finansowaniu. Istotne zatem jest dopilnowanie, aby kwestie związane ze środowiskiem naturalnym były uwzględnione w procesie decyzyjnym, gdyż będzie się to przekładać bezpośrednio na projekt programu/środka.

Zapewnienie spójności. Priorytety określone w odniesieniu do PROW

muszą być spójne z celami i realizacją innych polityk, strategii i ram realizowanych w celu świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, w tym z pozostałymi elementami WPR. Zaangażowanie zainteresowanych stron jest istotnym elementem w tej części procesu.

Należy dopilnować, aby środki i działania określone jako priorytetowe w ramach PROW funkcjonowały spójnie z pozostałymi elementami WPR. Środków polityki rozwoju obszarów wiejskich nie należy powielać, co już jest wymogiem w ramach pierwszego filaru, ale powinny się one uzupełniać i stwarzać możliwości wartości dodanej i większych korzyści dla środowiska. W szczególności wszystkie działania

traktowane priorytetowo pod kątem finansowania muszą wykraczać poza podstawową normę ekologiczną ustanowioną na mocy ustawodawstwa, zasadę wzajemnej zgodności oraz środki ekologiczne w ramach pierwszego filaru.

Ponadto istotne znaczenie ma uwzględnienie wszelkich realizowanych krajowych lub regionalnych strategii. Mogą do nich należeć na przykład plany gospodarowania wodami w dorzeczu związane z realizacją ramowej dyrektywy wodnej lub traktowane priorytetowo ramowe programy związane z wykorzystaniem funduszy unijnych na rzecz gospodarowania obszarami Natura 2000. O tych strategiach i o sposobach ich stosowania często decyduje



inny wydział ministerstwa rolnictwa niż wydział, który opracowuje PROW. W projektowanie obu elementów należy angażować ekspertów w dziedzinie środowiska naturalnego celem zapewnienia spójności i komplementarności etapu projektowania.

Spójność działa na dwa sposoby. Gdy państwa członkowskie dysponują elastycznością w określaniu kryteriów kwalifikowalności płatności (np. płatności podstawowej) lub charakteru wymogów (np. norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska), muszą one być zgodne z priorytetami PROW, tak aby

zapobiegać negatywnym skutkom. Na przykład istotne jest zagwarantowanie, aby kryteria kwalifikowalności płatności w ramach pierwszego filaru nie skutkowały powstaniem szkód na terenach rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej poprzez usuwanie zarośli, jeśli tereny te są siedliskami stanowiącymi priorytet wsparcia w ramach środków rolnośrodowiskowych, ekologicznych, związanych z obszarami Natura 2000 lub obszarami o ograniczeniach naturalnych. To jeszcze bardziej podkreśla potrzebę koordynacji między instytucjami rządowymi i w ramach tych instytucji.

Ocena *ex ante* oraz strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, w ramach których dokonuje się oceny ogólnej zasadności, logiczności i spójności programu oraz dopilnowuje, aby środowisko było odpowiednio uwzględnione, są dobrą sposobnością do zweryfikowania, czy wymiar środowiskowy został odpowiednio uwzględniony na tym etapie procesu programowania.

Wybór środków i projektowanie programu

Podsumowanie kluczowych działań

- ✓ Dopilnowanie, aby wszystkie podejmowane decyzje były przejrzyste.
- ✓ Określenie, jakie środki są dostępne w ramach unijnych rozporządzeń, które można wykorzystać do realizacji priorytetów w zakresie środowiska naturalnego; należy zapewnić uwzględnienie potencjału wszystkich środków oraz upewnić się, że przesłanki przemawiające za interwencją opierają się na analizie sytuacji.
- ✓ Dokonanie oceny wielorakich korzyści, które można uzyskać przez zastosowanie środków wskazanych w odniesieniu do realizacji usług w zakresie ochrony środowiska – nie tylko różnych usług w zakresie ochrony środowiska, ale również korzyści gospodarczych i społecznych.
- ✓ W przypadku przewidywanej kolizji pomiędzy działaniami potrzebnymi do osiągnięcia celów – określenie, jaka jest to kolizja, oraz zastosowanie kryteriów celem ustalenia, jakiego rodzaju kompromisy są do przyjęcia.
- ✓ Rozważenie różnych lub innowacyjnych podejść do realizacji, w tym podejść zintegrowanych i terytorialnych / odnoszących się do krajobrazu.
- ✓ Określenie kryteriów kwalifikowalności celem zagwarantowania, aby środki były dostępne dla właściwych odbiorców docelowych oraz aby kluczowi beneficjenci nie byli w sposób niezamierzony wykluczeni.
- ✓ Docelowe programy w odniesieniu do odpowiedniej skali geograficznej lub priorytetów w zakresie środowiska naturalnego.
- ✓ Dopilnowanie, aby stawki płatności były wystarczająco atrakcyjne celem zapewnienia wymaganego poziomu uczestnictwa.
- ✓ Wskazanie wszelkich działań ochronnych, które należy zastosować celem zagwarantowania, aby żadne środki nie były wykorzystywane do promowania działań, które mogłyby przeciwdziałać osiągnięciu celów w zakresie środowiska naturalnego lub prowadzić do działalności szkodliwej dla środowiska.
- ✓ Podwójne sprawdzenie, czy działania finansowane w ramach PROW nie powielają się z działaniami wymaganymi lub finansowanymi za pośrednictwem pozostałych elementów WPR.
- ✓ Zagwarantowanie, aby podejścia były wystarczająco elastyczne, w granicach przepisów prawa, aby umożliwić dokonanie korekt wraz z rozwojem programu w czasie.
- ✓ Zaangażowanie zainteresowanych stron i beneficjentów w projektowanie programu celem zwiększenia poparcia dla programów oraz poprawy rezultatów.





© Tim Hudson

Po ustanowieniu priorytetów finansowania, na podstawie dostępnych dowodów (krok A), kolejnym etapem procesu jest określenie, które środki lub kombinacje środków można wykorzystać do realizacji priorytetów i rezultatów określonych za pomocą analizy SWOT. Jest to jedna z najważniejszych części procesu programowania, gdyż na tym etapie określa się, co w praktyce jest finansowane. Projekt programu powinien obejmować zainteresowane strony, w tym rolników i leśników. Może to prowadzić do bardziej innowacyjnych rozwiązań w realizacji usług w zakresie ochrony środowiska, sprzyjać większemu poparciu dla programów, co z kolei może służyć poprawie rezultatów, gdyż systemy będą lepiej dopasowane do różnych potrzeb zainteresowanych stron.

Opracowanie struktury i projektowanie PROW nie rozpoczyna się od zera. Wszystkie państwa członkowskie mają struktury instytucjonalne z pewną historią oraz istniejące programy rozwoju obszarów wiejskich i ich

beneficjentów; fakty te nieuchronnie będą miały wpływ na projektowanie programów. Ważne jest, aby nie wyważać otwartych drzwi, a korzystać z rozwiązań sprawdzonych w przeszłości. Jednak równie ważne jest, aby zastanowić się nad tym, co nie sprawdziło się i co wymaga poprawy, jak również zachęcać do kreatywnego myślenia o nowych sposobach, które mogą bardziej usprawnić świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska. Wszelkie zmiany w podejściu powinny prowadzić do większej skuteczności w osiąganiu wyników, najlepiej przy większej efektywności. Może się tak zdarzyć, że państwa członkowskie postanowią realizować niektóre priorytety w zakresie środowiska naturalnego za pomocą innych środków, na przykład środków krajowych. W takich przypadkach istotne jest podkreślenie tego w PROW w celu wykazania, że priorytety są realizowane.

Korzystanie z całego szeregu dostępnych środków. W celu realizacji usług w zakresie ochrony środowiska można

korzystać z wielu środków. Ważne są szerokie horyzonty myślenia na temat różnych szans, jakie każdy z nich oferuje na tle zidentyfikowanych krajowych/regionalnych priorytetów. Często właściwym rozwiązaniem jest połączenie środków wsparcia działań w zakresie gospodarowania gruntami, inwestycji w nakłady kapitałowe, zwiększenia wartości produktów oraz budowanie zdolności.

W tabeli obok wymieniono szereg środków, które można zastosować – pojedynczo lub w połączeniu – w celu świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska, wraz z oceną rodzajów usług w zakresie ochrony środowiska, do których realizacji dane środki mogą się najlepiej przyczynić.

Wykaz środków EFRROW mogących się przyczynić do realizacji priorytetów w zakresie środowiska naturalnego

Nr artykułu	Nazwa środka	Różnorodność biologiczna	Woda	Gleba	Zmiana klimatu	Rodzaj wsparcia
art. 15	Transfer wiedzy i działania informacyjne	←.....→				zdolności
art. 16	Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw	←.....→				zdolności
art. 17	Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	S	S	S	S	wartość dodana
art. 18	Inwestycje w środki trwałe	K	K	K	K	inwestycje
art. 20	Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej	←.....→				inwestycje / wartość dodana
art. 21	Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	K	K	K	K	inwestycje
art. 23	Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego	S	K	K	K	grunty
art. 24	Zakładanie systemów rolno-leśnych	K	K	K	K	grunty
art. 25	Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie lasów	S	K	K	K	grunty
art. 26	Inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska	K	K	K	K	grunty
art. 27	Inwestycje w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych	S	S	S	S	inwestycje / wartość dodana
art. 28	Tworzenie grup producentów	←.....→				zdolności
art. 29	Środek rolno-środowiskowo-klimatyczny	K	K	K	K	grunty
art. 30	Rolnictwo ekologiczne	S	S	S	S	grunty
art. 31	Płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	K	K	S	S	grunty
art. 32	Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	S	S	S	S	grunty
art. 33	Wytczenie obszarów z ograniczeniami naturalnymi i innymi szczególnymi ograniczeniami	S	S	S	S	grunty
art. 35	Usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów	K	K	K	K	grunty
art. 36	Współpraca	←.....→				zdolności
art. 42–45	LEADER	←.....→				zdolności
art. 64	Europejskie partnerstwo innowacyjne	←.....→				zdolności

K

Kluczowe środki, które mogą wspierać realizację niektórych priorytetów w zakresie ochrony środowiska

S

Środki, które mogą wspierać realizację niektórych priorytetów w zakresie ochrony środowiska



Środki przekrojowe, które mogą odgrywać rolę w realizacji wszystkich priorytetów w zakresie ochrony środowiska

Innowacyjne podejście do projektowania i realizacji środków. Jest wiele rozwiązań, które można zastosować do świadczenia usług w zakresie ochrony środowiska przy użyciu zarówno pojedynczych środków, jak i ich kombinacji (zob. ramka poniżej). Istnieje już szereg przykładów, w których państwa członkowskie zastosowały w tym celu

innowacyjne podejścia (jak podkreślono w opracowaniu grupy dyskusyjnej ENRD), ale przeważającym podejściem pozostaje stosowanie pojedynczych środków (zwykle środki rolno-środowiskowo-klimatycznego) w celu realizacji zalecanych praktyk zarządczych. W przypadku gdy podejście takie przynosi korzyści środowiskowe oraz

działa skutecznie i efektywnie, należy je kontynuować. Jednak nie powinno to uniemożliwiać rozważania nowych i nowatorskich rozwiązań, jeżeli te drugie mogą być lepiej dopasowane do realizacji przyszłych priorytetów i potrzeb.



© Tim Hudson

RÓŻNE PODEJŚCIA DO ŚWIADCZENIA USŁUG W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA

- ✓ Zintegrowane świadczenie usług – łączenie pakietów środków z EFRROW lub innych funduszy.
- ✓ Podejście zbiorowe: może ono być terytorialne, gdy wielu rolników czy leśników zachęca się do gospodarowania na obszarze większym niż obszar pojedynczego gospodarstwa lub instytucji/organizacji, przy czym w realizację programu zaangażowana jest szersza grupa podmiotów i zainteresowanych stron, np. władze lokalne i organizacje pozarządowe.
- ✓ Podejście kierowane przez lokalną społeczność: angażujące osoby lub organizacje lokalne i regionalne, również spoza sektorów rolnictwa czy leśnictwa, w opracowywanie, projektowanie i wdrażanie programu, jak często ma to miejsce w ramach podejścia LEADER.
- ✓ Całościowe podejście do osiągnięcia wielorakich rezultatów: np. rozwiązania, których celem jest połączenie realizacji usług w zakresie ochrony środowiska z rezultatami gospodarczymi i społecznymi (ekologiczny wzrost gospodarczy).
- ✓ Świadczenie usług zorientowane na rezultaty: w ramach którego wsparcie (lub część wsparcia) na rzecz osób gospodarujących gruntami zależy od uzyskanych rezultatów, a nie od prowadzonego zarządzania.

Uwaga: takie rodzaje rozwiązań rzadko występują osobno, a skuteczne świadczenie usług w zakresie ochrony środowiska może wymagać, aby były stosowane w połączeniu. Na przykład zastosowanie szeregu różnych środków (zintegrowane świadczenie usług) poprzez realizację skoordynowaną, na poziomie krajobrazu, przy użyciu rozwiązań zbiorowych.

Ukierunkowanie, ustanowienie kryteriów kwalifikowalności i środków ochronnych. Gdy określone zostaną środki i podejścia, które należy zastosować, należy je zaprojektować w sposób zapewniający skuteczne i efektywne wykorzystanie finansowania. Celem ogólnym jest stworzenie koniecznych warunków składania wniosków, tak aby przyznanie finansowania na rzecz beneficjentów projektów wraz z późniejszą ich realizacją miało rezultaty w zakresie środowiska naturalnego. Być może niektóre z tych warunków już ustanowiono w unijnych rozporządzeniach wykonawczych i może wymagać one jedynie przełożenia na przepisy krajowe, natomiast inne warunki muszą być przyjęte w odniesieniu do lokalnych uwarunkowań.

Różne rodzaje środków stwarzają różne możliwości realizacji usług w

zakresie ochrony środowiska. W takim stanie rzeczy wymagane będą różne kryteria kwalifikowalności, środki ochronne i działania ukierunkowujące. Uzależnione to będzie na przykład od tego, czy wydatki są skoncentrowane na zachętach do działań dla osób gospodarujących gruntami, inwestycjach w rzeczowe elementy infrastruktury lub na opracowywaniu pakietów doradztwa i szkoleń.

Przykłady stosowanych kryteriów kwalifikowalności / środków ochronnych związanych z usługami w zakresie ochrony środowiska:

- w przypadku inwestycji w infrastrukturę należy wykazać, że nie jest ona szkodliwa dla środowiska i że jest odporna na zmiany klimatu w przyszłości;
- w przypadku zalesiania kwalifikują się jedynie wnioski, które obejmują

zobowiązanie do stosowania gatunków z regionalnie zatwierdzonej listy;

- infrastruktura związana z użyciem wody kwalifikuje się jedynie wówczas, gdy wnioskodawca może wykazać, że w wyniku proponowanych działań uzyskane zostaną oszczędności wody w ujęciu całkowitym.

Środki powinny również być ukierunkowane na najbardziej odpowiedni wymiar (pola, gospodarstwa, krajobrazu) w odniesieniu do konkretnej kwestii, której dotyczą. Ponadto wsparcie powinno być skierowane do osób, które najbardziej nadają się do zarządzania środowiskiem naturalnym w zakresie niezbędnym do realizacji określonych priorytetów. Mogą to być rolnicy lub leśnicy, ale również inne osoby gospodarujące gruntami. Istotne jest, aby o tym pamiętać, tak aby w niezamierzony sposób nie wykluczać ważnych beneficjentów.

Wdrożenie i realizacja

Podsumowanie kluczowych działań

- ✓ Przeznaczenie wystarczających zasobów na realizację celem osiągnięcia rezultatów w zakresie ochrony środowiska.
- ✓ Zapewnienie wnioskodawcom jasnych wytycznych i zasobów (internetowych, drukowanych) – w szczególności dopilnowanie, aby cele i treści programu były przekazywane w zrozumiały sposób.
- ✓ Uruchomienie dobrych programów doradztwa i szkolenia – rozważenie nowych sposobów komunikowania się z osobami gospodarującymi gruntami, np. wzajemnego doradztwa.
- ✓ Zapewnienie wnioskodawcom szkoleń dotyczących tego, jak maksymalizować realizację usług w zakresie ochrony środowiska na swych gruntach.
- ✓ Zapewnienie wytycznych i szkoleń dla osób udzielających wsparcia technicznego i porad osobom gospodarującym gruntami i pozostałym podmiotom z obszarów wiejskich, w tym podmiotom świadczącym usługi upowszechniania wiedzy i prywatnym usługodawcom; w szczególności dopilnowanie, aby podmioty świadczące usługi doradztwa rolniczego dysponowały wystarczającą wiedzą w zakresie środowiska naturalnego.
- ✓ Stosowanie oceny i monitorowania w celu poprawy skuteczności.



Doradztwo i wytyczne. Zapewnianie doradztwa, możliwości komunikowania się i szkoleń, zarówno bezpośrednio dla ubiegających się o finansowanie z PROW, jak również dla pośredników, np. podmiotów świadczących usługi upowszechniania wiedzy i prywatnych doradców, ma decydujące znaczenie dla budowania zaufania, wiedzy i zrozumienia między organizacjami realizującymi te programy a osobami gospodarującymi gruntami w zakresie priorytetów dotyczących środowiska naturalnego oraz ich realizacji w terenie.

Istnieje wiele sposobów na osiągnięcie tego celu, w tym:

- dopilnowanie, aby odpowiednie podmioty świadczące usługi upowszechniania wiedzy i eksperci doradzający wnioskodawcom programu dysponowały niezbędną wiedzą i umiejętnościami;

- dopilnowanie, aby w dostarczonych materiałach doradczych i szkoleniowych zmiany usług doradztwa rolniczego, które na lata 2014–2020 muszą być rozszerzone celem uwzględnienia wszystkich kwestii środowiskowych w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich, jak również zmiany środków pierwszego filaru (a nie tylko zasady wzajemnej zgodności, jak to miało miejsce w przeszłości) w pełni dotyczyły środowiska naturalnego;
- zapewnienie dobrej jakości doradztwa i szkoleń beneficjentom programu w formie pisemnych wytycznych, jak również przez bezpośrednie seminaria szkoleniowe i warsztaty;
- przekazywanie przykładów dobrych praktyk w świadczeniu usług w zakresie ochrony środowiska. Baza projektów krajowych sieci obszarów wiejskich i Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi

dobry punkt wyjścia do wyszukiwania takich przykładów.

Monitorowanie i ocena. Skorygowany system monitorowania i oceny na lata 2014–2020 zawiera zestaw wskaźników dotyczących WPR jako całości oraz konkretnie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zbiór wspólnych wskaźników należy stosować do wszystkich PROW, choć państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe wskaźniki odpowiednie do ich sytuacji krajowej i regionalnej.

W ramach tych obowiązkowych ram istnieje wiele możliwości zapewnienia wprowadzenia koniecznych wskaźników służących zagwarantowaniu, aby środowiskowe rezultaty PROW mogły być zidentyfikowane, a udoskonalenia zmierzone. Zdolność wykazywania sukcesów pomoże w promowaniu podejmowania środków na rzecz ochrony środowiska przez beneficjentów w przyszłości.



Poprzednie wydania „Przeglądu Obszarów Wiejskich UE”
są wciąż dostępne na stronie internetowej EU Bookshop:
<http://bookshop.europa.eu>

Aby otrzymywać bezpłatne publikacje ENRD, wypełnij formularz prenumeraty!
https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/myenrd/en/registration_en.cfm



K3-AJ-12-014-PL-C



K3-AJ-12-013-PL-C



K3-AJ-12-012-PL-C



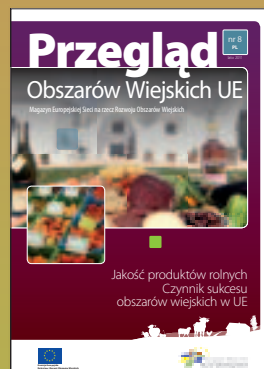
K3-AJ-12-011-PL-C



K3-AJ-12-010-PL-C



K3-AJ-11-009-PL-C



K3-AJ-11-008-PL-C



K3-AJ-11-007-PL-C



K3-AJ-10-006-PL-C



K3-AJ-10-005-PL-C



K3-AJ-10-004-PL-C



K3-AJ-09-003-PL-C



K3-AJ-09-002-PL-C



K3-AJ-09-001-PL-C

online



Strona internetowa

Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

<http://enrd.ec.europa.eu>



Urząd Publikacji

ISSN 1831-5372



9 771831 537003