
**ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION
OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS**

ROCZNIKI NAUKOWE
STOWARZYSZENIA EKONOMISTÓW ROLNICTWA I AGROBIZNESU

Received: 20.09.2023

Acceptance: 20.11.2023

Published: 06.12.2023

JEL codes: Q1, Q10, Q15

Annals PAAAE • 2023 • Vol. XXV • No. (4)

License: Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

DOI: 10.5604/01.3001.0053.9611

KAMILA MUSIAŁ^{1*}, WIESŁAW MUSIAŁ^{}**

*Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie, Polska

**Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Polska

**INSTYTUCJONALNE PROBLEMY WZMACNIANIA USŁUG
EKOSYSTEMOWYCH DLA MAŁYCH GOSPODARSTW
W NOWEJ WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ**

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, zielona architektura, ekoschematy,
małe gospodarstwa, ekonomia instytucjonalna

ABSTRAKT. W Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 istotny jest cel odnoszący się do wzmocnienia usług ekosystemowych. Nowością są ekoschematy, stanowiące rodzaj wsparcia bezpośredniego, przeznaczonego dla rolników podejmujących dodatkowe działania służące ochronie środowiska i klimatu. W opracowaniu dokonano instytucjonalnej i środowiskowej oceny propozycji wycofania się resortu rolnictwa z realizacji części założeń zawartych w ekoschematach. W wyniku tego, kryteria ich dostępności okazały się nieadekwatne dla małych gospodarstw. Podczas realizacji ekoschematów rolnicy narażeni są na ponoszenie dodatkowych nakładów lub zmniejszenie dochodów z tytułu ekstensyfikacji produkcji. Jednak mogą oni otrzymać stosowane rekompensaty finansowe, które są realizowane w systemie rocznym. Obowiązujący skomplikowany system, upoważniający do uzyskania płatności za 2023 rok, sprawił, że starania takie podjęło niewielu rolników. Jednocześnie skutkuje to otrzymaniem około 50% wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich w porównaniu z rokiem poprzednim. W artykule zasugerowano potrzebę modyfikacji ekoschematów dla potrzeb małych gospodarstw, opartą na dwóch filarach – technologicznym i środowiskowym, z propozycją relatywnie łatwych do spełnienia wymogów.

¹ Corresponding author: kamila.musial@iz.edu.pl

WSTĘP

Problematyka ochrony środowiska i przyrody na obszarach wiejskich w początkowym okresie funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej (WE) była niemal pomijana, jako że wówczas ważniejsze z punktu widzenia polityki gospodarczej było zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego dla społeczeństw państw założycielskich. Podobne problemy, a zatem niedobór żywności i centralizacja jej dystrybucji, dotyczyły także innych części kontynentu europejskiego. Kraje członkowskie WE przez sprawną odbudowę gospodarki, w tym także rolnictwa, wychodziły z powojennej zapaści relatywnie szybciej niż pozostałe regiony Europy. Niemniej, w pierwszej fazie integracji gospodarczej realizowano głównie priorytety dotyczące rozwoju rolnictwa zapisane w Traktacie Rzymskim. Było to m.in. podniesienie produktywności, a stąd i produkcji rolnej, ustabilizowanie rynku żywnościowego oraz ułatwienie ludności dostępu do zaopatrzenia w żywność. Dopiero w latach 60. XX wieku na obszarze dawnej WE skutecznie zbilansowano ciągle wzrastające potrzeby żywnościowe, tak aby w kolejnej dekadzie pojawiła się nawet groźba nadprodukcji żywności [Musiał 2019a]. Stało się to podstawą do innego postrzegania rolnictwa przez polityków, strategów gospodarczych, ale i samych rolników. Dostrzeżono również potrzebę rozwoju obszarów wiejskich, w tym dywersyfikację zatrudnienia, mając na uwadze poprawę struktur rolnych. Wiązało się to także z odchodzeniem części ludności od pracy w rolnictwie. Także w dyrektywie nr 160/72, która dotyczyła wprowadzenia systemu zachęt do zaprzestania działalności rolniczej przez starszych rolników i wprowadzenia stosownych rekompensat emerytalnych, wskazywano na nowe, dopuszczalne przeznaczenie ziemi rolniczej, w tym na cele proekologiczne [Wieliczko 2020]. Do takich dążeń można zaliczyć zalesianie części obszarów, z przeznaczeniem ich na cele rekreacyjne, jak i udostępnienie terenów rolnych dla potrzeb społeczności lokalnej, w tym skierowanie ich na cele służące ochronie przyrody.

W kolejnych projekcjach gospodarczych i po rozszerzaniu WE o nowe kraje, w tym zwłaszcza po wdrożeniu Agendy 2000, następowało wzmocnienie działań proekologicznych i zmiana priorytetów w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) [Musiał 2017]. Na znaczeniu zyskiwać zaczynała wartość nowych, pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym mających za zadanie ochronę klimatu, produkcję energii odnawialnej, zapobieganie efektowi cieplarnianemu, kształtowanie krajobrazu i zachowanie bioróżnorodności na obszarach rolniczych [Musiał 2019b]. Od 2014 roku wprowadzono wsparcie gospodarstw działaniami proekologicznym zarówno w I, jak i w II filarze WPR. Nowością były m.in. takie instrumenty i działania, jak płatności z tytułu tzw. zazielenienia oraz transfery finansowe za utrzymanie obszarów proekologicznych. Kontynuowano także wsparcie działań dotyczących zalesiania słabszych użytków rolnych, a także wprowadzono dziewięć przedsięwzięć (pakietów) rolno-środowiskowo-klimatycznych.

Podtrzymano także wcześniej wprowadzone działania dotyczące rolnictwa ekologicznego i wspierania gospodarstw na obszarach problemowych, które w założeniu miało służyć zarówno realizacji celów produkcyjnych, socjalnych, jak i ekologicznych [MRiRW 2022].

Celem opracowania jest analiza ekonomiczna i środowiskowa oraz ocena kontekstu instytucjonalnego propozycji wycofania się resortu rolnictwa z realizacji części celów ochrony środowiska, zawartych w ekoschematach procedowanych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (zwanego dalej w skrócie PSdWPR). Ekoschematy te, a zwłaszcza kryteria ich dostępności dla rolników, okazały się nieadekwatne dla małych gospodarstw, tzn. takich które nie przekraczają 5 ha powierzchni. W ich miejsce zaproponowano ryczałtowe wsparcie dla tych gospodarstw, które jednak pomija kryteria i wymogi środowiskowe, wychodząc w ten sposób poza ramy Zielonego Ładu. W zarysie wskazano także na nowe propozycje rozwiązań instytucjonalnych i nieco odmienne podejście do tego problemu, a także na nowe instrumenty, które mogą realizować cele prośrodowiskowe w małych gospodarstwach i być łatwiej akceptowane przez rolników.

Artykuł wpisuje się w trwającą dyskusję dotyczącą wdrażania nowej WPR, która w sposób zdecydowany zmieniła podejście, instrumentarium i kryteria dostępu do środków służących wspieraniu rolnictwa i gospodarstw. Można zasadnie przypuszczać, że po pierwszym roku wdrażania ekoschematów nastąpi ich korekta, gdyż alternatywą jest niespełnienie celów ekologicznych założonych w Europejskim Zielonym Ładzie. Opracowanie wpisuje się również w dyskusję na temat wzrastającej roli instytucji w rozumieniu ekonomii instytucjonalnej w oddziaływanie na rolnictwo, w tym kształtowania struktury agrarnej i jej wpływu na ekonomikę gospodarstw [Wilkin 2016].

ISTOTA ARCHITEKTURY PROŚRODOWISKOWEJ NOWEJ WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

W ramach reformy WPR każde państwo członkowskie zobowiązane było do przygotowania krajowego planu strategicznego. Po raz pierwszy pozostawiono znaczną swobodę jego kształtowania poszczególnym krajom, gdyż plan ten nie jest nakierowany na szczegółowe wymagania i zgodność z przepisami unifikowanymi na poziomie Unii Europejskiej (UE), lecz na założone wspólne cele i osiąganie oczekiwanych efektów. Państwa członkowskie mają więc większą swobodę w zakresie środków i działań, ale także w odniesieniu do monitorowania i kontroli ich realizacji. Cele nowej WPR mają szeroką orientację problemową. Obejmują one kwestie ekonomiczne, takie jak dochodowość i rentowność gospodarstw rolnych, ochronę środowiska i klimatu, a także szeroko rozumiany zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Realizacja ich będzie wspierana

celami przekrojowymi (horyzontalnymi), odnoszącymi się do wiedzy, innowacji i cyfryzacji, którą ma być w sposób zintensyfikowany objęte rolnictwo i obszary wiejskie [K. Musiał, W. Musiał 2020]. Priorytetowe potrzeby, które należy zrealizować w najbliższych latach zostały określone w pięciu grupach problemowych. W pierwszej kolejności odnoszą się one do rozwoju rolnictwa i gospodarstw, jako ważnego działu gospodarki narodowej produkującego żywność i produkty nieżywnościowe oraz świadczącego liczne usługi o charakterze publicznym. W planie strategicznym tego obszaru skupiono się głównie na propozycjach różnorodnych rozwiązań organizacyjnych dotyczących sfery zarządzania w rolnictwie i gospodarstwach. Pominięto lub też w niewystarczający sposób zaakcentowano kwestie strukturalne, w tym szczególnie ważne dla polskiego rolnictwa potrzeby koncentracji ziemi i produkcji rolnej. Procesy te są kluczowe w regionach o nasilonym rozdrobnieniu ziemi i dotyczą bardzo licznych producentów rolnych. Są one z reguły głównym powodem deproduktywizacji i skrajnej ekstensyfikacji użytkowania ziemi rolniczej.

Bardziej szczegółowa analiza założeń nowej WPR pozwoliła stronie polskiej na sformułowanie kilkudziesięciu potrzeb, które zebrano w ramach dziewięciu celów szczegółowych i określano na poziomie krajowym. Trzy z nich odnoszą się do problematyki rolniczo-ekologicznej. Są to działania mające na celu łagodzenie zmian klimatu, a także zrównoważonej produkcji energii, wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze. Ostatni cel odnosi się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnienia usług ekosystemowych oraz ochrony siedlisk i krajobrazu. Ta ostatnia potrzeba jest szczególnie ważna dla prowadzonych analiz, gdyż dokonuje syntezy istoty WPR w odniesieniu do ochrony siedlisk, bioróżnorodności i usług ekosystemowych, których celem jest wkład ekosystemów, także agroekosystemów w kształtowanie szeroko pojętego dobrobytu społecznego [W. Musiał, K. Musiał 2021]. Lista zadań, to m.in.: zachowanie zasobów genetycznych zwierząt i roślin w rolnictwie, zapobieganie rozprzestrzenianiu się gatunków inwazyjnych, ekstensywne użytkowanie gruntów, w tym tych o niskiej wartości produkcyjnej i cennych przyrodniczo oraz większe zróżnicowanie upraw [ARiMR 2023]. Lista jest pochodną wskazanych powyżej zapisów, ale sformułowanych dość ogólnie w założeniach Europejskiego Zielonego Ładu. Wynika ona także z polskiego PSdWPR i zawartych w nim priorytetów. Odnosząc się do zadań przewidzianych do realizacji w tym obszarze problemowym, można podzielić je na kategorie dotyczące różnych celów ochrony horyzontalnej, tj. w rolnictwie i gospodarstwach rolnych, na obszarach wiejskich, w tym w odniesieniu do ekosystemów półnaturalnych i leśnych. Dotyczą one także kapitału ludzkiego, tzn. rolników, jako użytkowników przestrzeni rolno-leśnej, którzy także przez intensywną działalność produkcyjną mogą stworzyć różnorodne zagrożenia dla przyrody żywej i nieożywionej. Ważnym aspektem pojawiającym

się w powyżej wymienionych zadaniach jest dbałość o zrównoważenie w zakresie organizacji produkcji i w odniesieniu do stosowanych technologii. W zadaniach tych zapisano również potrzebę działań, które można określić, z punktu widzenia rolników, jako „idące o krok dalej”. Jest to ekstensyfikacja użytkowania części gruntów, głównie tych o niskiej jakości, a przez to i przydatności produkcyjnej, oraz gruntów znajdujących się w obrębie obszarów szczególnie przyrodniczo cennych. Odniesiono się także do potrzeby kontynuacji działań służących zapobieganiu rozprzestrzeniania się gatunków inwazyjnych, a zatem sprowadzonych na obszar Polski, obcych gatunków flory i fauny, do których przenoszenia przyczynił się człowiek, zarówno w sposób świadomy, jak i przypadkowy. W odniesieniu do produkcji rolniczej, zawarte w tym celu działania dotyczą nadmienionej już wcześniej potrzeby zrównoważonego stosowania przemysłowych środków produkcji, zwłaszcza służących jej intensyfikacji. Podejmując starania o przywrócenie w rolnictwie większej bioróżnorodności w odniesieniu do uprawianych gatunków roślin rolniczych zawarto tu liczne działania, które można określić jako istotne dla ochrony przyrody, ale wymagające finansowego wsparcia. Kontynuacją celów strategicznych poprzednich okresów planistycznych są przedsięwzięcia służące zachowaniu zasobów genetycznych roślin rolniczych i zwierząt gospodarskich cennych środowiskowo, głównie ze względu na specyficzne cechy odmianowe i rasowe warunkowane genetycznie. Są one zagrożone wyginięciem, gdyż z reguły nie spełniają wymogów wzrastającej konkurencyjności produkcyjnej i ekonomicznej [MRiRW 2022].

Nowością we wdrożeniach nowej „zielonej architektury” jest tzw. warunkowość. Jest ona obowiązkowym warunkiem wyjściowym, który muszą spełniać rolnicy, aby mogli uzyskać wiele przysługujących im płatności. Warunkowość, jako wymóg i obowiązek łączy obecnie tzw. zazielenienie i zasady wzajemnej zgodności obowiązujące w WPR 2014-2020. Uzależnia to otrzymanie pełnego wsparcia od zapewnienia przez rolnika zgodności zarządzania gospodarstwem z podstawowymi wymogami odnośnie środowiska, klimatu, zdrowia publicznego i dobrostanu zwierząt. Przewiduje m.in. utrzymanie powierzchni i udziału trwałych użytków zielonych (TUZ), ochronę terenów podmokłych i torfowisk, zmianowanie roślin i dywersyfikację upraw. W obszarze warunkowości mieszczą się również zapisy odnoszące się do ochrony gleby, różnorodności biologicznej oraz krajobrazu kulturowego. Także nowością w WPR 2023-2027 są tzw. ekoschematy, stanowiące rodzaj wsparcia bezpośredniego, które mogą otrzymać rolnicy podejmujący dodatkowe inicjatywy i działania służące ochronie środowiska i klimatu. Przez czerpanie bezpośrednich korzyści z przyrody, jednak przy jednoczesnym poszanowaniu zasad rozwoju zrównoważonego, ekoschematy mogą sprzyjać wzmocnieniu usług ekosystemowych [Jax i in. 2018]. Jednak rolnicy realizując takie proekologiczne działania są zwykle narażeni na ponoszenie z tego tytułu dodatkowych nakładów rzeczowych i finansowych albo utratę części dochodów z racji ekstensyfikacji lub porzucania produkcji. Dlatego niezbędne są

EKOSCHEMATY	
→	Obszary z roślinami miododajnymi
→	Rolnictwo węglowe (obejmuje 8 tzw. praktyk)
→	Prowadzenie produkcji rolnej w systemie integrowanym
→	Biologiczna ochrona upraw
→	Retencja wody na TUZ
→	Dobrostan zwierząt
→	Wsparcie dochodów związanych z produkcją – do krów
→	Wsparcie dochodów związanych z produkcją – do młodego bydła
→	Wsparcie dochodów związanych z produkcją owiec i kóz

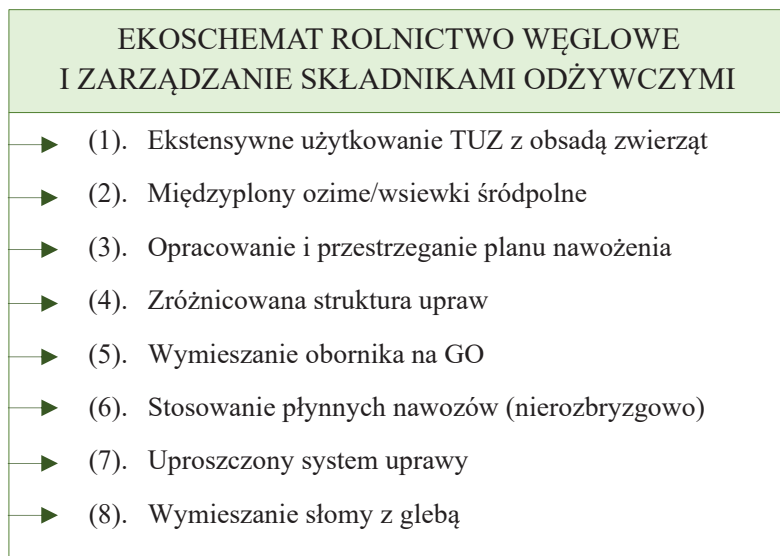
Rysunek 1. Przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach ekoschematów

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSdWPR 2023-2027 [2022]

stosowne rekompensaty w ramach wsparcia finansowego, szczególnie realizowanego w systemie rocznym, co ma wspomóc zwłaszcza małe gospodarstwa rolne [Durán i in. 2022].

Większość z ekoschematów odnosi się do produkcji roślinnej, w tym m.in. do prowadzenia produkcji rolnej w systemie integrowanym, biologicznej ochrony upraw lub zwiększenia retencji wody na użytkach zielonych (rysunek 1). Część ekoschematów adresowana jest tylko do gospodarstw prowadzących produkcję zwierzęcą, w tym dotyczy zapewnienia dobrostanu zwierzętom gospodarskim, przez zwiększenie ich powierzchni bytowej w budynkach gospodarczych lub wypas przeżuwaczy na pastwiskach i udostępnianie im wybiegu. Ponadto przewidziano dodatkowe wsparcie gospodarstw utrzymujących inwentarz żywy w małych, tj. liczących do 20 sztuk stadach młodego bydła i krów, ale również owiec i kóz.

Zdecydowanie najbardziej rozbudowanym ekoschematem jest „rolnictwo węglowe”, które posiada szerokie spektrum uzasadnienia naukowego. Odnosi się ono zarówno do sekwestracji CO₂, jak i ochrony gleby, przez zwiększanie zdolności zatrzymywania w niej składników odżywczych. W założeniu programowym ma to sprzyjać obniżaniu kosztów produkcji. Na ten ekoschemat składają się różne praktyki, a zatem przedsięwzięcia, które są podejmowane przez rolników, a odnoszą się one do organizacji produkcji roślinnej, w tym modyfikacji technologii produkcji służącej różnym aspektom ochrony środowiska



Rysunek 2. Praktyki dodatkowo wspierane finansowo w ramach tzw. rolnictwa węglowego
Źródło: opracowanie własne na podstawie PSdWPR 2023-2027 [2022]

(rysunek 2). Są one znacząco podobne do działań rolno-środowiskowo-klimatycznych procedowanych w minionej już projekcji PROW 2014-2020. Te jednak w całości finansowane są z budżetu UE, gdyż stanowią część I filaru WPR. Tylko pierwszy z ekoschematów rolnictwa węglowego odnosi się do wsparcia produkcji zwierzęcej, tj. ekstensywnego użytkowania TUZ, ale w powiązaniu z podtrzymaniem chowu przeżuwaczy. Pozostałe praktyki, które wynagradzane są stosownymi transferami stanowiącymi uzupełnienie płatności bezpośrednich – obszarowych, mają na celu zachęcanie rolników do stosowania zmianowań, siewu międzyplonów i wsiewek. Preferowane jest również, i stanowi to jednocześnie nowość w PSdWPR 2023-2027 w stosunku do poprzednich projekcji PROW, szybkie wymieszanie obornika z glebą, stosowanie płynnych nawozów w technologiach nierozbryzgowych i bezorkowy, a zatem uproszczony system uprawy gleby. Wynagradzane jest także wymieszanie słomy z glebą po żniwach, np. po zbiorze kombajnowym zbóż.

INSTYTUCJONALNE PROBLEMY WDRAŻANIA EKOSCHEMATÓW I PROPOZYCJE ICH DOSKONALENIA

Pomimo że nowy system wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w swoim założeniu miał być łatwy do wdrożenia, już od samego początku jego procedowania natrafiono na różnorodne problemy. Pandemia COVID-19 spowolniła przygotowanie jego założeń na szczeblu organów stanowiących UE i sprawiła, że termin wdrażania nowej WPR został przesunięty o dwa lata, zatem na 2022 rok. Opóźniło to również prace przygotowawcze na szczeblu krajowym. Położenie silniejszych akcentów na ekologizację uwarunkowań otrzymania wsparcia nie zyskało powszechnej akceptacji zarówno wśród rolników, jak i części organizacji rolniczych. W efekcie zespoły przygotowujące tą reformę, głównie w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), zrezygnowały z pierwotnie przyjętych rozwiązań i zaproponowały pewne modyfikacje, które również są kontestowane przez część rolników i reprezentujące ich organizacje.

Małe gospodarstwa rolne, które pretendują do ubiegania się o ekoschematy, stanowią złożone systemy, budowane przez wiele różnorodnych czynników, m.in. społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, wzajemnie na siebie oddziałujące i kształtujące poziom oraz jakość usług ekosystemowych [Timberlake i in. 2022]. Zaliczane są do nich podmioty o powierzchni uprawionej do wsparcia wynoszącej do 5 ha. Jest to znaczące zwiększenie wielkości obszarowej tej grupy gospodarstw w porównaniu do minionego okresu projekcji 2014-2020(+2). Jednak obowiązujący obecnie nowy i skomplikowany system upoważniający do uzyskania płatności za 2023 rok w ramach ekoschematów, sprawił, że starania takie podjęło niewielu rolników. Jednocześnie nieubieganie się o tę formę wsparcia sprawia, że otrzymają oni tylko około 50% dofinansowania w ramach dopłat bezpośrednich w porównaniu z rokiem poprzednim. Aby temu zapobiec, resort rolnictwa podjął w trybie pilnym działania służące zwiększeniu pomocy dla małych gospodarstw, przez wprowadzenie specjalnych, adresowanych do nich płatności ryczałtowych. Proponowane wsparcie ryczałtowe wynosi 225 euro/ha. Stanowi ono niejako rozszerzenie obligatoryjnych od 2023 roku płatności bezpośrednich, na które obecnie składają się takie płatności, jak: podstawowe wsparcie dochodów, wsparcie uzupełniające-redystrybucyjne i uzupełniające wsparcie dla młodych rolników. Złożenie przez około 200 tys. rolników wniosków o płatności dla małych gospodarstw oznacza rezygnację z trzech wymienionych płatności bezpośrednich. Te jednak nie przysługują wszystkim rolnikom, chociażby z racji utraty statusu wiekowego młodego rolnika. Jednocześnie rolnicy nie tracą innych płatności wynikających z PSdWPR, tj. płatności ekologicznej, rolno-środowiskowo-klimatycznej oraz płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Powstało zatem zagrożenie w zakresie efektywnego wdrażania, zwłaszcza przez małe gospodarstwa rolne, wariantów ich wsparcia z płatności na zasadach ogólnych. Alternatywą

jest skorzystanie z systemu uproszczonego, tj. ryczałtu dla gospodarstw o powierzchni do 5 ha. Następstwem takiego rozwiązania jest to, że duża część wcześniej wypracowanego ważnego społecznie planu ochrony środowiska, klimatu, bioróżnorodności i usług ekosystemowych niemal „rozpadła się”. Według wstępnych, autorskich szacunków może to dotyczyć około 1,3-1,4 mln ha rolnych, tj. ok. 9-9,5% powierzchni rolnych [Karwat-Woźniak, Buks 2022]. Przyczyną takiego stanu był wysoce zbiurokratyzowany oraz wcześniej nieprzetestowany system wspierania gospodarstw w I filarze WPR, w tym oparty w dużej mierze o ekoschematy. Powinny one spełniać założone wymogi instytucjonalne oraz być należycie umotywowane po stronie interesariuszy, a zatem rolników, środowisk proekologicznych i społeczeństwa ogółem. Rezultatem wdrażania ekoschematów nie powinny być także straty ekonomiczne dla rolników indywidualnych. Te ostatnie mogą wynikać zarówno z potrzeby zastosowania odmiennych, droższych technologii maszynowych, jak i kosztownych, ale oszczędzających środowisko środków plonotwórczych, w tym biologicznych preparatów ochrony roślin. Uciążliwością dla rolników okazało się również przestrzeganie i dokumentowanie zastosowanych procedur, w tym spełnienia wymogów w zakresie informowania o nich agencji płatniczej.

Ekoschematy w swoim założeniu wychodzą poza wymogi określone w PSdWPR w tzw. Warunkowości, będącej elementem nowej „zielonej architektury”. Dotyczą one ochrony gleb, utrzymania stanu TUZ, ochrony terenów podmokłych, zakazu wypalania masy roślinnej na gruntach ornych oraz ustanowienia stref buforowych wzdłuż cieków wodnych. Taka forma wsparcia wydaje się być zdecydowanie mniej dogodna i gorzej dostępna dla gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną. W tym względzie w lepszej sytuacji znajdują się gospodarstwa zwierzęce, dla których przygotowano większą i bardziej zasadną ofertę wsparcia.

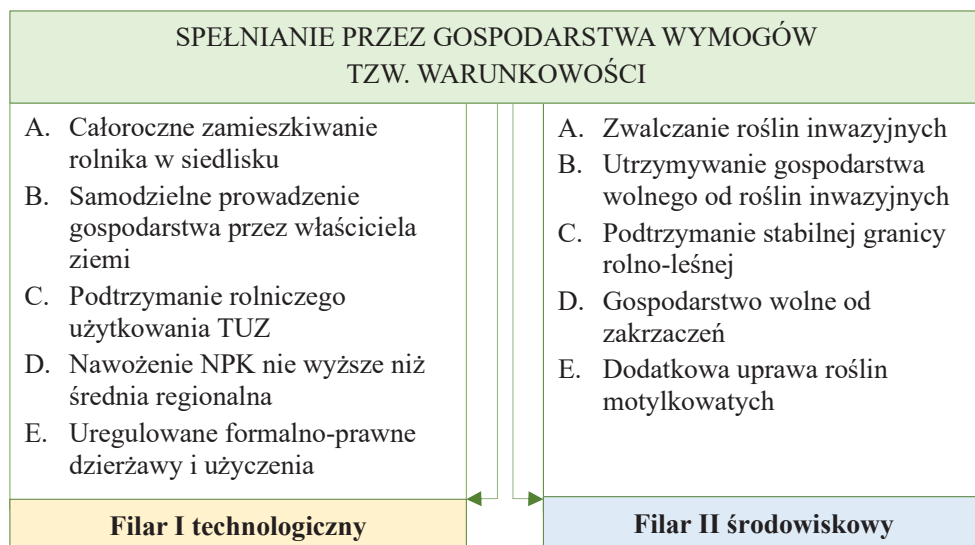
Tradycyjnie zorganizowane małe gospodarstwa rodzinne obecnie nastawione są często jedynie na podtrzymanie działalności rolniczej i dochody z rolnictwa nie stanowią dla nich znaczącego wkładu w domowy budżet. Jest tak ponieważ mają one niewielki wybór oferty wsparcia. Ten niedogodny stan poszerzają także tzw. praktyki wsparcia, które zawarte są w ekoschemacie „rolnictwo węglowe”. Warunkiem wejścia w taki system dopłat jest wymóg uzyskania minimalnej liczby punktów, którą oblicza się jako iloczyn 25% powierzchni użytków rolnych, którego wynik mnożony jest przez 5 pkt, tj. liczbę najwyżej ocenianej praktyki, np. międzyplonu ozimego. Oznacza to, że gospodarstwa o powierzchni 5 ha lub o mniejszym areale, w celu skorzystania z ekoschematu „rolnictwo węglowe” powinno uzyskać 6,25 pkt. Jest to jednak na tyle trudne, że według opinii służby rolnej zdecydowana większość rolników nie jest w stanie spełnić tego kryterium. Stąd też z reguły nie występują oni o tę formę płatności. Jak już nadmieniono, alternatywą jest rezygnacja ze wsparcia w ramach ekoschematów. Trudno zatem takie rozwiązania uznać za sukces w wdrażaniu nowej WPR w małych gospodarstwach, zwłaszcza bezinwentarzowych. Jednak

włączanie takich podmiotów w system wsparcia proekologicznego powinno być ważnym elementem wdrażania PSdWPR. Autorskie propozycje w tym zakresie uwzględniają zespół uwarunkowań już obowiązujących, w tym tzw. warunkowości. Ponadto proponowane nowe rozwiązania powinny być łatwe do wdrażania i kontroli oraz spełniać założone cele ekologiczne.

Bolączką małych gospodarstw, szczególnie położonych w regionach o rozdrobnionym rolnictwie jest postępująca ekstensyfikacja produkcyjna, ale również organizacyjna, a nawet ich deproduktywizacja. W skrajnych przypadkach prowadzi to do całkowitego porzucenia produkcji roślinnej, w tym towarowej, samoistnego zakrzaczenia, a w efekcie zalesienia. W rezultacie zaprzestania użytkowania gleb zaliczanych do wyższych klas bonitacji, problem taki nabiera także charakteru społecznego. Także istotna wydaje się być przejrzystość i legalność różnorodnych działań rolników dotyczących gospodarowania ziemią. Chodzi tu o subregionalnie rozwinięte już na masową skalę bezumowne wydzierżawianie ziemi, gdy właściciel pobiera transfery wypłacane w ramach WPR. Także z reguły nie są ujawniane formalne umowy użyczenia lub wtórnego poddzierżawiania ziemi będącej w obrębie prywatnym. Pojawia się pytanie, jaki poziom intensywności produkcji w kategoriach oceny nakładczej jest najbardziej zgodny z celem strategicznym nr 6 PSdWPR, odnoszącym się do bioróżnorodności, wzmocnienia usług ekosystemowych, ochrony siedlisk i krajobrazu.

Proponowana modyfikacja ekoschematów adresowanych do małych gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną, może być oparta na dwóch filarach: technologicznym i środowiskowym (rysunek 3). W filarze technologicznym sugerowane są relatywnie łatwe do spełnienia wymogi. Zalicza się do nich samodzielne prowadzenie gospodarstwa przez posiadacza ziemi, przy zachowaniu całorocznego zamieszkiwania w siedlisku. Kolejnym warunkiem jest podtrzymanie rolniczego zagospodarowania TUZ, co w gospodarstwach bezinwentarzowych oznacza koszenie lub wydzierżawianie użytków zielonych tym podmiotom, które nadal utrzymują przeżuwacze. Nawożenie mineralne spełnia tu kryterium zrównoważenia, tj. zachowania umiarkowanej intensywności nakładczej, a zatem kosztowej. Samo nawożenie nie powinno także przekraczać średniego poziomu stosowanego w danym regionie. Gospodarstwo dodzierżawiające lub wydzierżawiające ziemię zobowiązane jest czynić to w sposób formalny, tj. na podstawie umowy, z której wynika, że płatności otrzymuje użytkownik gruntów rolnych [K. Musiał, W. Musiał 2020].

W filarze środowiskowym proponowane jest podjęcie przez rolnika skutecznego zwalczania roślin polowych określanych jako inwazyjne. Jeżeli występują one w sąsiedztwie upraw lub na miedzach, należy ograniczyć ich rozpowszechnianie. Pola graniczące z terenami leśnymi lub formalnie czy nieformalnie zakrzaczonymi albo zalesionymi, powinny być chronione przed ekspansją lasu. Ponadto także poszczególne działki rolne muszą być wolne od samowolnych zalesień. Kryterium uzupełniającym



Rysunek 3. Propozycje modyfikacji ekoschematów dla małych gospodarstw (do 5 ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie PSdWPR 2023-2027 [2022]

może być m.in. wzbogacająca w humus uprawa roślin motylkowych. Tak skonstruowane, wstępne propozycje modyfikacji ekoschematów przeznaczone są dla małych gospodarstw. Jako kryterium umożliwiające otrzymanie przez rolnika pełnej płatności proponuje się spełnienie wymogu A z I filaru, tzn. całoroczne zamieszkiwanie rolnika w siedlisku, a zatem w gospodarstwie oraz wymogu A ujętego w II filarze, który obejmuje utrzymywanie działek rolnych wolnych od roślin inwazyjnych. Pozostałe kryteria mogą mieć charakter fakultatywny. Pełny dostęp do płatności powinien uzyskać rolnik, który wdroży co najmniej po dwa ekoschematy z filaru I i II. Wprowadzanie większej ich liczby powinno uprawniać rolnika do płatności dodatkowych.

PODSUMOWANIE

Przedstawione uwarunkowania i dotychczasowe nadmiernie trudne kryteria dostępu gospodarstw do pełnych płatności obszarowych są przesłanką do ich modyfikacji. Problem ten powinien być w większym stopniu obszarem zainteresowania nauki, w tym zarówno ekonomistów rolnych, technologów produkcji rolnej, jak i ekologów. Chodzi o pogodzenie wymogów stawianych przez UE i akceptowanych na poziomie krajowym z interesami produkcyjnymi i ekonomicznymi rolników. Niejako w tle tych problemów

jest pełne włączenie rolników w działania służące ochronie środowiska, podtrzymaniu bioróżnorodności i ochronie klimatu. Obecnie obowiązujące rozwiązania instytucjonalne, w tym wymogi stawiane rolnikom prowadzącym małe gospodarstwa, są tożsame z tymi, które obowiązują dla gospodarstw dużych. Szczegółowe kryteria dostępu do ekoschematów adresowanych do podmiotów rolnych prowadzących produkcję roślinną można uznać za bardzo trudne do spełnienia, a nawet zaporowe. Dlatego takie gospodarstwa w zdecydowanej większości zrezygnowały z ich spełnienia. Następstwem tych decyzji było zmniejszenie o około 50% kwoty bezpośrednich płatności obszarowych. Artykuł wpisuje się w trwającą dyskusję nad modyfikacją tej formy wsparcia, która jest obligatoryjna dla poszczególnych państw członkowskich, jednak dla indywidualnych rolników pozostaje fakultatywna. Mając na względzie bardziej istotne włączenie małych gospodarstw w działania prośrodowiskowe, wzmacniające usługi ekosystemowe, autorzy zaprezentowali zarys nowego podejścia do konstrukcji samych ekoschematów. Przewidziane zostały kryteria zebrane w dwóch filarach, określonych jako technologiczny i środowiskowy, co ma na celu ułatwienie korzystania z takiej formy wsparcia w kolejnych latach realizacji Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- ARiMR (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture). 2023. *Płatność dla małych gospodarstw* (Payment for small farms). ARiMR, <https://www.gov.pl/web/arimr/platnosc-dla-malych-gospodarstw-2023>, access: 10.09.2023.
- Durán América Paz, Matt Smith, Becky Trippier, Karina Godoy, Michel Parra, et al. 2022. Implementing ecosystem service assessments within agribusiness: Challenges and proposed solutions. *Journal of Applied Ecology* 59: 2468-2475.
- Jax Kurt, Eeva Furman, Heli Saarikoski, David Barton, Ben Delbaere, Jan Dick, et al. 2018. Handling a messy world: Lessons learned when trying to make the ecosystem services concept operational. *Ecosystem Services* 29: 415-427.
- Karwat-Woźniak Bożena, Bogdan Buks. 2022. Przemiany struktury agrarnej i obrót ziemią rolniczą. [W] *Ocena sytuacji ekonomiczno-produkcyjnej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2021 roku w warunkach pandemii na tle poprzednich lat* (Changes in the agrarian structure and agricultural land turnover. [In] Assessment of the economic and production situation of agriculture and food economy in 2021 in the conditions of the pandemic compared to previous years), eds. Marian Podstawka, Agnieszka Wrzochalska, 109-136. Warszawa: IERiGŻ-PIB.

- MRiRW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministry of Agriculture and Rural Development). 2022. *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej* (Strategic Plan for the Common Agricultural Policy). MRiRW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>, access: 10.09.2023.
- Musiał Kamila, Wiesław Musiał. 2020. *Dezagraryzacja i dezanimalizacja na obszarach chronionych województwa świętokrzyskiego – aspekty przyrodnicze, ekonomiczne i instytucjonalne* (Deagrarianisation and deanimalisation in conservation areas in the Świętokrzyskie Region – environmental, economic and institutional aspects). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego.
- Musiał Wiesław. 2017. Problemy rolnictwa i drobnych gospodarstw w polskich Karpatach wczoraj i dziś: reminiscencja broszury dla włościan podhalańskich z 1913 r. (Problems of the agriculture in the Polish Carpathians, yesterday and today – revisiting a 1913 brochure for the peasants of Podhale). *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych* 3: 97-108.
- Musiał Wiesław. 2019a. *Zależne władanie ziemią – wybrane aspekty ekonomiczne* (Dependent tenure of land – selected economic aspects). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego.
- Musiał Wiesław. 2019b. Przyrodnicze ekonomiczne i społeczne uwarunkowania przemian w rolnictwie obszarów górzystych na przykładzie polskich Karpat. [W] *Struktury polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, eds. W. Poczta, J. Rowiński, 247-272. Warszawa: CeDeWu.
- Musiał Wiesław, Musiał Kamila. 2021. *Ecologisation of agriculture in conservation areas within Poland's new environmental architecture*. [In] Conference Proceedings of the 37th IBIMA Conference, on 30-31 May 2021 Cordoba, Spain.
- Timberlake Thomas, Alyssa Cirtwill, Sushil Baral, Daya Bhusa, Kedar Devkota, et al. 2022. A network approach for managing ecosystem services and improving food and nutrition security on smallholder farms. *People and Nature* 4: 563-575.
- Wieliczko Barbara. 2020. Suitability of complexity economics for long-term agricultural policy making. *Problems of Agricultural Economics*: 3 (364), 18-30.
- Wilkin Jerzy. 2016. *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomiczna* (Institutional and cultural foundations of management. Humanistic economic perspective). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF STRENGTHENING
THE ECOSYSTEM SERVICES FOR SMALLHOLDER FARMS
IN THE NEW COMMON AGRICULTURAL POLICY

Key words: common agricultural policy, green architecture, eco-schemes,
smallholder farms, institutional economics

ABSTRACT. In the Strategic Plan for the CAP 2023-2027, the goal of special importance is the strengthening ecosystem services. Eco-schemes are a new type of direct support intended for farmers taking additional actions to protect the environment and climate. The study undertakes an institutional and environmental assessment of the proposal to withdraw from implementing some of the assumptions included in the eco-schemes. As a result, the criteria for their availability turned out to be inadequate for smallholder farms. Farmers implementing eco-schemes are exposed to additional expenditures or reduced incomes due to the extensification of production. However, they may receive applicable financial compensation on the annual basis. The current, rather complicated system authorizing payments for 2023, meant that relatively not many farmers made such efforts. At the same time, this results in receiving approximately 50% of support from the direct payments comparing to the previous year. In this paper there has been suggested the need for modification of the eco-schemes with the special emphasis on smallholder farms. It was based on two pillars: technological and environmental, with a proposal of requirements that may be relatively easy to meet in practice.

AUTHORS

KAMILA MUSIAŁ, PHD

ORCID: 0000-0002-8213-4859

National Research Institute of Animal Production

Department of Production Systems and Environment, Poland

e-mail: kamila.musial@iz.edu.pl

WIESŁAW MUSIAŁ, PROF. DR HAB.

ORCID: 0000-0002-6713-341X

University of Agriculture in Krakow

Department of Food Economy and Economics, Poland

e-mail: wieslaw.musial@urk.edu.pl

Proposed citation of the article:

Musiał Kamila, Wiesław Musiał. 2023. Instytucjonalne problemy wzmocnienia usług ekosystemowych dla małych gospodarstw w nowej wspólnej polityce rolnej. *Annals PAAAE XXV* (4): 324-337.