

**Irena Kociszewska, Karol Kociszewski**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA EKOLOGIZACJI POLSKIEGO ROLNICTWA W ASPEKCIE DOSTOSOWAŃ DO CZŁONKOSTWA W UE**

### **1. Ogólna charakterystyka polskiego rolnictwa**

Na początku procesu transformacji (1990 r.) panowało przekonanie, że polskie rolnictwo łatwo się przystosuje do warunków gospodarki wolnorynkowej. Miały temu sprzyjać takie czynniki, jak: 80% własność prywatna w tym dziale gospodarki i korzystne stosunki cenowe, będące skutkiem niskich kosztów i rosnącego popytu na rynku żywności [Orłowski 1996]. Opinie te okazały się nierealne ze względu na ograniczenie konsumpcji globalnej połączone z urealnieniem poziomu cen i liberalizacją handlu zagranicznego, a w konsekwencji z ukształtowaniem się nowego punktu równowagi ogólnej. Popyt na żywność zmalał, co zaowocowało relatywną obniżką cen produktów rolnych i spadkiem dochodów rolników. Udział rolnictwa w PKB zmalał z 12 do 7% w roku 1990. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zatrudnieni w rolnictwie stanowią obecnie ok. 27% ogółu pracujących w gospodarce narodowej, wytwarzają zaś jedynie 4,8% PKB (według bieżących cen rynkowych). 3,7 mln ludzi pracuje w prawie 2 mln gospodarstw indywidualnych, z czego prawie 900 tys. to małe podmioty (poniżej 5 ha), które praktycznie nie uczestniczą w rynku produktów żywnościowych, lecz produkują tylko na własny użytek. Wśród nich ok. 350 tys. ma szansę na modernizację, a tym samym na wejście na rynek (tzw. *semi-substance farms*). Pozostałe gospodarstwa są uznawane za nierozwojowe, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę średni wiek rolników (> 45 r.ż.).

Panuje opinia, że obniżenie tempa wzrostu gospodarczego zostało spowodowane m.in. stanem polskiego rolnictwa, co wynika także z danych GUS dotyczą-

cych zatrudnienia w tym dziale gospodarki. Są one trudne do porównania z danymi dotyczącymi ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Stopa produktywności pracy w rolnictwie wynosi 1/7 wskaźnika dla innych, nierolniczych sektorów (GUS). Świadczy to o niskiej wydajności. Jeżeli dane GUS wyrazi się w cenach światowych, to wydajność rolnictwa osiągnie wartość ok. 10% wskaźnika z nierolniczych branż gospodarki. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt duże zatrudnienie. Biorąc pod uwagę poziom protekcji, który przyczynia się do podniesienia poziomu cen, należy stwierdzić, że realny stosunek – w cenach rynkowych – omawianych wskaźników wyniósłby 13,4%, co nie pozwala na osiągnięcie odpowiedniego poziomu dochodów przez rolników. W krajach Unii Europejskiej wynosi on 30% (Austria, Hiszpania, Niemcy), w niektórych zaś przypadkach nawet 80% (Holandia, Wielka Brytania). Jeśli weźmie się pod uwagę to, że jest tam wyższy poziom bezpośredniego wsparcia dochodów, to jako próg zapewniający możliwy do zaakceptowania stosunek dochodów można uznać 30% wydajności pracy w rolnictwie. Dane GUS sugerują, że Polska jest jeszcze daleko od tego progu [Orłowski 1996, s. 7-9]; jednak sytuacja zmieni się, gdy uwzględni się to, że liczba zatrudnionych w rolnictwie jest przeszacowana. Jeżeli założy się, że realnie zatrudnionych jest 2,5 mln pracowników, to okaże się, że wydajność pracy w stosunku do sektorów nierolniczych przekroczy 25%. Jest to wskaźnik zbliżony do obserwowanego w Austrii (29%). Według szacunków M. Orłowskiego realny stosunek liczby zatrudnionych w rolnictwie do całkowitej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej wynosił w 1998 r. 16% (według GUS 27,3%). Udział rolnictwa w PKB wyniósł – według obliczeń GUS – 4,8% w cenach rynkowych, w cenach światowych zaś 3,5%. W tej sytuacji korekta sposobu pomiaru zatrudnienia w rolnictwie wydaje się konieczna, co obecnie zostało poddane dyskusji.

Wskaźnik wsparcia rolnictwa, tj. PSE<sup>1</sup> wynosił w Polsce 17% [*Potencjalne...* 2000] w 2000 r., a w UE 35%, w Austrii zaś ok. 45%. Jednym z efektów integracji będzie zwiększenie publicznej pomocy dla rolnictwa. Struktura agrarna, średnia wielkość gospodarstwa, metody produkcji i wydajność są w Polsce inne niż w Unii Europejskiej. Z tego więc powodu rolnictwo stanowi jeden z najtrudniejszych obszarów przystosowań do członkostwa. Integracja jest czynnikiem przyspieszającym i wzmacniającym modernizację rolnictwa, jego ekologizacja zaś powinna być jednym z elementów tego procesu. Niezależnie od tego konieczna jest redukcja zatrudnienia do prawie 1,5 mln osób, co będzie efektem ograniczania jawnego i ukrytego bezrobocia. Potrzebne jest również zapewnienie dogodnych warunków do stałego wzrostu wydajności. Polska powinna dostosować regulacje ochrony środowiska do wymogów UE, ku czemu posiada dobre warunki, szczególnie do rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz do realizacji programów rolno-środowiskowych i zalesieniowych. Może to przynieść korzyści nie tylko ekonomiczne, ale i ekologiczne. Będzie się jednak to wiązało również z innymi konsekwencjami,

---

<sup>1</sup> PSE (*producer subsidy estimate*) jest to skala publicznego wsparcia producentów rolnych.

przede wszystkim z wysokimi kosztami wdrażania prawa oraz ze znacznym wysiłkiem organizacyjnym i finansowym, co dotyczy zarówno organów państwowych, jak i społeczeństwa.

## 2. Ekologiczne aspekty wspólnej polityki rolnej

Wspólna polityka rolna (*common agricultural policy* – CAP) jest obecnie reformowana. Zmiany w jej funkcjonowaniu są związane z ekologizacją rolnictwa, która powinna doprowadzić do ograniczenia zagrożeń dla środowiska oraz stymulowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Szkody wynikające z produkcji rolnej, jakie stały się przyczyną ekologicznego kryzysu europejskiego rolnictwa, to przede wszystkim: zanieczyszczenie wód i gleb przez azotany, fosforany i pestycydy, naruszenie integralności naturalnych ekosystemów obszarów wiejskich oraz tradycyjnych krajobrazów, a także wyginięcie wielu roślin i zwierząt. Ich bezpośrednim powodem stało się przechodzenie z ekstensywnych metod produkcji rolnej na intensywne.

W tej sytuacji konieczne okazało się podjęcie dalszych kroków w procesie wdrażania reformy CAP. Propozycje zmian zostały zawarte w tzw. „zielonej księdze” (*green box*), poświęconej perspektywom wspólnej polityki rolnej, zaprezentowanej w 1985 r. Pierwszym istotnym krokiem były zmiany związane z tzw. pakietem Mc Sharry’ego, który zawierał również projekty mające na celu ograniczenie polutogenności rolnictwa [Orłowski 1996]. Należał do nich projekt odłogowania ziemi, który z jednej strony miał na celu ograniczenie zbyt wysokiej produkcji, z drugiej zaś, przyczyniał się proponując zalesianie odłogowanych terenów, do poprawy stanu środowiska i wprowadzania bardziej ekstensywnych metod produkcji. Średnie i duże gospodarstwa rolne były zachęcane do ugorowania ziemi przez przyznawanie rodzaju odszkodowań za straty poniesione w wyniku wprowadzenia tego typu działań [Van Mournik 1998]. W wymiarze prawnym rezultatem reformy było przyjęcie m.in.: Rozporządzenia 2078/92/WE, dotyczącego wdrażania programów rolno-środowiskowych, Rozporządzenia 2080/92/WE, dotyczącego zalesiania gruntów rolnych, i Rozporządzenia 2079/92/WE, dotyczącego wcześniejszych emerytur dla rolników. Są to akty prawne, które określa się jako „środki towarzyszące wspólnej polityce rolnej”.

Dalsze propozycje zmian w CAP zawierała „Agenda 2000” – dokument opublikowany w 1997 r. Dotyczyły one działań w ramach polityki strukturalnej związanych z ochroną środowiska, takich jak: rozwój programu „Rolnictwo – Środowisko”, zalesianie gruntów niskiej jakości czy też pomoc dla producentów w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych. Istotną zmianą w „Agendzie 2000” było zastąpienie Rozporządzenia 2078/92/WE Rozporządzeniem 1257/99/WE, które integruje wcześniejsze „środki towarzyszące” CAP, finansowane z funduszu „Gwarancji i orientacji rolnictwa EAGGF” (*european agriculture guidance and guarantee fund*), oraz programy rozwoju wsi związane z

polityką strukturalną. W ramach Rozporządzenia 1257/99/WE wprowadzono także inne działania związane z ochroną środowiska, a mianowicie: wspieranie rolnictwa na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania (*less favourite areas* – LFA), czyli głównie na terenach górskich, oraz wspieranie proekologicznych działań w gospodarstwach rolnych, które znajdują się na terenach przyrodniczo cennych, zaliczonych do sieci NATURA 2000. Zmiany związane z reformą Mc Sharry’ego i rozwinięte w ramach Agendy 2000 spowodowały rozpoczęcie transformacji CAP w CARPE (*common agricultural and rural policy for Europe*). Rozporządzenie 1257/99/WE jest najważniejszym elementem CARPE, który dotyczy ochrony środowiska. Istotę regulacji stanowi stymulowanie stosowania Kodeksu dobrej praktyki rolniczej oraz dodatkowych działań ochrony środowiska.

Programy ochrony środowiska w rolnictwie, do których realizacji zobowiązuje Rozporządzenie, polegają na rekompensowaniu rolnikom straty dochodów, dodatkowo poniesionych kosztów (w wyniku rezygnacji z intensywnych polutogennych metod produkcji), a czasem także na stosowaniu drobnej dodatkowej zachęty ekonomicznej wobec rolników, którzy w swoich gospodarstwach zobowiążą się do określonych działań na rzecz ochrony środowiska lub krajobrazu. Narodowe i regionalne wieloletnie programy mają na celu użycie praktyk rolnych, które redukują polutogenność rolnictwa, co w połączeniu ze zmniejszeniem wolumenu produkcji może się przyczynić do lepszego zbilansowania rynku produktów rolnych, proekologicznej ekstensyfikacji produkcji rolnej, wykorzystania terenów rolnych, kompatybilnego z ochroną i polepszeniem środowiska naturalnego wsi, zachowania walorów krajobrazu, naturalnych zasobów, gleby i różnorodności genetycznej (zamiany terenów uprawnych na ekstensywne użytki zielone). W ramach programów znajdują się także działania związane z konserwacją porzuconych gruntów rolnych i lasów, co jest konieczne nie tylko ze względów środowiskowych (eliminacji różnorodnych zagrożeń), ale także w celu zapobieżenia niebezpieczeństwom związanym z depopulacją obszarów wiejskich. Propagują one również długoterminowe zaprzestanie uprawy roli ze względu na powody środowiskowe, zarządzanie terenami dla publicznego udziału społeczeństwa w celach rekreacyjnych oraz edukację i szkolenia dla rolników na temat sposobów produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i terenów wiejskich.

Współfinansowanie płatności dokonywanych w ramach realizacji programu z budżetu rolnego UE, które na obszarach zakwalifikowanych do tzw. celu 1 (funduszy strukturalnych) wynosi 75%, a na pozostałych obszarach 50%, pochodzi z Sekcji Gwarancji EAGGF. Unia Europejska nie uczestniczy w kosztach administracyjnych realizacji programów. W 1998 r. wydatki na programy rolno-środowiskowe stanowiły 4% budżetu rolnego – 1,727 mln euro<sup>2</sup>. Do połowy 1997 r. podpisano z rolnikami 1,35 mln umów, obejmując tym samym 17%

---

<sup>2</sup> Aby zaprezentować poziom płatności związanych z regulacją, podajemy dane dotyczące Hiszpanii, kraju zbliżonego do Polski pod względem powierzchni i liczby ludności.

wszystkich gospodarstw rolnych UE. Umowy dotyczyły 22,3 mln hektarów, co stanowi 17% użytków rolnych UE (np. w Hiszpanii 6%). Średnia płatność na 1 ha użytków rolnych objętych programem ochrony środowiska wynosi 117 ecu w całej UE (np. 81 ecu/ha w Hiszpanii).

Inne regulacje prawne związane z ekologizacją rolnictwa to: Rozporządzenie Rady EWG 2092/91 z 24 czerwca 1991 r. w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz oznakowania jego produktów i środków spożywczych, Dyrektywa 86/278/EEC w sprawie ochrony środowiska, szczególnie gleb, przy stosowaniu osadów ściekowych w rolnictwie, Dyrektywa 91/676/EEC dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami przez azotany ze źródeł rolniczych, Dyrektywa 91/414/EEC o środkach ochrony roślin (pestycydach). Realizacja programów rolno-środowiskowych ma pomóc w zastosowaniu norm i wdrażaniu działań, które one przewidują. Dotyczy to przede wszystkim Dyrektywy 91/676/EEC („azotanowej”), która zawiera normy dotyczące ilości i zasad stosowania nawozów i przewiduje konieczność przestrzegania kodeksu dobrych praktyk rolniczych na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (*environmently sensitive areas* – ESA-s). Oprócz tego wymaga wyznaczenia tego rodzaju terenów w państwach członkowskich.

### **3. Ekonomiczne uwarunkowania dostosowania ochrony środowiska w rolnictwie do członkostwa w UE**

Polska jako państwo wstępujące do UE, a co się z tm wiąże – rozpoczynające swoje uczestnictwo w CAP, bierze pod uwagę potencjalne korzyści z przyjęcia tej polityki oraz z uczestnictwa w funduszach strukturalnych. Polska jako kraj przystępujący do UE powinna uwzględnić kierunki rozwoju polityki rozwoju obszarów wiejskich tej organizacji. Jest to jeden z warunków wdrażania procesu integracji. Specyfika polskiego rolnictwa, szczególnie zaś rozdrobniona struktura gospodarstw opartych na tradycyjnym modelu rodzinnym, oraz występowanie wielu terenów o niskim skażeniu środowiska, połączone z powszechnym stosowaniem ekstensywnych metod produkcji, są podstawą do podjęcia działań w kierunku ekologizacji rolnictwa i rozwoju rolnictwa ekologicznego. W aspekcie poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych w perspektywie długookresowej należy podkreślić, że instrumenty 2 filaru CAP będą bardziej skuteczne niż płatności bezpośrednie [Guba 2001]. Mogą się przyczynić do wykorzystania potencjału polskiego rolnictwa – wysokiej jakości naturalnej żywności, która w dużej mierze jest zbliżona do produktów ekologicznych, dzięki czemu ma szansę wejścia na europejski rynek zdrowej żywności. W ten sposób można rozwiązać wiele problemów społeczno-gospodarczych. Pojawienie się problemów związanych z chorobami zwierząt hodowlanych, szczególnie BSE, wynika w dużej mierze z powszechnie stosowanych intensywnych metod produkcji, w związku z czym można się spodziewać nie tylko większego zapotrzebowania na

żywność ekologiczną, ale i nacisku politycznego na dalsze wzmocnienie tendencji proekologicznych reformy polityki rolnej. Stwarza to pewne możliwości proekologicznego rozwoju polskiego rolnictwa.

Obecnie wiadomo już, że w pierwszym okresie członkostwa rolnicy nowo przyjętych państw nie będą mieli takiego samego dostępu do płatności polityki rolnej jak inne państwa członkowskie. Oznacza to, że poziom płatności bezpośrednich może w latach 2004–2006 osiągnąć poziom – odpowiednio – 55%, 60% i 65% subwencji przysługujących rolnikom obecnych państw członkowskich. Przyjęcie tego rozwiązania wprawdzie przyczyni się do poprawy sytuacji materialnej gospodarstw w krótkim okresie, jednak oddała perspektywę zintensyfikowania restrukturyzacji polskiej wsi, w tym również wdrażania w szerszym zakresie „ekologicznych” środków towarzyszących. Zmniejsza się tym samym możliwość zastosowania instrumentów przyczyniających się do poprawy sytuacji gospodarczej w perspektywie długookresowej. Ostatecznie na realizację wszystkich instrumentów towarzyszących przewidziano 2,5 mld euro wraz z wkładem krajowym. Wysokość związanego z nimi wsparcia została ograniczona, w porównaniu z pierwotną propozycją finansowania rozszerzenia w latach 2004–2006 [Communication 2002] o prawie 0,5 mld euro. Ponadto można stwierdzić, że krótkookresowy interes ekonomiczny był sprzeczny z celami ekologicznymi [Kociszewski 2002]. Jednym z argumentów, prezentowanych w związku z wyborem tego kierunku wykorzystania środków unijnych, był brak odpowiedniego przygotowania polskiej administracji do pełnego wykorzystania „trudniejszych” środków w ramach programów rozwoju wsi. Dotyczy to przede wszystkim Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Można wprawdzie uznać, że w ten sposób zwiększają się możliwości absorpcji środków unijnych, lecz również w tym przypadku jest to polityka krótkowzroczna. W ten sposób akceptuje się sytuację, w której agenda rządowa, pochłaniająca znaczące środki, nie przygotowuje się w efektywny sposób do funkcji, którą ma pełnić po akcesji. Świadczą o tym trudności we wdrażaniu programu SAPARD i nieprawidłowości w procesie konstruowania systemu IACS, który jest konieczny do absorpcji unijnej pomocy. W świetle przewidywanej reformy CAP, w której prawdopodobnie większy nacisk zostanie położony na program rozwoju wsi, zdolność polskich instytucji do wykorzystania wsparcia w ramach tej polityki nie będzie się poprawiać. Świadczy to o tym, że polskie władze nie traktują środków unijnych w taki sposób, jak to się dzieje w UE, gdzie przeznaczają się je na 17% użytków rolnych. Opóźnienia w przygotowywaniu się ARiMR do pełnienia funkcji agencji płatniczej i wdrożeniowej CAP nie przyczyniają się do poprawy sytuacji naszego kraju jako odbiorcy funduszy unijnych. Stąd też są formułowane w Unii opinie mówiące, że płatności przewidywane dla Polski (początkowo dużo mniejsze niż dla obecnych członków) nie będą w wyniku nieprzystosowania administracji w całości zagospodarowane.

Przygotowanie i wdrożenie omawianych instrumentów w latach 2004–2006 ma nastąpić poprzez realizację Planu rozwoju obszarów wiejskich (PROW).

PROW jest dokumentem operacyjnym, określającym cele, priorytety i zasady wspierania przemian strukturalnych w rolnictwie oraz wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W założeniu, powinien on być w określony sposób spójny z innymi programami strukturalnymi, w tym zwłaszcza ze SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”<sup>3</sup>, realizującym zadania Narodowego planu rozwoju w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich. MRiRW przygotowało Plan rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/99 i Rozporządzeniem Komisji (WE) 445/2002 [Plan rozwoju 2003]. Na realizację programów rolno-środowiskowych i zalesienia gruntów rolnych zaplanowano wydatkowanie w sumie ok. 356,5 mln euro w latach 2004–2006 (285 mln euro z EAGGF), w tym 79 mln euro na zalesienia i 277,5 mln euro na realizację programu rolno-środowiskowego. Wielkość obszaru, który miałby być objęty programami rolno-środowiskowymi, to ok. 1 mln ha, czyli około 5,3% użytków rolnych. Zakres programu jest ogólnokrajowy, jednak wyróżnione zostały niektóre obszary przyrodniczo wrażliwe, takie jak: Dolina Biebrzy i Narwi, Ujście Warty, Dolina Baryczy, Karpaty Wschodnie. Niezależnie od tych instrumentów, znacznie większe środki planuje się przeznaczyć na wsparcie obszarów LFA (ok. 1,1 mld euro w latach 2004–2006). Obejmą one 56% użytków rolnych w Polsce, ale dotyczą rolnictwa konwencjonalnego, z zachowaniem podstawowych standardów ochrony środowiska (Kodeksu dobrej praktyki rolniczej), a nie stymulowania dodatkowych „usług” ekologicznych. Założenia PROW można uznać za właściwe, chociaż jednym z jego mankamentów jest brak konkretnych planów odnośnie do sieci NATURA 2000, co dotyczy również SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Największym problemem jest jednak praktyczna realizacja założonego planu.

Instrumenty wsparcia modernizacji i dywersyfikacji gospodarstw rolnych i „środki towarzyszące” będą miały duże znaczenie w wymiarze społecznym, przyczynią się bowiem do poprawy stanu środowiska i warunków cywilizacyjno-bytowych, tworzenia pozarolniczych miejsc pracy oraz stymulowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. W tym aspekcie umożliwią więc pozostanie części społeczności na obszarach wiejskich, pomimo przewidywanego i potrzebnego spadku zatrudnienia w rolnictwie. Ze względu na to, że w miastach również występuje wysoka stopa bezrobocia, nie można liczyć tylko na migrację ludności ze wsi do miast. Ponadto wyludnienie obszarów wiejskich może być niekorzystne dla środowiska (brak konserwacji gruntów porzuconych i ich dewastacja). Stan i sposób przygotowań do realizacji programów rolno-środowiskowych świadczą o tym, że czynniki te są w niedostatecznym stopniu dostrzeżone przez polskie władze.

---

<sup>3</sup> PROW i SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” mają te same cele główne.

#### 4. Ekologiczne aspekty dostosowania prawa i instytucji

Polska musi spełnić wiele warunków dotyczących przystosowania do systemu politycznego, gospodarczego i prawnego Unii, w tym do ustawodawstwa ochrony środowiska [Kociszewska, Kociszewski 2003]. Szczególne znaczenie ma adaptacja prawa wspólnotowego *acquis communautaire*, które narzuca bardzo wysokie standardy zdrowotne i jakościowe produktom wytwarzanym na obszarze Wspólnoty bądź sprowadzanym na jej obszar. Przyszła konfrontacja wymusi poprawę konkurencyjności polskich produktów, w związku z czym trzeba już teraz przygotować się do niej. Decyzja o przystąpieniu do UE, a następnie o przeprowadzeniu procesu dostosowawczego, jest silnym bodźcem do unowocześnienia polskiej gospodarki i zbliżenia jej do wysokich standardów systemowych obowiązujących w Unii. Dotyczy to w dużej mierze rolnictwa, będącego działem gospodarki, którego zasady funkcjonowania odbiegają w znacznym stopniu od rolnictwa UE – szczególnie jeśli chodzi o regulacje ochrony środowiska. Istotny jest także rozwój edukacji. Niski poziom wykształcenia i wiedzy agrotechnicznej większości producentów rolnych może się okazać ważną barierą w adaptacji polskiego rolnictwa do wymogów wspólnego rynku rolnego. Stąd niezwykle ważne staje się wspieranie rozwoju szkolnictwa, systemu doradztwa, szkoleń i edukacji (w tym również metod produkcji zgodnych z wymogami ochrony środowiska) oraz nabywanie podstawowej wiedzy ekonomiczno-finansowej w zakresie rachunkowości rolnej. Wiedza ta jest zasadniczym warunkiem korzystania z różnych funduszy unijnych, wspierających przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

W tej sytuacji luka integracyjna w ochronie środowiska powinna być w rolnictwie jak najszybciej zniwelowana, koszty zaś bezpośrednio z tym związane można uznać za nakład, który w niedalekiej przyszłości może przynieść duże korzyści, szczególnie szybki udział w funduszach strukturalnych i płatnościach związanych z programami rolno-środowiskowymi. W tym celu należałoby jednak wprowadzić nowe akty prawne lub nowelizować już istniejące [Kociszewski 2002].

Stan obecny regulacji i instytucji ochrony środowiska w rolnictwie wskazuje na silną rozbieżność, która implikuje pilną konieczność dalszych działań dostosowawczych. Niedostosowanie polskich instytucji, które wynika z początkowego stadium ich rozwoju, stanowi istotną barierę rozwoju tego typu rolnictwa, co jest wysoce niekorzystne, zważywszy, że znaczna część terenów uprawnych w Polsce nadaje się do prowadzenia produkcji ekologicznej ze względu na sprzyjające uwarunkowania (struktura gospodarstw, metody produkcji, zasoby siły roboczej, relatywnie niskie skażenie środowiska na znacznej części obszarów) [Łuczka-Bakuła 1999]. O konieczności działań dostosowawczych mówi szczególnie Rozporządzenie (2078/92) z czerwca 1992 r. o metodach produkcji rolniczej zgodnej z wymaganiami ochrony środowiska i ochrony krajobrazu (zastąpione później Rozporząd-



dzeniem 1257/99/WE). Nie istnieją w Polsce instrumenty prawne ani administracyjne regulujące wdrażanie zasad ekologizacji rolnictwa w połączeniu z realizacją podstawowych założeń polityki rolnej. W niektórych dokumentach rządowych można wyróżnić zapisy odpowiadające swoim charakterem niektórym zapisom Regulacji 2078/92 (np. w Programie rządu z czerwca 1994 r., Strategii rozwoju rolnictwa do roku 2010, opracowanej przez Ministerstwo Rolnictwa w 1996 r., Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z 1998 r.). Oprócz tego na niektórych obszarach są zaplanowane programy pilotowe, współfinansowane przez UE, w ramach programów PHARE i SAPARD.

Wdrożenie odpowiednika Rozporządzenia 1257/99/WE – ustawy o realizacji programów rolno-środowiskowych – nastąpi z dniem akcesji. Wprowadzenie odpowiednika Rozporządzenia 2078/92 i związane z tym przygotowanie formalnych warunków do jego funkcjonowania w Polsce pozwoliłyby na szybsze i szersze korzystanie z funduszy strukturalnych UE, co w znacznym stopniu zredukowałoby koszty, jakie Polska musi ponieść w celu spełnienia standardów UE w zakresie ochrony środowiska. Dzięki temu część kosztów, szacowanych na 3 mld euro, niezbędnych do poniesienia w celu ekologizacji rolnictwa, będzie mogła być współfinansowana ze środków Unii. Obniżyłoby to wydatki związane z procesem dostosowawczym zarówno w rolnictwie, jak i w ochronie środowiska. Poza tym regulacja ta wyraźnie wskazuje na propagowanie ekstensywnych, ale przyjaznych ekologicznie metod produkcji, takie zaś właśnie są najczęściej stosowane w Polsce. Wprowadzenie w życie zasad zawartych w „Kodeksie dobrej praktyki rolniczej” przyczyniłoby się do ograniczenia niekorzystnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne.

Ze względu na ekstensywny model polskiego rolnictwa, wdrożenie programów rolno-środowiskowych nie powinno sprawiać większych trudności (poza dostosowaniem administracji). Na większości terenów zauważa się niski stopień nawożenia i koncentracji hodowli. Problemem jest duża liczba gospodarstw i wielkość obszaru użytków rolnych. Z tego powodu Komisja wymaga ograniczenia zanieczyszczeń wód, szczególnie azotanami i fosforanami. Dane dotyczące zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego znajdują się w tabeli 1.

Dane dowodzą, że zużycie nawozów jest stosunkowo niskie, czego powodem jest niedoinwestowanie gospodarstw. Dyrektywa azotanowa dopuszcza zużycie 170 kg azotu na 1 ha. Pod względem koncentracji hodowli Polska zajmuje mniej więcej środkowe miejsce wśród innych państw, jednak istnieją obszary, gdzie koncentracja ta jest zbyt duża. W terminologii stosowanej przez Komisję Helsińską określa się je jako *hot spoty*, czyli miejsce, gdzie sytuacja jest niekorzystna i wymaga szybkich rozwiązań. Hot spotami rolniczymi są obszary, z których następuje intensywny spływ biogenów, czyli związków fosforu i azotu, co ma niekorzystny wpływ na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego [Brzozowski 2001]. Duże znaczenie ma w tym wypadku produkcja zwierząt, których największa obsada – ok. 5 mln sztuk dużych (60% obsady całego kraju) – występuje na

powierzchni ok. 8766 tys. ha u.r. (47,5% powierzchni użytków rolnych całego kraju). Dotyczy to województw: wielkopolskiego, podlaskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, łódzkiego i mazowieckiego. W tych regionach średni wskaźnik obsady zwierząt wynosi około 0,6 sztuki dużej na 1 ha u.r., ale dochodzi do 0,73 sztuki dużej/ha u.r. w b. woj. leszczyńskim. Na tych obszarach znajduje się najwięcej *hot spotów*, czyli miejsc, które potencjalnie mogą zostać włączone do stref wrażliwych w ramach polityki ograniczania odrolniczych zanieczyszczeń azotanami (w nawiązaniu do implementacji dyrektywy azotanowej). Należałoby więc wyznaczyć strefy wrażliwe na zanieczyszczenia (ESA-s) i wprowadzić programy rolno-środowiskowe.

Tabela 1. Zużycie nawozów mineralnych i ładunki zanieczyszczeń oraz obsada zwierząt hodowlanych w państwach leżących w rejonie Morza Bałtyckiego (1999)

Państwo	Azot		Fosfor		Koncentracja hodowli (w j.s.d./ha u.r.)*
	zużycie (w kg/ha u.r.)	wielkość emisji (w tys. ton rocznie)	zużycie nawozów (w kg/ha u.r.)	wielkość emisji (w tys. ton rocznie)	
Polska	70	206	10	13,8	0,45
Szwecja	75	125	7	4,1	0,42
Rosja	5	80	3	6,8	0,22
Dania	110	65	9	2	1,05
Estonia	17	40	17	0,9	0,27
Litwa	10	30	4	1	0,3
Niemcy	150	15	14	0,3	1,0

\* j.s.d. – jedna sztuka duża (jednostka pomiaru koncentracji hodowli), u.r. – użytki rolne.

Źródło: Bałtycka Agenda 21 – An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic 21, Nyborg, June 22-23 1998.

Realizacja tych programów ma szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów zagrożonych erozją gleby. Jest to problem specyficzny dla Polski, w związku z czym w procesie negocjacyjnym strona polska powinna zwrócić na to uwagę i wystąpić o włączenie działań zapobiegających erozji do programów rolno-środowiskowych oraz o przyznanie odpowiednich płatności. W Polsce znaczna część gleb (28,5%) jest zagrożona powierzchniową erozją wodną, z czego 3,7% podlega silnej erozji (niszczy ona poziom orno-próchniczy gleb), 11,0% – średniej, a 13,8% – słabej [Ochrona... 2000]. Erozja powierzchniowa obejmuje 30,4% powierzchni b. woj. krośnieńskiego, 29,5% b. bielskiego, 21,1% b. nowosądeckiego i 28,2 b. krakowskiego [Ochrona... 2001]. Natomiast 27,6% powierzchni jest zagrożone erozją wietrzną, z czego 17,3% – słabą, 9,3% – średnią, a 1% – silną erozją wietrzną [Ochrona... 2001]. Najbardziej zagrożone są obszary w b. województwach: sieradzkim, konińskim i skierniewickim – odpowiednio 9,6%, 7,2% i 5,7% powierzchni.

Z kolei na obszarach, gdzie stopień zanieczyszczenia jest niski, istnieją szczególnie korzystne warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego. Dane z lat 1990–1999, prezentowane przez Ministerstwo Środowiska w stanowisku negocjacyjnym odnośnie do implementacji dyrektywy azotanowej, wskazują, że 97,6% wód powierzchniowych i 75,8% wód podziemnych charakteryzuje się niższym niż  $25 \text{ mg NO}_3/\text{dm}^3$  stężeniem azotanów oraz że odpowiednio 2,0% i 9,4% ma stężenie w zakresie  $25\text{--}50 \text{ mg NO}_3/\text{dm}^3$ . Stężenie powyżej  $50 \text{ mg NO}_3/\text{dm}^3$ , czyli przekraczające unijną normę, dotyczy 0,4% wód powierzchniowych i 14,8% wód podziemnych, należy jednak pamiętać, że duży wpływ na to miały zrzuty ścieków komunalnych oraz zanieczyszczenia punktowe związane z sanitacją gospodarstw. Ustalono przy tym, że potencjalne stężenia azotanów w wodach powierzchniowych, pochodzące z działalności rolniczej, nie przekraczają  $10 \text{ mg NO}_3/\text{dm}^3$ , a w wodach podziemnych wynoszą ok.  $10\text{--}20 \text{ mg NO}_3/\text{dm}^3$  [Obszar... 2001].

Obecnie istnieją w Polsce trzy ustawy dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniami przez azotany pochodzenia rolniczego – odpowiedniki Dyrektywy 91/676/EEC, dotyczącej ochrony wód przed azotanami pochodzącymi z rolnictwa. Są to: nowa Ustawa „Prawo wodne”, nowa Ustawa o ochronie środowiska i Ustawa o nawozach i nawożeniu. Poza tym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadziło Kodeks dobrej praktyki rolniczej, ale nie ma on mocy wiążącej. Polskie regulacje prawne, które dotyczą zanieczyszczeń azotanowych, są dostosowane do wymogów Unii Europejskiej, ale wytyczają tylko podstawowe ramy działań, w związku z czym powinny zostać uzupełnione paktami wykonawczymi.

W kwestii implementacji Dyrektywy 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, szczególnie gleb, przy stosowaniu osadów ściekowych w rolnictwie sytuacja jest mniej złożona. Znaczną część jej wymogów przedstawia Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z 11 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków, jakie muszą być spełnione przy wykorzystaniu osadów ściekowych na cele nieprzemysłowe. Pełna zgodność regulacji polskich i unijnych w tym zakresie ma zostać osiągnięta po przyjęciu właściwych rozporządzeń wykonawczych do nowej ustawy o odpadach.

## 5. Wnioski

Istnieją luki w programach rolno-środowiskowych, czyli w najważniejszym instrumencie ekologizacji. W tej sytuacji nie ma możliwości wyboru odpowiedniej strategii. Wdrażanie regulacji dotyczących ochrony przed zanieczyszczeniami azotanowymi w praktyce jest bardzo kosztowne. Podstawowym kierunkiem działań powinno być jak najszersze wdrażanie programów rolno-środowiskowych, tak aby możliwe było pełne wykorzystanie środków z sekcji gwarancji funduszu EAGGF. W tym celu niezbędne jest jak najszybsze wprowadzenie ustawy o realizacji programów rolno-środowiskowych, zwiększenie obszaru ich wdrażania w ramach programu SAPARD i przygotowanie struktur odpowiednich instytucji –

przede wszystkim Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – do pełnienia określonych funkcji. Poza tym, należy rozwijać wsparcie państwa dla rolnictwa ekologicznego, które w Unii Europejskiej również jest objęte płatnościami rolno-środowiskowymi. Istnieje potrzeba poprawy organizacji rolnictwa tego typu oraz promocji i dystrybucji jego produkcji – stymulowania rozwoju rynku żywności ekologicznej, na którą jest znaczne zapotrzebowanie. Popyt na zdrową żywność wykazuje tendencję rosnącą zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej.

## Literatura

- Brzozowski J., *Propozycja wyodrębnienia w ramach polskich hot-spotów rolniczych Programu Bałtyckiego mniejszych jednostek (hot-spotów)*, Praca wykonana na zlecenie Sekretariatu ds. Konwencji Helsińskiej w Gdańsku, Warszawa, kwiecień 2001.
- Ciamaga L., Latoszek E., Michałowska-Gorywoda K., Oręziak L., Teichmann E., *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 1998.
- Ciepielewska M., *Kierunki rozwoju wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] *Polskie rolnictwo a Unia Europejska*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998.
- Communication from the Commission. Information Note-Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations. Commission of the European Communities. Brussels, 30.1.2002 SEC (2002) 102 final.
- Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań UE. Koszty i strategia*, red. B. Fiedor, Wrocław–Białystok 1999–2000.
- Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. Issues paper, Commission of the European Communities. Brussels, 30. 1. 2002 SEC (2002) 95 final.
- Kenny I., *Precis of the Payments Scheme and Calendar of Payments Rural Business Unit*, Aberdeen 1994.
- Kociszewski K., Kociszewska I., *Areas of Necessary Adjustments to EU Requirements Concerning Environmental Protection in Polish Agriculture*, „Argumenta Oeconomica” 2001 nr 2.
- Kociszewska I., Kociszewski K., *Polityka ekologiczna w rolnictwie Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Materiały konferencyjne „Świat – Europa – Dolny Śląsk – wyzwania milenijne”, Wrocław 28-30 listopada 2000, AE, Wrocław 2002.
- Kociszewski K., *Ochrona środowiska w rolnictwie w świetle ewolucji wspólnej polityki rolnej i polityki ekologicznej Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2002.
- Łuczka-Bakuła W., *Skutki niedostosowania polskich regulacji prawno-instytucjonalnych w rolnictwie ekologicznym do standardów UE*, Materiały konferencji naukowej w Zagórz 5-7.12.1997 r., zorganizowanej przez Akademię Ekonomiczną we Wrocławiu, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 24, Wrocław–Opole 1999.
- Obszar negocjacyjny środowisko. Plan implementacyjny Dyrektywy 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r., dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, luty 2001.
- Ochrona środowiska 2000. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2000.
- Ochrona środowiska 2000. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2001.

- Orłowski W.M., *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowa do UE*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, zeszyt 234, Warszawa 1996.
- Orłowski W.M., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w długim okresie*, Materiały konferencyjne „Modelowanie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006 (drugi projekt), MriRW, Warszawa, marzec 2003.
- Potencjalne skutki integracji z Unią Europejską dla sektora rolnego w Polsce*, SAEPR-FAPA, Warszawa, marzec 2000.
- Radecki W., *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Wyd. Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Zielonej Górze, Zielona Góra 1996.
- Sołtysiak U., *Atestacja i oznakowanie produkcji i gospodarstw ekologicznych w Polsce na tle sytuacji w Europie*, [w:] Radecki A., Bednarek A., Zawadzki B., Łabętowicz J., (red.), *Ekologiczne i integrowane rolnictwo w Polsce. Raport z badań*. Wyd. Fundacji Rozwoju SGGW, Warszawa 1995.
- Van Mourmnik M., *Wspólna polityka rolna: historia, zasady funkcjonowania, reformy*, [w:] *Zasady wspólnej polityki rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, red. M. Brzóska, Łódź 1998.
- Zdanowicz A., *Środki towarzyszące wspólnej polityki rolnej UE*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 1998 nr 1.

## THE ECONOMIC CONDITIONS OF POLISH AGRICULTURE ECOLOGIZATION IN THE ASPECT OF ADJUSTMENTS TO MEMBERSHIP IN EU

### Summary

In the context of integration process, environment protection in agriculture is one of many areas of necessary adjustments to EU requirements. There are good conditions in Poland to introduce EU legal regulations (the structure of farmland, the size of average farm, methods of production) – especially organic farming, agri-environment and afforestation measures. It could result in both economic and ecologic profits. Polish legal regulation (except agri-environment measures and executive enactments) is almost adjusted to EU requirements, but there is no proper strategy to accomplish the regulation in practice – it is very expensive. The directions of the adjustments should be an introduction of agri-environment programs in a wide range what would enable the participation in Guarantee and Guidance Section of EAGGF fund and the multifunctional development of rural areas.