

Władysława Łuczka-Bakuła

Akademia Rolnicza w Poznaniu

EWOLUCJA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UKIERUNKOWANEJ NA ZRÓWNOWAŻONE ROLNICTWO

1. Wprowadzenie

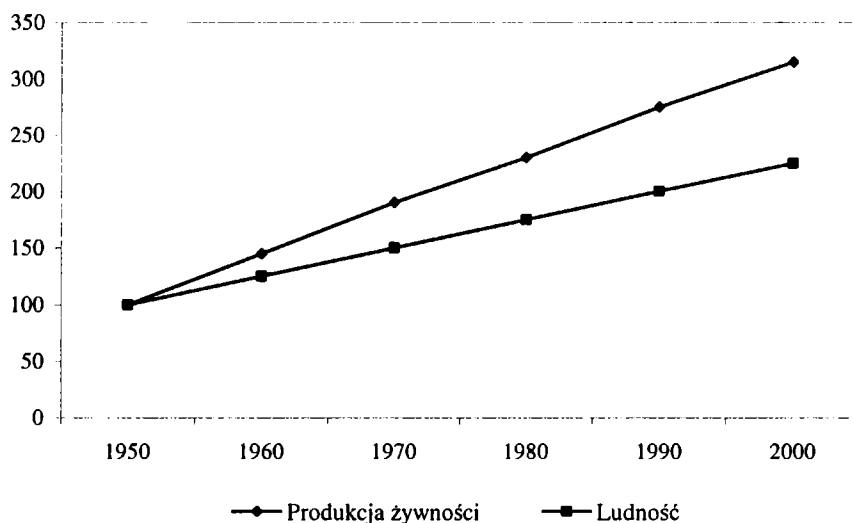
Pomiędzy rolnictwem a środowiskiem zachodzą zróżnicowane relacje, o zmieniających się w czasie efektach. Jakkolwiek znaczenie rolnictwa z punktu widzenia udziału w PKB i zatrudnieniu maleje, to jednak odgrywa ono kluczową rolę w tworzeniu jakości żywności i środowiska. W stosunku do środowiska przyrodniczego rolnictwo występuje w podwójnej roli: z jednej strony jest użytkownikiem zasobów, a z drugiej generuje korzyści środowiskowe poprzez zachowanie ich żywotności. W krajach OECD udział rolnictwa jako użytkownika wody wynosi 45%, natomiast ziemi – 40%. Jego relacje ze środowiskiem są uwarunkowane polityką rolną i środowiskową – ich celami, środkami, instrumentami oraz stopniem integracji. Brak owej integracji był w II połowie XX w. podstawową przyczyną generowania przez działalność rolniczą coraz mniejszych korzyści środowiskowych.

2. Związki rolnictwa ze środowiskiem

Z istoty i charakteru działalności rolniczej, opartej na specyficznym czynniku produkcji, jakim jest ziemia, wynikają określone konsekwencje środowiskowe, których ocena wymaga odwołania się do szerszych uwarunkowań ekonomicznych i społecznych. Przede wszystkim należy odwołać się do jednego z ważniejszych celów postawionych przed rolnictwem II połowy XX w., zwłaszcza zachodnioeuropejskim, jakim była konieczność zapewnienia samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego, czego wyrazem było m.in. wprowadzenie przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą wspólnej polityki rolnej. Jednym z głównych celów tej polityki zawartych w art. 39 Traktatu Rzymskiego był wzrost produktywności poprzez promowanie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czyn-

ników produkcji oraz zapewnienie żywności o odpowiednio niskich cenach. Przypisując tym celom priorytetowe znaczenie, uznano wówczas, że ich osiągnięcie wymaga wykorzystania takich metod produkcji, które charakteryzują się wysoką efektywnością ekonomiczną.

Wzrost produktywności rolnictwa krajów OECD owocował wielorakimi korzyściami ekonomicznymi i społecznymi. Po pierwsze, nastąpił szybszy wzrost produkcji żywności niż liczby ludności, co stanowiło ekonomiczną podstawę zaspokojenia potrzeb żywnościowych i bezpieczeństwa żywnościowego (rys. 1). Wzrost produkcji żywności dokonał się głównie na skutek zwiększenia produktywności, a nie urolniczenia ziemi. Powierzchnia ziemi przeznaczanej na cele rolnicze w latach 1961-1999 wzrosła na świecie o 9% (z 4 490 920 000 ha do 4 961 289 000), gdy tymczasem liczba ludności się podwoiła.

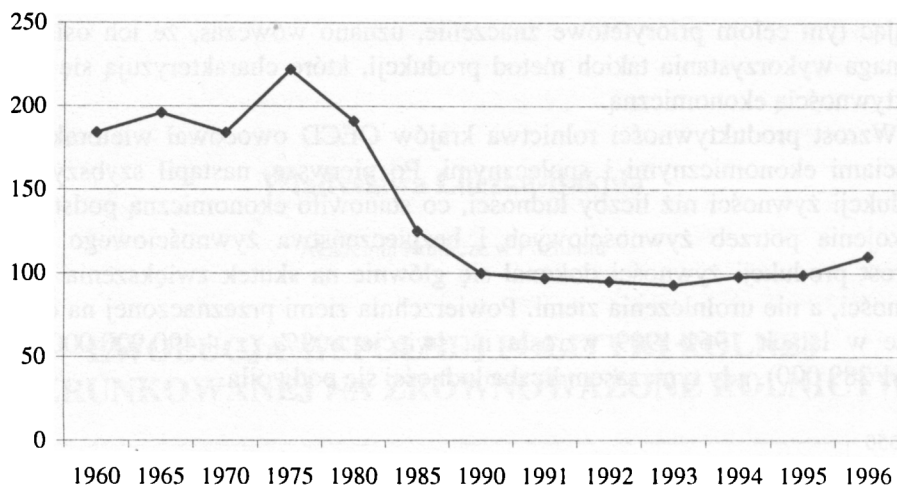


Rys. 1. Tempo wzrostu ludności i produkcji żywności na świecie (1950 = 100)

Źródło: [Taylor 2002].

Drugim, nie mniej ważnym skutkiem był spadek indeksu cen artykułów żywnościowych, zwłaszcza w okresie 1975-1985, co stworzyło szerokie możliwości zaspokojenia potrzeb w tym zakresie różnym grupom społecznym, zwłaszcza o niskich dochodach (rys. 2).

W rezultacie obu tych ściśle ze sobą powiązanych procesów, tj. wzrostu produktywności i spadku cen, nastąpiło zapewnienie większej dostępności artykułów żywnościowych zarówno w sensie fizycznym, jak i ekonomicznym. Osiągnięcie tych celów odbyło się jednak kosztem negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko,



Rys. 2. Indeks cen artykułów żywnościowych na świecie

Źródło: [Taylor 2002].

z jednej strony wzrostu degradacji podstawowych zasobów – gleby, wody, powietrza, a z drugiej zubożenia bioróżnorodności. Efektem zewnętrznym wysokiego poziomu intensywności gospodarowania w rolnictwie jest nie tylko zachwianie równowagi w środowisku przyrodniczym, zwłaszcza zanieczyszczenie wody oraz erozja gleby, ale także spadek liczby gospodarstw, a co za tym idzie, zatrudnienia, wyludnianie się obszarów wiejskich i szereg innych zjawisk mających znamiona zachwiania również równowagi społecznej.

3. Integracja polityki rolnej i środowiskowej w Unii Europejskiej

Na obszarze Wspólnoty Europejskiej od Traktatu Rzymskiego do reformy MacSharry'ego, tj. przez 45 lat, realizowana była polityka rolna nieliczenia się ze środowiskowymi efektami zewnętrznymi działalności rolniczej, co niewątpliwie wpłynęło na skalę degradacji oraz ewentualne możliwości i koszty odwrócenia tego procesu. Podobne podejście charakteryzowało większość krajów OECD, w których cele ekonomiczne uznane zostały za priorytetowe, a ich realizacja pociągnęła za sobą degradację środowiska przyrodniczego.

Wypada zauważyć, że przyjęcie priorytetów ekonomicznych na obszarze Wspólnoty wynikało z określonej sytuacji żywnościowej, w jakiej znajdowały się kraje europejskie będące importerami netto zbóż i wołowiny jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku. Zapewnienie samowystarczalności żywnościowej stało się imperatywem ówczesnej polityki rolnej, która za pomocą różnych instrumen-

tów interwencjonizmu zachęciła producentów do wzrostu efektywności mikroekonomicznej poprzez stosowanie intensywnych metod produkcji, przemysłowych środków wytwórczych, postępu biologicznego (nowoczesnych odmian roślin i zwierząt) oraz nowoczesnych technologii żywienia zwierząt. Postępująca w czasie intensywność gospodarowania przyczyniła się do wzrostu skali produkcji oraz uproszczenia płodozmianu za cenę większego zużycia chemicznych środków plonotwórczych, co wywołało negatywne efekty środowiskowe.

Ekonomicznym, a ściślej mówiąc, rynkowym rezultatem tych procesów była nadprodukcja żywności, której ograniczenie m.in. za pomocą limitowania nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Na przykład wprowadzenie kwot mleka w 1984 r. spowodowało, że rolnicy, aby obniżyć koszty produkcji, zmniejszyli liczbę krów, jednocześnie podnosząc ich wydajność i intensywność produkcji, co w wielu krajach przyczyniło się do redukcji upraw i koncentracji produkcji. W okresie 10 lat od wprowadzenia kwot liczba krów mlecznych spadła o 20%, produkcja mleka się podwoiła, natomiast liczba producentów spadła o 50%. Przeciętna liczba stada kształtowała się na poziomie od 19 do 30 krów, przy czym 40% gospodarstw miało więcej niż 50 krów. Z kolei wzrost mikroekonomicznej efektywności gospodarstw specjalizujących się w hodowli trzody chlewnej wzmocnił procesy koncentracji na skalę o daleko idących konsekwencjach środowiskowych. W krajach, które w tej hodowli przodują, a więc w Belgii, Holandii, Danii i częściowo w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech i Wielkiej Brytanii odnotowuje się proces wzrostu liczby sztuk przypadających na gospodarstwo. W większości gospodarstw wynosi ona więcej niż 100 sztuk. Średnia obsada gospodarstw na poziomie 200 sztuk występuje w Danii, Grecji, Holandii, Niemczech, Portugalii i Szwecji, natomiast o liczbie przekraczającej 300 sztuk w Wielkiej Brytanii i Irlandii [*Directions...* 1999].

Jakkolwiek w latach siedemdziesiątych na obszarze Wspólnoty Europejskiej zaczęły obowiązywać pierwsze zasady polityki ekologicznej, to jednak ich przełożenie na działalność rolniczą charakteryzowało się słabą skutecznością. Wypada zauważyć, że w rolnictwie, w porównaniu do innych sektorów gospodarki, rzadko kiedy stosuje się zasadę „zanieczyszczający płaci” ze względu na rozproszenie zanieczyszczeń pochodzących z różnych gospodarstw oraz różny poziom ich intensywności. Pierwszą regulacją wspólnotową, która wywołała pozytywne konsekwencje środowiskowe w rolnictwie, była uchwalona w 1980 r. Dyrektywa Wodna (nr 778/80). W latach osiemdziesiątych pewną aktywność w tworzeniu ram prawnych dla przyszłej polityki rolno-środowiskowej wykazywały niektóre kraje, w tym również kraje spoza Wspólnoty, które zaczęły wprowadzać pierwsze instrumenty o charakterze bodźcowym, ukierunkowane z jednej strony na częściowe ograniczenie stosowania chemicznych środków plonotwórczych, a z drugiej na stymulowanie działań prośrodowiskowych. Ich przykładem było m.in. wprowadzenie programów ekstensyfikacji rolnictwa w Niemczech, wsparcie upraw ekologicznych oraz działań związanych z ochroną krajobrazu w Norwegii czy też opodatkowanie stosowania pestycydów w Belgii, Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji.

Istotny przełom we wspólnej polityce rolnej dokonał się dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to rozpoczął się proces ewolucyjnego przechodzenia od fazy pomijania celów środowiskowych do fazy budowania nowej jakościowo polityki sukcesywnie realizującej w coraz większym stopniu cele środowiskowe. Okres ten można uznać za fazę formowania się zintegrowanej polityki rolno-środowiskowej, na którą miały wpływ następujące inicjatywy:

1) reforma MacSharry'ego (1992) wprowadzająca nowe instrumenty wspólnej polityki rolnej ukierunkowane na cele środowiskowe;

2) Traktat Amsterdamski (1997), w którym przyjęto, że celem Unii Europejskiej jest dążenie do zrównoważonego rozwoju i kierowanie się zasadami trwałego rozwoju; zobowiązywał on państwa członkowskie do uwzględniania wymagań ochrony środowiska w realizacji polityki wspólnotowej i wskazywał na potrzebę włączenia celów środowiskowych do wspólnej polityki rolnej;

3) V Program Działań na rzecz Środowiska (1993-2000), w którym jako główny cel europejskiej polityki ekologicznej przyjęto rozwój zrównoważony;

4) przyjęcie przez Komisję Europejską dokumentu „W kierunku zrównoważonego rolnictwa” (1999); rolnictwo zrównoważone jest w nim zdefiniowane jako taki sposób zarządzania zasobami naturalnymi, który zapewnia osiąganie korzyści również w przyszłości [*Directions...* 1999]; w szerokim ujęciu chodzi o takie użytkowanie ziemi, które obejmuje ochronę krajobrazu, środowiska naturalnego, bioróżnorodności oraz takie ogólne cechy, jak jakość wody i powietrza; zgodnie z przyjętą w tym dokumencie definicją rolnictwa zrównoważonego, użytkowanie ziemi i zasobów naturalnych do celów produkcji rolniczej powinno być zrównoważone z wartościami społecznymi i powiązane z ochroną środowiska oraz dziedzictwem kulturowym;

5) uchwalenie Agendy 2000 (1999) będącej kontynuacją reformy polityki rolnej zapoczątkowanej w 1992 roku;

6) potwierdzenie przez Radę Europejską w Göteborgu (2001) stanowiska o potrzebie kontynuowania reformy WPR w takim kierunku, aby polityka ta przyczyniła się do zrównoważonego rozwoju zwiększającego znaczenie zdrowia, wysokiej jakości produktów, środowiska przyrodniczego, zrównoważonych metod produkcji rolnej, w tym ekologicznej produkcji, odnawialnych surowców i ochrony bioróżnorodności;

7) przyjęcie europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju (2001);

8) zatwierdzenie dokumentu „Reforma CAP – długookresowa perspektywa dla zrównoważonego rolnictwa” (2003).

Podstawowe znaczenie dla przeorientowania polityki rolnej w kierunku celów środowiskowych miały trzy reformy:

- reforma MacSharry'ego,
- Agenda 2000,
- tzw. nowa reforma rolna z 2003 r., wynikająca z porozumienia luksemburskiego.

Reforma MacSharry'ego oznaczała punkt zwrotny w dotychczasowej europejskiej polityce rolnej, ponieważ po raz pierwszy wprowadziła system instrumentów ukierunkowanych na cele środowiskowe, zachęcających rolników do stosowania mniej intensywnych metod produkcji oraz działań zmniejszających obciążenie środowiska przyrodniczego. Łączyła ona jednocześnie cele środowiskowe z celami ekonomicznymi, jakimi była m.in. konieczność ograniczenia nadwyżek żywności w rezultacie upowszechnienia intensywnych metod produkcji. Stwarzała tym samym możliwość rozwiązywania po raz pierwszy zbieżnych problemów rynkowych i środowiskowych, co było najsilniejszym argumentem przemawiającym na jej korzyść.

Wśród przyjętego instrumentarium na szczególną uwagę – z punktu widzenia aspektów środowiskowych – zasługują programy rolno-środowiskowe, których płatności wynikały z Rozporządzenia Rady EWG 2078/92 o metodach gospodarowania przyjaznych dla środowiska przyrodniczego i o rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc finansowa przysługiwała m.in. na takie działania, jak:

- stosowanie ekologicznych metod produkcji,
- przejście na ekstensywne uprawy lub ekstensywne użytki zielone,
- zmniejszenie obsady bydła i owiec,
- ochrona ras miejscowych zagrożonych wyginieciem,
- udostępnienie terenów rolniczych na cele rekreacyjne.

Programom tym przyświecały następujące cele środowiskowe:

- zastosowanie i upowszechnianie praktyk rolniczych, które zmniejszyłyby polutogenność rolnictwa,
- ekstensyfikacja produkcji poprzez zamianę niektórych terenów na użytki zielone,
- wykorzystanie terenów rolniczych w taki sposób, aby były one spójne z programami ochrony środowiska, zachowania wiejskiego krajobrazu oraz bioróżnorodności,
- konserwacja gruntów,
- długotrwałe odłogowanie,
- edukacja i szkolenie rolników w zakresie metod produkcji zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska.

Przejawem kontynuacji reformy polityki rolnej w kierunku celów środowiskowych była Agenda 2000, która koncentrowała się na polityce rynkowej (pierwszy filar) oraz na rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar). Programy rolno-środowiskowe są podstawowym instrumentem osiągania celów środowiskowych realizowanych w ramach tzw. drugiego filaru, co reguluje Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99 w sprawie rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR).

Jednym z nowych wymagań włączonych do drugiego filaru, wynikającym z Rozporządzenia 1257/99, jest dobra praktyka rolnicza (*good farming practice* – GFP), którą kraje członkowskie są zobowiązane indywidualnie zdefiniować, okre-

ścić jej znormalizowane zasady oraz zakres. Kodeks tej praktyki zawiera minimalny katalog zasad i zaleceń wynikających z obowiązującego prawa, warunkujących ograniczenie ujemnych oddziaływań rolnictwa na środowisko przyrodnicze. Dobra praktyka rolnicza oznacza taki system organizacji i technologii produkcji stosowany w gospodarstwie, który redukuje do minimum ujemne oddziaływanie rolnictwa na środowisko przyrodnicze oraz zapewnia odpowiednią efektywność ekonomiczną. Kodeks tej praktyki służy jako punkt odniesienia i stanowi jedno z kryteriów wsparcia w programach rolno-środowiskowych, w ramach których obowiązuje świadczenie usług środowiskowych wykraczających poza zakres dobrych praktyk rolniczych.

Uczestnicy programów rolno-środowiskowych otrzymywali – do reformy z 2003 r. – finansowe wsparcie w wysokości 75% wydatków w przypadku regionów objętych celem 1, w pozostałych krajach 50%. Wydatki Unii Europejskiej na te programy wyniosły ok. 2 mld euro rocznie w latach 1994-1999 i stanowiły 44% wydatków ogółem Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Szacuje się, że w latach 2000-2006 ich poziom wzrośnie do 3,7 mld euro [OECD 2002], niemniej jednak kwota ta jest stosunkowo niewielka, zważywszy, że w latach tych roczny budżet przeznaczony na wspólną politykę rolną wyniesie ok. 40,5 mld euro [Agenda 2000... 1997].

Tabela 1. Poziom rocznego wsparcia programów rolno-środowiskowych w UE (mln euro)

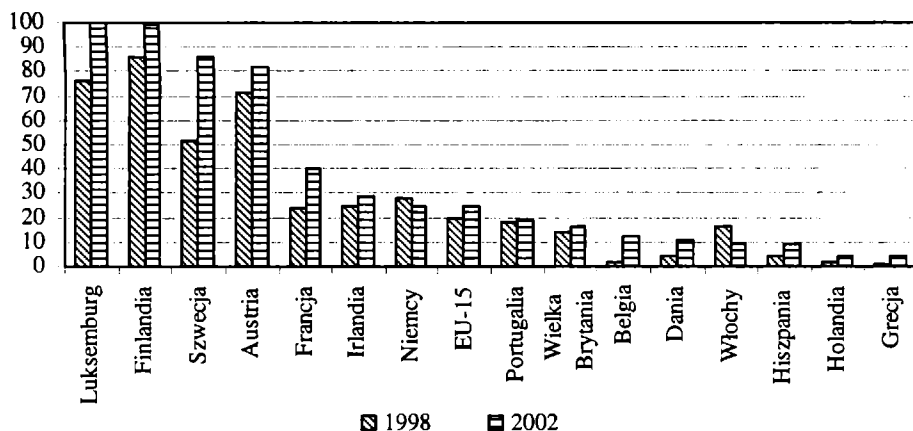
Kraj	1994-1999	2000-2006	Kraj	1994-1999	2000-2006
Austria	433,0	567,0	Irlandia	93,0	292,0
Belgia	3,0	24,0	Luksemburg	4,0	12,0
Dania	12,0	50,0	Niemcy	419,0	696,0
Finlandia	222,0	241,0	Portugalia	62,0	125,0
Francja	213,0	329,0	Szwecja	115,0	257,0
Grecja	6,0	57,0	Wielka Brytania	63,0	272,0
Hiszpania	59,0	179,0	Włochy	325,0	563,0
Holandia	17,0	31,0	UE – 15	2 046,0	3 695,0

Źródło: [Hadyńska, Hadyński 2005].

Udział upraw objętych programami rolno-środowiskowymi w całkowitej powierzchni użytków rolnych Unii Europejskiej kształtował się w 1998 r. na poziomie 20% i wzrósł do 25% w 2002 roku [Agri-environment Measures... 2005]. W niektórych krajach osiągnął on niemal 100% (Luksemburg, Finlandia), natomiast w innych nie przekraczał 10% (Dania, Włochy, Hiszpania, Holandia, Grecja) (rys. 3).

W ramach programów rolno-środowiskowych stawki dopłat są zróżnicowane w zależności od typu działań oraz kraju. W roku 2001 średnia dotacja przysługująca do upraw ekologicznych na mocy Rozporządzenia nr 1257/99 wynosiła 186 euro i była ponaddwukrotnie wyższa od pozostałych dopłat objętych programami rolno-

-środowiskowymi, w ramach których kształtowała się ona na poziomie 89 euro. Stawki tych dopłat wahały się od 45 euro w Danii do 445 euro w Hiszpanii dla upraw ekologicznych i od 32 euro w Grecji do 246 euro w Hiszpanii dla pozostałych działań rolno-środowiskowych (tab. 2).



Rys. 3. Udział upraw objętych programami rolno-środowiskowymi w ogólnej powierzchni użytków rolnych w UE

Źródło: [Agri-environment Measures... 2005].

Tabela 2. Wsparcie w ramach programów rolno-środowiskowych w 2001 roku

Kraj	Programy rolnośrodowiskowe			Rolnictwo ekologiczne		
	powierzchnia (ha)	poziom wsparcia (tys. euro)	średnia dotacja (euro/ha)	powierzchnia (ha)	poziom wsparcia (tys. euro)	średnia dotacja (euro/ha)
Austria	5 277 477	516 095	98	210 833	60 274	286
Belgia	98 096	18 537	189	3 616	973	269
Dania	527 724	48 893	93	122 330	5 471	45
Finlandia	679 443	64 648	95	112 554	22 000	195
Francja	3 971 019	274 359	69	113 631	13 251	117
Grecja	1 850 088	59 691	32	82 508	15 527	188
Hiszpania	74 749	18 413	246	10 614	4 718	445
Holandia	70 024	10 016	143	14 593	2 279	156
Irlandia	498 700	65 273	131	•	•	•
Luksemburg	2 416	334	138	1 224	212	173
Niemcy	2 948 953	236 863	80	254 715	41 559	163
Portugalia	61 504	10 558	172	90	10	111
Szwecja	2 272 490	218 497	96	349 562	56 634	162
Wielka Brytania	160 949	21 422	133	78 347	15 556	199
Włochy	710 784	146 183	206	101 134	32 196	318
UE (15)	19 204 416	1 709 782	89	1 455 751	270 662	186

Źródło: na podstawie [Häring i in. 2004].

Reforma z 2003 r. zwiększa dofinansowanie do 85% dla krajów objętych celem 1 i 60% dla innych obszarów. Jest ona trzecim, fundamentalnym etapem reformy wspólnej polityki rolnej zintegrowanej z polityką środowiskową. Wyrazem tego jest m.in. przyjęcie stanowiska, że większość dotacji będzie wypłacana rolnikom niezależnie od wielkości bieżącej produkcji.

Na zreformowaną politykę rolną składają się następujące nowe elementy:

- jednolita płatność na gospodarstwo (JPG) lub jednolita płatność regionalna (JPR), przysługujące niezależnie od wielkości i rodzaju produkcji,
- powiązanie płatności z obowiązkiem spełnienia zasady współzależności (*cross compliance*),
- ograniczenie płatności bezpośrednich w gospodarstwach przez kolejnych 7 lat (modulacja) i realokacja środków na rozwój wsi,
- redukcja płatności bezpośrednich w razie przekroczenia limitów wydatków na wspólną politykę rolną,
- zmiany na podstawowych rynkach rolnych,
- zwiększenie zakresu i poziomu wsparcia obszarów wiejskich.

Z punktu widzenia problemów środowiskowych kluczowe znaczenie ma w tej reformie zasada współzależności – *cross compliance*. Zgodnie z tą zasadą rolnicy, którzy otrzymują płatności w ramach I filaru wspólnej polityki rolnej, są zobowiązani sukcesywnie od 2005 r. spełniać określone warunki w zakresie środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin, identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska. Ponieważ płatności te są w większym stopniu powiązane z różnymi standardami, których spełnienie powinno przyczynić się jednocześnie do zwiększenia jakości i bezpieczeństwa środowiska przyrodniczego oraz żywności, więc oczekuje się, że spowodują one większą akceptację wspólnej polityki rolnej przez konsumentów – podatników.

Z chwilą przyjęcia zasady *cross compliance* wszyscy beneficjenci wsparcia wynikającego ze wspólnej polityki rolnej mają obowiązek spełnienia wymagań środowiskowych. Są nim objęci nie tylko, jak dotychczas, uczestnicy programów rolnośrodowiskowych (I filar), których obowiązują wyższe standardy środowiskowe, tj. wykraczające poza zakres dobrych praktyk rolniczych, ale także pozostali rolnicy będący beneficjentami płatności bezpośrednich (II filar), których obowiązują niższe standardy.

Kompleksowa ocena przeprowadzonych dotychczas etapów reformy wspólnej polityki rolnej nie jest jednoznaczna. Można wskazać zarówno na pewne obszary, w jakich dokonały się zmiany pozytywne, jak też i takie, w których nasiliły się zjawiska przeciwne, świadczące o wzroście obciążenia środowiska wynikającego z działalności rolniczej. Przykładem tych ostatnich jest wzrost zużycia wody w rolnictwie Unii Europejskiej o 20% w latach 1985-2000 (tab. 3).

Innym przykładem jest wzrost zużycia pestycydów o 5,7%, chociaż wypada zauważyć, że w wielu krajach w ostatnich latach nasiliły się zjawiska pozytywne (tab. 4).

Tabela 3. Zużycie wody w rolnictwie krajów OECD (mln m³)

Kraj	1985	2000	Zmiana (w %)	Kraj	1985	2000	Zmiana (w %)
Islandia	4	70	1 650,0	Japonia	58 490	57 240	-2,1
Turcja	14 300	30 600	114,0	Szwecja	167	150	-10,2
Wielka Brytania	468	1 880	301,7	Hiszpania	30 400	25 640	-15,7
Finlandia	20	50	150,0	Niemcy	223	163	-26,9
Grecja	4 600	9 067	97,1	Francja	4 471	3 088	-30,9
Australia	11 500	17 957	56,2	Węgry	727	502	-31,0
OECD	324 304	420 315	29,6	Polska	1 607	1 061	-34,0
EU-15	40 909	49 207	20,3	Słowacja	164	91	-44,5
Austria	95	100	5,3	Dania	465	208	-55,3
Stany Zjednoczone	195 300	191 555	-1,9	Czechy	63	15	-76,2

Źródło: [Agri-environment Measures... 2005].

Tabela 4. Zużycie pestycydów w rolnictwie krajów OECD (w tonach aktywnej substancji)

Kraj	1990-1992	2000-2002	Zmiana (w %)
Polska	6 507	9 366	43,9
Turcja	11 967	17 129	43,1
Grecja	8 193	11 365	38,7
Portugalia	12 457	15 461	24,1
Kanada	33 964	41 980	23,6
Włochy	69 550	79 408	14,2
Hiszpania	36 849	36 883	8,2
EU-15	324 544	342 949	5,7
Meksyk	36 000	38 037	5,7
Irlandia	2 043	2 124	4,0
Stany Zjednoczone	325 226	332 181	2,1
OECD	815 484	829 019	1,7
Korea	28 097	27 838	-0,9
Słowacja	3 694	3 596	-2,7
Francja	95 281	92 263	-3,2
Nowa Zelandia	3 490	3 368	-3,5
Wielka Brytania	34 060	32 873	-3,5
Belgia	10 246	9 386	-8,4
Niemcy	32 629	29 248	-10,4
Szwecja	1 897	1 700	-10,4
Japonia	89 112	73 618	-17,4
Finlandia	1 727	1 401	-18,9
Austria	4 206	3 348	-20,4
Szwajcaria	2 120	1 555	-26,7
Czechy	6 699	4 460	-33,4
Norwegia	912	573	-37,2
Dania	4 948	2 931	-40,8
Holandia	17 744	9 199	-48,2
Węgry	18 554	6 711	-63,8

Źródło: [Agri-environment Measurement... 2005].

Z punktu widzenia dążenia do rolnictwa zrównoważonego (żywotnego ekonomicznie i nie degradującego środowiska przyrodniczego) niepokojące jest również to, że w latach 1995-2003, tj. w okresie reformowania polityki rolnej, następował w dalszym ciągu znaczny spadek zarówno liczby gospodarstw rolnych, jak i zatrudnienia w rolnictwie jako skutek postępujących procesów koncentracji i wzrostu mikroekonomicznej efektywności gospodarstw. Polityka ta nie była zatem na tyle skuteczna, aby te niekorzystne z punktu widzenia społecznego procesy chociaż częściowo spowolnić.

4. Zakończenie

Jakkolwiek wspólna polityka rolna od 1992 r. ulegała przeorientowaniu, to jednak istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że jest ono niewystarczające z punktu widzenia potrzeb zrównoważonego rozwoju. W zasadzie dotychczasowe reformy tej polityki nie naruszają ani jej istoty, ani podstaw, ponieważ w dalszym ciągu ukierunkowana jest ona przede wszystkim na wsparcie wysoko intensywnych gospodarstw rolnych. Promowanie działań środowiskowych czy też mniej intensywnych metod produkcji ma wciąż, jeśli nie marginalne, to co najmniej zdecydowanie mniejsze znaczenie. W toczących się debatach publicznych i naukowych uznaje się, że w przyszłości niezbędne jest dalsze przeorientowanie polityki rolnej poprzez podjęcie następujących działań:

- wspieranie jakości i bezpieczeństwa żywności, w tym szczególnie stymulowanie rolnictwa ekologicznego i innych alternatywnych form produkcji,
- sukcesywne przesuwanie środków od wsparcia rynkowego do rozwoju obszarów wiejskich,
- koncentrowanie się na długiej perspektywie, osiągając sytuację typu *win-win*, tj. obie strony zwyciężają (np. rolnictwo i środowisko, producent i konsument),
- koordynowanie i zwiększenie jej spójności z innymi politykami sektorowymi.

Za dalszą reformą polityki rolnej przemawiają trzy podstawowe argumenty: 1) utrzymujące się znaczne ryzyko i zagrożenia związane z jakością żywności jako skutek intensywnych metod produkcji, 2) konieczność zmniejszenia obciążenia środowiska przez działalność rolniczą, 3) wyludnianie się obszarów wiejskich. Wymaga to szerszego spojrzenia na relacje jakie zachodzą między rolnictwem i środowiskiem w kontekście ich wpływu na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Literatura

- Agenda 2000. Volume 18 Communication: For a stronger and wider Union*, EU, Strasbourg 1997.
Agri-environment Measures. Overview on General Principles, Types of Measures and Application, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, 2005.

- Agri-environmental Policy Measures: Overview of Developments*, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2002) 95/Final.
- Directions towards sustainable agriculture*, Commission of the European Communities, Brussels 1999.
- Eurostat Yearbook 2005: *The Statistical Guide to Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, s. 268-269; www.statistik.at.
- Hodyńska A., Hodyński J., *Kierunki i perspektywy rozwoju programów wolno-środowiskowych w UE*, Roczniki Naukowe SERiA, T. VII, Zeszyt 4, Poznań 2005.
- Häring A.M., *Organic Farming and Measures of European Agricultural Policy*, University of Hohenheim, Hohenheim 2004.
- Latacz-Lohmann U., Hodge I. 2003, *European agri-environmental policy for the 21st century*, „The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics” 2002 nr 47.
- Taylor J., *Sustainable development. A dubious solution in search of a problem*, „Policy Analysis” 2002 nr 449.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Göteborgu, COM (2001) 264 final, Bruksela 2001.

EVOLUTION OF COMMON AGRICULTURAL POLICY DIRECTED TOWARDS SUSTAINABLE AGRICULTURE

Summary

The main premises, directions and instruments of Common Agricultural Policy reform, aiming towards environmental goals realization, beginning from MacSharry reform, and closing with the Luxembourg Agreement were presented in the elaboration. Concluding it was recognised that former Common Agricultural Policy reforms violate neither its essence, nor its bases. It is still directed on highly-intensive farms support, which indicates the need of continuation of the policy reorientation process in the future.