

Mieczysław Adamowicz

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

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

Polityka rolna krajów wysoko rozwiniętych a środowisko

Rolnictwo w krajach wysoko rozwiniętych ma do odnotowania wielkie sukcesy w zakresie zwiększenia produkcji przez poprawę wydajności. Produkcja w tych krajach w dłuższym okresie ma tendencje do szybszego wzrostu niż popyt na żywność. Wzrost ten był jednakże osiągany wysokim kosztem, który ponosili zarówno konsumenci, jak i podatnicy, ponieważ produkcja rolnicza była na ogół silnie subsydiowana. Wsparcie wewnętrzne rolnictwa przez politykę rynkową i ochronę celną było wzmacniane przez subsydiowanie eksportu, co zakłócało funkcjonowanie międzynarodowego rynku rolnego. Intensyfikacja i koncentracja rolnictwa stwarzała zagrożenie dla środowiska, co wzbudzało obawy i sprzeciw opinii publicznej.

Od 1987 roku w wielu krajach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza zgrupowanych w OECD, podjęto próby reformowania polityki rolnej pod kątem obniżania poziomu wsparcia dla rolnictwa, liberalizacji handlu rolniczego i przechodzenia na zastosowanie bardziej adekwatnych instrumentów polityki rolnej, pozwalających osiągać stawiane cele lepiej niż przy zastosowaniu tradycyjnych instrumentów rynkowych. Te działania reformatorskie zostały wzmocnione w 1994 roku przez zawarcie porozumienia kończącego Rundę Urugwajską GATT. Porozumienie to zobowiązało kraje członkowskie do zastąpienia tzw. barier nietaryfowych instrumentami celnymi, zwiększenia dostępności towarom zagranicznym do krajowych rynków żywnościowych oraz do obniżania subsydiów eksportowych i złagodzenia środków o charakterze wewnętrznym zakłócających handel międzynarodowy. Kontynuacja rozpoczętych reform została potwierdzona przez kraje OECD w 1998 roku, a w 1999 roku rozpoczęto, jak na razie – nieudaną, próbę kontynuowania negocjacji w sprawie dalszej liberalizacji handlu rolniczego tzw. milenijnej rundy negocjacji Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Najbardziej radykalną reformę polityki rolnej wprowadziła Nowa Zelandia w 1984 roku. Na początku lat dziewięćdziesiątych taką reformę wprowadziły Stany Zjednoczone, Kanada i Meksyk. W 1992 roku Unia Europejska rozpoczęła rozłożoną na trzy lata reformę Wspólnej Polityki Rolnej pod nazwą Programu MacSharry'ego. Aktualnie Unia Europejska stoi przed kolejnym etapem reformy wspólnej polityki rolnej wymuszonej kolejnym rozszerzeniem i potrzebą liberalizacji handlu w ramach WTO.

Ogólne koszty wsparcia rolnictwa w krajach OECD w połowie lat osiemdziesiątych dochodziły do 2,1% PKB, co stanowiło ekwiwalent około 41% wartości produkcji rolniczej. Dwie trzecie tego wsparcia produkcji wynikało z interwencji na rynkach rolnych, która podnosiła ceny płacone przez konsumentów na rynkach wewnętrznych do poziomu przekraczającego o około 60% ceny na rynkach światowych. W wyniku reform wprowadzanych w latach dziewięćdziesiątych współczynnik subsydiów produkcyjnych (PSE) w krajach OECD obniżył się do 37% w 1998 roku, a ogólne koszty subsydiowania zostały ograniczone do 1,4% PKB. W ciągu ostatniej dekady zmniejszała się w dalszym ciągu liczba zatrudnionych w rolnictwie, a wsparcie w przeliczeniu na pełnozatrudnionego rolnika wzrosło z 13 000 USD w latach 1986–1988 do 18 000 USD, co w kategoriach cen stałych oznacza stabilizację poziomu dotacji (Legg 2000). Przy wprowadzaniu reform starano się rozdzielać rozmiary wsparcia od rozmiarów produkcji czy nakładów. Szacuje się, że aktualnie około 30% wsparcia rolnictwa nie jest związane z rozmiarami produkcji lub nakładów, podczas gdy dziesięć lat wcześniej ten odsetek wyniósł 20%. Poziom cen na rynkach wewnętrznych również nieco zbliżył się do poziomu cen światowych i szacuje się, że różnica ta wynosi obecnie około 40%.

Przy tych ogólnych tendencjach zmiany w poszczególnych krajach OECD mają bardzo różny zakres. W Australii PSE w 1998 roku obniżył się do 7%, a w Nowej Zelandii do zaledwie 1%. W Japonii i Islandii przekroczył 60%, a w Norwegii i Szwajcarii nawet 70%. W krajach Unii Europejskiej kształtował się na poziomie średnio 45%, w Stanach Zjednoczonych – 22%, w Kanadzie – 16%. Najbardziej subsydiowanymi gałęziami w krajach OECD było mleko (58%), cukier (43%) i ryż (74%).

Środowiskowe cele i instrumenty polityki rolnej

Reformy polityki rolnej podejmowane w krajach OECD zawierały na ogół aspekty środowiskowe. Odniesienie do środowiska przyrodniczego miała zwłaszcza reforma wspólnej polityki rolnej UE. W podobnym duchu zmieniano politykę rolną w innych krajach europejskich. W Norwegii program ochrony obszarów rolnych i krajobrazu zapewnia rolnikom subwencje w przypadku

uprawy specyficznych roślin oraz zachowania elementów naturalnego krajobrazu, jak utrzymanie naturalnego przebiegu strumieni, kamienne ogrodzenia, ścieżki, żywopłoty itp. W Szwajcarii rolnicy otrzymują różne roczne płatności za określone typy usług ekologicznych, wspierających zwłaszcza produkcję rolniczą metodami organicznymi. Ze względu na bogate ukształtowanie terenu, silne opady, intensywność upraw oraz gęstość zaludnienia w Japonii zwraca się szczególną uwagę na zrównoważone rolnictwo, w tym zwłaszcza na zagadnienia hydrologiczne – ochronę przed powodzią, zapobieganie erozji i wypłukiwaniu substancji odżywczych, ochronę lasów i zadrzewień. Kompleksowy program promocji zrównoważonego rolnictwa wdrażany w Japonii w 1994 roku zmierzał do promowania przyjaznego dla środowiska rolnictwa przez wykorzystanie niskich nakładów, które tylko minimalnie wpływają na obniżenie produktywności.

W Kanadzie realizowano program ograniczania erozji i degradacji gleb przez oferowanie płatności za przejście z uprawy roślin jednorocznych na wieloletnie. Podobnie w USA propagowano metody rolnictwa zrównoważonego ze szczególnym uwzględnieniem walki z erozją, wyłączenia z produkcji obszarów wrażliwych środowiskowo, ochrony wód oraz dzikiej flory i fauny. Inne programy nakierowane były na odpowiednie zarządzanie wykorzystaniem gruntów, kontrolę odpadów i odchodów zwierzęcych oraz ogólne zarządzanie gospodarstwem uwzględniające aspekty ochrony środowiska.

Australia i Nowa Zelandia, a do pewnego stopnia także Kanada, zwracają szczególną uwagę na działania angażujące społeczności lokalne w sprawy zarządzania środowiskiem w procesie gospodarowania. Program ten ma za zadanie motywować rolników do takiego gospodarowania, aby zachować w dobrym stanie zasoby środowiska. Na potrzeby zarządzania gospodarstwem rolnicy otrzymują wsparcie finansowe, a także stały dopływ informacji oraz możliwość doskonalenia wiedzy i umiejętności z zakresu rolnictwa zrównoważonego. Specjalne programy w tym zakresie wprowadziły Wielka Brytania (Powiązanie rolnictwa ze środowiskiem) i Francja (Lepsze wykorzystanie nawozów).

W niektórych krajach OECD ustanowiono specjalne regulacje prawne odnoszące się do wrażliwych ekologicznie obszarów i dzikiej przyrody. W Unii Europejskiej wprowadzono specjalną dyrektywę odnoszącą się do azotanów. Specjalne regulacje odnoszą się do sytuacji powodujących zanieczyszczenia środowiska, takich jak opryski, palenie słomy, wywóz gnojowicy itp., które mają na celu ochronę zarówno ludzi, jak i środowiska. Regulacje te odnoszą się też do nowych produktów będących wynikiem zastosowania biotechnologii czy też do produktów toksycznych. Coraz częściej ustanawiają one granice obsady zwierząt i określają czas, kiedy można wywozić/wylewać na pola nawozy organiczne.

Innym instrumentem polityki ekologicznej w rolnictwie są tzw. minimalne standardy dla różnego rodzaju praktyk rolniczych i powiązanie ich z rządowymi programami wsparcia. Takie instrumenty stosowane były na szeroką skalę w Stanach Zjednoczonych i są rozpowszechniane coraz bardziej w Europie.

Ważnym instrumentem polityki ekologicznej w rolnictwie są badania i wdrożenia dotyczące nowych technologii i nowych metod produkcji, które są mniej ekologicznie stresujące. Zrozumienie fizycznych i biologicznych więzi między rolnictwem i środowiskiem leży u podstaw rozpowszechniania koncepcji rolnictwa zrównoważonego. Badania i wdrożenia pomagają w ograniczaniu ryzyka wykorzystania pestycydów jak również w uzyskiwaniu nowych odmian roślin odpornych na choroby i szkodniki.

Rozwój postępu technologicznego i wdrażanie innowacji będzie miało podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów rolnictwa zrównoważonego. Jeśli jednak rolnictwo ma osiągać stan zrównoważenia, niezbędne jest także intensyfikowanie pracy ze względu na coraz większą precyzyjność i dokładność nowoczesnych technik produkcji.

Upowszechnianie wiedzy i doradztwo należą również do ważnych instrumentów polityki środowiskowej w rolnictwie. Rolnicy w krajach rozwiniętych opanowali na ogół dobrze wiedzę technologiczną, lecz ciągle muszą zdobywać informacje dotyczące organizacji rynku, stanu koniunktury wewnątrz kraju i na rynkach zagranicznych, warunków pomocy udzielanej na programy ekologiczne itp. Ale nie tylko informacje o funkcjonowaniu rynków i koniunkturze są istotne, np. doradztwo w zakresie precyzyjnego ustalenia czasu nawożenia i wielkości dawek nawozowych pod poszczególne uprawy przyczynia się do lepszego wykorzystania składników odżywczych przez rośliny i zmniejsza wypłukiwanie ich do warstw wodonośnych.

Zauważenie zmian, które zachodzą w polityce rolnej krajów wysoko rozwiniętych, i zastosowanie nowych instrumentów proekologicznych nie oznacza, że został osiągnięty pod tym względem jakiś zadowalający poziom, bądź też, że te zmiany są powszechne. Ciągłe występują sprzeczności między dążnością rolników do zwiększania produktywności a potrzebami racjonalnego gospodarowania środowiskiem. Chociaż reformy w polityce rolnej doprowadziły do zahamowania tendencji rozszerzania powierzchni uprawnej, a nawet do konwersji wrażliwych ekologicznie terenów do ich pierwotnego kształtu, jak np. przywracanie zalesień, rozszerzanie trwałych użytków zielonych czy nawet odnowa terenów bagiennych, to zagrożenia środowiska ze strony produkcji rolniczej w dalszym ciągu są aktualne. Utrwała się przy tym coraz bardziej przekonanie, że nie wystarcza prowadzenie wyizolowanej polityki ekologicznej, że niezbędna jest integracja celów środowiskowych z polityką branżową. Wspólna Polityka Rolna jest przykładem systemu polityki rolnej, w którym cele nakierowane na ochronę środowiska są włączane do ogólnych celów tej polityki.

Integracja celów środowiskowych we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej

Pojawiające się problemy ekologiczne stały się wyzwaniem dla Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), ustanowionej na podstawie Traktatu Rzymskiego o EWG z 1957 r. Pierwotnie sformułowane cele WPR nie zawierały jednakże aspektów ekologicznych. Cele ekologiczne, chociaż zapisane również w Traktacie Rzymskim, pojawiły się praktycznie dopiero na początku lat siedemdziesiątych jako samoistne cele polityki ekologicznej. Polityka ekologiczna pozostawała jednak nadal w gestii rządów narodowych państw członkowskich, pozostawiając polityce wspólnotowej w zasadzie rolę wspomagającą. Większy nacisk na politykę ekologiczną zaczęto kłaść wraz z dyskusją rozpoczętą w latach osiemdziesiątych nad zrównoważonym rozwojem. Wtedy to pojawiły się także nowe akcenty zmierzające do poszukiwania związków między polityką ekologiczną a polityką branżową, w tym ze wspólną polityką rolną.

Integracja polityki środowiskowej z polityką branżową ma kilka wymiarów (Lowe, Baldock 2000). W wymiarze strategicznym uwzględnia się globalne podejście do ustanowienia i monitorowania celów środowiskowych, w wymiarze sektorowym nacisk kładziony jest na integrację celów środowiskowych z zadaniami i funkcjami sektora, w wymiarze instrumentalnym poszukuje się instrumentów, mechanizmów i procedur zdolnych realizować zarówno cele środowiskowe, jak i branżowe. Do podstawowych barier integracji polityki rolnej i polityki środowiskowej należą aspekty polityczne i organizacyjne. Tradycyjnie cele środowiskowe traktowane były mniej priorytetowo przez polityków niż cele ekonomiczne. Ochrona środowiska traktowana była często jako coś, co można było odkładać na lepsze czasy prosperity gospodarczej i przegrywała z celami materialnymi. Problemy ekologiczne sięgają korzeniami wielu przyczyn, a skutki działań ekologicznych są trudno wymierne i rozkładają się na długi okres, co powoduje, że często są ignorowane w procesie kształtowania polityki, który nastawiony jest głównie na realizację celów krótkookresowych. Polityka branżowa, z kolei jest pod silnym wpływem organizacji producentów, którzy mają bezpośredni wpływ na procesy legislacyjne. Z realizacji celów polityki ekonomicznej odnoszą korzyści przede wszystkim konkretne grupy zawodowe, a z realizacji celów ekologicznych większe grupy społeczne czy całe społeczeństwo. Rozłożenie skutków polityki środowiskowej na całe społeczeństwo sprawia, że są one często marginalizowane. Gdy instytucje i ministerstwa zajmujące się gospodarką w krajach wysoko rozwiniętych funkcjonują od dawna, to struktury instytucjonalno-organizacyjne dotyczące ochrony środowiska mają historię zaledwie dwudziesto- czy trzydziestoletnią.

Zasady polityki ekologicznej nabrały początkowo charakteru horyzontalnego, tzn. były wmontowywane w inne obszary polityki Wspólnot Europejskich. Polityka ta prowadzona była również w wymiarze globalnym – ogólne odniesienie do ustanowienia i monitorowania celów środowiskowych; w wymiarze sektorowym – integrowanie celów środowiskowych z celami polityki branżowej (turystyka, transport, rolnictwo), jak i w wymiarze instrumentalnym – wykorzystanie instrumentów prawnych, ekonomicznych i administracyjnych.

Polityka ekologiczna Wspólnot Europejskich w początkowej fazie stawiała sobie za cel:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska,
- ochronę zdrowia ludzi,
- roztropne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Polityce ekologicznej w tym czasie przyświecały następujące zasady:

- zasada ostrożności, prewencji i zapobiegania,
- zasada poprawy u źródeł,
- zasada, że zanieczyszczający środowisko płaci za jego rekultywację.

Pierwsza próba wmontowania celów środowiskowych do WPR miała miejsce w 1975 roku w ramach dyrektywy dotyczącej obszarów upośledzonych, która miała na celu kompensowanie rolnikom słabszych efektów produkcyjnych na tych terenach. Zielony Raport Komisji z 1985 roku, dotyczący przyszłości WPR, proponował, by polityka rolna brała pod uwagę politykę środowiskową zarówno w odniesieniu do kontroli szkodliwych dla środowiska praktyk rolniczych, jak i w promowaniu prawidłowej gospodarki w środowisku. W regulacjach dotyczących struktur rolnych kraje członkowskie zostały upoważnione do przygotowania specjalnych programów krajowych skierowanych do obszarów wrażliwych środowiskowo celem subsydiowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska. Od 1987 roku umożliwiono zwrot 25% krajowych nakładów na te cele ze wspólnotowego funduszu rolnego FEOGA. Jednolity Akt Europejski z 1987 roku wyraźnie zalecał integrację polityki środowiskowej z różnymi obszarami polityki Wspólnot Europejskich. Dokument Komisji Wspólnot z 1988 roku poświęcony przyszłości społeczności rolniczych, środowisku i rolnictwu wskazuje na potrzebę przystosowania rolnictwa do wymogów ochrony środowiska i konserwacji obszarów wiejskich. Ważną, pośrednią rolę dla polityki rolnej miały decyzje podjęte w ramach polityki środowiskowej dotyczące wody pitnej (Dyrektywa z 1980 roku), szacowania stanu środowiska (1985), zawartości mikroorganizmów w wodzie glebowej (1991) czy ptaków oraz siedlisk naturalnych w obrębie pól uprawnych (1991–1992) (tab. 1).

Tablica 1

Rozwój polityki rolno-środowiskowej w Unii Europejskiej

Polityka rolna	Polityka środowiskowa
1	2
	1973 Pierwszy program działań środowiskowych Komisji Europejskiej zmierzający do rozpoznania i rozwiązania pojawiających się zagrożeń zanieczyszczenia środowiska rolniczego
1975 Dyrektywa dotycząca terenów słabiej rozwiniętych kompensująca rolnikom pracę na terenach upośledzonych	
	1979 Dyrektywa odnosząca się do ptaków
	1980 Dyrektywa dotycząca wody pitnej i zawartych w niej azotanów i pestycydów
	1983 Trzeci program działań środowiskowych Komisji Europejskiej, który określił potrzeby w zakresie: wspierania przygotowywania ogólnej strategii i opracowania polityki środowiskowej jako elementu ogólnych programów rozwoju społeczno-ekonomicznego, który przyczynił się do wzrostu ogólnego uświadomienia problematyki środowiskowej, w tym także w dziedzinie rolnictwa oraz wzmocnienia wpływu pozytywnego i ograniczenia efektów negatywnych dla środowiska przez rolnictwo
	1985 Dyrektywa dotycząca oceny środowiska
1985 Zielony Raport przygotowany przez Komisję dotyczący Wspólnej Polityki Rolnej, proponujący, aby polityka rolna brała pod uwagę politykę środowiskową zarówno od strony kontroli działań szkodliwych, jak też sprawności działań przyjaznych dla środowiska	
1985 Artykuł 19 Zarządzenia Rady 797/85 dotyczącego struktur rolnych, upoważniający kraje członkowskie do wprowadzania specjalnych programów na terenach wrażliwych środowiskowo, subsydiujących praktyki rolnictwa korzystne dla środowiska	
1987 Zarządzenie 1760/87 upoważniające do pokrywania 25% kosztów programów środowiskowych z Funduszu Rolnego FEOGA	1987 Wprowadzenie Jednolitego Rynku Europejskiego ustanowiło zobowiązanie do integracji polityki środowiskowej z inną polityką innych branż Wspólnoty.

cd. tab. 1

1	2
1988 Dokumenty pt. „Przyszłość Społeczności Wiejskiej” oraz „Środowisko a Rolnictwo” zrównały potrzebę dostosowania rolnictwa do wymagań ochrony środowiska i potrzebę zachowania i rozwoju wsi oraz obszarów wiejskich	
	1991 Dyrektywa dotycząca azotanów
	1992 Dyrektywa dotycząca siedlisk
1992 Zarządzenie 2078/92 dotyczące aspektów rolno-środowiskowych w ramach reformy Mac-Sharry’ego	1992 Piąty program działań środowiskowych, który zidentyfikował jako główny temat politykę integracji środowiskowej. Rolnictwo zostało uznane jako jeden z pięciu sektorów, na które mogą być skierowane działania
1999 Agenda 2000 potwierdza integrację celów prośrodowiskowych w przyszłej zreformowanej wspólnej polityce rolnej	

Źródło: Zaadaptowane z CAP Regiomes and the European Countryside, s. 34.

Kluczową rolę w integrowaniu polityki środowiskowej w ramy wspólnej polityki rolnej odegrała reforma MacSharry’ego z 1992 r, która obejmowała między innymi regulacje rolno-środowiskowe (Zarządzenie 2078/92). Zbiegły się one z podjętym w tym samym roku piątym programem akcji środowiskowych nakierowanym na pięć sektorów gospodarki, w tym na rolnictwo.

Tablica 2

Zestawienie cech wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki środowiskowej (PS) UE

Wyszczególnienie	WPR	PS
1	2	3
Czas wprowadzenia	Ustanowiona w 1957 roku Wprowadzono w 1967 roku	Rozpoczęta w latach sześćdziesiątych skodyfikowana w 1987 roku
Podstawa prawna	Art. 38–47 Traktatu o UE	Art. 130r–130t Traktatu o UE
Charakter kompetencji	Wyłączny: Wspólna Polityka Rolna leży w wyłącznych kompetencjach organów UE	Służebny: Unia Europejska interweniuje tylko wtedy, gdy jej działania są bardziej skuteczne od działań rządów krajów członkowskich
Procedura podejmowania decyzji	Większością kwalifikowaną	Programy: współdecydowanie Działania wykonawcze: <i>Współpraca</i> (z wyłączeniem środków fiskalnych, wykorzystania ziemi, zarządzania zasobami wody, dostaw energii) <i>Jednomyślność</i> : jeśli Rada nie zezwoli na zastosowanie zasady większości kwalifikowanej

cd. tab. 2

1	2	3
Zakres	Sektorowy (rolnictwo), ale zmierzający do przekształcenia w politykę wiejską	Horyzontalny: zasady polityki środowiskowej muszą być zintegrowane ze wszystkimi innymi politykami Unii
Cele (drugiego rzędu)	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost produktywności rolniczej – odpowiedni standard życia społeczności rolniczej – stabilizacja rynku – dostępność dostaw – umiarkowane ceny dla konsumentów 	<ul style="list-style-type: none"> – zachowanie i ochrona oraz poprawa – jakości środowiska – ochrona zdrowia ludzi – roztropne i racjonalne wykorzystanie – zasobów środowiska
Zasady (drugiego rzędu)	<ul style="list-style-type: none"> – jedność rynku – solidarność finansowa – preferencje wspólnoty 	<ul style="list-style-type: none"> – ostrożność – prewencja – poprawa u źródeł – truciciel płaci
Charakter instrumentów	(głównie) o charakterze interwencyjnym i tak jak wsparcie cen i płatności bezpośrednie	(głównie) o charakterze regulacyjnym: instrumenty normatywne
Udział w budżecie UE	Duży: UE ma wyłączne kompetencje do prowadzenia polityki rolnej przy użyciu instrumentów ekonomicznych	Mały: polityka ekologiczna ma charakter subsydiowany, horyzontalny i posługuje się głównie narzędziami prawnymi

Źródło: European Commission (1997), CAP working Notes: Agriculture and Environment Directorate General for Agriculture, Brussels.

Mimo, że reforma Mac Sharry'ego była nakierowana głównie na restrukturyzację i stabilizację rynku rolnego i dopuszczenie do wzrostu konkurencyjności międzynarodowej, miała ona także cele i instrumenty środowiskowe, które powinny zachęcać rolników do zmniejszania intensywności produkcji przez obniżanie poziomu cen, które były kompensowane rolnikom przez bezpośrednie dopłaty kompensacyjne.

Cele środowiskowe znalazły mocne podstawy do integrowania w ramy polityki rolnej na podstawie Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej, gdzie zostały one wykazane wśród celów ogólnych oraz w nowych sposobach realizacji tych celów.

To była podstawa do sformułowania na nowo celów WPR w Agencji 2000. Ochrona środowiska oraz bezpieczeństwo żywnościowe znalazły się wśród sześciu na nowo sformułowanych celów tej polityki. Nie można jednak powiedzieć, aby problemy środowiskowe zostały w pełni wmontowane w po-

litykę rolną Unii Europejskiej. Proces ten trwa nadal i powróci z większą siłą z chwilą przyjęcia nowych członków z Europy Środkowowschodniej. Wydaje się, że Wspólna Polityka Rolna, której będzie podporządkowane za kilka lat polskie rolnictwo, poszukuje integracji w dwóch obszarach:

- w obszarze tzw. *efektów zewnętrznych*, gdzie różne rodzaje działalności rolniczej mają niekorzystny wpływ na środowisko i gdzie przez ograniczenie, np. nawożenia czy obsady zwierząt na jednostkę powierzchni, można osiągnąć poprawę stanu środowiska. Ekstensyfikacja i uwarunkowanie płatności bezpośrednich spełnieniem warunków środowiskowych może realizować zarówno cele ekologiczne, jak i ekonomiczne. Generalnie, uwzględnienie celów środowiskowych ogranicza lub może ograniczać działalność rolniczą;

- w obszarze *dóbr publicznych*, gdzie atrybuty środowiskowe (pozytywne efekty zewnętrzne) tworzą razem z produkcją rolną wspólne dobra publiczne, np. zachowanie przestrzeni dla podtrzymania różnorodnych gatunków biologicznych, miejsca rekreacji, pięknych krajobrazów, dziedzictwa kulturalnego wsi itp. Ten model koegzystencji systemów rolnych i środowiskowych zakłada ich wzajemne oddziaływanie z określoną siłą intensywności, przy czym chodzi tu głównie o zachowanie rolnictwa i wykorzystanie środowiska dla podtrzymania zdolności produkcyjnych i pozaprodukcyjnych rolnictwa.

W ciągu debaty dotyczącej wdrażania programu reformy wspólnej polityki rolnej pod nazwą Agenda 2000 zwrócono uwagę na wielofunkcyjny charakter europejskiego rolnictwa i tym samym dominujących w nim rodzinnych gospodarstw rolnych. Ewolucja wspólnej polityki rolnej zmierza do większego oparcia jej na tzw. drugim filarze, dotyczącym problematyki rozwoju wsi. Zarówno przyjęte ramy finansowe, jak i przyjęte cele Agendy 2000 wskazują w dalszym ciągu na dominację celów ekonomicznych nad środowiskowymi. W procesie integrującym politykę rolną z polityką środowiskową nadal występuje potrzeba kojarzenia efektywnego wykorzystania podstawowych regulacji odnoszących się zarówno do celów, jak i instrumentów obydwu rodzajów polityki; większego uwzględniania aspektów środowiskowych w realizacji polityki ekonomicznej na poszczególnych rynkach rolnych oraz ustanowienia właściwych celów i instrumentów wspierania rozwoju usług środowiskowych przez rolników.

W procesach integracyjnych polityki branżowej z polityką ekologiczną można wyróżnić trzy możliwe strategie (Hey 1997): defensywną, pośrednią i aktywną integrację. Integracja defensywna zmierza do objęcia i zniwelowania negatywnych, ubocznych efektów środowiskowych prowadzonej polityki w danym sektorze. Integracja pośrednia ma miejsce wtedy, gdy prowadzona polityka branżowa pozwala na zaistnienie pozytywnych efektów, ale traktowanych jako skutek uboczny tej polityki. Integracja aktywna ma za zadanie osiągnięcie zamierzonych celów i instrumentów stosowanych w danym sektorze.

Takie wmontowanie celów środowiskowych w politykę sektora jest procesem wymagającym na ogół modyfikacji struktury instytucjonalnej i organizacyjnej.

W dalszym ciągu w Unii Europejskiej można wyróżnić trzy następujące obszary zainteresowania oddziaływaniem wspólnej polityki rolnej na środowisko:

- poszukiwanie racjonalnego poziomu nakładów na produkcję i ich efektywności, które można pogodzić z zachowaniem nieskażonego środowiska przyrodniczego;
- racjonalizacja struktur rolnych, wielkości gospodarstw i skali produkcji, które mogą pozytywnie oddziaływać na krajobraz wiejski i otoczenie przyrodnicze;
- podtrzymanie i pobudzanie rozwoju rolnictwa na obszarach upośledzonych i na gruntach marginalnych, by utrzymać ludność wiejską w przestrzeni pozamiejskiej poszczególnych krajów.

Można stwierdzić, że cele te będą aktualne również dla polityki rolnej w Polsce.

Rozwój rolnictwa w Polsce a ochrona środowiska

W Polsce próbowano naśladować europejską drogę intensyfikacji i koncentracji produkcji. W polityce rolnej PRL wspierano więc inwestycje w melioracje rolne, promowano nakłady przemysłowych środków produkcji oraz procesy specjalizacji, koncentrację w produkcji zwierzęcej itp. Polityka zmierzała też do maksymalnego wykorzystania rolniczego powierzchni gruntów rolnych. Nieudolne wykonawstwo inwestycji melioracyjnych oraz brak właściwej konserwacji tych urządzeń doprowadziły do głębokiej zmiany stosunków wodnych, zwłaszcza na użytkach zielonych, a często do ich poważnej degradacji. Regulacje stosunków wodnych doprowadziły w wielu rejonach do deficytu wody w glebie i trudności zaopatrzenia w wodę ludności wiejskiej i gospodarstw rolnych. Rozwój infrastruktury w zakresie zaopatrzenia w wodę nie niwelował ogólnych skutków pogarszania się bilansu wodnego na obszarach wiejskich. Wzrastający poziom nawożenia i użycia chemicznych środków produkcji, a także nieuporządkowany system gromadzenia i utylizacji odpadów zaczął stwarzać istotne napięcia i zagrożenia środowiskowe. Początek transformacji gospodarczej drastycznie zmniejszył poziom intensywności produkcji rolnej, głównie w wyniku obniżania nawożenia mineralnego i stosowania środków ochrony roślin. Rozwój motoryzacji nasilił jednak zagrożenie skażeniami produktów rolnych powodowanymi przez spaliny. Intensywna restrukturyzacja przemysłu, prowadzona ze względów ekonomicznych, zawierała także aspekty ekologiczne, co prowadziło do zahamowania skażenia przez przemysł, a z bie-

giem czasu przyniosło nawet pewną poprawę w tym względzie. Wykorzystanie tradycyjnych form opału jako głównego źródła energii w wiejskich gospodarstwach domowych, a także w małych miastach utrudniało jednak osiągnięcie wyraźnej poprawy jakości powietrza. Rozproszone formy gospodarowania w rolnictwie i przestarzałe technologie produkcji stanowiły trudności w osiągnięciu standardów jakościowych produkcji.

Literatura

- Agenda 21 (1999): *Sprawozdanie z realizacji w Polsce w latach 1992–1998*, Warszawa 1998;
- BURCHARD-DZIUBIŃSKA M.: *Ekologiczne i ekonomiczne aspekty restrukturyzacji przemysłu*. Wydawnictwa Ekonomii i Środowiska, Białystok, 1998.
- FIEDOR B.: Koncepcja „stałego rozwoju” (Sustainable Development). Środowiskowe bariery rozwoju gospodarczego a przemiany strukturalne w Polsce. *Ekonomia i Środowisko* Nr 9, Kraków 1993;
- GÓRKA K., POSKROBKO B., RADECKI W.: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. PWE, Warszawa 1995.
- HEY C. (1997): Integrating the environment into transport policy. [w:] *The Innovation of EU Environmental Policy*. Scandinavian University Press, Copenhagen.
- LEGG W.: *The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies*. [w:] *CAP Regimes and European Countryside*, CABI Publishing 2000.
- LOWE P., BALDOCK D.: *Integration of Environmental Objectives into Agricultural Policy Making*. [w:] *CAP Regimes and European Countryside*. CABI Publishing 2000.
- MESAROVIC M., PERTEL E.: *Ludzkość w punkcie zwrotnym. Drugi Raport dla Klubu Rzymskiego*. PWE, Warszawa 1977.
- PRANDECKA B.: *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*. PWE, Warszawa 1991.
- SIMMONS I.G.: *Ekologia zasobów naturalnych*. PWN, Warszawa 1979.
- ŻYLICZ T.: *Ekonomia wobec problemów środowiska przyrodniczego*. PWN, Warszawa 1989.

Integrating Environmental and Agricultural Policies as a Path to Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas – Part Second

Abstract

In the paper, Author reviews fundamental documents in the OECD countries, which address some of the most important environmental issues confronting agriculture and rural areas today with focus on the main policy instruments and actions in relation to the environment and sustainable development.

Additionally, the sources of financing environmental improvements both at national and local levels were indicated. Central funds are generally used for the implementation of minimum environmental standards and for programmes covering the whole country, self-government funds are allocated for strengthening the capacity at regional and local levels.

Author concludes that a more progress is required in the field of integrating Polish environmental policy with that existing in the European Union and characterises the stages of this integration.