

Tomasz Klusek

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
SGGW

Wybrane formy wspierania przedsięwzięć proekologicznych w rolnictwie i na terenach wiejskich

Wstęp

Rozwój wsi i rolnictwa wywiera znaczący wpływ na środowisko przyrodnicze, korzystają one bowiem z jego elementów – gleby, wody i powietrza. Do zagrożeń powstających bezpośrednio na terenach wiejskich należy zaliczyć:

- nie oczyszczone ścieki bytowo-gospodarcze powstające w gospodarstwach domowych;
- źle składowane odpady stałe i płynne;
- zanieczyszczenia związane z produkcją rolniczą, głównie chowem zwierząt gospodarskich oraz uprawami polowymi.

Czynniki te wywołują negatywne, często nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym¹.

Polska wieś i rolnictwo – mimo znacznego postępu w ostatnich latach – są w zakresie ochrony środowiska bardzo zapóźnione, dlatego szczególnie cenne są wszelkie inicjatywy lokalne, regionalne i rządowe zmierzające do rozwijania produkcji rolniczej przyjaznej środowisku, propagujące ideę zrównoważonego rozwoju. Duże znaczenie w tym zakresie ma działalność doradczo-informacyjna, odpowiednia ochrona prawna producentów (np. w zakresie rolnictwa ekologicznego), uruchamianie kredytów na proekologiczną produkcję rolniczą oraz na inwestycje z zakresu ochrony środowiska, a także wspieranie badań naukowych dotyczących ekorozwoju.

Ważnym narzędziem polityki ekologicznej są instrumenty ekonomiczne, uzupełniające system środków administracyjnych i prawnych. Mogą one występować w formie opłat, subwencji, bodźców finansowych i regulacji bezpośrednich.

¹Generalnie wyróżnia się dwa rodzaje źródeł zanieczyszczeń na terenach wiejskich:

- przemysłowe, w tym związane z transportem samochodowym;
- związane z działalnością produkcyjną w rolnictwie i postępującą urbanizacją.

Działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz ochrony środowiska na wsi

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako jedna z agend rządowych realizujących politykę rolną państwa, współuczestniczy w finansowaniu przedsięwzięć mających na celu rozwój infrastruktury techniczno-produkcyjnej terenów wiejskich.

Korzystając z pożyczki ASAL-300, począwszy od 1994 roku, ARiMR udzielała pomocy finansowej gminom w zakresie budowy inwestycji infrastrukturalnych. Finansowane były m.in. takie inwestycje, jak budowa wodociągów i stacji uzdatniania wody oraz kanalizacji i oczyszczalni ścieków. Zawarto 4325 umów, w tym na inwestycje wodociągowe przypadło 2985 umów, a na inwestycje kanalizacyjne 855 umów. W rezultacie doprowadzono wodę bieżącą do ponad 304 tys. gospodarstw i założono odprowadzenie ścieków poprzez systemy kanalizacyjne z blisko 64 tys. gospodarstw².

W 1998 roku wykonano ze środków Agencji blisko 38 tys. podłączeń gospodarstw wiejskich do wodociągów i ponad 19 tys. podłączeń gospodarstw do kanalizacji. Łącznie w latach 1994–1998 ARiMR zawarła z zarządami gmin 7123 umowy (tab. 1), w których zobowiązała się do przekazania w formie dotacji ponad 865 mln zł na inwestycje związane z rozwojem infrastruktury technicznej³. Dzięki tym inwestycjom do ponad 342 tys. gospodarstw rolnych doprowadzono bieżącą wodę, a ok. 83 tys. zagród podłączono do sieci kanalizacyjnej. Ponadto Agencja wspomagała budowę 661 stacji uzdatniania wody i 336 oczyszczalni ścieków.

W 1999 roku zarządy gmin złożyły do Agencji 1435 wniosków o dofinansowanie budowy infrastruktury technicznej na łączną kwotę 182,5 mln zł. Agencja zawarła z gminami 1303 umowy (w tym 431 na wodociągi i 335 na kanalizację) na kwotę 163,4 mln zł. Największą aktywność w wykorzystaniu tych środków wykazały województwa: mazowieckie, podkarpackie, lubelskie i wielkopolskie.

²Udzielona przez Bank Światowy pożyczka uległa wyczerpaniu w 1997 roku. Prawie co czwarta gmina w kraju nie zawarła z Agencją żadnej umowy na wykorzystanie środków z pożyczki ASAL.

³Obok pożyczki ASAL-300 środki na dofinansowanie pochodziły z Programu Finansowania Inwestycji Technicznych (PFIT). Dane te nie obejmują przedsięwzięć związanych z dofinansowaniem w latach 1996–1998 odbudowy urządzeń infrastruktury technicznej na obszarach dotkniętych klęską żywiołową (880 umów na łączną kwotę 60,9 mln zł).

Tabela 1

Liczba zawartych umów i kwoty przekazane przez ARiMR na rozwój infrastruktury w latach 1994–1998

Rodzaj inwestycji	Liczba zawartych umów	Dotacje w mln zł
Razem	7123	865,4
w tym:		
wodociągi	3459	326,2
kanalizacja	1146	309,5

Źródło: Sprawozdawczość ARiMR.

W „Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 21 kwietnia 1998 r. oraz „Narodowym programie przygotowania Polski do członkostwa w UE” Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uznana została za instytucję właściwą, po niezbędnym dostosowaniu, do realizacji w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich polityki strukturalnej opartej na finansowaniu z Europejskich Funduszy Strukturalnych.

Jak wynika z dotychczasowych uzgodnień, w okresie przedakcesyjnym ARiMR ma pełnić funkcję Agencji Płatniczej dla programu SAPARD, będąc jednocześnie wiodącą instytucją wdrażającą ten program⁴.

Jednym z czterech priorytetowych zadań – wskazanych w programie operacyjnym SAPARD dla Polski – jest rozwój i poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich. W ramach tego subprogramu przewidziane jest wsparcie działań w zakresie:

- ✓ rozbudowy sieci wodociągowej wraz z uzdatnianiem wody;
- ✓ kanalizacji i oczyszczalni ścieków;
- ✓ poprawy gospodarki odpadami stałymi;
- ✓ zamiany źródeł energii na czystsze.

W okresie przedakcesyjnym zrealizowane zostaną – finansowane ze środków SAPARD – projekty pilotażowe służące przetestowaniu rozwiązań stosowanych w przyszłości⁵.

⁴Program SAPARD ma być w latach 2000–2006 podstawowym źródłem pomocy finansowej Unii Europejskiej przeznaczony dla krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej na rozwój obszarów wiejskich, w ramach zatwierdzonego dokumentu AGENDA 2000. Warunkiem otrzymania środków jest przygotowanie programów, określających m.in. kierunki założonych działań i spodziewane efekty, oraz planów finansowych. Polska może otrzymać w 2000 r. około 169 mln euro.

Planowane są dwa programy pilotażowe zgodne z Rozporządzeniem Rady WE nr 1257/1999 z dnia 17.06.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych, które koncentrować się będą na zagadnieniach rolno-środowiskowych i zalesieniach prywatnych gruntów rolnych.

W ramach programu pilotażowego rolno-środowiskowego proponuje się następujące działania, za które rolnicy będą uzyskiwać płatności:

- zachowanie łąk i pastwisk o wysokich walorach przyrodniczych,
- zachowanie i kształtowanie struktury krajobrazów wiejskich,
- stosowanie metod rolnictwa ekologicznego.

Działania wspierane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w gminach wiejskich

Rezultaty osiągane w ochronie środowiska są w głównej mierze efektem stworzenia i skutecznego działania w Polsce zintegrowanego systemu finansowania ochrony środowiska, umożliwiającego szerokie wspomaganie działań proekologicznych, zgodnie z zasadami przyjętymi w polityce ekologicznej państwa. Wiodącą rolę w tym systemie pełnią fundusze ekologiczne⁶.

Jednym z ważniejszych podmiotów dostarczających środków finansowych na cele inwestycyjne związane z ochroną środowiska jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusz ten, gromadząc wpływy z opłat i kar za emisje zanieczyszczeń do środowiska, dofinansowuje w formie dotacji i preferencyjnych pożyczek przedsięwzięcia służące ochronie środowiska.

W latach 1997–1999 na 237 zawartych umów z dziedziny ochrony wód i gospodarki wodnej 96 dotyczyło przedsięwzięć realizowanych na obszarach wiejskich w zakresie:

- budowy, modernizacji i odbudowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji;
- budowy, modernizacji i odbudowy ujęć wody, stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowej;

⁵Projekty te będą zrealizowane na powierzchni ok. 20 tys. ha w dwóch różnych rejonach kraju. Średnie płatności do hektara wyniosą ok. 120 euro. Przewiduje się, że beneficjentami programów będzie grupa 1700 rolników.

⁶NFOŚiGW oraz jego odpowiedniki wojewódzkie (a od 1993 r. także gminne), Fundusz Leśny oraz Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych to najważniejsze fundusze ekologiczne. System funduszy ekologicznych wspierany jest przez banki i różne fundacje, w tym przez EkoFundusz, dysponujący środkami pochodzącymi z zamiany zagranicznego długu na środki budżetowe przeznaczone na ochronę środowiska w Polsce (tzw. ekokonwersja), a także przez inne środki budżetowe i zagraniczne.

- realizacji programów małej retencji (zwiększenie zasobów dyspozycyjnych wody, właściwe nawodnienie terenów rolniczych i podniesienie walorów krajobrazu).

W tym samym okresie Narodowy Fundusz zawarł z zarządami i związkami gmin 35 umów (na 168 zawartych ogółem) na realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami na terenach wiejskich dotyczących:

- przedsięwzięć obejmujących budowę lub modernizację międzygminnych składowisk odpadów;
- wdrażania selektywnej zbiórki odpadów i odzysku surowców wtórnych.

Łączna kwota dofinansowania w formie dotacji i pożyczek (z uwzględnieniem wspomaganych finansowo przedsięwzięć z zakresu ochrony przyrody i leśnictwa) wyniosła ponad 291 mln zł (tab. 2).

Tabela 2

Kwoty przekazane przez NFOŚiGW na ochronę środowiska na terenach wiejskich w latach 1997–1999

Rodzaj inwestycji	Dofinansowanie w mln zł
Ochrona wód	132,6
Gospodarka odpadami	52,0
Ochrona przyrody i krajobrazu	106,5
Razem	291,1

Źródło: NFOŚiGW.

W 2000 r. NFOŚiGW przystąpił do realizacji pilotażowego projektu „Ochrona środowiska na obszarach wiejskich”, którego celem jest pokazanie – na przykładzie wybranych obszarów – nowoczesnego sposobu rozwiązywania problemu zanieczyszczeń pochodzących z rolnictwa. Łączny koszt tego przedsięwzięcia oceniany jest na około 16 mln USD, a pieniądze na ten cel mają pochodzić z następujących źródeł:

- środków NFOŚiGW (w tym pożyczka Banku Światowego);
- dotacji Global Environmental Facility (GEF);
- dotacji Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO);
- dotacji PHARE – Large Scale Infrastructure Facilities (LSIF);
- wkładów rolników (beneficjentów projektu);
- wkładu rządu RP i samorządów lokalnych.

Środki te zostaną przeznaczone na realizację części programu ochrony środowiska na wsi, a inwestycje – lokowane w rejonie Torunia, Elbląga, Ostrołęki i Łomży – dotyczyć będą około 1 tys. gospodarstw rolnych z 24 wytypowanych

gmin. Program ma doprowadzić do znacznego zmniejszenia ilości ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych i podziemnych⁷.

Głównym bankiem współpracującym z NFOŚiGW jest Bank Ochrony Środowiska SA, który opracował szeroką ofertę produktów wspomagających finansowanie inwestycji realizowanych w celu ochrony środowiska naturalnego. Dużą część tej oferty przeznaczono dla inwestorów realizujących lub zamierzających realizować na terenach wiejskich inwestycje służące poprawie lub ochronie środowiska⁸.

W ramach współpracy z NFOŚiGW w ofercie banku znalazły się linie kredytowe przeznaczone na finansowanie:

- ✓ zakupu i instalacji małych (o przepustowości do 200 m³/dobę) i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- ✓ przedsięwzięć z zakresu zagospodarowania odpadów stałych (systemy zbiórki i transportu odpadów, składowiska);
- ✓ budowy kanalizacji sanitarnej;
- ✓ przedsięwzięć z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej i ciepłej (małe elektrownie wodne, elektrownie wiatrowe, systemy grzewcze z zastosowaniem pomp ciepła, baterie i kolektory słoneczne).

Działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego

W rolnictwie polskim, przy jego stosunkowo niskim stopniu intensyfikacji i chemizacji, możliwości rozwoju produkcji ekologicznej są znacznie większe niż w większości krajów unijnych.

⁷Projekt dotyczy budowy zbiorników na gnojówkę i gnojownicę oraz płyt do przechowywania obornika, w celu ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z produkcji zwierzęcej. 20 stycznia 2000 r. została podpisana umowa między Bankiem Światowym i NFOŚiGW o udzielenie przez BŚ kredytu w wysokości 2,5 mln USD. Umowa ta uruchamia realizację projektu. Łączny czas trwania kontraktu wyniesie 34 miesiące (w latach 2000–2003).

⁸BOŚ SA współpracuje także z funduszami celowymi, które zostały powołane do wspomagania finansowania przedsięwzięć proekologicznych realizowanych na obszarach wiejskich. Należą do nich: Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej „Counterpart Fund”, Fundacja „Polska Wieś 2000” im. Macieja Rataja oraz Fundacja Rolnicza.

Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej kredytowane są zadania z zakresu gazyfikacji wsi, polegające na budowie lokalnej sieci gazowej i rozlewni gazu płynnego. Umowa z Fundacją na Rzecz Rozwoju Wsi „Polska Wieś 2000” im. Macieja Rataja pozwala na preferencyjne kredytowanie inwestycji polegających na budowie i modernizacji urządzeń grzewczych zasilanych gazem lub olejem w wiejskich obiektach użyteczności publicznej. Środki z Fundacji Rolniczej mogą być przeznaczone w formie kredytów preferencyjnych na budowę małych elektrowni wodnych oraz na energooszczędną modernizację oświetlenia ulicznego.

W ostatnim okresie podjęto intensywne działania organizacyjno-prawne i finansowe mające na celu zdynamizowanie rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Wyrazem tego jest m.in. wprowadzenie w 1998 r. dotacji do kosztów kontroli gospodarstw ekologicznych, a w 1999 r. dotacji do hektara upraw ekologicznych⁹.

W kwietniu 2000 r. do Sejmu trafił rządowy projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym, tworzący podstawy prawne do działań w dziedzinie produkcji rolniczej o profilu ekologicznym. Projekt ten uwzględnia wymogi legislacyjne ustawodawstwa unijnego (dyrektywa 2092/91 Rady EWG z 24 czerwca 1991 r. w sprawie rolnictwa ekologicznego, znakowania jego produktów i środków spożywczych).

W tym samym czasie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podpisał rozporządzenie „w sprawie wysokości stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz rozliczania tych dotacji”. W dokumencie tym zostały ustalone m.in. zasady udzielania oraz stawki dotacji do 1 ha upraw ekologicznych dla gospodarstw, które przedstawiają się na produkcję metodami ekologicznymi oraz dla gospodarstw, które już prowadzą taką produkcję (tab. 3).

Tabela 3

Wysokość stawek dotacji do 1 ha uprawy ekologicznej dla gospodarstw podejmujących produkcję i produkujących metodami ekologicznymi

Rodzaj uprawy	Stawka dotacji do 1 ha uprawy w złotych	
	dla gospodarstw będących w kontrolowanym okresie – w roku poprzedzającym uzyskanie atestu	dla kontrolowanych gospodarstw posiadających atest
Uprawy warzywne	600	450
Uprawy rolnicze	450	360
Uprawy sadownicze	660	540
Plantacje jagodowe	690	600
Łąki, pastwiska	150	120

Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 kwietnia 2000 r. (Dz.U. Nr 35/2000).

⁹W 1999 r. w Polsce było 555 kontrolowanych gospodarstw ekologicznych, których ogólna powierzchnia wynosiła ok. 11 tys. ha. Na dotacje dla gospodarstw ekologicznych przeznaczono ok. 700 tys. zł. W 2000 r. na dotacje do produkcji ekologicznej planuje się przeznaczyć ok. 6,8 mln zł. Według szacunków resortu rolnictwa, w ciągu 10 lat liczba gospodarstw produkujących żywność ekologiczną może wzrosnąć nawet do 10 tys. Zakłada się też, że od 2003 r. środki na wsparcie takich gospodarstw będą w dużej mierze pochodziły z UE.

Polskie rolnictwo w perspektywie członkostwa w UE

W założeniach polityki społeczno-gospodarczej wobec wsi i rolnictwa rozwój terenów wiejskich obejmuje całokształt działalności w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej, wzajemnie i harmonijnie ze sobą powiązanych [Duczkowska-Małysz 1995]. Takie podejście jest zgodne z nową polityką UE, która na pierwszy plan wysuwa nie produkcyjne, lecz ogólnospołeczne funkcje rolnictwa oraz zakłada większą równowagę między celami produkcyjnymi, socjalnymi i ochroną środowiska przyrodniczego [Wiatrak 1997].

O ile w przeszłości Wspólna Polityka Rolna ukierunkowana była na stymulowanie dynamicznego wzrostu efektywności w rolnictwie, to od pewnego czasu jej reformowanie zmierza do uwzględniania zaniedbywanych dotychczas celów ekologicznych. Wyrazem tego jest realizacja programów wspierających ekstensywne i ekologiczne metody produkcji rolnej czy też stosowanie wsparcia finansowego wobec rolników wyłączających ziemię z działalności rolniczej i przeznaczających ją na cele środowiskowe.

Programy ochrony środowiska w rolnictwie Unii Europejskiej wiążą się z tzw. programami rolno-środowiskowymi, stworzonymi na bazie Rozporządzenia Rady WE nr 1257/99. Pomoc z budżetu wspólnotowego – zgodnie z art. 6 Rozporządzenia – może być przyznana rolnikom, którzy zobowiążą się do stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i mających na celu zachowanie naturalnego krajobrazu. Maksymalne kwoty płatności w przeliczeniu na hektar mogą wynosić:

- 600 euro – dla upraw jednorocznych;
- 900 euro – dla wyspecjalizowanych upraw wieloletnich;
- 450 euro – dla innych upraw.

W dokumencie tym (art. 16) mówi się również o nowej formie wsparcia wspólnotowego, szczególnie istotnej w przypadku rolników gospodarujących na obszarach o mniej korzystnych warunkach rozwojowych. Jest to rodzaj kompensaty za poniesione dodatkowo koszty lub utracone dochody w wyniku wprowadzenia przez WE restrykcyjnych zasad ochrony środowiska. Kompensata ta może wynieść maksymalnie 200 euro/ha, a wielkość wsparcia zależna jest od rodzaju restrykcji środowiskowych, jakimi objęte są gospodarstwa rolne.

W art. 22 Rozporządzenia nr 1257/99 wymienionych jest pięć celów realizacji programów rolno-środowiskowych, zgodnie z którymi wsparcie finansowe może obejmować:

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

Wnioski

Usuwanie wieloletniego zacofania polskiej wsi i rolnictwa w zakresie ochrony środowiska wymaga podjęcia i szybkiej realizacji odpowiednich działań organizacyjno-prawnych i zaangażowania ogromnych środków finansowych. Bardzo ważną rolę we wspieraniu przedsięwzięć proekologicznych odgrywają różne instytucje budżetowe i pozabudżetowe. Są wśród nich agencje rządowe, fundacje, fundusze, banki i instytucje międzynarodowe.

Poprawa stanu środowiska naturalnego jest jednym z warunków rozstrzygających o tempie przemian dokonujących się na wsi. Działania w tym kierunku powinny być zatem ważnym elementem w kompleksowej realizacji programu rozwoju i zagospodarowania wsi i terenów wiejskich zarówno w skali lokalnej, jak też regionalnej i ogólnokrajowej.

Literatura

- DUCZKOWSKA-MAŁYSZ K., 1995: Założenia polityki społeczno-gospodarczej do 2000 roku wobec wsi i rolnictwa. Mat. konf. pt.: „Rolnictwo w gospodarce Opolszczyzny. Znaczenie, perspektywy, zagrożenia”. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- JAHNS A.: Zasady udzielania pomocy państwa w rolnictwie – nowe wytyczne Wspólnoty Europejskiej. Wspólnoty Europejskie, Biuletyn Informacyjny nr 5/2000.
- METERA D.: Gospodarowanie w przyrodzie i z przyrodą. Ekoprofit nr 6/2000.
- WIATRAK A.P., 1997: Planowanie rozwoju obszarów wiejskich. Materiały IV Kongresu SERiA pt.: „Agrobiznes i obszary wiejskie wobec integracji z Unią Europejską – nadzieje, szanse, obawy”. Wyd. TEXT, Szczecin.

Informacja na temat działań wspieranych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w gminach wiejskich w latach 1997–1999.
Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z lat 1994–1999.

Chosen Forms of Supporting Pro-ecological Projects in Agriculture and in Rural Areas

Abstract

The improvements in natural environment protection are one of the conditions determining the dynamics of the transition processes in agriculture and in rural areas. This requires that the numerous legislative, institutional and financial actions must be undertaken and realised.

The key component of complex implementation of programmes for development and rural areas management is any activity aimed at assisting pro-ecological projects. The paper presents forms and directions of such support extended by different institutions.