

Mieczysław Adamowicz

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

Integracja polityki ekologicznej i polityki rolnej, jako droga do zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa – część pierwsza

Środowisko a rozwój gospodarczy

Zrównoważony rozwój gospodarczy skierowany jest na harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych w celu osiągnięcia poprawy jakości życia w teraźniejszości oraz możliwości zaspokajania potrzeb ludzkich w przyszłości.

Równowaga między systemem społecznym, ekonomicznym i przyrodniczym jest szczególnie ważna w tych obszarach działalności ludzkiej, gdzie styka się ona z przyrodą, a jej forma i wyniki zależą także od przyrody. Taką działalnością jest właśnie rolnictwo, zaś obszarem jej występowania są tereny wiejskie. Efekty gospodarowania rolniczego i formy życia społecznego na obszarach wiejskich zależą od środowiska przyrodniczego, które mimo zdolności regeneracyjnych ulega degradacji w wyniku oddziaływania czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych. Przez wieki rolnicy wykorzystywali środowisko naturalne, siły przyrody do produkowania żywności i surowców rolnych. Działalność rolnicza kumulowała zmiany środowiskowe, które nasiliły się wraz z procesem intensyfikacji i koncentracji produkcji rolnej. Kumulacja tych zmian przybrała formę degradacji środowiska pod wpływem rozwoju przemysłu oraz urbanizacji i nieprzemyślanych, krótkowzrocznych ingerencji w przyrodę. Od międzynarodowej konferencji poświęconej środowisku ludzkiemu w Sztokholmie w 1972 r. rozpoczął się światowy ruch na rzecz ochrony środowiska i poszukiwanie sposobów *zrównoważonego rozwoju* czy *ekorozwoju*. Wyznacznikiem tego ruchu są m.in. trzy dokumenty przyjęte w czasie tzw. Szczytu Ziemi w 1992 r.: deklaracja z Rio de Janeiro określająca prawa i obowiązki państw w procesie realizacji podstawowych zasad ekorozwoju; zestaw ponad 2500 rekomendacji dla działań na rzecz ekorozwoju globalnego; wytyczne dla zrównoważonej gospodarki lasami na świecie (Agenda 21).

W społeczeństwach gospodarczo zaawansowanych utwierdza się przekonanie, że dalszy rozwój gospodarczy i postęp społeczny powinny przebiegać w harmonii z przyrodą. Zrównoważony rozwój powinien zagwarantować harmonijną koegzystencję człowieka i gospodarki w przyrodzie. System społeczno-ekonomiczny powinien być więc harmonijnie wmontowany w środowisko przyrodnicze tak, by można było racjonalnie wykorzystywać jego zasoby dla potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Tej harmonii i racjonalności nie można jednak osiągnąć wyłącznie poprzez mechanizm rynkowy, niezbędne są tu zaangażowanie i ingerencja państwa.

Wykorzystanie zasobów i bezkonfliktowe gospodarowanie w środowisku staje się podstawą różnych analiz ekonomicznych i wyłaniania się nowej dyscypliny pod nazwą ekonomia środowiska. Z kolei ekonomia w coraz szerszym zakresie uwzględnia środowisko przyrodnicze w modelach funkcjonowania rynku i interwencjonizmu państwowego. Zrównoważony rozwój staje się samoistnym przedmiotem polityki państwa, a polityka ekonomiczna i polityki branżowe uwzględniają coraz częściej i szerzej aspekty środowiskowe w przedmiocie i metodzie swoich badań. Wzajemne relacje działalności gospodarczej ze środowiskiem stwarzają też naturalny obszar powiązań i wzajemnych uwarunkowań między polityką ekologiczną a polityką gospodarczą. Dostrzegana jest także potrzeba zwrócenia większej uwagi na powiązania między polityką ekologiczną a polityką rolną i polityką rozwoju wsi. Podejście takie jest widoczne w zmieniającym się modelu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Zarówno reforma MacSharry'ego, jak też Agenda 2000 stawiały sobie za cel wmontowanie problemów środowiska naturalnego do aktualnej i przyszłościowej polityki rolnej. Kojarzenie wzrostu ekonomicznego z rozwojem społecznym, przy zachowaniu walorów środowiska przyrodniczego, znajduje też nową podbudowę teoretyczną rozwijaną w koncepcjach neoliberalnych, postkeynesowskich, a także w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej.

Współczesna myśl ekonomiczna odchodzi od założenia podrzędności świata przyrody wobec świata człowieka i coraz bardziej dostrzega zwrotne relacje między nimi. Wmontowanie systemu gospodarczego i społecznego w system przyrodniczy wymaga szerszego spojrzenia na interakcje i skutki zachodzące w tym układzie. Do ich oceny powszechnie używane miary ekonomiczne dobrobytu społecznego i poziomu rozwoju, takie jak dochód narodowy czy produkt społeczny brutto, są niewystarczające i nie dość precyzyjne, gdyż nie obejmują produkcji dóbr i usług o charakterze nierynkowym, funduszu czasu wolnego, dóbr i korzyści nagromadzonych w gospodarstwach domowych oraz środowiskowych walorów, określających warunki pracy i życia ludzi. Proponowane wskaźniki dobrobytu ekonomicznego netto mogą skorygo-

wać produkt narodowy brutto przez wycenę i dodanie wartości dóbr i usług o charakterze nierynkowym, włączenie czasu wolnego oraz odjęcie wartości czynników negatywnych, takich jak np. zanieczyszczenie środowiska naturalnego (Burchard-Dzibińska 1998).

Działalność rynkowa podmiotów gospodarczych powoduje, oprócz osiągnięcia celów zamierzonych, tzw. efekty zewnętrzne, dodatnie lub ujemne skutki wywierane na ludzi i inne podmioty gospodarcze, które nie uczestniczą bezpośrednio w transakcjach rynkowych. Pojęcie efektów zewnętrznych w odniesieniu do wykorzystania i zanieczyszczenia środowiska naturalnego wprowadził A.C. Pigou. Ekonomia środowiska naturalnego zajmuje się tzw. bezpośrednimi (technologicznymi) efektami zewnętrznymi, które powodują dodatkowe straty lub zyski w sposób niezależny od woli producenta i odbiorcy tego efektu. Oznacza to, że można mówić zarówno o korzyściach zewnętrznych, jak i o kosztach zewnętrznych. W przypadku naruszenia równowagi i zanieczyszczenia środowiska mamy do czynienia z kosztami zewnętrznymi. Według A. Pigou, różnica między krańcowym prywatnym i społecznym kosztem prowadzenia działalności może być zlikwidowana przez podatki bądź subsydia. Dzięki zastosowaniu tych instrumentów koszty zewnętrzne zostaną internalizowane poprzez opodatkowanie sprawców lub subsydiowanie odbiorców tych efektów. Koncepcja podatku Pigou prowadzi więc do zastosowania praktycznych sposobów oddziaływania na podmioty gospodarcze, wymuszające racjonalne wykorzystanie środowiska przyrodniczego poprzez odpowiednią politykę ekologiczną. Podatek Pigou od emisji zanieczyszczeń środowiska jest metodą internalizacji, nie zaś likwidacji efektów zewnętrznych działalności rynkowej w środowisku. Poprzez oddziaływanie na koszty produkcji emitenta zanieczyszczeń można zachęcić go do stosowania technologii przyjaznych środowisku. Ustalenie tego podatku, a zwłaszcza jego egzekwowanie, nastęrcza jednak spore trudności. Niemniej jednak stał się on podstawą polityki ekologicznej stosowanej przez państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej, dysponujące odpowiednio sprawnymi służbami ekologicznymi.

Przestrzenny charakter rolnictwa i jego powiązanie z elementami środowiska naturalnego sprawiają, że obszary wiejskie i prowadzona na nich działalność gospodarcza przybierają w pewnym stopniu charakter dóbr publicznych. Piękny krajobraz wiejski, walory lecznicze mikroklimatu i świeżego powietrza, wartości rekreacyjne i kulturowe wsi itp. wynikają w części z samej przyrody, ale są także efektem gospodarowania poprzednich i obecnych pokoleń rolników. Wszystko to przybierało charakter dóbr publicznych, których „konsumowanie” przez jednostkę nie wyklucza konsumowania ich przez innych. Dobra publiczne, które bywają z zasady niepodzielne, w stosunku do których wystę-

puje zasada niewyłączności i nierywalizacji o konsumpcję, w odróżnieniu od dóbr prywatnych, nie poddają się regułom mechanizmu rynkowego. Dobra publiczne, jakimi są obszary wiejskie, ujawniają się głównie poprzez efekty zewnętrzne, które mogą być postrzegane przez konsumentów pozytywnie bądź negatywnie. Wiejskie dobra publiczne, dobra klubowe czy dobra merytoryczne są pewnego rodzaju efektem zewnętrznym w konsumpcji, która może być wspierana lub zapewniana przez politykę wiejską.

Polityka ekologiczna jako element polityki zrównoważonego rozwoju

Pogarszanie się stanu środowiska naturalnego w ciągu ostatniego trzydziestolecia powodowało wzrost zainteresowania problematyką ekologiczną, co doprowadziło do wyodrębnienia się z polityki gospodarczej polityki ekologicznej. Polityka ta stała się celową i świadomą działalnością państwa, dążącą do racjonalnego użytkowania i ochrony środowiska przyrodniczego, zgodnie z odkrytymi prawami ekonomicznymi, społecznymi i przyrodniczymi (Górka, Poskrobko, Radecki 1995). Kształt polityki ekologicznej, jej cele, zasady i metody implementacji zależą od poziomu rozwoju gospodarczego, ogólnego charakteru i kierunku polityki państwa, stanu świadomości społeczeństwa, ostrości problemów środowiskowych, międzynarodowych itp.

W stosunku do środowiska polityka ekologiczna spełnia zadania ochronne (utrzymanie w stanie naturalnym zasobów środowiskowych), naprawcze (usuwanie skażeń, rekultywacja) i zapobiegawcze (promowanie praktyk proekologicznych, przeciwdziałanie naruszaniu równowagi ekologicznej). W stosunku do społeczeństwa zadania polityki ekologicznej obejmują trzy obszary oddziaływania:

- Obszar gospodarczy, gdzie chodzi o racjonalne wykorzystanie w gospodarce zasobów przyrodniczych zgodnie z interesem społecznym i solidarnością międzygeneracyjną. Chodzi tu zarówno o udostępnienie zasobów, jak i o określenie granic dopuszczalnego zanieczyszczenia środowiska.
- Obszar jakości życia w środowisku chroniący populację ludzką, a także świat roślin i zwierząt, przed wystąpieniem chorób i innych uciążliwości życia, wynikających z pogorszenia się stanu środowiska (odpady, skażenia wód, powietrza i żywności, hałas i inne).
- Obszar zachowawczy, chroniący naturalne cechy środowiska w celu utrzymania równowagi ekologicznej i dziedzictwa narodowego (ochrona gatunków, siedlisk i zbiorowisk roślin i zwierząt, konserwacja przyrody itp.).

W obszarze gospodarczym zawarte są podstawowe zagadnienia łączące politykę ekologiczną z polityką ekonomiczną. W tym obszarze uzewnętrzniają się też sprzeczności między celami i charakterem tych polityk. W krajach, które dostrzegają znaczenie środowiska przyrodniczego, tradycyjne kryteria ekonomiczne ulegają modyfikacji zgodnej z wymaganiami ekologicznymi. Zagęszczenie ludności i nasilenie działalności gospodarczej prowadzą do zmniejszania się zasobów przyrody i wzrastania konkurencji o nie. Zanika w związku z tym pojęcie dóbr wolnych, a dobra i zasoby przyrodnicze nabierają cech dóbr ekonomicznych, mających charakter dóbr ograniczonych w stosunku do potrzeb społecznych, które muszą być poddane zasadom racjonalnego gospodarowania (Bartłomiuk 1996). W świetle polityki ekologicznej pojęcie racjonalności i opłacalności ekonomicznej powinno być weryfikowane co najmniej o kryteria ekologiczne. Określonym korzyściom ekonomicznym (dochody, zyski) mogą towarzyszyć negatywne bądź pozytywne efekty zewnętrzne, których nie można wyrazić w ujęciu pieniężnym. W takiej sytuacji racjonalny wybór nie musi oznaczać maksymalizacji np. zysku czy dochodu, a tym samym nie może być mierzony wyłącznie miarami efektywności ekonomicznej. Według Simmonsa, „ekologiczny punkt widzenia różni się od podejścia z punktu widzenia ekonomiki, gdyż uwypukla bardziej konieczność ograniczenia niż stały rozwój i przedkładanie stabilności nad postęp, operuje inną skalą czasu” (Simmons 1979). Różne rozumienie potrzeb społecznych, odmienna skala czasu i nieuwzględnianie w praktyce gospodarczej ścisłej współzależności systemów ekonomicznego i ekologicznego, stanowi o rozbieżności systemów ekonomicznych i systemu środowiskowego, które znajdują wyraz w różnym podejściu polityki ekonomicznej i ekologicznej do środowiska przyrodniczego (Bołtomiuk 1996).

Państwo jako podmiot poprzez realizację polityki ekologicznej spełnia różnorodne funkcje wewnętrzne i zewnętrzne. Aspekt zewnętrzny w polityce środowiskowej jest szczególnie istotny ze względu na organiczne powiązanie świata przyrody w skali całej kuli ziemskiej oraz na łatwość przenoszenia skażeń i zagrożeń środowiska poza granice państwa. Funkcje zewnętrzne realizowane są poprzez włączenie się kraju w inicjatywy międzynarodowe w ramach różnych organizacji międzynarodowych, w formie porozumień regionalnych i dwustronnych. Podobnie jak w zakresie polityki ekonomicznej, w ramach polityki ekologicznej państwo realizuje szereg funkcji wewnętrznych, takich jak: funkcję alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną oraz funkcję kreowania porządku instytucjonalnego.

Alokacja większości zasobów ekonomicznych dokonuje się w wyniku decyzji podmiotów indywidualnych przez mechanizm rynkowy. Państwo angażuje się w alokację zasobów w sferze dóbr publicznych dla przeciwdziałania

sytuacjom monopolistycznym z powodu wystąpienia ułomności rynku lub niekorzystnych efektów zewnętrznych i innych sytuacji uzasadnionych społecznie. W celu usprawnienia rynku państwo ustala prawa własności zasobów oraz zasady ich legalnego wykorzystania, a także tworzenia rynków i uprawnień do obrotu. Prywatne formy własności, uznane jako bardziej efektywne, nie mogą być wprowadzane wszędzie, co dotyczy zwłaszcza zasobów środowiskowych, które do niedawna traktowane były jako dobra wolne. Państwo uczestniczy zatem w alokacji zasobów ze względu na potrzebę ich ochrony i racjonalnego wykorzystania także w interesie przyszłych pokoleń. Dąży zatem do pogodzenia racjonalności mikroekonomicznej ze społeczną.

W pełnieniu funkcji alokacyjnych państwo posługuje się metodą stanowienia prawa, ustanawiania subsydiów, opodatkowania, prywatyzacją bądź nacjonalizacją, rozwijaniem systemów informacji, ochroną konkurencji i konsumentów itp. Nakładając opłaty za emisję zanieczyszczeń, ustanawiając opłaty produktowe, usługi administracyjne i podatki, udzielając subwencji, stosując kredyty preferencyjne czy ulgi podatkowe, ustalając depozyty ekologiczne, państwo spełnia funkcje redystrybucyjne w sferze polityki ekologicznej. Rola państwa w tym obszarze jest uzasadniona tym, że rynek nie w pełni sprawiedliwie dzieli efekty między jego uczestników za pośrednictwem cen. Nadmierne jednak zaangażowanie państwa w imię zasad sprawiedliwości społecznej może prowadzić do osłabienia mechanizmów efektywnościowych.

Jedną z głównych funkcji polityki ekonomicznej jest stabilizacja rynku, przeciwdziałanie kryzysom, regulowanie koniunktury i wzrostu gospodarczego, zapobieganie ujemnym efektom takich zjawisk, jak bezrobocie czy inflacja. Stabilizacji gospodarki i rozwojowi gospodarczemu może służyć rozbudowa infrastruktury środowiskowej oraz długofalowa strategia racjonalnego wykorzystania środowiska. Istnieje wiele więzi między poszczególnymi obszarami polityki makroekonomicznej i ekologicznej, które mogą wpływać stabilizująco na rozwój gospodarczy przy racjonalnym wykorzystaniu zasobów środowiskowych.

W pełnieniu tych trzech klasycznych funkcji państwo, w ramach polityki ekologicznej, posługuje się uprawnieniami do tworzenia prawa, powoływania instytucji, a więc tworzenia ładu instytucjonalno-prawnego (Burchard-Dziubińska 1998). W sferze ekologicznej należy wprowadzać zasady i reguły funkcjonowania gospodarki, tworzenia, działania i likwidowania podmiotów gospodarczych, regulacji zasad korzystania z elementów środowiska, kształtowania stosunków w obrębie człowiek – gospodarka – środowisko itp. Prawo, instytucje i organizacje związane ze środowiskiem są silnie powiązane z systemem społeczno-ekonomicznym i modelem państwa. Regulacje i przepisy dotyczące środowiska i gospodarowania w środowisku służą przede wszystkim:

- stworzeniu właściwego systemu organizacyjnego ochrony i gospodarowania w środowisku, tworzeniu odpowiednich urzędów, instytucji i organizacji, organów społecznych, samorządowych (funkcje organizacyjne);
- ustaleniu niezbędnych zasad i ograniczeń do korzystania z zasobów środowiska, nadawaniu statusu dóbr prawnie chronionych (funkcje regeneracyjno-ochronne);
- przyjęciu odpowiednich instrumentów zachęcających podmioty gospodarcze do podejmowania działań korzystnych dla środowiska lub zaniechania działań dlań niekorzystnych (funkcje stymulujące);
- wypracowaniu różnego rodzaju norm i parametrów projektowych, produkcyjnych i eksploatacyjnych oraz dotyczących gospodarowania, które będą służyć ochronie środowiska i zapobieganiu jego degradacji (funkcje normalizacyjne);
- ustanowieniu środków cywilnoprawnych do rozstrzygania spraw roszczeniowych, zapobiegania działaniom szkodliwym i przywracania stanu zgodnego z prawem (funkcje ochrony praw podmiotowych);
- ustanowieniu sankcji prawnych i ekonomicznych za naruszenie przepisów ochrony środowiska (funkcje represyjne).

Rozpatrując wzajemne relacje między polityką ekologiczną a ekonomiczno-społeczną państwa należałoby przestrzegać kilku następujących zasad:

- Zasady równorzędności polityki ekologicznej, gospodarczej i społecznej. Realizacja tej zasady jest często trudna, gdyż wymaga koordynacji działań różnych instytucji państwa i organów samorządowych, co zależy od ogólnej sprawności systemu gospodarczego, społecznego i politycznego kraju.
- Zasady minimalizacji kosztów społecznych przy realizacji przyjętych celów ekologicznych.
- Zasady prezorności, polegającej na przewidywaniu zagrożeń i zapobieganiu powstawania strat i zanieczyszczeń środowiskowych.

Przestrzeganie tych zasad warunkowane jest zarówno względami środowiskowymi, gospodarczymi, społecznymi, jak i politycznymi.

Rolnictwo a równowaga środowiskowa

Rolnictwo jako podstawowa forma działalności gospodarczej przez wieki było postrzegane jako neutralne w stosunku do środowiska przyrodniczego. Nie oznacza to wcale, że nie wpływało na kształt środowiska, i to także w sposób niekorzystny. Rozwój rolnictwa w ciągu dziejów historycznych oznaczał stopniowe i systematyczne przekształcanie środowiska naturalnego. Można tu wy-

mienić co najmniej kilka procesów, które wywarły na nie istotny wpływ. Należą do nich:

- Karczowanie i wypalanie lasów, zamienianie ich na pola uprawne i inne użytki rolne i gospodarcze. Proces ten doprowadził w wielu krajach, zwłaszcza w Europie i w Azji, do nadmiernego wylesienia i naruszenia równowagi środowiskowej.
- Zamiana stepów oraz łąk i pastwisk naturalnych na pola uprawne oraz intensyfikacja chowu zwierząt na tych terenach, co również prowadziło do naruszenia równowagi środowiska i pogłębienia problemu niedoboru wody i dewastacji naturalnej pokrywy roślinnej.
- Rozwój systemów melioracji wodnych, prowadzących do, oprócz pozytywnych efektów krótkookresowych, przesuszenia znacznych obszarów w dłuższym okresie, degradacji gruntów i pogorszenia efektywności gospodarowania. Rozwój nawodnień w rejonach półsuchych przyczynił się często do zasolenia gleb.
- Intensyfikowanie produkcji rolnej poprzez zastosowanie przemysłowych środków produkcji, które jako obce środowisku przyrodniczemu naruszały gwałtownie równowagę ekologiczną, strukturę mikrobiologiczną gleb oraz skład produktów przez kumulację niekorzystnych pierwiastków i substancji w glebie, wpływając negatywnie na zdrowie ludzi.
- Koncentracja i specjalizacja produkcji rolnej, które poprzez skupienie produkcji w punktach koncentracji lub wielokrotne powtarzanie tej samej formy produkcji na określonej przestrzeni doprowadziły do emisji zanieczyszczeń (woda, gleba, powietrze) i naruszenia równowagi środowiska.
- Modyfikowanie naturalnych form organizmów żywych (roślin i zwierząt) poprzez prace hodowlane i inne formy postępu biologicznego, które prowadziły do znacznego zwiększenia produktywności i efektywności gospodarowania. Postęp ten w krajach wysoko rozwiniętych, zwiększając znacznie potencjał produkcyjny, wpływa na naruszenie społecznej równowagi między zdolnościami do produkcji żywności i możliwością jej konsumpcji, co z kolei powoduje niewydolność dochodową rolnictwa, konieczność zmniejszenia zatrudnienia i eliminację gospodarstw rolnych. Postęp biologiczny, np. genetycznie modyfikowana żywność, budzi poważne zastrzeżenia moralne i obawy przed wystąpieniem niekorzystnych objawów u konsumentów.

Powiązanie współczesnego rolnictwa ze środowiskiem ma złożony charakter. Rolnictwo zarówno korzysta z walorów środowiskowych, jak również mu szkodzi. Interakcje pomiędzy rolnictwem a środowiskiem mają istotne znaczenie, zwłaszcza jeśli chodzi o (CAP Regimes 2000):

- Jakość gleby z punktu widzenia skażenia, erozji, pustynnienia, stepowienia, wypłukiwania zawartości składników pokarmowych, bilansu wodnego, związków i in.
- Jakość i ilość wody, zwłaszcza z punktu widzenia poziomu lustra wody gruntowej, zawartości organicznych i chemicznych substancji odżywczych oraz substancji szkodliwych dla człowieka, zwierząt i roślin. Pogorszenie tej jakości następuje przez coraz szersze używanie chemicznych środków produkcji i nadmierną koncentrację chowu zwierząt. Ilość dostępnej wody zmniejsza się w wyniku niewłaściwego prowadzenia melioracji wodnych.
- Jakość powietrza – emisja amoniaku, gazów cieplarnianych, metanu i tlenków azotu do atmosfery ma swe źródło również w rolnictwie. Rolnictwo emituje 95% amoniaku, który przyczynia się do zakwaszania gleby i wody, 8% gazów cieplarnianych oraz 40% metanu i tlenków azotu.
- Bogactwo i różnorodność gatunków roślin i zwierząt w ekosystemach uprawowych i śródpolnych. Intensyfikacja rolnictwa drastycznie ogranicza liczbę gatunków i typów naturalnych siedlisk roślin i zwierząt.
- Krajobraz wiejski – obejmujący zarówno systemy produkcyjne, jak i wmontowane w nie grunty nieużywane rolniczo oraz obiekty architektury i kultury wiejskiej.

Główny problem polega na tym, czy działalność rolnicza w dłuższym okresie może w sposób efektywny i opłacalny wytwarzać żywność, na którą zgłasza-ny jest popyt, bez degradacji zasobów naturalnych, tj. przy zachowaniu produktywności gleby, dostępności i czystości wody, różnorodności flory i fauny, atrakcyjności krajobrazu. Wzrost produktywności powiązany jest często ze szkodliwymi dla środowiska praktykami produkcyjnymi, które prowadzą do degradacji gleb, zasolenia, skażenia wód gruntowych, uprawy gruntów podatnych na erozję, emisji gazów czy ograniczenia różnorodności gatunków. W niektórych obszarach do nawadniania używa się wód głębinowych, które nie mogą być szybko uzupełnione. W innych obszarach nadmiar stosowanych nawozów prowadzi do eutrofizacji wód powierzchniowych, a chemiczne środki ochrony roślin zatruwają organizmy zwierzęce. Ale rolnicy jako gospodarze obszarów wiejskich kształtują też środowisko i tworzą kulturowy charakter społeczności wiejskiej. Użytki rolne są miejscem utrzymywania się dzikich form roślin i zwierząt. Rolnictwo pełni też ważną rolę w cyklu hydrologicznym, ograniczając skutki powodzi i przyczyniając się do oczyszczania powietrza.

Ze względu na różnice klimatyczne, ekosystemowe, gęstość zaludnienia, strukturę gospodarki i poziom rozwoju gospodarczego względne znaczenie kwestii środowiskowych zmienia się w poszczególnych krajach. Na przykład nadmiar odchodów zwierzęcych i sposób ich zagospodarowywania oraz zanie-

czyszczenie powietrza sprawiają trudności przede wszystkim w gęsto zaludnionych krajach europejskich. Australia i Nowa Zelandia cierpią na znaczne szkody powodowane przez gryzonie i inne szkodniki. Erozja gleb jest poważnym problemem w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Meksyku i krajach śródziemnomorskich. W tym ostatnim regionie i innych obszarach subtropikalnych sprawą najwyższej rangi jest gospodarowanie wodą.

To zróżnicowanie problemów środowiskowych jest także przyczyną różnego ich postrzegania w poszczególnych krajach. W niektórych krajach „środowisko” to tylko aspekty biofizyczne i ekologiczne. W innych, szczególnie w Europie, ważne są także krajobrazy, cechy kulturowe i to, jak środowisko może być wykorzystane w rozwoju wsi. W ostatnich latach zwraca się uwagę na dobrą jakościowo i bezpieczną dla zdrowia żywność, a także na warunki utrzymywania zwierząt. Ogólnie zatem rolnictwo jest coraz bardziej postrzegane nie tylko jako źródło wytwarzania żywności, ale także jako element złożonej działalności, w której jest tylko zintegrowanym elementem świadczenia usług środowiskowych (CAP Regines 2000).

Oddziaływanie rolników na środowisko może ograniczać się tylko do powierzchni zajmowanej przez gospodarstwo rolne, ale na ogół wykracza poza jego granice, to zaś może mieć charakter zarówno pozytywny, jak i szkodliwy. To ostatnie rozróżnienie jest szczególnie ważne dla polityki rolnej i wiejskiej. Właściwa polityka w tym zakresie powinna uwzględnić społeczną odpowiedzialność rolników za jakość środowiska.

Rolnictwo i obszary wiejskie są jednak bardziej narażone na skutki zanieczyszczenia środowiska pochodzenia przemysłowego, niż są miejscem wytwarzania tych zanieczyszczeń. Ponieważ obszary wiejskie zajmują ponad 90% terytorium kraju, na nie przypada największa część zanieczyszczeń powietrza emitowanych przez przemysł, a także spalin silnikowych. Ze względu na niedorozwiniętą infrastrukturę skutki zanieczyszczenia środowiska dla ludności wiejskiej nie muszą być wcale mniejsze niż dla miejskiej. Słabość infrastruktury wiejskiej i niedorozwój pozarolniczych form gospodarowania sprawia, że spośród trzech aspektów zrównoważonego rozwoju: środowiskowego, społecznego i gospodarczego, zwłaszcza ten ostatni pozostaje w dysproporcji do koncepcji zrównoważonego rozwoju. W rolnictwie polskim występują też dysproporcje między obfitymi zasobami pracy (ludzkimi) a zasobami ziemi. Te dysproporcje wyrażają się w rozdrobnionej strukturze gospodarstw, niepełnym wykorzystaniu zasobów pracy, ukrytym bezrobociu. Silne zagęszczenie siły roboczej w rolnictwie w stosunku do posiadanych zasobów ziemi oraz niedorozwój infrastruktury należą do głównych barier w zrównoważonym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Producenci rolni, a także cała ludność wiejska

należą do tej części społeczeństwa, która ma najniższe dochody. Ludność rolnicza i inne grupy ludności wiejskiej nie są zatem w stanie stworzyć warunków do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Szansy na taki rozwój upatrują zatem w polityce państwa wobec wsi i rolnictwa, która w tytule pracy została sformułowana jako polityka agrarna. Ze względu na szeroki zakres i rolę środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich i jego oddziaływanie nie tylko na procesy gospodarcze, ale także na warunki życia ludności wiejskiej, chciałbym traktować politykę agrarną w tym opracowaniu bardziej w rozumieniu polityki rozwoju wsi niż wąsko rozumianej polityki rolnej.

Polityka rolna a środowisko

Oparcie rolnictwa na podstawach przyrodniczych i bliskie powiązanie pracy i życia mieszkańców wsi ze środowiskiem w naturalny sposób wprowadza środowisko przyrodnicze w zakres zainteresowania polityki agrarnej. Polityka agrarna rozumiana jako świadome i celowe oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne na obszarach wiejskich (produkcja, wymiana, podział, konsumpcja) z jednej strony jest uwarunkowana środowiskowo, z drugiej zaś powoduje skutki o pośrednim czy bezpośrednim znaczeniu dla środowiska.

W kształtowaniu się relacji między polityką agrarną a środowiskiem można wyodrębnić kilka etapów, różniących się głównymi problemami powstającymi w tym obszarze oraz podejściem ze strony polityki do ich rozwiązywania. Chciałbym zwrócić uwagę na następujące, niekoniecznie występujące w porządku chronologicznym, etapy:

- Etap ekspansji rolnictwa. Charakteryzuje się nieskrępowanym wykorzystaniem środowiska (także w układzie przestrzennym) do celów produkcji rolnej i zaspokojenia potrzeb bytowych ludności wiejskiej. Na tym etapie polityka agrarna traktowała środowisko jako uwarunkowanie gospodarki rolnej, cechy środowiska i jego jakość rozpatrywała pod kątem oddziaływania na produkcję rolną, na sposób produkcji i jej efekty. Zróżnicowanie środowiska rolniczego dość wcześnie znalazło wyraz np. w konstruowaniu systemów podatkowych. Polityka agrarna miała jednakże na tym etapie charakter bierny.
- Etap zagęszczania. Przy ustabilizowanych zasobach ziemi wzrost ludności powodował potrzebę wzrostu produkcji przez intensyfikację – zwiększanie nakładów pracy i środków produkcji pochodzenia rolniczego. Presja demograficzna i ekonomiczna prowadzi do przekraczania granic naturalnej chłonności środowiska. Polityka agrarna skupiała się na rozwiązywaniu

problemów społecznych (agrarnych) na wsi i poszukiwaniu sposobów zwiększania produkcji rolnej. Niezwykle pomocne w tym dążeniu stało się uprzemysłowienie i rozwój przemysłowych form środków produkcji.

- Etap uprzemysłowienia rolnictwa. Wyraża się to w zwiększeniu zużycia przemysłowych środków produkcji, procesach intensyfikacji, a następnie koncentracji rolnictwa. Z jednej strony efektem tych zmian jest wzrost produktywności ziemi i czynnika pracy, z drugiej zaś samo rolnictwo narusza równowagę ekologiczną i generuje zanieczyszczenie środowiska, które jest potęgowane przez zanieczyszczenia pochodzenia przemysłowego.
- Etap postępu biologicznego. Uwaga rolników ulepszenie kieruje się na cechy organizmów roślinnych i zwierzęcych, które są przedmiotem produkcji rolnej. Zwiększanie potencjału produkcyjnego roślin i zwierząt pociąga nasilenie wykorzystania przemysłowych środków produkcji, z których, zwłaszcza te pochodzenia chemicznego, pogłębiają naruszenie równowagi i degradację środowiska. Szybki przyrost produkcji, ponad wielkość popytu rynkowego, i przekroczenie pewnych granic ekologicznych prowadzi do dezaktualizacji celów produkcyjnych w polityce rolnej.
- Etap jakości i bezpieczeństwa żywności. W wyniku trwałej nadwyżki podaży nad popytem w krajach wysoko rozwiniętych uzyskano wysoki poziom zapewniania potrzeb żywnościowych, co prowadziło do zwiększenia znaczenia jakości nad parametrami ilościowymi. Jakość i bezpieczeństwo żywności stają się szczególnie ważne w polityce rolnej w sytuacji powszechnej wymiany międzynarodowej ze względu na przypadki epidemicznego zagrożenia zdrowia i życia ludzi przez choroby zwierząt czy zanieczyszczenia pasz szkodliwymi odpadami i toksynami. Niepewność budzą również eksperymenty biologiczne, między innymi w wyniku stosowania inżynierii genetycznej. Istnieje obawa, aby eksperymenty z żywnością genetycznie modyfikowaną nie przyniosły efektów niezamierzonych i z działań o charakterze postępowym nie przekształciły się w działania szkodliwe.
- Etap zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Za równie ważne i równorzędnie traktowane przez politykę gospodarczą wobec wsi i rolnictwa uznane są problemy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. W wielu krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo etapy bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rozwoju nakładają się na siebie. W Polsce w zakres zainteresowania polityki agrarnej wchodzi jeszcze i te działania, które w krajach rozwiniętych gospodarczo miały miejsce w poprzednich etapach.

Literatura

- BARTŁOMIUK A.: Ekologiczne i przyrodnicze aspekty efektywności gospodarowania zasobami przyrody. [w:] Ekologiczne aspekty rozwoju obszarów wiejskich (Red: B. Kożuch), Białystok 1996.
- CAP Regimes and the European Countryside (red. F. Brouver, P. Lowe) CABI, Publishing 2000.
- European Commission (1988) Environment and Agriculture, Brussels COM (88) 338.
- European Commission (1988) The Future of Rural Society – Brussels COM (88) 501.
- European Commission (1992) Towards Sustainability Brussels, COM (92)23.
- KOZŁOWSKI S.: Droga do ekorozwoju, PWN, Warszawa 1994.
- KOŻUCH B.: Podstawy zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [w:] Ekologiczne aspekty rozwoju obszarów wiejskich (red. B. Kożuch), Białystok 1996.
- MEADOWS D.H., D.L. MEADOWS, J. RENDERS, W. BEHRENS: Granice wzrostu. Pierwszy Raport dla Klubu Rzymskiego, Warszawa 1974.

Część druga artykułu będzie opublikowana w Zeszytach Naukowych SGGW seria Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 42.

Integration of environmental and agricultural policies as a way of sustainable development of agriculture and rural areas – Part first

Abstract

The aim of the article is the discussion of aims, ways and problems related to integration of environmental policy and agricultural policy on the example of the developed countries. The role of the environment in economic development, the role of ecological policy in sustainable development and influence of agriculture on environment equilibrium as well as relationship between agricultural policy and environmental protection have been discussed.