

Bożena Oleszko-Kurzyna¹
Zakład Gospodarki Żywnościowej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Lublin

Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska

Sustainable agriculture in the light of the European Union environmental requirements

Abstract. The European Union policy is more and more based on the sustainable development strategy which harmonizes the economic, social and ecological aspects of development. The key role of environmental protection in the sustainable development arises from the impact of environmental issues on the economic and civilization development. It is worth to say that the connection between the economic and social development as well as the natural environment was not noticed till 1960's or 1970's. The EU ecological policy emphasizes the need of integration of the environmental protection policy and the sectoral policies (including the agricultural policy). The aim of the paper is to recognize the compliance of the instruments of CAP with the environmental issues on which the Sustainable Agriculture and Rural Development is based. The paper presents the most important CAP reforms which emphasize the need to balance the ecological effects of agricultural production. The environmental aspects of CAP were analyzed from the Polish perspective.

Key words: Sustainable Agriculture and Rural Development, agri-environmental measures, European Union's Common Agricultural Policy

Synopsis. Polityka Unii Europejskiej jest w coraz większym stopniu ukierunkowana na realizację strategii zrównoważonego rozwoju, która oznacza harmonizację ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju. Szczególną rolę odgrywają tu kwestie ochrony środowiska, bowiem pojawiające się zagrożenia mogą w istotny sposób ograniczyć rozwój gospodarczy i cywilizacyjny przyszłych pokoleń. Warto podkreślić, że związki między rozwojem gospodarczym i społecznym a środowiskiem naturalnym dostrzeżono dopiero na przełomie lat 60. i 70. XX w. W polityce ekologicznej UE akcentuje się konieczność zintegrowania polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi, w tym z polityką rolną. Powstaje pytanie, czy istniejące instrumenty polityki rolnej UE są dobrze ukierunkowane z punktu widzenia celów środowiskowych, a zatem czy sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich. W opracowaniu wskazano najważniejsze reformy WPR akcentujące potrzebę równoważenia skutków gospodarowania w rolnictwie na płaszczyźnie ekologicznej. Środowiskowe aspekty polityki rolnej UE pokazano z perspektywy Polski.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony rolnictwa i obszarów wiejskich, instrumenty polityki rolno-środowiskowej, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej

Wstęp

Polityka ochrony środowiska naturalnego jest traktowana przez Unię Europejską jako nieodłączny element polityki na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju². Powstanie koncepcji trwałego rozwoju w skali międzynarodowej wiązało się z przyspieszeniem tempa rozwoju wielu procesów gospodarczych i społecznych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat.

¹ Dr, e-mail: boleszko@wp.pl

² Rozwój zrównoważony został przyjęty jako oficjalna strategia rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej w 1992 r. na mocy Traktatu o UE z Maastricht.

Pojawiło się wiele zagrożeń w postaci degradacji środowiska naturalnego, wyczerpywania się surowców naturalnych czy ograniczania bioróżnorodności. Nieodzowne stały się zatem działania mające na celu z jednej strony eliminację istniejących zagrożeń, a z drugiej zapobiegające ich powstawaniu (eliminacja już „u źródła”). O randze problemów środowiskowych w UE świadczy to, iż w 2001 r. w Goteborgu do Strategii Lizbońskiej, mającej na celu uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie, dodano filar ekologiczny, a wspólną politykę rolną poszerzono o elementy dotyczące zrównoważonego rozwoju oraz integracji wymagań dotyczących ochrony środowiska. W ten sposób do społecznego i ekonomicznego wymiaru polityki dodano wymiar środowiskowy.

Skuteczność polityki ekologicznej wymaga zintegrowania polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi, w tym z polityką rolną. Jednak problematyka ochrony środowiska pojawiła się stosunkowo późno we Wspólnej Polityce Rolnej UE, bo dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, kiedy to wprowadzono szereg instrumentów polityki rolno-środowiskowej. Instrumenty te są systematycznie modyfikowane i poszerzane.

Celem podjętych badań omawianych w artykule jest ukazanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE ukierunkowanych na realizację koncepcji rozwoju zrównoważonego. Ze względu na obszerność prezentowanej problematyki analiza wykorzystania poszczególnych instrumentów unijnej polityki rolno-środowiskowej została ograniczona do Polski.

Istota idei rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony oznacza taki model rozwoju, w którym zaspokojenie bieżących potrzeb społecznych oraz potrzeb przyszłych pokoleń traktowane jest równoprawnie [Stochlak i Podolak 2006]³. Zgodnie z raportem Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju „Nasza Wspólna Przyszłość” (tzw. raport Brundtland), rozwój zrównoważony oznacza prawo do zaspokojenia potrzeb rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania praw w tym zakresie przyszłych pokoleń. Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny obecnej generacji nie powinien odbywać się kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych i niszczenia środowiska, czyli czynników niezbędnych dla rozwoju przyszłych pokoleń [Our... 1987]. Sformułowana koncepcja opierała się na założeniu, że społeczeństwo uznaje nadrzędność wymagań ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy [Kośmicki 1996]. Istotą koncepcji rozwoju zrównoważonego jest taki sposób prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystania potencjału środowiska i organizacji społeczeństwa, który zapewnia dynamiczny rozwój procesów produkcyjnych, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych i osiągnięcia wysokiej jakości życia [Górka, Poskrobko i Radecki 2001]. Jest to zatem próba godzenia materialnych aspiracji i potrzeb człowieka z koniecznością ochrony środowiska, racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zachowania ich dla przyszłych pokoleń [II Polityka... 2000]. Rozwój zrównoważony oznacza konieczność integrowania problematyki ochrony środowiska z politykami w poszczególnych dziedzinach gospodarki. Wymaga stworzenia odpowiedniego systemu regulacji pośrednich, które stymulują zachowania proekologiczne podmiotów

³ Terminem „ekorozwój” po raz pierwszy posłużono się na międzynarodowej konferencji w Sztokholmie w 1972 r. (przyjęcie Deklaracji w sprawie Środowiska Człowieka), natomiast pełne zdefiniowanie nastąpiło nieco później, na III Sesji Zarządzającej Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska (UNEP) w 1975 r.

gospodarczych, co powoduje, że ochrona środowiska staje się ważną częścią działalności gospodarczej, a nie tylko działaniem zewnętrznym czy ubocznym [Machowski 2003].

Definicje i istota zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich⁴ jest pojęciem szerokim obejmującym wiele zagadnień związanych z gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem. Odnosi się do wszystkich elementów szeroko rozumianej przestrzeni i wszystkich działań produkcji, a więc do całej gospodarki danego regionu, przy uwzględnieniu uwarunkowań wynikających z ekologii. Według Wośa zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest to „nowoczesna koncepcja kształtowania równowagi wewnętrznej agrobiznesu oraz jego powiązań z otoczeniem” [Woś 1998B]. Polega ona na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, pod warunkiem, że chroni się jednocześnie i zapewnia odtwarzanie użyteczności zasobów naturalnych w okresie długim. Koncepcja ta zmierza do związania ze sobą rozwoju gospodarczego z ochroną zasobów naturalnych i globalną równowagą ekosystemów. Woś podkreśla, iż „każda ludzka działalność musi respektować biologiczne prawa trwania gatunków i środowiska naturalnego” oraz, że „nie ma takiej formy bytu człowieka i takiej działalności, która byłaby obojętna wobec środowiska; człowiek przez swoją fizyczną i biologiczną obecność oraz aktywność gospodarczą integruje się ze środowiskiem, ale jednocześnie przekształca je, deformuje i degraduje. Z tych względów środowisko naturalne musi być ciągle odtwarzane” [Woś 1998B]. W efekcie rozwój terenów wiejskich wymaga polityki kompleksowej, traktującej obszary wiejskie jako całość, a nie tylko polityki zajmującej się problemami produkcyjnymi.

Według Cymermana i Hopfera rozwój zrównoważony jest już dziś uznaną ideą myślenia o przyszłości; ideą wynikającą nie z mody ekologizacji, ale konieczności zachowania życia na Ziemi [Cymerman i Hopfer 1998]. Podobnie uważa Woś, że zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest nie tylko nakazem moralnym, ale także obiektywną koniecznością ekonomiczną [Woś 1998A].

Z kolei rolnictwo zrównoważone może być traktowane jako proces, w którym popyt na produkty pochodzenia rolniczego jest zaspokajany przez działalność rolniczą, która jest ekonomicznie wydajna, przyjazna środowisku i akceptowana społecznie. Wymiary ekonomiczny, środowiskowy i społeczny rolnictwa zrównoważonego są do pewnego stopnia komplementarne. Dobrze prosperujące i wydajne rolnictwo jest w stanie inwestować w przyjazną środowisku działalność produkcyjną, a środowiskowo przyjazna produkcja i niskie ceny na produkty rolnicze są korzystne z ogólnospołecznego punktu widzenia. Jednak między tymi trzema wymiarami rolnictwa zrównoważonego mogą występować sprzeczności, bowiem intensywna produkcja rolnicza degraduje środowisko [Turner 2000].

Idea rolnictwa zrównoważonego wynika z troski o wyżywienie rosnącej populacji ludzkiej, a przyczyną powstania były negatywne zjawiska wynikające z realizacji modernistycznej koncepcji rozwoju gospodarczego, wyczerpywania się zasobów naturalnych, a

⁴ Zasada zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich została określona na konferencji FAO w Holandii w 1991 r., a następnie skonkretyzowana na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r. w dokumencie „Agenda 21”.

także klęski głodu i niedożywienia dotyczące znacznej części zbiorowości ludzkiej [Kosmicki 1999]. Zdaniem Wosia rolnictwo zrównoważone, w ujęciu ekologicznym, jest systemem zarządzania zasobami umożliwiającymi pokrycie zmieniających się potrzeb społecznych, przy zachowaniu nie zdegradowanych zasobów naturalnych, co pozwala na utrzymanie pożądanego poziomu produkcji rolniczej w długim okresie i ochronę zasobów naturalnych dla potrzeb rozwoju długookresowego [Woś 1992]. Propagowanie rozwoju zrównoważonego w rolnictwie jest szczególnie ważne ze względu na specyfikę produkcji rolnej, która ma ścisły związek z wykorzystywaniem zasobów naturalnych, a przez stosowane technologie oddziałuje na ich jakość.

Przedstawione definicje kładą nacisk na zagadnienia trwałości w kontekście gospodarowania zasobami. Nieco mniej w nich akcentowane są zagadnienia społeczne. Jest to przejaw funkcjonowania nurtu ekologicznego w rolnictwie zrównoważonym, a nie nurtu społeczno-ekonomiczno-ekologicznego.

Rozwój zrównoważony w polityce rolnej Unii Europejskiej; nurt ekologiczny

Problematyka ochrony środowiska pojawiła się we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, podczas gdy podstawowe cele jej funkcjonowania zostały określone już na mocy Traktatu Rzymskiego o EWG w 1957 r. Cele te zostały sformułowane w oparciu o ówczesną sytuację gospodarczą Europy Zachodniej i zakładały głównie rozwiązywanie problemów produkcyjnych rolnictwa (deficyt żywności). Problematyka środowiskowa była pomijana. W efekcie polityka rynkowo-cenowa zdominowała WPR i budżet EWG aż do lat 90. Poziom wydatków na WPR sięgał 60% tego budżetu (w tym wydatki na politykę strukturalną zaledwie kilka procent).

Dyskusje nad koniecznością ewolucji polityki rolnej i strukturalnej w rolnictwie zapoczątkowała tzw. „Zielona Księga” przyjęta w 1985 r. [Ciepielewska 1998]. Wymiar ekologiczny tej reformy przejawia się we wprowadzeniu nowych instrumentów polityki strukturalnej, stymulujących producentów rolnych do obniżania wykorzystania podstawowych czynników produkcji w rolnictwie. Były to m.in.: odłogowanie gruntów, subwencje ekstensyfikacyjne, zalesienia gruntów rolnych, zachęty do respektowania ochrony środowiska na tzw. obszarach przyrodniczo wrażliwych [Wigier 2004].

Jednak pierwszą poważną reformą WPR, zmieniającą w istotny sposób jej filozofię działania, była reforma McSharry’ego z 1992 r. Nastąpiła tu istotna reorientacja celów WPR w kierunku społecznych funkcji rolnictwa, przede wszystkim redystrybucji dochodów w kierunku większej równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony środowiska oraz rozwoju obszarów wiejskich [Mucha-Leszko 2004]. Reforma ta po raz pierwszy dość wyraźnie akcentowała potrzebę włączenia do WPR problematyki ochrony środowiska. W dużym stopniu jej podłożem była Konferencja w Rio de Janeiro z 1992 r., tzw. I Szczyt Ziemi, na której podjęto globalną dyskusję na temat integracji celów ochrony środowiska z rozwojem gospodarczym i społecznym [Górka, Poskrobko i Radecki 2001]. Po raz pierwszy wprowadzono także tzw. instrumenty towarzyszące polityki strukturalnej, mające na celu zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji chroniących środowisko (programy rolnośrodowiskowe) i jakość terenów wiejskich, do zalesiania gruntów rolnych, do przechodzenia na wcześniejsze emerytury (renty strukturalne). W efekcie realizacji reformy McSharry’ego nastąpiła poprawa stanu środowiska naturalnego, a co najważniejsze ochro-

na środowiska stała się integralną częścią polityki rolnej. Wobec gospodarstwa rolnego została po raz pierwszy, w sposób oficjalny, sformułowana zasada jego podwójnej roli, tj. produkcyjnej i protekcyjnej w stosunku do środowiska naturalnego [Wigier 2004].

Kolejny etap zmian w polityce rolnej UE zapowiadała Agenda 2000⁵, w której została nakreślona koncepcja europejskiego modelu rolnictwa, według którego rolnicy, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, produkują bezpieczną żywność stosując przyjazne dla środowiska metody produkcji, a obszary wiejskie cechuje wysoka aktywność ekonomiczna i duże zróżnicowanie działalności. Agenda w dużej mierze jest kontynuacją reformy z 1992 r., głównie poprzez dalsze odchodzenie od utrzymywania wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich. Jednak większy nacisk kładzie na nową orientację w polityce rolnej, mianowicie wielofunkcyjny rozwój wsi. Do nowych celów WPR włączono cele związane z ochroną środowiska oraz uznano leśnictwo za integralną część rozwoju wsi. Jednocześnie rozszerzono, wprowadzone na początku lat 90., instrumenty towarzyszące, m.in. o wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania [Polityka... 2006].

Dalsze systemowe zmiany wprowadzono w czerwcu 2003 r. na konferencji w Luksemburgu (reformacja Fischlera). Oprócz głębokich zmian dotyczących I filaru WPR wprowadzono regulacje wzmacniające politykę rozwoju obszarów wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich, w porównaniu z poprzednią, kładzie większy nacisk na innowacyjność w rolnictwie, zrównoważony rozwój obszarów oraz potrzeby modernizacyjne w sektorze rolnym i leśnym. Zastosowano tu nowe rozwiązania, wspierające promocję jakości żywności i dobrostan zwierząt, a także wspierające przystosowanie rolników do spełnienia nowych norm unijnych. Równocześnie wprowadzono mechanizm modulacji dla zapewnienia większych środków na rozwój obszarów wiejskich. Zasadniczym elementem nowej WPR, która jest wdrażana od 2005 roku, jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*). Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji (SPS, *Single Payment Scheme*). W efekcie rolnicy uzyskują płatności bezpośrednie coraz słabiej powiązane z poziomem i kierunkiem produkcji, co zwiększa ich rynkowe nastawienie i konkurencyjność. System ten zapewnia promocję rolnictwa zrównoważonego, bardziej zorientowanego na rynek. W efekcie reformy Fischlera do WPR włączono zasadę współzależności (inaczej zasada wzajemnej zgodności *cross-compliance*) [Lebiecka 2007]. Oznacza ona obowiązek przestrzegania minimum środowiskowego i higienicznego jako warunku uzyskania płatności bezpośrednich. Instrument ten został wprowadzony w odpowiedzi na rosnące oczekiwania i postulaty unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności, a tym samym poprawy jakości prowadzenia produkcji rolnej, która jest przez nich subwencjonowana.

We wrześniu 2005 r. została przyjęta kolejna reforma WPR na lata 2007 – 2013 zmierzająca w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich [Polityka... 2006]. Kształt tej polityki wskazuje na dalszą ewolucję w kierunku zmniejszania się znaczenia sektora rolnego jako dominującego we wspólnej polityce rolnej na korzyść szerszego podejścia obejmującego rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo oraz ochronę środowiska. Nastąpiła też istotne uproszczenie sposobu finansowania tej polityki. W 2005 r. podzielono Europejski

⁵ Dokument przedłożony przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Santera Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 r. Ostateczny kształt nadano jej na spotkaniu przywódców krajów członkowskich UE pod koniec marca 1999 r. w Berlinie.

Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, który był źródłem finansowania polityki rolnej UE do roku 2006, na dwa odrębne fundusze: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, realizujący wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie. Fundusze te stanowią część budżetu ogólnego UE i zostały włączone do działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, podczas gdy do końca roku 2006 wydatki na WPR stanowiły odrębną pozycję w budżecie: „wydatki na rolnictwo”. Ta symboliczna zmiana podkreśla wymiar środowiskowy polityki rolnej Unii Europejskiej .

Polityka rolno-środowiskowa Unii Europejskiej z perspektywy Polski

Urynkowienie gospodarki, a następnie wejście Polski do Unii Europejskiej, zmieniły w istotny sposób podejście do kwestii ochrony środowiska. W latach 90. ekorozwój przestał być rozumiany tylko jako problem dotyczący całej gospodarki i rozwiązywany przez państwo. Gospodarka rynkowa przesunęła punkt ciężkości w zakresie rozwiązywania problemów ochrony środowiska w kierunku przedsiębiorstw i gmin (zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”). Nastąpiła reorganizacja systemu wspierania, głównie przez współfinansowanie inicjatyw w zakresie ochrony środowiska, co ma na celu pobudzenie aktywności podmiotów gospodarczych, samorządów, a także organizacji pozarządowych. Racjonalne korzystanie z zasobów środowiska i ich ochrona wymagają bowiem określonych nakładów inwestycyjnych, które z reguły przerastają możliwości finansowe pojedynczych inwestorów.

Polska po wejściu do UE uczestniczy we wspólnej polityce ochrony środowiska. Z jednej strony korzysta ze wsparcia w ramach różnych programów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, z drugiej musi spełnić dość rygorystyczne wymagania środowiskowe UE, dotyczy to także sektora rolnego i obszarów wiejskich. Przegląd programów operacyjnych dostępnych dla Polski w latach 2004-2006 i w nowym okresie finansowania 2007-2013 wskazuje, że każdy z nich, w większym bądź mniejszym stopniu, wspiera przedsięwzięcia proekologiczne. Stan środowiska naturalnego jest bowiem jednym z aspektów jakości życia i kluczowym elementem dla zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego.

Podstawą wsparcia dla Polski z funduszy strukturalnych był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, który określał strategię rozwoju kraju, priorytety i szczegółowe działania. Cel strategiczny dla Polski określony w NPR to „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE, na poziomie regionalnym i krajowym”. W latach 2004-2006 środki unijne dostępne dla Polski w ramach Narodowego Planu Rozwoju kształtowały się na poziomie 12,8 mld euro. Największe znaczenie w zakresie rozwiązywania problemów środowiskowych w Polsce w latach 2004-2006 odegrał Fundusz Spójności, z którego Polska otrzymała ponad 2 mld euro, tj. 16,4% ogółu środków dostępnych w ramach NPR. Natomiast wśród programów operacyjnych na lata 2004-2006 dużą rolę w zakresie działalności proekologicznej, odegrał Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który jednocześnie dysponował największymi środkami finansowymi, bo 23,2% ogólnej alokacji dla Polski. Głównym założeniem ZPORR w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska było przekonanie, że walory środowiska naturalnego są istotnym czynnikiem warunkują-

cym szanse rozwoju regionalnego, a także poprawę poziomu życia mieszkańców. Dlatego założono, że wszystkie podejmowane działania przyczynią się do polepszenia stanu środowiska. Kolejnym programem, w ramach którego można było uzyskać wsparcie na przedsięwzięcia proekologiczne był SPO „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”. Projekty w zakresie ochrony środowiska dotyczyły wsparcie inwestycji w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia środowiskowe w rolnictwie i na obszarach wiejskich, to kluczowe znacznie miały dwa programy: SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO ROL) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. SPO Rolny był jednym z głównych instrumentów przekształceń strukturalnych w rolnictwie w pierwszym okresie po akcesji. Działania proekologiczne realizowane były głównie w ramach Priorytetu 2 „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” (m.in. działania na rzecz poprawy infrastruktury środowiskowej na obszarach wiejskich, przywracanie potencjału produkcji leśnej), na który alokacja wyniosła 24% budżetu SPO ROL na lata 2004-2006. W ramach SPO ROL przedsięwzięcia proekologiczne wspierano także przez działania na rzecz poprawy warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych produkcji, zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko (priorytet „Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie i sektorze żywnościowym”). Budżet SPO ROL to 1 784 mln euro, w tym prawie 67% pochodziło ze środków UE (z Sekcji Orientacji EFOiGR).

Kolejnym programem, w którym znalazły się liczne działania prośrodowiskowe, był Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Celem tego programu było wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz polepszanie kondycji gospodarstw rolnych. Poszczególne działania przyjęte do realizacji w ramach PROW uwzględniają aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe oraz stanowią spójne uzupełnienie realizowanego w ramach funduszy strukturalnych SPO ROL. Na realizację PROW zaprogramowano środki krajowe i unijne w łącznej kwocie ponad 3,6 mld euro (wkład UE 80%). Finansowany był z Sekcji Gwarancji EFOiGR, nie zaliczanej do funduszy strukturalnych. W ramach PROW wdrażanych było 8 działań, z których największe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska miały: wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszary ONW), programy rolnośrodowiskowe oraz zalesienia. Na te działania przeznaczono łącznie około 28% środków PROW, najwięcej na wsparcie obszarów ONW, bo ponad 21% środków PROW [dane z ARiMR]. Program wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW, ang. *LFA, less-favoured areas*) funkcjonuje w UE od 1975 r. Dopłaty do produkcji na obszarach ONW rekompensują podwyższone koszty produkcji rolniczej. Wielkość dopłaty kompensacyjnej uzależniona jest od warunków gospodarowania, wysokości dodatkowych kosztów lub utraconych dochodów ponoszonych w związku z podporządkowaniem działalności rolniczej restrykcjom środowiskowym. Instrument ten sprzyja wyrównywaniu dochodów między gospodarstwami prowadzącymi produkcję rolną w różnych warunkach przyrodniczych. Zaletą tego instrumentu jest wspieranie dóbr niewycenianych przez rynek [Kowalski i Rembisz 2005]. Jego celem jest zapewnienie kontynuacji rolniczego użytkowania ziemi, zachowanie żywotności społeczności wiejskiej i krajobrazu wsi oraz promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania.

Ważnym instrumentem prośrodowiskowym w polityce rolnej UE są także programy rolnośrodowiskowe, wdrażane od 1993 r. Subwencje rolnośrodowiskowe mają na celu wsparcie metod produkcji uwzględniających wymogi środowiska naturalnego i służą po-

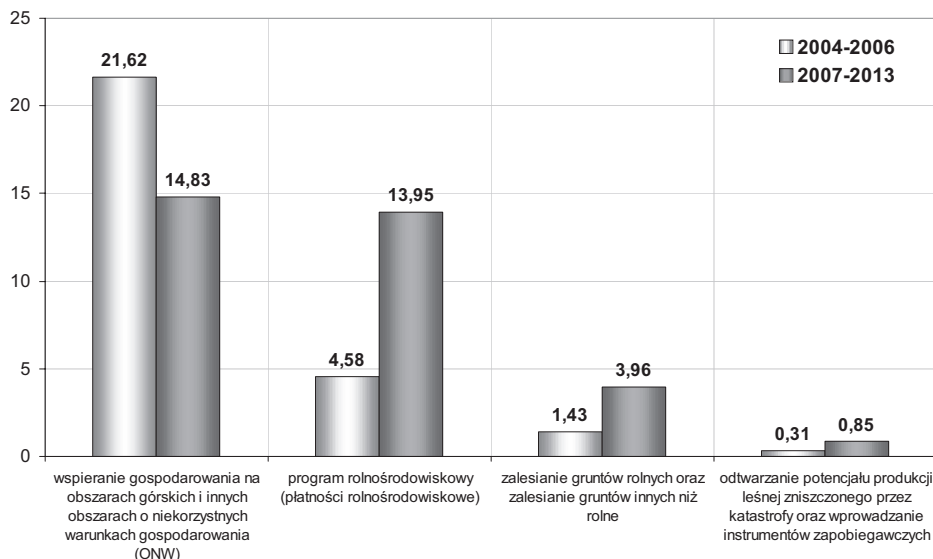
kryciu dodatkowych kosztów, rekompensują utracone dochody i koszt użycia kapitału, który nie przyniósł dochodu, a został wykorzystany do prac na rzecz środowiska naturalnego. Sprzyjają zatem ochronie i utrzymaniu istniejących systemów rolniczych, gospodarowanie w zgodzie ze środowiskiem naturalnym oraz ekstensyfikacji produkcji rolnej [Niewęgłowska 2005]. W grupie instrumentów rolno-środowiskowych dość ważne są też subwencje do zalesiania, które mają na celu podtrzymanie oraz zapewnienie rozwoju ekonomicznych, ekologicznych i socjalnych funkcji lasów na obszarach wiejskich.

W Nowej Perspektywie Finansowej 2007-2013 podstawowymi dokumentami określającymi strategię rozwojową dla Polski są Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO). Cel strategiczny został określony jako „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. [Polska... 2006]. Zarówno cel strategiczny, jak i cele horyzontalne wskazują na pro-modernizacyjny i proefektywnościowy charakter przyjętej strategii rozwoju. Według Nowej Perspektywy Finansowej na realizację polityki spójności w Polsce planuje się przeznaczyć aż 67,3 mld euro (według cen bieżących), tj. około 3,92% uśrednionego PKB w Polsce. Natomiast łączne wydatki (łącznie ze środkami krajowymi publicznymi i prywatnymi) mogą przekroczyć 100 mld euro.

Środki przeznaczone na ochronę środowiska z funduszy UE są zdecydowanie wyższe niż w latach 2004-2006. Alokacja w ramach dwóch kluczowych programów operacyjnych tj. Programu Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnego Programu Operacyjnego ma wynieść około 6 404,8 mln euro. Środki finansowe pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Największym programem operacyjnym w latach 2004-2006 jest PO Infrastruktura i Środowisko, na jego realizację przeznaczono ponad 40% ogółu środków NSRO. Jest to jednocześnie najważniejszy program z punktu widzenia ochrony środowiska. Jego celem jest „podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowania tożsamości kulturowej i rozwijania spójności terytorialnej”. Pozostałe programy NSRO, mimo że nie mają wyraźnych odniesień do środowiska, mogą na jego stan oddziaływać pośrednio, np. poprzez szeroko rozumianą innowacyjność wspieraną przez PO „Innowacyjna Gospodarka” (nowe oszczędne technologie) czy PO „Rozwój Województw Polski Wschodniej” przez wspieranie infrastruktury drogowej (obwodnice, ścieżki rowerowe, ochrona środowiska przed wzmożonym ruchem turystycznym itp.).

Istotną zmianą w stosunku do poprzedniego okresu finansowania jest to, iż polityka rozwoju obszarów wiejskich nie jest już częścią polityki spójności a zatem nie jest wspierana przez programy operacyjne NSRO. Mimo to stanowi ona istotny obszar polityki UE, w którym można dostrzec także problemy środowiskowe. Podstawą wsparcia w tym obszarze jest Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, który powstał z połączenia programów PROW i SPO ROL z lat 2004-2006. Łączna kwota środków przewidzianych na POROW to około 17,2 mld euro, z czego ponad 13,2 mld euro (76,7%) pochodzi z budżetu UE (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Podstawą realizacji założeń strategicznych programu są cztery osie priorytetowe, z których oś 2. „Poprawa stanu środowiska i krajobrazu” związana jest bezpośrednio z przedsięwzięciami proekologicznymi. Są to np. płatności dla obszarów rolnych objętych siecią NATURA 2000, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, zalesianie gruntów rol-

nych. Alokacja na cele środowiskowe wynosi 33,7% ogółu środków POROW [PROW... 2006]. Większość działań jest kontynuacją obszarów wsparcia z poprzedniego okresu finansowania 2004-2006.



Rys. 1. Alokacja środków UE na działania rolno-środowiskowe w Polsce w latach 2004-2006 i w nowym okresie programowania 2007-2013, %

Fig. 1. Allocation of EU's agri-environment funds in Poland in 2004-2006 and 2007-2013, %

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW

Nowa WPR w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, zaplanowana na lata 2007-2013, charakteryzuje się zachowaniem ciągłości co do koncepcji programów wspierających ochronę środowiska. Nastąpiły jedynie niewielkie przesunięcia na poszczególne działania rolno-środowiskowe, mianowicie zaplanowano mniej środków na wsparcie gospodarstw na obszarach ONW, więcej na programy rolnośrodowiskowe i zalesianie gruntów rolnych (rys. 1).

Wnioski

Wejście Polski do UE znacznie podniosło rangę problemów związanych z ochroną środowiska. Dzięki pomocy unijnej możliwe stały się kolejne inwestycje ekologiczne, wspierające realizację koncepcji rozwoju zrównoważonego. Znaczna część środków unijnych kierowana jest na przedsięwzięcia proekologiczne realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Polityka ta od początku lat 90. podlega istotnym zmianom, w coraz większym stopniu odchodzi się od typowej, silnie wspieranej interwencji sektorowej w kierunku mniej protekcyjnej, bardziej prorynkowej polityki zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zmieniły się priorytety i oczekiwania wobec rolnictwa, bardziej istotną kwestią niż produkcja żywności staje się ochrona środowiska, wysoka jakość żywności czy rozwój obszarów wiejskich. Podejście takie harmonizuje ekonomicz-

ne, społeczne i ekologiczne aspekty rozwoju. Obserwujemy zatem przeorientowanie celów WPR w kierunku takiego modelu rolnictwa i takich mechanizmów regulacji, które powodowałyby korzystny wpływ na środowisko naturalne. Wycofywanych i modyfikowanych jest wiele instrumentów, adekwatnie do nowych wyzwań, wprowadzane są nowe, nakierowane w coraz większym stopniu na uniknięcie ryzyka degradacji środowiska oraz zachęcające rolników do dbałości o obszary wiejskie. Działania takie są prowadzone poprzez politykę dochodową (płatności nie powiązane z produkcją, instrument *cross-compliance* wiążący wysokość płatności bezpośrednich m.in. z utrzymaniem ziemi w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z zasadami ochrony środowiska) czy instrumenty z drugiego filaru WPR (działania rolnośrodowiskowe, zalesienia, płatności ONW). Szczególnie rozpowszechnionym działaniem jest wsparcie gospodarstw położonych na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, którego celem jest zapewnienie kontynuacji rolniczego użytkowania ziemi, zachowanie żywotności społeczności wiejskiej oraz promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania. Ważnym instrumentem w polityce rolnej UE są także programy rolnośrodowiskowe, sprzyjające ochronie i utrzymaniu istniejących systemów rolniczych oraz ekstensyfikacji produkcji rolnej.

Polska stając się członkiem UE została objęta mechanizmami WPR, w tym także instrumentami polityki rolno-środowiskowej. Działania proekologiczne w latach 2004-2006 wdrażane były w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz SPO ROL. Alokacja na cele środowiskowe wyniosła około 1/4 ogółu środków tych programów. W nowym okresie finansowania realizowany jest Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (powstał z połączenia programów PROW i SPO ROL z lat 2004-2006). Łączna kwota środków przewidzianych na „nowy” POROW to około 17,2 mld euro, w tym około 34% to alokacja na cele środowiskowe. Większość działań proekologicznych jest kontynuacją obszarów wsparcia z poprzedniego okresu finansowania. Do tej puli środków należy dodać środki skierowane na inne instrumenty polityki strukturalnej, które pośrednio oddziałują na stan środowiska, np. wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, rozwój przetwórstwa, czy wspomaganie przemian struktur rolniczych i wiejskich. Ich wymiar środowiskowy przejawia się w tym, że warunkiem uzyskania wsparcia jest spełnienie odpowiednich wymogów środowiskowych. Warto jeszcze wspomnieć o nowym działaniu, mianowicie wsparciu szkoleń zawodowych dla rolników i leśników w celu wprowadzenia bardziej efektywnych i ekologicznych sposobów gospodarowania.

Literatura

- Ciepielewska M. [1998]: Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa.
- Cymerman R., Hopfer A. [1998]: Gospodarka przestrzenna podstawą zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe AR-T w Olsztynie*, seria *Agricultura*, nr 66.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W. [2001]: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. PWE, Warszawa.
- Kośmicki E. [1996]: Geneza i podstawowe elementy koncepcji trwałego rozwoju. *Gospodarka Narodowa* nr 4.
- Kośmicki E. [1999]: Społeczne aspekty kryzysu ekologicznego współczesnego rolnictwa europejskiego. [W:] *Socjologia i ekonomia ochrony środowiska na wsi i w rolnictwie*. Z. Czaja i E. Kośmicki (red.). Akademia Rolnicza w Poznaniu, Poznań.
- Kowalski A., Rembisz W. [2005]: Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna. IERiGŻ, Warszawa.

- Lebiecka K. [2007]: Regulacje prawne i skutki implementacji zasady wzajemnej zgodności środowiskowej w wybranych krajach Unii Europejskiej. [W:] Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (4), nr 59, J. S. Zegar (red.). IERiGŻ, Warszawa.
- Machowski J. [2003]: Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój. Wydawnictwo Akademickie „ŻAK”, Warszawa.
- Mucha-Leszko B. [2004]: Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych. *Annales UMCS, sectio H*, t. XXXVIII.
- Niewęgłowska G. [2005]: Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego. Studia i Monografie nr 130, IERiGŻ, Warszawa.
- Our Common Future. [1987]. (Raport Brundtland). World Commission on Environment and Development. Oxford i Nowy Jork.
- Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. [2006]. Komisja Europejska, Luksemburg.
- II Polityka Ekologiczna Państwa [2000]. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Polska. Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. [2006]. Dokument zaakceptowany przez RM w dniu 29 listopada 2006 r.
- PROW 2007-2013, projekt W-06/VII/06. [2006]. Maszynopis MRiRW. Warszawa, lipiec 2006.
- Stochlak J., Podolak M. [2006]: Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne. Wyd. UMCS, Lublin.
- Turner S. [2000]: Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa. ADAS Consulting, Warszawa.
- Wigier M. [2004]: Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy. Studia i Monografie nr 124, IERiGŻ, Warszawa.
- Woś A. [1992], Rolnictwo zrównoważone (sustainable agriculture). Podstawowe pojęcia i ich interpretacja. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* nr 1-3.
- Woś A. [1998A]: Priorytety naczelne i branżowe w strategii rozwoju sektora rolno-spożywczego (raport końcowy). Sformułowanie strategii rozwoju. [W:] Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce. FAPA, Warszawa.
- Woś A. [1998B]: Rozwój zrównoważony. [W:] Encyklopedia agrobiznesu. Fundacja Innowacja, Warszawa.