

Wpłynęło 24.09.2012 r.
Zrecenzowano 28.11.2012 r.
Zaakceptowano 04.12.2012 r.

A – koncepcja
B – zestawienie danych
C – analizy statystyczne
D – interpretacja wyników
E – przygotowanie maszynopisu
F – przegląd literatury

PROBLEMY OCHRONY POLSKIEJ PRZYRODY W KONTEKŚCIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Wiesław DEMBEK ^{ABDEF}

Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach

Streszczenie

Celem artykułu jest syntetyczna analiza potrzeb polskiej przyrody w kontekście instrumentów proponowanych przez Komisję Europejską w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020. W pracy przedstawiono atuty przyrodnicze obszarów wiejskich w Polsce, zhierarchizowano główne zagrożenia przyrody na nich występujące oraz przedstawiono nowe spojrzenie na rolę rolnika jako dostarczyciela dóbr publicznych. Omówiono główne potrzeby w zakresie ochrony przyrody obszarów wiejskich w Polsce w kontekście oddziaływania wspólnej polityki rolnej. Przedstawiono potencjalne możliwości poprawy sytuacji z wykorzystaniem instrumentów tejże polityki.

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, ochrona przyrody, program rolnośrodowiskowo-klimatyczny, wspólna polityka rolna

WSTĘP

Celem artykułu jest dokonanie syntetycznej analizy potrzeb polskiej przyrody na tle możliwości kreowanych przez wspólną politykę rolną, która poddawana jest dyskusji w ramach przygotowań do nowego okresu finansowego 2014–2020. Przed Polską, jako członkiem Wspólnoty Europejskiej, stoją wyzwania pogodzenia interesu polskiego rolnika z ramowymi wytycznymi zarysowanymi w unijnych dokumentach strategicznych.

Obszary wiejskie w Polsce, rozumiane jako użytki rolne, zajmują 60,3% powierzchni Polski [GUS 2011b]. Ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody, na

tak dużym obszarze ma zasadnicze znaczenie dla całego kraju. Musi więc być przejrzysta, spójna z prawem unijnym i skuteczna.

Sprzeczności i dylematy, wobec których stoi Europa w związku z kryzysem ekonomicznym, ambicjami w zakresie ochrony środowiska i oczekiwaniami konsumpcyjnymi obywateli oddają najlepiej dwa cytaty, z których pierwszy pochodzi z komunikatu Komisji Europejskiej na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej [KOM(2010) 672], a drugi z komunikatu tejże Komisji dotyczącego unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. [KOM(2011) 672]:

- „Mieszkańcy Unii Europejskiej domagają się szerokiego asortymentu produktów żywnościowych, w tym produktów lokalnych o wysokiej jakości, odzwierciedlających normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jakości i dobrostanu ...”.
- „Konsumpcja w Europie przekracza już około dwukrotnie produkcję odnawialnych zasobów naturalnych na jej obszarze ...”.

ATUTY PRZYRODNICZE OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

O wartościach przyrodniczych obszarów wiejskich w Polsce napisano dużo prac, w związku z czym temat ten potraktowano tutaj w sposób możliwie syntetyczny. Niewątpliwie główną ostoją różnorodności biologicznej na tych terenach są w naszym kraju ekstensywne łąki kośne i pastwiska, przy czym łąki kośne zajmują 8,4%, a pastwiska trwale 2,1% powierzchni [GUS 2011b]. Istotną rolę pełnią też stawy, oczka wodne, wyrobiska, nieużytki, przydroża, zadrzewienia i zakrzewienia. Wszystkie te struktury funkcjonują dzięki istnieniu dużej liczby małych, ekstensywnych gospodarstw produkujących na własne potrzeby, a więc charakteryzujących się znacznym zróżnicowaniem upraw i związaną z tym mozaikowością krajobrazu. W wielu z tych gospodarstw stosuje się tradycyjny wypas. W Polsce bowiem liczebnie ciągle dominują małe gospodarstwa, o powierzchni do 5 ha (stanowią one 69,2% ogólnej liczby gospodarstw), które użytkują ok. 18% użytków rolnych [GUS 2011b].

W Polsce blisko połowa wszystkich typów zespołów roślinnych występuje na obszarach rolniczych. Według „Krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej” [MŚ 2003], w Polsce występuje 45 typów zbiorowisk roślinnych użytkowanych jako łąki i pastwiska. Poza bogactwem flory, na obszarach rolniczych występują 702 gatunki kręgowców, w tym 100 gatunków ptaków. Na 76 siedlisk przyrodniczych z załącznika do dyrektywy siedliskowej [Dyrektywa 92/43/EWG], występujących na terenie Polski, 15 jest ściśle związanych z terenami rolniczymi, a stan dalszych 13 zależy od sposobu gospodarowania rolniczego w ich otoczeniu (np. jeziora lobeliowe lub śródłąkowe enklawy lasów łągowych). Wśród 44 gatunków roślin występujących na terenie Polski, które znalazły się na liście dyrektywy siedliskowej, aż 25 gatunków związanych jest z tere-

nami rolniczymi. Wśród 123 gatunków ptaków znajdujących się na liście dyrektywy ptasiej [Dyrektywa 2009/147/WE] i występujących w Polsce 34 można uznać za ściśle związane z terenami użytkowanymi rolniczo [DEMBEK i in. 2004].

Generalnie można stwierdzić, że nasz kraj dysponuje bardzo rozbudowanym i złożonym systemem ochrony przyrody. Świadczy o tym choćby fakt, że suma powierzchni poszczególnych obiektów ochrony obszarowej stanowi 52,5% powierzchni Polski. Autor doliczył się kilkunastu różnych form i statusów ochronnych obszarów lub gatunków: oprócz 10 form ochrony, wymienionych w ustawie o ochronie przyrody, funkcjonują takie jak: rezerwaty biosfery, geoparki, obszary konwencji ramsarskiej, ostoje ptaków IBA, obiekty z listy światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego ludzkości UNESCO, siedliska przyrodnicze i gatunki z załącznika do dyrektywy siedliskowej, gatunki z załącznika do dyrektywy ptasiej. Lista ta na pewno nie jest pełna.

Liczba obiektów chronionych na mocy Ustawy o ochronie przyrody [2004] wynosi 10 310, w tym m.in. 144 obszary specjalnej ochrony ptaków i 823 specjalne obszary ochrony siedlisk Natura 2000. Ponad 1/3 krajowych obszarów sieci Natura 2000 to użytki rolne. Ich powierzchnia szacunkowa to ok. 2,3 mln ha, co stanowi ponad 14% wszystkich użytków rolnych w Polsce [GUS 2011a].

GŁÓWNE ZAGROŻENIA PRZYRODY OBSZARÓW WIEJSKICH

Do właściwego zhierarchizowania niebezpieczeństw grożących środowisku obszarów wiejskich niezbędne jest uwzględnienie, że najważniejszą przyczyną wymierania gatunków w skali globalnej była utrata siedlisk, spowodowana działalnością człowieka.

Analiza różnego typu zagrożeń umożliwia stwierdzenie, że w warunkach Polski największe niebezpieczeństwo stwarza związek dużej różnorodności biologicznej ze zróżnicowaniem struktury użytkowania gruntów, wynikającym z dużej liczby małych gospodarstw i działek rolnych – traktowanym przez ekonomistów i planistów jako główny hamulec rozwoju rolnictwa! Upraszczanie struktury krajobrazu może oznaczać zanik warunków bytowych dla wielu gatunków zwierząt związanych ewolucyjnie z tradycyjnym rolnictwem i związanym z nim heterogenicznym środowiskiem [DEMBEK, DOBRZYŃSKA 2009; 2011].

Według prognozy IRiGŻ z 2006 r. zawartej w „Programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 [MRiRW 2011] „... liczba gospodarstw będzie maleć w grupach obszarowych od 2 do 20 ha użytków rolnych, przy czym tempo tego procesu będzie najsilniejsze wśród jednostek o areale od 10 do 15 ha użytków rolnych. Jednocześnie wzrośnie liczba gospodarstw najmniejszych (1 do 2 ha) oraz 30-hektarowych i większych, przy czym tempo powiększana się jednostek powyżej 30 ha będzie ponad dwuipółkrotnie większe niż tych o obszarze do 2 ha. (...) W konsekwencji przeciętny obszar gruntów rolniczych przypadających na 1 go-

spodarstwo wzrosło o około 6,7% i wyniesie w 2015 roku 9,5 ha UR ...”. Opisany proces będzie więc stosunkowo powolny, bowiem wiąże się ze zjawiskami demograficznymi w skali pokoleń, lecz zapewne nieuchronny, o czym świadczy sytuacja w krajach tzw. starej unijnej piętnastki. Rozmiar procesu scalania gruntów wymyka się w Polsce oficjalnym statystykom, ponieważ odbywa się w znaczącej części na zasadzie niepisanych umów między sąsiadami.

Za kolejne pod względem wagi zagrożenie należy uznać zanik gospodarczego znaczenia użytków zielonych i upośledzenie ich funkcji ochronnych, związane z przechodzeniem rolników na żywienie bydła paszami treściwymi, w tym głównie kukurydzą. Wiąże się to z tendencją do zaorywania użytków zielonych. Powierzchnia łąk i pastwisk, wynosząca w 1996 r. 4,13 mln ha, wg „Rocznika statystycznego rolnictwa” [GUS 2010] wynosiła w 2000 r. 3,87 mln ha, w roku 2009 – 3,18 mln ha, natomiast w roku 2010 aż 3,93 mln ha. Odnotowane w 2010 r. zwiększenie się tej powierzchni mogło wiązać się z unijnym zakazem zmniejszania powierzchni trwałych użytków zielonych w skali kraju. Niezależnie od oficjalnych danych statystycznych, bezsporne jest utrzymywanie pewnej części użytków zielonych jest w gospodarstwach, które ich nie potrzebują – bądź z braku bydła, bądź z powodu żywienia go w znacznej części paszami treściwymi. Brak w gospodarstwie dużych przeżuwaczy oznacza brak nawozów naturalnych, co odbija się niekorzystnie na strukturze utworów glebowych i zawartości w nich materii organicznej. W niektórych regionach istnieje bardzo silna presja właścicieli gruntów na eliminację terenów podmokłych oraz muraw, stanowiących najważniejszy element walorów przyrodniczych obszarów wiejskich. Zabagnienie terenu bądź jego zalewanie uniemożliwia zakładanie wysokowydajnych łąk, natomiast murawy są dogodnymi obszarami inwestycyjnymi pod budownictwo. Widoczny jest tu brak wystarczających rekompensat dla rolników gospodarujących w trudnych warunkach naturalnych.

Kolejne zagrożenie stwarza przerywanie powiązań ekologicznych w krajobrazie na skutek narastania liczby barier, głównie w postaci drogowych szlaków komunikacyjnych. Istotną barierę tworzy, typowa dla ostatnich dekad, chaotyczna i rozproszona zabudowa mieszkalna, jak również – zwykle niedoceniane co do negatywnych skutków – liczne ogrodzenia pastwisk w postaci drutów, żerdzi i pastuchów elektrycznych. Skutki ekologiczne są potęgowane przez coraz częstsze gromadzenie upraw leśnych, związane ze zwiększaniem się liczebności jeleniowatych.

Zagrożenie dla przyrody obszarów wiejskich stanowi słabe rozpoznanie występowania i stanu cennych siedlisk przyrodniczych, w szczególności poza obszarami chronionymi. Polska uchodzi za kraj odznaczający się dużym zróżnicowaniem rzadkich siedlisk przyrodniczych i jednocześnie słabym ich stanem ekologicznym. Stan rozpoznania zasobów przyrodniczych krajobrazu rolniczego jest ciągle niezadowolający, bowiem obszary, na których dominuje użytkowanie rolnicze – jako mniej atrakcyjne z przyrodniczego punktu widzenia – nie zostały objęte metodycznymi inwentaryzacjami. W woj. mazowieckim stwierdzono np., że w 2011 r., spo-

śród ponad 30 tysięcy wytypowanych ze zdjęć lotniczych potencjalnie cennych siedlisk przyrodniczych jedynie w ok. 25% przypadków zachowały się istotne walory przyrodnicze – siedliskowe lub krajobrazowe [PIÓRKOWSKI 2011].

NOWA FILOZOFIA OCHRONY PRZYRODY NA OBSZARACH WIEJSKICH

Nowe podejście do ochrony przyrody na obszarach wiejskich wyartykułowano najdobitniej w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. [KOM(2011) 244]. Zdefiniowano tam pojęcie dóbr publicznych (ang. „public goods”). Zauważono też, że właśnie praca rolnika wypełnia w szczególnie dużym stopniu definicję tego pojęcia.

Rekapitulując owo podejście, możliwie syntetycznie można stwierdzić, że – niezależnie od tego, za kogo uważa się rolnik – pełni on między innymi społeczne funkcje:

- producenta żywności;
- dostawcy usług środowiskowych;
- współtwórcy systemu gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej.

Niezależnie od tego, jak nazywamy dopłaty dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (wsparciem, pomocą, dotacjami, rekompensatami etc.), powinny one być traktowane jako zapłata za wymienione funkcje społeczne. Usługi środowiskowe to np. piękno krajobrazu, różnorodność biologiczna, czysta woda, ochrona węgla organicznego w glebach, zabezpieczanie korytarzy ekologicznych. Trzeba zauważyć, że tradycyjne podejście społeczeństwa do pracy rolnika pozwalało dostrzegać go niemal wyłącznie jako dostawcy produktów rolnych. Rozwinięty we wczesnych latach Unii Europejskiej system dopłat do produkcji był ukierunkowany na podtrzymanie tej sfery aktywności rolnika, co doprowadziło do sposobu patrzenia na niego jako kłopotliwego i kosztownego beneficjenta, niezdolnego do egzystencji w warunkach wolnego rynku. Jednocześnie stymulowanie produkcyjnej aktywności rolniczej doprowadziło do rozległej degradacji środowiska przyrodniczego na większości kontynentu. Dopłacanie do produkcji rolnej stworzyło dość absurdalną sytuację, w której rolnik otrzymywał dotacje na to, z czego powinien mieć godziwy zysk, a nie otrzymywał ich za niekomercyjne dostarczanie dóbr publicznych, w czym ogromny interes miało społeczeństwo. Sytuacja ta zmienia się znacząco w ostatnich latach, aczkolwiek w sferze skrócenia łańcucha dostaw od producenta do konsumenta i zwiększenia w ten sposób opłacalności produkcji rolniczej wciąż jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia.

GŁÓWNE POTRZEBY W ZAKRESIE OCHRONY PRZYRODY OBSZARÓW WIEJSKICH W KONTEKŚCIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Główne potrzeby w zakresie ochrony przyrody obszarów wiejskich wiążą się bezpośrednio z omówionymi wyżej zagrożeniami. Zważywszy zakres niniejszej pracy, zestawić można tylko te potrzeby, których zaspokojenia należy oczekiwać dzięki instrumentom wspólnej polityki rolnej po roku 2013. Należą do nich:

- zrekompensowanie środowisku zmniejszenia się różnorodności biologicznej w wyniku scalania gruntów, upraszczania płodozmienu, nasilającej się przewagi powierzchni gruntów ornych nad powierzchnią trwałych użytków zielonych;
- wynikające z powyższego przeciwdziałanie upraszczaniu struktury krajobrazu;
- ochrona cennych siedlisk także poza obszarami chronionymi;
- przeciwdziałanie fragmentacji środowiska i udroźnianie korytarzy ekologicznych;
- ochrona i stymulowanie produkcyjnego wykorzystania trwałych użytków zielonych jako:
 - terenów kluczowych dla zachowania walorów przyrodniczych obszarów wiejskich,
 - stref buforowych dla wód powierzchniowych,
 - terenów zwiększających retencję wodną (przeciwdziałanie powodziom);
- premiowanie rolników za ponoszenie uciążliwości związanych z siecią Natura 2000 i ramową dyrektywą wodną w myśl filozofii zapłaty za dostarczanie dóbr publicznych;
- zwiększenie rekompensat dla rolników gospodarujących w trudnych warunkach naturalnych;
- uporządkowanie gospodarki wodnej na obszarach wiejskich pod kątem wypełniania funkcji przyrodniczych, produkcyjnych i przeciwpowodziowych [KACA (red.) 2010];
- ochrona materii organicznej w glebach, będących podstawowymi elementami agroekosystemów.

MOŻLIWOŚCI POPRAWY SYTUACJI Z WYKORZYSTANIEM INSTRUMENTÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Niewątpliwie największy wpływ na stan środowiska przyrodniczego mają instrumenty znajdujące się w obrębie I filara wspólnej polityki rolnej ze względu na ich powszechność i obligatoryjny charakter. Instrumenty II filara, wśród których największe znaczenie ma Program rolnośrodowiskowy, aczkolwiek bardzo potrzebne i spektakularne, mają nierównie mniejszy zasięg. Dlatego też warto odno-

tować propozycję Komisji Europejskiej nt. rozszerzenia zakresu obligatoryjnych wymogów w I filarze [KOM(2011) 625], od spełnienia których zależałoby przyznanie rolnikowi płatności bezpośrednich. Propozycje te przedstawiono w kolumnie 2. tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie instrumentów I filara wspólnej polityki rolnej w okresie finansowym 2007–2013 z instrumentami planowanymi na okres 2014–2020

Table 1. Comparison of the instruments in the I pillar of the Common Agricultural Policy in the 2007–2013 financial period and instruments planned for the period 2014–2020

Działanie WPR 2007–2013 The activity of CAP 2007–2013	Środek WPR 2014–2020 The measure of CAP 2014–2020
Uzależnienie płatności od utrzymywania użytków w dobrej kulturze rolnej i spełnienia wymogów prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i dobrostanu zwierząt (cross compliance) Addition of payment on maintaining land in good agriculture and meeting the requirements of EU law in the field of environmental protection, animal health and welfare (cross-compliance)	Uzależnienie płatności od utrzymywania użytków w dobrej kulturze rolnej i spełnienia wymogów prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i dobrostanu zwierząt (cross compliance) Addition of payment on maintaining land in good agriculture and meeting the requirements of EU law in the field of environmental protection, animal health and welfare (cross-compliance)
Utrzymywanie stref buforowych wód otwartych Maintenance of buffer zones for open waters	Utrzymywanie stref buforowych wód otwartych Maintenance of buffer zones for open waters
Zachowanie użytków zielonych w skali kraju Preservation of grasslands in the country scale	Zachowanie użytków zielonych w skali gospodarstwa Preservation of grasslands in the farm scale
x	Dywersyfikacja upraw – minimum trzy uprawy w gospodarstwie Diversification of crops – a minimum of three crops on the farm
x	Utrzymywanie obszarów proekologicznych na 7% powierzchni gospodarstwa Maintaining ecological areas on 7% of the farm surface area
x	Dobrowolna płatność (do 5% rocznego pułapu krajowego) dla rolników na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych Voluntary payment (up to 5% of the annual national fund) for farmers in areas with specific natural constraints
x	Uproszczony system dla drobnych producentów rolnych A simplified system for small farmers

Źródło: opracowanie własne na podstawie KOM(2011) 625.

Source: own study based on KOM(2011) 625.

Jak widać, projekt Komisji Europejskiej obejmuje – w stosunku do obecnej postaci PROW – cztery nowe wymogi (określane jako „środki”) o dużym znaczeniu proekologicznym. Według tych wymogów niemożliwe byłoby zmniejszanie powierzchni użytków zielonych w skali gospodarstwa, od rolnika wymagane byłyby minimum trzy różnego typu uprawy w obrębie gospodarstwa, a na 7% jego powierzchni utrzymywane mają być obszary proekologiczne. Kraje członkowskie mogłyby skierować pomoc do rolników gospodarujących w trudnych warunkach naturalnych, a właściciele niewielkich gospodarstw korzystałyby z uproszczonego dostępu do dopłat. Można zauważyć, że propozycje te harmonizują z postulatami sformułowanymi w poprzednich punktach pracy.

Instrumenty prośrodowiskowe, proponowane w obrębie II filara WPR, są generalnie zbliżone do dotychczas istniejących, przy czym jest bardzo istotne, że ponownemu zdefiniowaniu ulegną obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, co może umożliwić skoncentrowanie pomocy na użytkownikach cennych przyrodniczo terenów podmokłych i zalewanych.

Można zauważyć, że obecne dyskusje nad kształtem wspólnej polityki rolnej z polskiej perspektywy koncentrują się nad I filarem WPR po 2013 r., a w szczególności ze związanymi z nim wymogami środowiskowymi wobec rolników, zintegrowanymi z dopłatami bezpośrednimi. Pozostaje jednak poza tym do rozstrzygnięcia wizja przyszłego Programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego jako środka służącego ochronie siedlisk najcenniejszych przyrodniczo, bez wyjątku silnie zagrożonych. Rozważać można tu dwa warianty – modyfikację istniejącego Programu rolnośrodowiskowego lub jego zasadniczą przebudowę. Za konstruktywną modyfikacją przemawiają istotne argumenty:

- Program rolnośrodowiskowy w zakresie pakietów przyrodniczych był zaprojektowany w ścisłym nawiązaniu do listy siedlisk wymienianych w dyrektywie siedliskowej i dzięki temu pozostaje spójny z priorytetami przyrodniczymi Unii Europejskiej;
- w trakcie jego projektowania opierano się na doświadczeniach krajów bardziej rozwiniętych i doświadczonych w tym zakresie;
- ma rozwiniętą obudowę instytucjonalną i merytoryczną (eksperti, egzaminy, wykwalifikowani doradcy, system szkoleń, sprecyzowane wymagania, prowadzony monitoring).

Trzeba także przyznać, że Program ten w okresie wdrażania okazał się poważnym wyzwaniem organizacyjnym, co spowodowało dyskusje nad jego efektywnością. Do najczęściej podnoszonych wątpliwości należą: rozbudowane formalności, niewielkie zainteresowanie nim właściciele małych gospodarstw, duży udział właścicieli gruntów niebędących de facto rolnikami. W świetle jednak wymienionych wyżej argumentów, nie wydaje się, aby jego radykalna zmiana była celowa. Najczęściej podnoszone postulaty co do jego modyfikacji to: uproszczenie dostępu do Programu, ułatwienia dla małych gospodarstw, zróżnicowanie regionalne wymo-

gów, wprowadzenie pakietów na rzecz ochrony gleb, zasobów wodnych i krajobrazu, uelastycznienie terminów koszenia i wypasu, wsparcie dla wypasu. W skali rozwiązań szczegółowych propozycje dotyczą przede wszystkim modyfikacji (rozszerzenia) listy siedlisk oraz unifikacji pewnych wymogów w celu uczynienia ich bardziej przyjaznymi dla rolników [BRZEZIŃSKA i in. 2012].

Wprowadzenie do Programu rolnośrodowiskowo-klimatycznego (lub do płatności na rzecz obszarów Natura 2000) pakietu służącego ochronie zasobów wodnych jest silnie motywowane przesłaniem całego II filara WPR, którym jest rolnictwo produkcyjnie i ekologicznie zrównoważone, jak również ww. Programu, w którym eksponuje się kwestie klimatyczne. Zwiększenie uwodnienia agroekosystemów oznacza bowiem ochronę substancji organicznej gleby, zmniejszenie z niej emisji dwutlenku węgla, zwiększenie różnorodności biologicznej oraz poprawę retencji na rzecz ochrony przeciwpowodziowej. Bardzo trudnym jednak problemem metodycznym jest pytanie, za co płacić rolnikowi? W Programie rolnośrodowiskowo-klimatycznym można będzie zapłacić za straty produkcyjne wynikające z działań na rzecz ochrony środowiska. Jaki poziom uwodnienia siedliska należy więc uznać za optymalny – a więc taki, powyżej którego rolnik odczuje stratę przychodów? Wprowadzanie pakietu „wodnego” do ochrony siedlisk cennych przyrodniczo nie wydaje się sensowne, ponieważ siedliska te są cenne między innymi dlatego, że cechuje je optymalne w aspekcie ekologicznym uwilgotnienie. Logicznym rozwiązaniem wydaje się więc odejście w przypadku tego pakietu od – właściwej dla Programu rolnośrodowiskowego – filozofii ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i przyznawanie rolnikom rekompensat za podniesienie poziomu wody gruntowej na użytkach typowo produkcyjnych. Praktycznie dotyczyć to może jedynie łąk i pastwisk położonych w dolinach rzecznych. Do określenia optymalnego uwodnienia, po przekroczeniu którego rolnikowi należeć się będzie rekompensata, mogą być przydatne dane opracowane w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych [SZUNIEWICZ 1979]. Za optymalne (i graniczne) położenie zwierciadła wody gruntowej na łąkach produkcyjnych (w cm), uznano:

- torfy słabo rozłożone – 80 (35–110),
- torfy średnio rozłożone – 65 (35–95),
- torfy średnio i silnie rozłożone – 55 (30–85),
- torfy silnie rozłożone – 35 (25–60),
- płytkie gleby nietorfowe – 35 (25–50).

Cennymi instrumentami w ochronie przyrody na obszarach wiejskich mogą okazać się – przewidziane w projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ... [KOM(2011) 627] płatności „dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną”. Dofinansowanie w ramach tego środka ma być udzielane rocznie na hektar użytków rolnych lub na hektar lasu w celu rekompensowania beneficjentom poniesionych kosztów i dochodów utraconych w wyniku niedogodności związa-

nych z wdrażaniem dyrektywy siedliskowej, ptasiej i ramowej dyrektywy wodnej. Rekompensaty te wypłacane mają być wyłącznie w związku z niedogodnościami wynikającymi z wymogów wykraczających poza zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Przeważa obecnie opinia, że opisywane płatności powinny stanowić powszechny, prosty i przejrzysty instrument finansowy, zwiększający atrakcyjność gospodarowania na obszarach obarczonych ograniczeniami z tytułu obowiązywania ww. dyrektyw. Płatności te nie wykluczają rekompensat rolnośrodowiskowo-klimatycznych.

Kolejnym, przedstawionym w projekcie ww. rozporządzenia środkiem, mogącym być przedmiotem wyboru w krajach członkowskich, są „Inwestycje w środki trwałe”. Wsparcie w ramach tego instrumentu obejmuje materialne lub niematerialne inwestycje, będące obiektami nieprodukcyjnymi, związanymi z wypełnianiem zobowiązań rolno- i leśnośrodowiskowych, ze stanem ochrony różnorodności biologicznej gatunków i siedlisk lub zwiększającymi użyteczność publiczną obszarów Natura 2000 lub innych obszarów o dużej wartości przyrodniczej, który zostanie określony w programie. Instrument ten – mimo jego dostępności – nie został wykorzystany w ramach PROW 2007–2013. Ówczesne propozycje dotyczyły prostych budowli hydrotechnicznych służących ograniczeniu odpływu, małej infrastruktury turystycznej (kładki, wieże widokowe) oraz urządzeń neutralizujących aktywność bobrów.

WNIOSKI

1. Obszary wiejskie w Polsce, zajmujące ok. 60% powierzchni kraju, pełnią trzy zasadnicze funkcje w zakresie dostarczania dóbr publicznych:

- produkcji żywności,
- ochrony środowiska,
- kształtowania zasobów wodnych i ochrony przeciwpowodziowej.

2. Podstawowym zagrożeniem dla środowiska obszarów wiejskich w Polsce jest unifikacja krajobrazu związana głównie z powolnym, lecz postępującym scalaniem gruntów i upraszczaniem płodozmienu. Proces komasacji gruntów wydaje się nieuchronny, konieczne jest zatem znalezienie sposobów na zrekompensowanie strat środowiskowych z niego wynikających. Jednym z takich sposobów jest proponowany wymóg zachowania lub tworzenia obszarów proekologicznych w gospodarstwach w nowej edycji WPR. Ze względu na ciągle niekorzystny poziom dopłat dla polskich rolników niezbędne wydaje się takie zdefiniowanie tych obszarów, aby objęły one już istniejące struktury bez szkody dla rentowności gospodarowania.

3. Drugim zasadniczym zagrożeniem dla środowiska obszarów wiejskich jest zmniejszanie się znaczenia funkcji gospodarczych i przyrodniczych użytków zielonych – ekosystemów kluczowych dla bioróżnorodności. W obu edycjach WPR

znajdują się instrumenty ich ochrony, lecz o różnym stopniu skuteczności. Wyraźnie brakuje wsparcia na rzecz ekstensywnego wypasu, jako kompleksowego narzędzia ochrony i kształtowania różnorodności biologicznej.

4. W minionej dekadzie decydujące znaczenie dla poprawy stanu środowiska obszarów wiejskich miał I filar wspólnej polityki rolnej, który w skali ogólnopolskiej przyczynił się do przywrócenia użytków rolnych do właściwej kultury oraz wprowadził dobre praktyki rolnicze w oparciu o realizację zasady wzajemnej zgodności.

5. Rozwiązania związane z „zazielenianiem”, a więc z ukształtowaniem wymogów związanych z płatnościami bezpośrednimi, ujęte w I filarze wspólnej polityki rolnej, będą miały nadal decydujący wpływ na skuteczność i zasięg ochrony przyrody obszarów wiejskich, zważywszy ich powszechność i obligatoryjność. Tam też Komisja Europejska zaproponowała najbardziej istotne zmiany w stosunku do okresu finansowego 2007–2013.

6. Bardzo istotnym uzupełnieniem będą instrumenty (środki) zaproponowane krajom członkowskim w obrębie II filara. Niewątpliwie zasadniczym wśród nich powinien pozostać program rolnośrodowiskowy, poddany modyfikacji podyktowanej dotychczasowymi doświadczeniami. Duże możliwości można dostrzec w niewykorzystywanych obecnie i pozostających do dyspozycji w przyszłym okresie finansowym instrumentach: płatności dla obszarów poddanych ograniczeniom na mocy dyrektyw siedliskowej i ptasiej oraz ramowej dyrektywy wodnej, jak również we wsparciu inwestycji nieprodukcyjnych.

7. Konieczne jest zapewnienie odpowiednich rekompensat dla rolników gospodarujących w trudnych warunkach środowiskowych – w szczególności w górach i na obszarach podmokłych. Rekompensaty te trzeba postrzegać jako wynagrodzenie za świadczenie usług w zakresie zachowania cennych ekosystemów na rzecz dobra publicznego. Oprócz niezwykle ważnych płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych oraz związanych z siecią Natura 2000 i ramową dyrektywą wodną potrzebne jest również zwiększone, skumulowane wsparcie płatnościami z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

8. Celowe wydaje się podjęcie prac nad przygotowaniem „pakietu wodnego”, który może scalić priorytety związane z ochroną bioróżnorodności, zasobów wodnych, węgla organicznego w glebach, bezpieczeństwem przeciwpowodziowym oraz z ograniczeniem emisji CO₂.

LITERATURA

BRZEZIŃSKA K., PIÓRKOWSKI H., DEMBEK W. 2012. Przyszły program rolnośrodowiskowy – propozycje pakietu dotyczącego ochrony siedlisk (na podstawie monitoringu przyrodniczego). [Warszaty tematyczne: Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny po 2013 r.]. [Goniądz 2–4.07.2012].

- DEMBEK W., DOBRZYŃSKA N. 2009. Przyroda polska a Wspólna Polityka Rolna – wybrane problemy. W: Wybrane elementy regionalnego zróżnicowania rolnictwa w Polsce. Pr. zbior. Red. A. Hara-sim. Studia i raporty IUNG-PIB. Nr 15.
- DEMBEK W., DOBRZYŃSKA N. 2011. Potrzeby i kierunki zmian w instrumentach ochrony przyrody w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W: Współczesne narzędzia identyfikacji i ochrony mokradeł i muraw w krajobrazie rolniczym. Pr. zbior. Red. W. Dembek, A. Gutkowska, H. Piórkowski. Falenty. Wydaw. ITP s. 6–18.
- DEMBEK W., DOBRZYŃSKA N., LIRO A. 2004. Problemy zachowania różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich w kontekście zmian wspólnej polityki rolnej. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie. Rozprawy naukowe i monografie. Nr 11. ISBN 83-88763-50-4 ss. 67.
- Dyrektywa 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Dz. Urz. UE L 020.
- Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Dz. Urz. UE L 206.
- GUS 2010. Rocznik statystyczny rolnictwa 2010. Warszawa. ISSN 2080-8798 ss. 389.
- GUS 2011a. Ochrona środowiska 2011. Warszawa. ISSN 0867-3217 ss. 574.
- GUS 2011b. Rocznik statystyczny rolnictwa 2011. Warszawa. ISSN 2080-8798 ss. 393.
- KACA E. (red.) 2010. Standaryzacja i monitoring przedsięwzięć środowiskowych, techniki rolniczej i rozwiązań infrastrukturalnych na rzecz bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Program wieloletni ITP. Maszynopis. Falenty ss. 114.
- KOM(2010) 672 wersja ostateczna. WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniami przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów [online]. Bruksela, 18.11.2010. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_pl.pdf
- KOM(2011) 244 wersja ostateczna. Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Bruksela 03.05.2011 [online]. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/comm_2011_244/1_PL_ACT_part1_v2.pdf
- KOM(2011) 625/3 wersja ostateczna 2011/0280 (COD). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. Wniosek. Bruksela 12.10.2011 [online]. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_pl.pdf
- KOM(2011) 627 wersja ostateczna 2011/0282 (COD). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wniosek. Bruksela, 12.10.2011 [online]. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_pl.pdf
- MRiRW 2011. Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007-2013) [online]. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013>
- MŚ 2003. Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań [online]. [Dostęp 06.12.2012]. Dostępny w Internecie: http://wwf.pl/informacje/publikacje/natura/strategia_roznorodnosc_biologiczna.pdf
- PIÓRKOWSKI H. 2011. Wstępne wyniki inwentaryzacji siedlisk cennych przyrodniczo w krajobrazie rolniczym województwa mazowieckiego. W: Współczesne narzędzia identyfikacji i ochrony

mokradel i muraw w krajobrazie rolniczym. Pr. zbior. Red. W. Dembek, A. Gutkowska, H. Piórkowski. Falenty. Wydaw. ITP s. 34-48.

SZUNIEWICZ J. 1979. Charakterystyka kompleksów wilgotnościowo-glebowych pod kątem parametrów systemu melioracyjnego. W: Kompleksy wilgotnościowo-glebowe w siedliskach hydrogeicznych i ich interpretacja przy projektowaniu melioracji i zagospodarowania. Pr. zbior. Red. H. Okruszko. Biblioteczka Wiadomości IMUZ. Nr 58 s. 29–50.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004. Nr 92 poz. 880 z późn. zm.

Wiesław DEMBEK

PROBLEMS OF NATURE PROTECTION IN POLAND IN THE CONTEXT OF COMMON AGRICULTURAL POLICY

Key words: *agro-environmental and climatic programme, common agricultural policy, nature protection, rural areas*

S u m m a r y

The aim of this paper is to synthetically analyse the needs of nature protection in Poland in the context of instruments proposed by the European Commission within the common agricultural policy for the years 2014–2020. Chief natural assets of rural areas in Poland are shown, main threats to nature in these areas are hierarchized and a new look at the farmer as a provider of public goods is presented. Main needs of nature protection in rural areas in Poland are discussed in the context of the impact of common agricultural policy. Potential possibilities of improving the situation with the use of instruments of this policy are presented.

Adres do korespondencji: prof. dr hab. W. Dembek, Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach, ul. Hrabaska 3, 05-090 Raszyn; tel. +48 22 628-37-63, e-mail: W.Dembek@itep.edu.pl