

Programy agroekologiczne państw UE na przykładzie rozwiązań austriackich

Wprowadzenie

Na świecie istnieją lub wręcz pogłębiają się różnice w dostępie do żywności. Jej nadwyżka w stosunku do potrzeb wytwarzana w większości państw Europy, Ameryce Północnej i Australii ostro kontrastuje z powszechnym głodem ludności Afryki, Ameryki Środkowej i wielu państw Azji. Nic nie wskazuje na to, że nastąpi przełom w zakresie rozwiązywania podstawowych problemów żywnościowych. Jednocześnie państwa bogate od ponad 20 lat nękane są problemami, wynikającymi z relatywnie wysokiego tempa i poziomu wzrostu produkcji oraz zwiększających się nadwyżek żywności. W UE wciąż poszukuje się też sposobów rozwiązywania problemów ekonomicznych oraz społecznych wsi i rolnictwa zarówno poprzez zmiany we wspólnie prowadzonej polityce rynkowej, jak również w polityce strukturalnej całej Wspólnoty i autonomicznych politykach strukturalnych państw członkowskich. Jedną z ważniejszych metod łagodzenia nadprodukcji żywności jest tzw. polityka agroekologiczna.

Uwagi metodyczne

Opracowanie prezentuje w sposób syntetyczny jeden z ważniejszych praktycznych przejawów polityki strukturalnej realizowanej w państwach UE, zwłaszcza od okresu Planu Mac Sharry'ego, jakim są programy ekologizacji produkcji rolnej. Przedstawiono w nim zakres regulacji prawnych wspólnych dla państw UE oraz priorytety w tym zakresie przyjęte w narodowych politykach rolnych. Przykład faktycznie realizowanej polityki rolnej w Austrii, określonej jako agroekologiczna, zaprezentowano na przykładzie Programu ekologizacji produkcji rolnej ÖPUL¹ [Hofer 1999, Grüner... 1997, Agrar... 1998]. Wskazano na szczegółowe przedsięwzięcia na szczeblu federalnym oraz krajowe opcje austriackiej polityki ekologicznej.

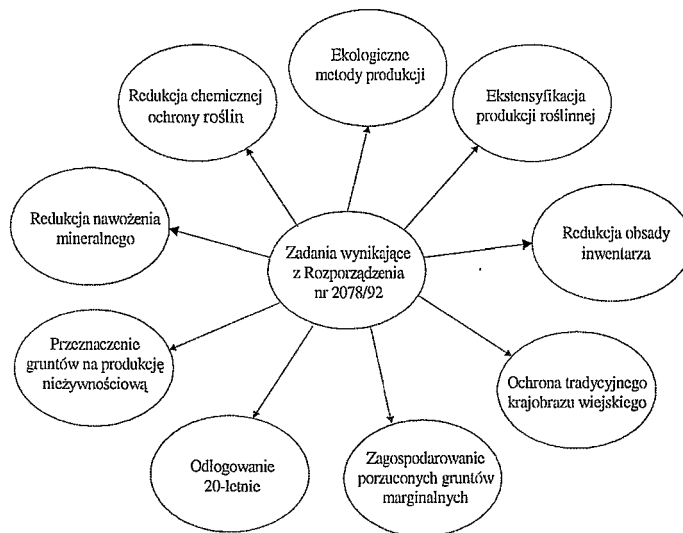
¹ Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft (Umweltprogramm).

Istota programów ekologicznych i ich uzasadnienie

Ochrona środowiska, w myśl reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r., zaliczana jest do tzw. środków towarzyszących generalnym założeniom reformatorskim w polityce rolnej (WPR) [Ciepielewska 1998]. Podstawą jej wprowadzenia przez poszczególne państwa członkowskie było Rozporządzenie Rady nr 2078/92. Zobowiązuje ono państwa członkowskie do wprowadzenia określonych przepisami działań na rzecz ochrony środowiska lub krajobrazu. Wynikłe z tego tytułu straty dochodów dla rolników lub podwyższone koszty produkcji rekompensowane są różnymi formami płatności wyrównawczych. Rozporządzenie pozwala na dostosowanie programów do warunków środowiska przyrodniczego poszczególnych państw, w tym: zróżnicowanych zasobów materialnych, kultury rolnej, lokalnej tradycji gospodarowania, priorytetów polityki rolnej i polityki ochrony środowiska. W niemal każdym z państw członkowskich UE jest ona uzupełniana i rozwijana o regulacje prawne krajowe, a często także regionalne.

Dla rolników regulacje prawne mają z reguły charakter fakultatywny i wymagają spisania umowy z administratorem, koordynatorem lub dysponentem środków finansowych. Środki pomocowe pochodzą z dwóch źródeł, tj. funduszy strukturalnych UE oraz krajowego budżetu będącego w dyspozycji odpowiedniego ministerstwa rolnictwa, który zwykle uzupełniany jest o środki pochodzące z budżetów regionalnych, a czasem także lokalnych (np. powiatowych) [Wagner 1998].

Zadania, na które przewidziane jest wsparcie rolników środkami budżetowymi, są różnorodne (rys. 1). Ich zasadnicze treści sprowadzają się do kształtowania rolnictwa przyjaznego środowisku naturalnemu, produkującego oczekiwaną przez społeczeństwo zdrową żywność. Za taką żywność Wspólnota i kraje członkowskie obecnie (a w przyszłości konsument) zobowiązują się zapłacić wyższą cenę.



Rysunek 1

Róża głównych zadań w zakresie przeobrażeń strukturalnych wsi i rolnictwa wynikających z Rozporządzenia (EWG) 2078/92

Wprowadzenie szczegółowych regulacji strukturalnych sprowadza się do realizacji wielu ogólnych i bardziej szczegółowych celów, z których do najistotniejszych można zaliczyć:

- eliminację lub ograniczanie postindustrialnych efektów degradacji środowiska,
- osłabienie ogólnego tempa wzrostu produkcji rolniczej, odpowiadającego niemal stabilnej konsumpcji,
- podtrzymanie zasady utrzymania „godziwego poziomu dochodów dla rolników”,
- zmniejszenie niezadowolenia podatników z obowiązującego systemu wsparcia rolnictwa wiążanego z produkcją intensywną,
- zainicjowanie koniecznych reform w zakresie wspierania rolnictwa wynikających z realizacji postanowień GATT (WTO),
- wzrost świadomości ekologicznej konsumentów żywności i zmian preferencji w wyborze żywności,
- przeciwdziałanie zagrożeniu ze strony rolnictwa dla cennych biotopów i habitatów,
- pozytywna odpowiedź rolnictwa na rosnące znaczenie względów etycznych i filozoficznych.

Cele programu wychodzą także poza sferę produkcji rolniczej i dotyczą ochrony oraz kształtowania krajobrazu, przeznaczania gruntów rolnych na cele produkcji nieżywnościowej, przyjaznego środowiska wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym zapobiegania niekontrolowanemu porzucaniu i ugorowaniu ziemi rolniczej [Neunteufel 1997].

Programy agroekologiczne są realizowane we wszystkich państwach członkowskich UE, jednak preferowane są dwa priorytety (tab. 1). Są nimi ekstensyfikacja produkcji na użytkach rolnych (traktowana priorytetowo w 9 państwach UE) oraz ochrona przyrody i krajobrazu (8 państw). Natomiast przedsięwzięcia dotyczące doradztwa i wdrożeń o charakterze proekologicznym mocno akcentują tylko Belgia i Holandia.

Tabela 1

Główne zadania realizowane przez państwa UE w ramach własnych programów agroekologicznych*

Kraje	Ekstensyfikacja użytków rolnych	Wspieranie terenów chronionych	Wspieranie tradycyjnego gospodarowania	Ochrona przyrody i krajobrazu	Doradztwo i wdrożenia proekologiczne
Belgia		o			o
Dania	o	o		o	
Niemcy	o			o	
Finlandia	o				
Francja	o		o		
Grecja	o				
Irlandia	o			o	
Włochy					
Luksemburg					
Holandia		o		o	o
Austria	o				
Portugalia			o	o	
Szwecja	o		o	o	
Hiszpania	o			o	
Wielka Brytania		o	o	o	

* Rozporządzenie EWG 2078/92.

Źródło: Debliz K. i in., 1998.

Podjęcie zadania ekologizacji rolnictwa i środowiska wiejskiego, niosące za sobą utratę części dochodów w porównaniu z gospodarowaniem komercyjnym, daje możliwość uzyskania subwencji rekompensacyjnych. Ich wysokość jest zróżnicowana zarówno w poszczególnych państwach, jak też z uwagą na

ważność zadania, jego zakres i krajowe możliwości budżetowe. Dyspersja pomiędzy dolnymi oraz górnymi granicami kwoty wsparcia bywa bardzo duża; na przykład, wspieranie tradycyjnych metod gospodarowania we Włoszech subwencjonowane jest kwotą od 10 do 700 ECU/ha.

Tabela 2

Wysokość subwencji w ECU/ha przewidzianych w ramach wybranych zadań agroekologicznych państw UE*

Kraje	Wspieranie tradycyjnego gospodarowania		Ochrona przyrody i krajobrazu		Rolnictwo ekologiczne	
	min.	maks.	min.	maks.	min.	maks.
Belgia	41	81	–	–	91	700
Dania	100	250	100	250	100	150
Niemcy	–	750	–	750	135	1027
Finlandia	–	–	249	513	111	285
Francja	–	500	–	500	106	712
Grecja	–	420	–	420	100	200
Irlandia	60	600	–	125	75	200
Włochy	10	700	10	700	120	1000
Luksemburg	–	–	–	–	–	–
Holandia	–	–	250	350	200	900
Austria	38	575	38	575	350	750
Portugalia	55	350	55	350	150	500
Szwecja	50	450	50	450	100	250
Hiszpania	55	350	55	350	85	450
Wielka Brytania	7	300	7	300	8	60
Srednia	46	444	90	433	124	513

* Łącznie środki ze źródeł UE i krajowych.

Źródło: Debliz K., 1998.

Austriacki program agroekologiczny

Geneza programu sięga okresu przedintegracyjnego. Austria czyniąc starania o członkostwo w EWG dostosowywała swój system wspierania wsi i rolnictwa do rozwiązań Wspólnoty, zwłaszcza Niemiec, często porównując swe rolnictwo z Bawarią. Prekursorem programu agroekologicznego była produkcja tzw. roślin alternatywnych. Była to limitowana produkcja roślin, zwykle nie mieszcząca się w grupie upraw podstawowych. Specjalnymi dodatkami finansowymi wspierano rośliny alternatywne (w zmianowaniu i produkcie finalnym), zwłaszcza zboża i rośliny oleiste. Preferowano produkcję nieopłacalnych

w warunkach austriackich paszowych roślin białkowych (np. soi), ale alternatywnych dla importowanych komponentów białkowych. Cenione były rośliny wzbogacające zmianowanie, zmniejszające jego produktywność, a także proeksportowa produkcja roślin leczniczych i przyprawowych. Akcesja Austrii do UE przyniosła w wielu dziedzinach znaczące lub wręcz szokujące zmiany. Dotyczyły one w szczególności cen uzyskiwanych przez rolników za sprzedane produkty. Na przykład, cena płacona producentowi pszenicy konsumpcyjnej spadła z 308,8 ATS/dt w 1995 r. do 145,9 ATS/dt w 1996 r., a rzepaku odpowiednio z 420 ATS/dt do 200,3 ATS/dt.

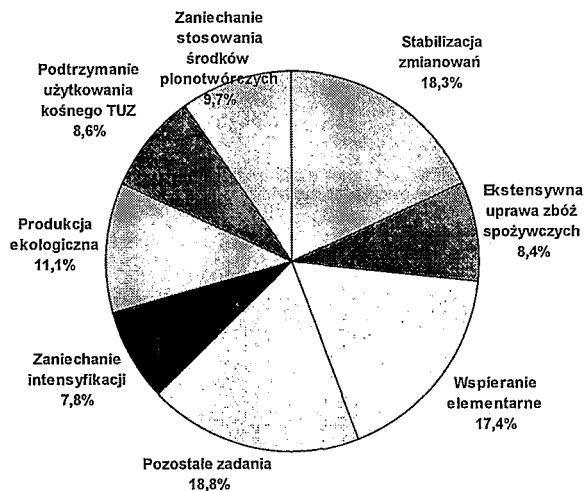
Tabela 3

Wysokość wsparcia ważniejszych zadań realizowanych w programie ÖPUL w 1997 r.

Nazwa zadania	Wysokość dotacji w ATS/ha
Wspieranie elementarne	400–700
Produkcja ekologiczna na:	
– GO	4 500
– TUZ	3 000
– warzywa i sady	6 000
Ekstensywna uprawa zbóż spożywczych	2 400
Zaniechanie stosowania środków plonotwórczych na:	
– GO	do 3 000
– TUZ	do 2 000
Produkcja integrowana:	
– sady	7 000
– winnice	8 000
– warzywa	4 000
Stabilizacja zmianowań	900–1 900
Zaniechanie intensyfikacji na TUZ	2 500
Podtrzymanie kośnego użytkowania TUZ	2 000–4 000
Utrzymanie rzadkich ras zwierząt	300–2 000
Ochrona antyerozyjna	500–3 000
Pielęgnacja terenów cennych ekologicznie	do 7 500
Pielęgnacja terenów rolniczych porzuconych	4 000
Dwudziestoletnie odłogowanie	2 500–3 500

Zmniejszane wpływy rolników z tytułu sprzedaży produktów rekompensowane były w dużej części degresywnymi dotacjami wyrównawczymi. W 1995 r. Austria przystąpiła do realizacji programu agroekologicznego, a już w 1997 r., jego udział w ogólnej strukturze wydatków na rolnictwo i leśnictwo wyniósł 26%. W programie tym szczególna rola przypada stabilizacji zmianowania

wań, ekstensyfikacji organizacji gospodarstw i produkcji rolnej. Podział ponad 35% całości środków finansowych oparty jest na relatywnie łatwych do spełnienia warunkach ogólnych w związku z tzw. wsparciem elementarnym i stabilizacją zmianowań [Ciepielewska 1998]. Wymagane jest nieprzekraczanie obrazy zwierząt wynoszącej 2,5 SD/ha (obecnie 2 SD/ha) oraz prowadzenie gospodarki płodozmianowej [Hofer 1994]. Ważną pozycję w programie zajmuje ekstensyfikacja nakładcza. Odnosi się ona zarówno do gruntów ornych i trwałych użytków zielonych, jak też warzywników, sadów i winnic. Rekompensowane są utracone korzyści z tytułu zaniechania stosowania łatwo rozpuszczalnych nawozów syntetycznych, jak też oddzielnie zaniechania stosowania regulatorów wzrostu, fungicydów, herbicydów itp. (tab. 3). Ekstensyfikacja ma także formę integrowanej produkcji połowej i sadowniczej oraz bardzo rozpowszechnionej w Austrii produkcji ekologicznej (biologicznej), na którą przeznaczają się 11,1% kwoty ogólnej dotacji na finansowanie programu ÖPUL (rys. 2). Premiowane jest późne koszenie pierwszego pokosu łąk, aby umożliwić wylęg ptactwa i owadów. Równocześnie podtrzymuje się wykaszanie TUZ produkujących zielonkę o bardzo niskiej wartości paszowej, a także pielęgnuje tereny rolnicze porzucone. Ważną rolę odgrywa ochrona antyerozyjna, szczególnie w terenach urzeźbionych, zaliczanych do rejonów rolnictwa ekstensywnego. Kwoty dotacji rekompensujących są wysoce zróżnicowane.



Rysunek 2

Struktura podziału dotacji ekologicznych na poszczególne zadania realizowane w ramach programu ÖPUL w 1997 r.

Najwyższe dotacje przysługują rolnikom podejmującym produkcję ekologiczną i integrowaną. Wynoszą one od 3000 ATS za produkcję ekologiczną na 1 ha/TUZ do 7000 ATS za 1 ha uprawy sadowniczej integrowanej. Zaniechanie stosowania określonych środków plonotwórczych rekompensowane jest kwotą 800 ATS/ha dla 1 ha upraw polowych prowadzonych bez fungicydów lub regulatorów wzrostu. Całkowite odstąpienie od stosowania środków ochrony roślin wiąże się z dotacją odszkodowawczą w kwocie 2500 ATS/ha. Wspieranie elementarne dotyczy około 64% gospodarstw, które uczestniczą w którymś z zadań ekologicznych. Kwota przyznawana na ten cel jest dodawana do wybranego przez rolnika zadania ekologicznego, na które spisuje on umowę o zobowiązaniu przestrzegania zasad wynikających z regulacji prawnych. W przypadku gospodarstw ekologicznych możliwa jest koniunkcja aż 10 odrębnych pozycji dotacji.

Poza uregulowaniami federalnymi, poszczególne kraje związkowe mają także własne preferencje i programy agroekologiczne. W regionach rolnictwa ekstensywnego zachęca się rolników do transformacji gruntów ornych na trwałe użytki zielone i do zalesiania. Wspiera się podejmowanie drobnego przydomowego przetwórstwa rolno-spożywczego oraz sprzedaży bezpośredniej. Przedsięwzięcia te są często związane z różnymi formami agroturystyki.

Innym rozwiązaniem są tzw. inwestycje środowiskowe [Góra, Kostuch 1999]. Jest to np. wprowadzanie zalesień śródpolnych, upodobnianie rowów melioracyjnych do naturalnych biegów potoków, budowa zbiorników małej retencji i oczek wodnych. Mają one na celu z jednej strony zmniejszenie powierzchni upraw rolniczych, a z drugiej strony zwiększenie bioróżnorodności i renaturalizację środowiska. Na terenach górskich powszechnie stosuje się zachęty finansowe za wypas bydła i owiec na halach. Premiuje się utrzymanie winnic i sadów w okrywie darniowej oraz pozostawianie na zimę roślin okrywowych na gruntach ornych. Wspiera się także utrzymanie zwierząt, zwykle mniej wydajnych ras miejscowych.

Podsumowanie

Programy agroekologiczne realizowane w państwach UE są odpowiedzią na wzrastającą nadprodukcję żywności i zanieczyszczanie środowiska przez intensywną produkcję rolniczą. Obejmują one różnorodne zadania, jednak zasadniczo sprowadzają się do obniżenia produktywności agrocenoz i wolumenu produkcji gospodarstw oraz całego rolnictwa. Udział rolników w programach

jest dobrowolny, a utracone korzyści w produkcji rolniczej z tytułu realizacji programu są rekompensowane finansowo. Austria od czasu wstąpienia do UE realizuje rozbudowany zadaniowo program agroekologiczny ÖPUL, który uzupełniany jest dodatkowymi programami krajowymi.

Literatura

- Agrar-Politik 97/98*. 1998. Präsidentkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs – Wien.
- CIEPIELEWSKA M., 1998: Polityka Austrii w kwestii struktur gospodarki żywnościowej przed przystąpieniem do wspólnoty i po uzyskaniu członkostwa. *Problemy integracji rolnictwa. Wydanie specjalne*. FAPA, s. 11–36.
- DEBLITZ K., 1998: *Augestaltung und Inanspruchnahme der Agrarumwelt programme in der EV – Mitgliedstaaten Berichte über Landwirtschaft Band 76(1)*, s. 55–73.
- GÓRA E, KOSTUCH R., 1999: Ekologizacja rolnictwa austriackiego zgodna z postulatami Unii Europejskiej. *Więś i Doradztwo* nr 3(19), s. 31–33.
- Grüner Bericht 1997*. Bundesministerium für Land und Landwirtschaft, Wien.
- HAVORKA G., 1996: Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU Beitritt. Bundesanstalt für Bergbauerfragen. *Forschungsbericht* nr 37.
- HOFER O., 1999: Evaluierung des ÖPUL 95 – Berlin 1998. *Der Forderungsdienst* nr 5, s. 146–148.
- NEUNTEUFEL M.G., 1997: Umweltaspekte der EU – Mitgliedschaft. [W:] *Österreichs Landwirtschaft im EU – Agrarsystem Fach Buch Austria*, s. 227–254.
- PIĄTEK Z., 1997: „Kowbojska” postawa człowieka wobec przyrody a problem odpowiedzialności. [W:] *Etyka i kultura przedsiębiorczości*. Poligrafia WSD Rzeszów, s. 19–35.
- Vorlautbarungsblatt der Agrarmarkt*, Austria, 1993.
- WAGNER K., 1998: Regionalne zróżnicowanie oddziaływania. „Austriackiego Programu Wspierania Rolnictwa Ekologicznego”. *Roczniki Nauk Rolniczych*, Seria G, T. 87, z. 1, s. 243–256.

Agri-ecological programmes in the European Union states on the sample of Austrian solutions

Abstract

In the paper, one of the basic components of the European Union, that is included into accompanying measures of the Common Agricultural Policy, namely agri-environmental programmes, was presented.

These programmes have been implemented in all Member States of the European Union, taking into consideration their landscape characteristics as well as economic and cultural features.

Austria makes use of her own national option of wide agri-ecological programme. In the framework of this programme, farmers to some extent have the possibility to choose various tasks of ecological importance that are additionally justified by macroeconomic circumstances and aimed at diminishing agricultural products surpluses.