

Grupa Fokusowa Komitetu Koordynacyjnego ds. Działań Prośrodowiskowych

Streszczenie raportu końcowego
luty 2013

Wprowadzenie

Celem Grupy Fokusowej (GF) ENRD ds. Działań Prośrodowiskowych jest przygotowanie rekomendacji w zakresie usprawniania działań prośrodowiskowych realizowanych w sektorze rolnym, leśnym i na obszarach wiejskich, tak aby odpowiadały one lokalnym potrzebom i celom Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). GF stara się dostarczać informacje przede wszystkim w zakresie (1) metod (podejść) stosowanych w bieżących PROW; (2) kluczowych czynników sukcesu; oraz (3) wniosków, które mogą usprawnić proces planowania i wdrażania przyszłych PROW (2014-2020).

Dane zostały zebrane przy wykorzystaniu metod bezpośrednich uwzględniających dyskusje z członkami GF oraz, w przypadku zagadnień szczególnie istotnych z punktu widzenia realizacji działań prośrodowiskowych, wyjazdy studyjne, a także porównanie

47 przykładów (z 15 państw członkowskich) stosowanych obecnie podejść. Celem tych działań było zebranie odpowiednich danych. Zebrane przykłady dotyczyły przede wszystkim tych narzędzi PROW, które w sposób bezpośredni (lub pośredni) związane były z realizacją działań prośrodowiskowych. Ponadto zebrane przykłady obejmują również działania podejmowane przynajmniej częściowo poza ramami polityki rozwoju obszarów wiejskich i wspierane były przez inicjatywy prywatne bądź publiczne w państwach członkowskich lub regionach. Przykłady te zamieszczono w Aneksie II do raportu końcowego GF ds. Działań Prośrodowiskowych¹.



1 Podejścia stosowane w realizacji działań prośrodowiskowych w ramach PROW

Zebrane przykłady pozwalają pogrupować podejścia stosowane w realizacji działań prośrodowiskowych na pięć typów, w ramach których korzysta się z poszczególnych narzędzi PROW bądź ich kombinacji. Obejmują one:

Podejście zintegrowane polega na łączeniu środków dostępnych w ramach EFRROW i/lub innych funduszy. Dzieje się to poprzez wprowadzenie programu łączącego elementy różnych działań, co jednak nie zawsze jest zrozumiałe dla ostatecznych beneficjentów (gospodarstw rolnych). Może też zdarzyć się sytuacja, w której rolnik musi wykonać pewne czynności finansowane w ramach jednego działania (np. uczestniczyć w szkoleniu), aby otrzymać wsparcie z innego (np. płatność rolno-środowiskową), jak ma to miejsce w przykładzie z regionu Marche z Włoch (zobacz raport). Inna forma wdrażania zintegrowanego polega na opracowaniu zestawu działań dla danej lokalizacji, dostosowanych w ramach większego zestawu działań przeznaczonych dla określonego typu beneficjentów lub systemu rolniczego. Korzyści wynikające z zastosowania podejścia zintegrowanego są liczne: uzależnienie wsparcia finansowego i rozwoju potencjału od rzeczywistej realizacji działań prośrodowiskowych oraz spełnienie określonych wymogów w związku z konkretnym działaniem, określonym obszarem geograficznym lub systemem rolniczym. Korzystanie z kombinacji narzędzi, szczególnie na określonym obszarze, wymaga koordynacji oraz dobrej komunikacji pomiędzy instytucjami finansującymi a wdrażającymi dane działanie. W związku z tym wiąże się to z pewnym wzrostem nakładów na administrację.

Podejście kolektywne pozwala uzyskać wartość dodaną i realizować działania prośrodowiskowe na większym obszarze przy silniejszym zainteresowaniu i motywacji w zakresie tych działań. Wśród przykładów znaleźć można działania wykorzystujące podejście LEADER z Niemiec, takie jak „Poprawa ochrony wód gruntowych na obszarach uprawy chmielu” oraz „Wspieranie ekstensywnego chowu poprzez obrót produktami rolnymi” (zobacz raport). Mogą mieć one charakter regionalny lub instytucjonalny/organizacyjny. Pierwsze z tych podejść polega na zachęcaniu liczniejszej grupy rolników bądź leśników do realizowania działań na obszarze większym niż indywidualne gospodarstwa. Drugie z podejść polega z kolei na zaangażowaniu w realizację planu działania większej liczby podmiotów i interesariuszy, takich jak władze lokalne lub organizacje pozarządowe. Podejście kolektywne wymaga jasnego

określenia celów i zadań, silnej koordynacji oraz wsparcia doradczego, które prowadzą do zwiększonego wysiłku administracyjnego. Aby funkcjonować w dłuższym okresie, potrzebna jest większa elastyczność, długoterminowe finansowanie i poczucie odpowiedzialności za działanie.

Podejście kierowane przez społeczność, takie jak LEADER, polega na zaangażowaniu różnych interesariuszy w tworzenie, planowanie i realizację programu. Do interesariuszy tych należą podmioty indywidualne oraz organizacje lokalne i regionalne z lub spoza sektora rolnego lub leśnego. Ponieważ podejście kierowane przez społeczność zmierza do realizacji działań prośrodowiskowych w sposób elastyczny i dostosowany do potrzeb lokalnych, wymaga ono koordynacji ze strony instytucji administracyjnych, takich jak agencje ochrony przyrody lub władze krajowe/regionalne. Jednym z ciekawych przykładów podejścia kierowanego przez społeczność jest przypadek z Czech, gdzie lokalny związek towiecki współpracuje bezpośrednio z rolnikami w celu promowania wykorzystania przyjaznych środowisku metod gospodarowania, które pomagają w utrzymaniu bioróżnorodności i poprawiają wyniki ekonomiczne.

Podejście holistyczne polega na skoordynowanym działaniu przynoszącym jednocześnie wiele efektów (przykładowo podejście to zmierza do zrealizowania działania prośrodowiskowego i jednoczesnego otrzymania efektów gospodarczych i społecznych). Może być to osiągnięte poprzez zastosowanie jednej z innych metod, pod warunkiem, że nacisk położony jest na osiągnięcie wielorakich rezultatów. Aby zapewnić zaangażowanie różnych podmiotów, podejście to wymaga istotnych inwestycji w komunikację i działania doradcze, jak również działań promocyjnych. Może prowadzić to do wzrostu kosztów administracyjnych. Przykładem podejścia holistycznego są działania na rzecz wzrostu wartości dodanej produktów rolniczych i skrócenia łańcuchów dostaw w Belgii. Zwiększanie wartości dodanej produktów rolniczych jest ciekawym przykładem tego, w jaki sposób narzędzia rozwoju obszarów wiejskich mogą zostać wykorzystane do poprawy stabilności ekonomicznej rolników, uniezależnienia od dużych odbiorców i obrotu produktami przy wykorzystaniu metod przyjaznych środowisku. Rolnicy w Belgii otrzymują płatność za odłogowanie dziesięciu procent gruntów uprawnych, co pozwala skompensować utracony dochód ze zbóż, które byłyby na tym obszarze uprawiane.

Podejście zorientowane na wyniki odnosi się do bezpośredniego powiązania wyników działań w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich z poziomem otrzymanego wsparcia. Przykładowo, rolnik może otrzymać płatność za działanie na rzecz środowiska dopiero, kiedy działanie to zostanie zrealizowane. Podejście zorientowane na wyniki może być skuteczne w zwiększaniu poczucia odpowiedzialności i zaangażowania ze strony beneficjentów. Może jednak również stanowić pewne ryzyko związane z oddziaływaniem



innych czynników, na które rolnik nie ma wpływu. Dlatego też wymaga ono dużej przejrzystości i komunikacji w zakresie oczekiwanych rezultatów. Kluczowe znaczenie ma również możliwość łatwej weryfikacji tych rezultatów. Wśród przykładów zebranych przez GF nie ma żadnego, który dokładnie odpowiadałby podejściu zorientowanemu na wyniki. Jednakże w wielu przykładach można znaleźć pewne elementy tego podejścia. Dotyczy to ustalania konkretnych celów; zapewnienia osobom gospodarującym pewnej swobody i elastyczności w decydowaniu, jak te cele osiągać (ale przy jednoczesnym zwiększeniu odpowiedzialności za rezultaty); a także monitoringu, który może być wykonywany przez grupy i zbiorowości lokalne.

2 Kluczowe czynniki sukcesu

Analiza przykładów przeprowadzona przez członków GF i wyniki posiedzeń GF pozwoliły wskazać kilka czynników kluczowych z punktu widzenia udanej realizacji działań prośrodowiskowych. Zidentyfikowane czynniki sukcesu można podzielić na kilka głównych kategorii:

Czynniki proceduralne związane są z procesem tworzenia PROW, ich strukturą i zawartością, wykorzystaniem różnych narzędzi w celu sprostania zidentyfikowanym potrzebom środowiskowym, sposobem, w jaki są one realizowane, a następnie monitorowane i oceniane. Obejmują one: i) tworzenie i plan działania (które wymagają **przejrzystości** w zakresie priorytetów i celów, **elastyczności, dostosowania do potrzeb, współpracy, odpowiedniego finansowania, czasowości**); ii) **spójność** polityki; oraz iii) monitoring i ocenę (wymagające **innowacyjnego podejścia i koordynacji**).

i. *Czynniki instytucjonalne/rządowe* związane z tworzeniem i wdrażaniem działań w ramach PROW wymagają **współpracy, partnerstwa i odpowiedzialności**, które umożliwiają skuteczną realizację działań prośrodowiskowych.

ii. *Czynniki związane z doradztwem i szkoleniami* wymagają **przejrzystości** w zakresie przekazywania rolnikom celów programów i ich zawartości, **dobrych planów szkoleniowych** oraz **doradztwa** opartego na wymianie wiedzy i najlepszych praktykach.

iii. *Czynniki praktyczne/administracyjne*, takie jak projektowanie programu, ilość pracy papierkowej i biurokracja, dostępność odpowiednich danych, kontrola i egzekwowanie przepisów, stanowią również kluczowe czynniki umożliwiające skuteczne wdrażanie PROW w zakresie działań pro-

środowiskowych. Wymagają one **przejrzystości** kryteriów kwalifikowalności, **dobrej komunikacji, odpowiedniego finansowania, uproszczenia procedur administracyjnych** oraz sankcji **proporcjonalnych** do ewentualnych niezgodności.

3 W jaki sposób najefektywniej realizować działania prośrodowiskowe w ramach tworzenia i implementacji przyszłych PROW

Proces programowania rozwoju obszarów wiejskich podzielić można na trzy kluczowe etapy: planowanie; wdrażanie; oraz monitoring i ocena. Działania prośrodowiskowe muszą zostać uwzględnione we wszystkich aspektach procesu programowania.

Do najważniejszych kwestii zaliczyć należy znaczenie podejścia strategicznego i rozpoczęcie procesu programowania z zapasem czasu koniecznym do odpowiedniego określenia potrzeb w zakresie środowiska, zanim podjęta zostanie decyzja co do wyboru najbardziej odpowiedniego narzędzia i sposobu jego wdrożenia. Ocena potrzeb w zakresie środowiska przeprowadzana jest z wykorzystaniem analizy SWOT jako część oceny ex-ante. Uczestnicy badań wskazywali, że przeprowadzenie dobrej analizy SWOT wymaga dostępu do rzetelnych i wartościowych danych na temat znaczenia środowiska na danym obszarze wiejskim. Ograniczenia w dostępie do wartościowych danych można zmniejszyć poprzez zbieranie informacji z odpowiednim wyprzedzeniem lub zapewnianie zgodności baz danych. Uczestnicy dyskusji GF podkreślali, że analiza danych powinna być przeprowadzana niezależnie przez osoby o odpowiednich umiejętnościach interpretacyjnych i analitycznych, które specjalizują się w różnych dyscyplinach, co umożliwia wykonanie zarówno ilościowej, jak i jakościowej analizy.

Kolejną istotną kwestią jest ustalenie, które działania lub kombinacje działań można wykorzystać do realizacji celów i pożądaných rezultatów zidentyfikowanych w analizie SWOT. Podczas dyskusji na temat, które z działań są najskuteczniejsze, najczęściej wskazywano na kilka, które odpowiadają potrzebom wszystkich obszarów fokusowych². Należą do nich działania w zakresie doradztwa i transferu wiedzy (Art. 15/16); działania ukierunkowane prośrodowiskowo, takie jak działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (Art. 29) i działanie Natura 2000/RDW (Art. 31); działania w zakresie rolnictwa ekologicznego (Art. 30); płatności dla obszarów o naturalnych lub innych ograniczeniach (Art. 32); działania w zakresie

2 Propozycja w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 zakłada 18 obszarów fokusowych dla 6 priorytetów. Obszary fokusowe ważne z punktu widzenia realizacji działań prośrodowiskowych (priorytety 4 i 5) obejmują przywrócenie i zachowanie bioróżnorodności, poprawę gospodarki wodą i glebą, podniesienie efektywności wykorzystania wody i energii w rolnictwie, zwiększenie podaży i wykorzystania zasobów odnawialnych, ograniczenie emisji dwutlenku azotu i metanu w rolnictwie oraz wspieranie sekwestracji dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.



© Marie Daloia, 123rf.com

4 Obszary, w których niezbędne są zmiany lub potrzebne jest więcej wyjaśnień i wytycznych na poziomie unijnym

GF wskazała kilka kwestii, w przypadku których niezbędne są szersze wyjaśnienia na poziomie wdrażania zasad lub więcej wytycznych, które wynikają również z wymiany doświadczeń na poziomie unijnym:

- Jak zapewnić spójność PROW z priorytetami i potrzebami zidentyfikowanymi w analizie SWOT, włączając w to również stworzenie „listy kontrolnej” dla instytucji zarządzających, która gwarantowałaby, że PROW są przyjazne środowisku.
- Jak zagwarantować, aby PROW były spójne z szerszymi ramami finansowania (krajowymi/regionalnymi), jak również priorytetami innych strategii środowiskowych.
- Jak uwzględnić jednoczesną realizację wielu celów w systemie monitoringu i oceny.
- Możliwość wykorzystania narzędzi PROW – zarówno pojedynczych, jak i ich kombinacji – w celu efektywnej realizacji działań prośrodowiskowych; przykłady praktycznego wykorzystania kombinacji narzędzi i jasne określenie, co może być finansowane.
- Zasady kwalifikowalności w odniesieniu do różnych wskazówek, które zostały uznane za szczególnie efektywne.
- Jasność w zakresie zasad kontroli.
- Odpowiedzialność rolników i grup w przypadku umów grupowych oraz praktyczne informacje, m.in. jak sporządzać umowy dla działań grupowych.
- Przejrzystość w zakresie proponowanych zmian w zasadach dotyczących definiowania działki rolnej i ich wpływu na istniejący System Identyfikacji Działek Rolnych. Wymaga to zagwarantowania, że nowe zasady nie doprowadzą do niezamierzonych efektów w postaci wykluczenia z płatności obszarów, na których wypasa się zwierzęta i/lub są one cenne z punktu widzenia środowiska.
- W jaki sposób poprawić współpracę i zaangażowanie interesariuszy.
- Przejrzystość w zakresie podstaw uzasadniających otrzymanie płatności.

współpracy (Art. 36); inwestycje w aktywa rzeczowe (Art. 18); podejście LEADER (Art. 42-45); oraz Europejskie Partnerstwo Innowacyjne, w tym wsparcie dla innowacji agro-ekologicznych (Art. 61-63). Aby zagwarantować, że państwa członkowskie całościowo rozważają pełen zestaw opcji dostępnych w ramach nowo zorganizowanego pakietu działań, sugeruje się, że niezbędne są wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące tego, w jaki sposób środki – pojedyncze lub ich kombinacje – mogą być wykorzystywane do realizacji działań prośrodowiskowych. Po zidentyfikowaniu odpowiednich narzędzi i ustaleniu priorytetów finansowych, konieczne jest zapewnienie zgodności z innymi elementami WPR; oszacowanie pożądanych efektów; ustalenie zabezpieczeń w celu zagwarantowania, że wydatki mają charakter środowiskowy, określenie kryteriów kwalifikowalności w zakresie dostępu dla docelowych odbiorców, zapewnienie elastyczności podejścia oraz pełen udział wszystkich istotnych interesariuszy w realizacji działań prośrodowiskowych i szerszych celów PROW.

Kolejną kwestią poruszoną przez członków GF jest zaproponowany na etapie programowania plan wskaźników³, będący częścią przyszłych PROW, który nie uwzględnia jednak ex-ante wkładu wszystkich unijnych priorytetów w realizację korzyści środowiskowych. Przykłady zebrane przez GF wykazały znaczenie podejścia zintegrowanego w realizacji działań prośrodowiskowych i ważne jest zagwarantowanie, aby nowa elastyczna struktura EFRROW została przeniesiona na wszystkie aspekty programowania, co pozwoli na zastosowanie takiego podejścia również w przyszłości.

³ Plan wskaźników służy ustalaniu celów dla wybranych obszarów fokusowych i planowaniu działań oraz zasobów potrzebnych do osiągnięcia tych celów.