

Karol Kociszewski

Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 6,
425-434

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STRESZCZENIE ROZPRAWY HABILITACYJNEJ

DR. KAROLA KOCISZEWSKIEGO

PT. EKOLOGIZACJA POLSKIEGO ROLNICTWA A JEGO ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

wydanej przez Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu, Wrocław 2013, ss. 394

Recenzenci:

prof. dr hab. Stanisława Sokółowska, Uniwersytet Opolski

dr hab. Eugeniusz Kośmicki,

prof. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu

1. UZASADNIENIE PODJĘCIA TEMATU

Proces badawczy poprzedzający przygotowanie rozprawy habilitacyjnej dotyczył rzeczywistego wpływu członkostwa w Unii Europejskiej (UE) na zrównoważony rozwój rolnictwa (ZRR) w wymiarze ekologicznym. Intencją autora było stworzenie pierwszego w Polsce opracowania zawierającego kompleksowy opis tej problematyki. Produkcja rolnicza wywiera wpływ na stan środowiska i jednocześnie podlega silnej interwencji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Badania objęły uwarunkowania i przebieg zmian w polskim rolnictwie związanych ze sposobem, zakresem i efektami realizacji instrumentów unijnej polityki rolnej i ekologicznej od roku poprzedzającego akcesję (w którym na rolników zaczęły oddziaływać bodźce związane ze spodziewanym uruchomieniem finansowego wsparcia WPR) do 2011 roku, w stosunku do którego można było uzyskać najnowsze dostępne dane. W pracy oparto się na dorobku ekonomii ekologicznej, ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, jednak ze względu na złożoność i wielowątkowość przemian w rolnictwie skorzystano również z dorobku innych nauk ekonomicznych, a także nauk prawnych, politycznych i przyrodniczych. Analizę ograniczono do ujęcia sektorowego. Praca dotyczy rolnictwa z jego specyfiką, tak więc można stwierdzić, że przyjęto skalę mezoekonomiczną. Zakres merytoryczny monografii ograniczono do wymiaru środowiskowego i do aspektów związanych z regulacją publiczną (polityka rolna i ekologiczna). Zrezygnowano tym samym z analizy zmian wywoływanych

przez czynniki związane z sytuacją rynkową (np. relacje cenowe, saldo handlu zagranicznego w obrocie produktami rolnymi).

2. ASPEKTY METODYCZNE

W rozprawie przyjęto hipotezę główną i pięć hipotez pomocniczych.

Hipoteza główna: uczestnictwo Polski w polityce rolnej i polityce ekologicznej Unii Europejskiej stwarza korzystne warunki dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa w wymiarze środowiskowym.

Hipotezy pomocnicze:

- **H1** – ekologizacja rolnictwa konwencjonalnego ma ważne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa;
- **H2** – rolnictwo ekologiczne jest ważnym, ale niedecydującym czynnikiem stymulującym zrównoważony rozwój rolnictwa w Polsce;
- **H3** – wykorzystanie instytucjonalnego i finansowego wsparcia Wspólnoty przyczynia się do zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym;
- **H4** – wdrażanie instrumentów polityki rolnej przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju następuje głównie pod wpływem konieczności dostosowań do wymogów UE, a nie wewnętrznie uwarunkowanej polityki realizowanej w Polsce;
- **H5** – warunkiem długookresowego równoważenia rozwoju polskiego rolnictwa jest stworzenie w krajowej polityce rolnej mechanizmów i instrumentów skutecznej absorpcji wsparcia w ramach WPR.

Hipoteza główna jest weryfikowana dzięki osiągnięciu **celu głównego:** oceny wpływu polityki rolnej i polityki ekologicznej UE na zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym. Ze względu na złożoność badanej tematyki, cel główny jest uzupełniony **celami cząstkowymi** (*explicitite*):

- **C1** – określenie czynników i procesów kluczowych dla zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym;
- **C2** – identyfikacja określonych czynników jako szans i zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa;
- **C3** – ocena polityki rolnej w UE i w Polsce pod względem wykorzystania szans i minimalizacji zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa w wymiarze środowiskowym;
- **C4** – sformułowanie pożądaných kierunków zmian w polskiej polityce rolnej w zakresie skutecznej absorpcji wsparcia UE, w kierunku środowiskowego równoważenia rozwoju rolnictwa.

Cele C1–C3 służą osiągnięciu celu głównego, co następnie ma pozwolić na sformułowanie ustaleń i wniosków, które będą podstawą osiągnięcia celu C4. Oznacza to, że ma on charakter wynikowy. Hipotezy pomocnicze są weryfikowane za pomocą celów cząstkowych, ale nie stosuje się bezpośrednich powiązań

każdej kolejnej hipotezy pomocniczej z każdym kolejnym celem cząstkowym. Wskazane cele w różnicowany sposób służą weryfikacji hipotez. C1 dotyczy określenia czynników i procesów P1-P3 (rozumianych jako przebieg zjawisk) kluczowych dla zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym¹. Tym samym poprzedza i umożliwia dalszą analizę.

Zrównoważony rozwój uznano za swoisty wzorzec, a przebieg określonych procesów może wpływać na to, że rolnictwo się do niego zbliża lub się od niego oddala. Dlatego wykorzystując dorobek ekonomii środowiska przyjęto, że podstawowym kryterium identyfikacji czynników zrównoważonego rozwoju jest ich wpływ na powstawanie efektów zewnętrznych związanych z rolnictwem. C2 obejmuje identyfikację czynników wpływających na te procesy jako szans i zagrożeń dla ZR, w zależności od tego, czy dany czynnik generuje koszty lub korzyści zewnętrzne i z jakim nasileniem. Osiągnięcie celu głównego i celów cząstkowych C3 i C4 następuje poprzez analizę przebiegu owych procesów w przyjętym horyzoncie czasowym. W przypadku C3 służy ona ocenie polityki rolnej w UE i w Polsce, a w przypadku C4 sformułowaniu rekomendacji wobec tej polityki.

Na podstawie badań literaturowych i empirycznych autor zidentyfikował trzy procesy kluczowe (P1, P2, P3), w których zagregowano przebieg bardziej szczegółowych zjawisk:

- P1 – proces realizacji działań związanych z wpływem rolnictwa konwencjonalnego na środowisko, w tym:
 - P1a – standardy ochrony środowiska,
 - P1b – wsparcie finansowe działań na rzecz środowiska;
- P2 – rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce;
- P3 – zmiany oddziaływania rolnictwa na środowisko – wody, klimat (z uwzględnieniem produkcji na potrzeby produkcji energii odnawialnej), różnorodność biologiczną i gleby.

Zgodnie z zasadą dedukcji osiągnięcie celów następuje stopniowo, w podziale na kolejne etapy analizy – od zjawisk ogólnych w większej skali po zagadnienia bardziej szczegółowe w skali krajowej. Zgromadzony w procesie badawczym obszerny materiał faktograficzny związany z procesami kluczowymi został poddany analizie opisowej i porównawczej.

Na podstawie prowadzonych przez autora szeroko zakrojonych, wieloletnich badań literaturowych i empirycznych do analizy wszystkich procesów (w różnych aspektach) wykorzystano: materiały źródłowe, źródła wtórne i wyniki projektu badań własnych. Badania te autor zrealizował we współpracy z dwoma zespołami pracowników Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w latach 2008–2011. Wyniki uzyskano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych odrębnie w dwóch grupach rolników – prowadzących gospodarstwa konwencjonalne i ekologiczne. Zastosowano autorską koncepcję badań.

¹ Za kluczowe uznaje się te procesy, które wynikają z członkostwa w UE i są silnie związane z wpływem rolnictwa na środowisko.

3. ZAKRES MERYTORYCZNY I WYNIKI ROZPRAWY

Treść monografii jest podzielona na wstęp, sześć rozdziałów i zakończenie. W rozdziale 1 zawarto próbę systematyzacji koncepcji ZRR. Autor zaproponował autorską wersję definicji tego procesu na podstawie ewolucji ogólnej teorii ZR, koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa wielofunkcyjnego oraz zróżnicowanych koncepcji rolnictwa zrównoważonego. Wynika z niej przyjęty przez autora sposób interpretacji ZR jako zbioru ładów – założono równorzędność trzech filarów ZR ograniczoną zachowaniem kapitału krytycznego, w powiązaniu z wrażliwą zasadą trwałości. Przyjęcie wrażliwej (a nie silnej) zasady trwałości wynika z tego, że w obecnych uwarunkowaniach politycznych i społecznych zapewnia ona większe możliwości aplikacyjne w zakresie konstruowania polityki ZR. Pożądanym kierunkiem jej wdrożenia jest realizacja zasady integracji polityki ekologicznej z rolną. Paradygmat ZR uznano za swoisty wzorzec, który we współczesnych polskich realiach byłby bardzo trudny w pełnej realizacji w średniookresowej perspektywie. Należy go traktować jako punkt odniesienia dla polityk makroekonomicznych i sektorowych, w tym rolnej, które mogą wpływać na zmiany zachodzące w gospodarce w taki sposób, by ją do niego zbliżyć. Autor sformułował koncepcję wewnętrznej i zewnętrznej trwałości rozwoju obszarów wiejskich. Trwałość wewnętrzna wiąże się z zachowaniem zasobów środowiska dla obecnych i przyszłych mieszkańców tych obszarów (uwzględniając warunki szeroko rozumianej społecznej konkurencyjności rolnictwa), trwałość zewnętrzna oznacza zachowanie ilości i jakości zasobów dla reszty społeczeństwa. Dla pełnej trwałości rozwoju wsi i rolnictwa należy łączyć obie kategorie. W oparciu o przyjętą interpretację ZR i zasady trwałości, autor sformułował syntetyczną definicję ZRR, a także określił jego cele i wyzwania z uwzględnieniem odniesień do Polski. ZRR opiera się na produkcji rolnej zapewniającej możliwości dostaw bezpiecznej żywności i innych produktów wszystkim żyjącym dzisiaj ludziom i przyszłym pokoleniom, z zachowaniem satysfakcjonujących standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach utrzymania stabilności ekosystemów, których stan zależy od działalności rolniczej. Należy przy tym stosować zasady sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej oraz podejście równorzędności trzech filarów, ograniczone zachowaniem krytycznego kapitału naturalnego.

Ujmując ZRR jako wzorzec, podjęto próbę określenia, czy rolnictwo w praktyce się do niego zbliża, czy oddala. W tym procesie istotne znaczenie ma rozwój poszczególnych typów rolnictwa: industrialnego, wielofunkcyjnego i różnych form rolnictwa zrównoważonego – ze szczególnym uwzględnieniem ekologicznego i integrowanego. Przeprowadzono wobec nich analizę w oparciu o system wskaźników Presji-Stanu-Reakcji (P-S-R). Następnie, wykorzystując niektóre elementy teorii efektów zewnętrznych, sformułowano kryteria identyfikacji czynników ZRR oraz ustalono metodę oceny ich wpływu na ten proces w warunkach członkostwa w UE. W ten sposób stworzono podstawy osiągnięcia

celów C1 i C2. Na podstawie charakterystyki i oceny poszczególnych typów rolnictwa w świetle oddziaływania na środowisko, a także syntetycznego określenia wzajemnych zależności, wykazano, że typem najbliższym ZRR jest rolnictwo ekologiczne. Stanowi to wstępne potwierdzenie hipotezy H2. Rolnictwo industrialne jest dalekie od przyjętego wzorca, jednak nie należy wykluczać, że przy spełnieniu restrykcyjnych wymogów środowiskowych również może być zbieżne z celami ZRR.

W rozdziale 2 przedstawiono ogólną charakterystykę polityki ekologicznej UE, ze szczególnym uwzględnieniem jej odniesień do rolnictwa. Zwrócono również uwagę na związane ze strategią ZR dokumenty kształtujące politykę rozwoju wewnętrznego UE (Strategię lizbońską i Strategię Europa 2020 wraz z uzupełniającymi ją dokumentami związanymi z dążeniem do gospodarki niskoemisyjnej). Druga część rozdziału dotyczy zmian WPR wprowadzanych w kolejnych etapach jej reform. Przedstawiono je w kontekście zastosowania zasady integracji z politykami sektorowymi, zgodnie z którą pod wpływem polityki ekologicznej wprowadzano instrumenty mające doprowadzić do ograniczenia negatywnego i stymulowania pozytywnego wpływu rolnictwa na środowisko. Końcowa część rozdziału obejmuje projekt reformy na lata 2014–2020, który ma istotne znaczenie dla sformułowania rekomendacji wobec proekologicznego ukierunkowania polityki rolnej w Polsce (znajdujących się w rozdziale 6).

Ustalenia zawarte w rozdziale 2 stanowią podstawę pogłębionej analizy i oceny instrumentów WPR w świetle wpływu na środowisko. Stanowi ona treść rozdz. 3. Modyfikacje I filaru WPR przyczyniły się do tego, że jego instrumenty w większym stopniu oddziałują na zachowanie rolnictwa na obszarach wiejskich i do ograniczenia bodźców do jego intensyfikacji. Świadczą o tym następujące zmiany: stopniowe zastąpienie wsparcia cen płatnościami bezpośrednimi, uniezależnienie ich stawek od bieżącej wielkości produkcji (system historyczny), a później również uniezależnienie od jej poziomów historycznych (system regionalny oraz SAPS – *Single Area Payments Scheme*), objęcie rolników obowiązkowymi standardami zgodności środowiskowej (cross-compliance), planowane wdrożenie obowiązkowego ekologicznego komponentu płatności bezpośrednich i schematów wsparcia małych ekstensywnych gospodarstw (P1). Wprowadzono i stopniowo wzmacniano II filar, który wspiera ZRR. Nastąpiło: zwiększenie jego wartości i udziału w wydatkach WPR, zwłaszcza w tzw. nowych państwach członkowskich (UE 12), uruchomienie instrumentów ekologizacji rolnictwa czyli programów rolnośrodowiskowych (PRŚ), wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), zalesień gruntów rolnych, zwiększenie ich znaczenia i poziomu finansowania i udziału w wydatkach WPR (PRŚ stają się pod tym względem najważniejszym instrumentem II filaru), wdrożenie instrumentów bezpośrednio powiązanych z polityką ochrony wód i ochrony przyrody – płatności w sieci Natura 2000 i związanych z RDW (P1). Wymienione instrumenty oceniono jako korzystne dla ochrony środowiska, jednak wskazano przy tym na pewne mankamenty związane ze skutecznością ich implementacji. Zainicjowanie

instytucjonalnego (regulacje prawne dotyczące produkcji, dystrybucji i promocji) i finansowego wsparcia rolnictwa ekologicznego, przyczyniło się do jego dynamicznego rozwoju (P2).

Intensyfikacja rolnictwa w UE 15 zostaje stopniowo ograniczona, natomiast nasila się w UE 12 (co wynika ze wzrostu wartości transferów finansowych WPR do rolnictwa). W ujęciu całościowym zauważalna jest redukcja negatywnych kosztów zewnętrznych związanych z emisją zanieczyszczeń wód i emisją gazów szklarniowych (greenhouse gases – GHG). W dalszym ciągu rośnie jednak presja na stan różnorodności biologicznej (P3). Niespójna i niedopracowana jest polityka ochrony gleb, co przejawia się m.in. w braku dokładnych danych dotyczących zagrożeń tego komponentu środowiska. Jednocześnie można zaobserwować zwiększenie korzyści zewnętrznych i dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo UE 27, co następuje dzięki jego powiązaniu z funkcjonowaniem sieci Natura 2000, usługom rolnośrodowiskowym, wzrostowi produkcji na potrzeby odnawialnych źródeł energii (OZE) i dynamicznemu rozwojowi rolnictwa ekologicznego. We wszystkich wymienionych aspektach wyraźny jest wpływ polityki ekologicznej (zgodnie z zasadą integracji) i zmian w instrumentarium WPR.

Bazując na ustaleniach 3 pierwszych rozdziałów, w rozdz. 4. wykazano, że czynnikami o silnie pozytywnym wpływie na zrównoważony rozwój rolnictwa są PRŚ, zwłaszcza w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego i instrumenty regulacji bezpośredniej w ochronie środowiska. Pozytywny wpływ mogą wywierać również takie instrumenty jak dotacje dla gospodarstw na ONW, zalesienia gruntów rolnych i finansowe wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, jednak jest on słabszy i zależy od sposobu praktycznej realizacji. Jako niejednoznaczny oceniono wpływ płatności bezpośrednich (najważniejszy instrument I filaru WPR) na zrównoważony rozwój rolnictwa. Wpływają one zarówno na koszty, jak i na korzyści zewnętrzne. Zależy to od modelu płatności oraz czasu i obszaru oddziaływania. W przypadku stosowanego w Polsce systemu płatności SAPS bilans kosztów zewnętrznych wskazuje na negatywny wpływ na zrównoważony rozwój rolnictwa, a bilans korzyści zewnętrznych na wpływ neutralny. Stwierdzono jednak, że w sytuacji obecnej, hipotetyczne wycofanie tego instrumentu na poziomie UE spowodowałoby wiele negatywnych konsekwencji środowiskowych. Wskazuje to na potrzebę jego utrzymania, zwłaszcza, że ich stosowanie jest uwarunkowane spełnieniem wymogów zgodności środowiskowej – jest to czynnik o pozytywnym wpływie na zrównoważony rozwój rolnictwa. Jako niejednoznaczny określono również wpływ wsparcia upraw energetycznych na zrównoważony rozwój rolnictwa. Bilans korzyści i kosztów zewnętrznych jest dodatni w przypadku upraw wieloletnich na potrzeby produkcji biomasy stałej, biopaliw II generacji i dostarczania surowców dla biogazowni. Jako niekorzystne oceniono uprawy na potrzeby produkcji biopaliw I generacji. Dalsza część rozdziału zawiera opis implementacji analizowanych grup instrumentów.

Na podstawie ustaleń z rozdz. 4, w rozdz. 5 oceniono skuteczność wykorzystania instrumentów polityk rolnej i ekologicznej. Wykazano, że płatności bezpośrednie wpływają w Polsce na spowolnienie kilkunastoletniego trendu zmniejszania powierzchni UR. Z drugiej strony stwarzają bodźce do zwiększenia produkcji i stanowią dodatkowe źródło finansowania nakładów zewnętrznych i tym samym stymulują intensyfikację rolnictwa wraz z towarzyszącymi jej zmianami strukturalnymi i wzrostem presji środowiskowej. II filar WPR służy modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa, a także stanowi podstawę działań w kierunku jego ekologizacji. W pierwszym okresie członkostwa znacznie ograniczono (w stosunku do możliwości wynikających z członkostwa w UE) finansowanie II filaru na rzecz płatności bezpośrednich. Udział II filaru w wydatkach WPR realizowanych w Polsce w pierwszym okresie członkostwa był niższy niż w pozostałych krajach UE 12 (P1b). Zaniedbania sięgające jeszcze okresu przedakcesyjnego (m. in. brak implementacji PRŚ w ramach SAPARD) i nieskuteczność działań po przystąpieniu do UE wpłynęły na znaczne ograniczenie finansowania i zakresu realizacji najważniejszych proekologicznych działań II filaru. W latach 2004–2006, na poziomie całej UE, alokacja PRŚ stanowiła najwyższą wartość wśród wszystkich instrumentów II filaru. W Polsce PRŚ znalazł się pod tym względem na szóstym miejscu. Może to świadczyć o tym, że jego uruchomienie nastąpiło tylko dlatego, że jest to instrument obligatoryjny dla państw członkowskich. Jest to jeden z argumentów potwierdzających hipotezę H4. Kolejny argument wiąże się z przyjętym systemem płatności bezpośrednich. W Polsce zastosowano SAPS, który jest stosunkowo (w porównaniu do innych systemów) przyjazny środowisku, jednak wybór ten wynikał z rezultatów negocjacji przedakcesyjnych na szczeblu całej UE, a nie z proekologicznej motywacji strony polskiej.

W latach 2007–2013 znacznie zwiększono kwotę finansowania II filaru w Polsce, dzięki czemu wzrosły możliwości realizacji PRŚ, a także ONW i zalesień. W dalszym ciągu jednak udział wydatków na ochronę środowiska w polskim PROW należy do najniższych w UE. PRŚ znalazł się pod tym względem na trzecim miejscu, podczas gdy w UE 27 pozostaje na pierwszym. W wyniku tego PRŚ został wdrożony na ograniczonym obszarze i dotyczył stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów. Objął 9% polskich UR (powierzchnia fizyczna) i 4,5% liczby polskich gospodarstw powyżej 1 ha. Wskaźniki te są znacznie niższe niż we wszystkich głównych grupach państw członkowskich. W tym aspekcie polityka zaangażowanych instytucji może być uznana za mało skuteczną.

Ustalenia dotyczące korzyści dla środowiska i społeczeństwa wynikające z rolnictwa ekologicznego, a także uwarunkowań jego rozwoju stanowią argumenty pozwalające na pozytywną weryfikację H2. Rolnictwo ekologiczne w dalszym ciągu ma niszowe znaczenie w gospodarce rolnej, ale wdrożenie instrumentów związanych z członkostwem w UE wpłynęło na jego dynamiczny rozwój, co jest procesem sprzyjającym ZRR. Popołniono jednak błędy w implementacji działań wspierających. Dopuszczono do patologii w wypłacaniu dotacji (fikcyjne uprawy),

co wynika z niewystarczająco restrykcyjnych i nieściśle przepisów dotyczących prowadzenia upraw w powiązaniu z nieskutecznym nadzorem nad jednostkami certyfikującymi. M.in. z tych przyczyn farmy ekologiczne są średnio znacznie większe od konwencjonalnych, a część z nich nie przyczynia się do wzrostu możliwości produkcyjnych i rozwoju rynku. Poza tym rolnictwo ekologiczne w obecnym stanie w stosunkowo niewielkim stopniu absorbuje potencjał małych ekstensywnych gospodarstw.

Wykazano, że zakres i sposób implementacji instrumentów WPR w Polsce przyczynił się do takich zmian w polskim rolnictwie, w wyniku których podlega ono rozwojowi dualnemu. W tym procesie część gospodarstw podlega intensyfikacji, a w części utrzymywane są metody ekstensywne i/lub rozwijane są typy rolnictwa zrównoważonego (zwłaszcza rolnictwo ekologiczne). Silniej zaznacza się pierwszy kierunek zmian, co przejawia się we wzroście średniej powierzchni gospodarstw, spadku liczebności niewielkich i zwiększeniu liczebności dużych obszarowo gospodarstw (w tym industrialnych). Zmianom tym towarzyszą równoległe procesy w kierunku równoważenia środowiskowego. Następuje wzrost liczby gospodarstw ekologicznych i uczestników PRŚ. Rozszerzane są formy koordynacji działań ochrony przyrody z funkcjonowaniem rolnictwa. Dzięki tym konsekwencjom członkostwa funkcjonują bodźce do ograniczania kosztów zewnętrznych, dostarczania dóbr publicznych i generowania korzyści zewnętrznych. Dotyczy to jednak niewielkiego odsetka gospodarstw i stosunkowo małego obszaru UR, co osłabia zmiany w omawianym kierunku.

W rolnictwie polskim zastosowano też instrumenty bezpośrednio ograniczające środowiskową presję rolnictwa lub/i wpływające na zwiększenie korzyści ekologicznych (P1). Wykazano, że w ograniczonym zakresie (w stosunku do palety możliwości) zastosowano standardy zgodności środowiskowej, a także wskazano na słabość ich implementacji (m.in. niską skuteczność egzekucji, niewystarczające wymogi dotyczące ochrony wód, klimatu, różnorodności biologicznej i gleb). Ograniczony jest obszarowy zakres ich wdrożenia. Polska wyznaczyła najmniejszy obszar obowiązywania dyrektywy azotanowej wśród wszystkich państw członkowskich. Wystąpiły również trudności (głównie o charakterze politycznym) w procesie implementacji dyrektyw ochrony przyrody (wyznaczanie sieci Natura 2000). Negatywnie oceniono też politykę krajową wobec upraw GMO. Rosnąca przewaga scenariusza industrializacji nad scenariuszem równoważenia środowiskowego w dualnym rozwoju rolnictwa w powiązaniu z niską skutecznością wdrażania standardów środowiskowych wpływają na nasilenie bodźców do wzrostu presji środowiskowej ze strony produkcji rolnej (P3)². Sposób realizacji wewnętrznej polityki rolnej w świetle wykorzystania szans i minimalizacji zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa należy ocenić krytycznie. Słaba jest też koordynacja polityk rolnej i ekologicznej.

² Do określenia zmian polutogenności polskiego rolnictwa po przystąpieniu do UE wykorzystano zmiany poziomu nawożenia, emisji GHG z rolnictwa, zużycia środków ochrony roślin i stosowanego w UE wskaźnika różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich (FBI 22).

W rozdziale 6 zawarto próbę określenia perspektyw ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego i rozwoju rolnictwa ekologicznego na podstawie projektu WPR na lata 2014–2020 oraz wyników badań własnych autora. Wykazano, że pomimo korzystnych perspektyw rozwoju, rolnictwo ekologiczne nie ma i w średniookresowej perspektywie nie będzie miało znaczenia decydującego dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa w Polsce. Na podstawie wyników badań własnych dotyczących potencjału rozwoju rolnictwa ekologicznego wykazano, że gospodarstwa przechodzące na jego metody mogą stanowić 7% ogółu, a przy sprzyjającej polityce polskich władz udział ten mógłby wynieść nawet kilkanaście procent. Określono też czynniki sprzyjające oraz bariery rozwoju produkcji ekologicznej. Oprócz tego wykazano, że istnieje potencjał wdrożenia PRŚ w co najmniej 13% polskich gospodarstw. Uwzględniając symulację przyszłych zmian WPR sformułowano rekomendacje dla polskiej polityki, tak aby sprzyjała wykorzystywaniu szans i ograniczaniu zagrożeń dla ZRR wynikających z członkostwa. Czynnikiem ekologizacji polskiego rolnictwa będą ekologiczny komponent płatności bezpośrednich (tzw. *greening*), uproszczona płatność I filaru dla małych gospodarstw, płatności dla sieci Natura 2000 i związane z ramową dyrektywą wodną, a także nowe instrumenty II filaru. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przyjęcie przez polskie władze określonego stanowiska negocjacyjnego w stosunku do planowanej struktury budżetu UE na lata 2014–2020 i ustalenia szczytu UE dotyczące jego kształtu, w powiązaniu z zapowiadanyimi zmianami w strukturze finansowania krajowego rolnictwa ze środków WPR spowodowały, że wsparcie II filaru zostanie znacznie ograniczone. Również na tej podstawie można potwierdzić hipotezę H4. Szanse proekologicznego rozwoju polskiego rolnictwa pozostają, ale aby je wykorzystać, należałoby poprawić skuteczność krajowej polityki, zwiększyć (w stosunku do stanu obecnego) udział działań proekologicznych w wartości PROW 2014–2020, wykorzystać dotychczas niewdrożone instrumenty oraz doprowadzić do implementacji nowych działań planowanych w II filarze w nowej perspektywie WPR.

Monografię wieńczy synteza wpływu członkostwa w UE na zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym, oparta na podjętej przez autora próbie ujęcia modelowego. Przedstawione ustalenia nie pozwalają na jednoznaczną ocenę wpływu członkostwa w UE na zrównoważony rozwój rolnictwa w Polsce. Ze względu na to, że rozwój ma charakter dualny, w wymiarze środowiskowym następują zarówno zmiany korzystne, jak i niekorzystne. Jednakże ze względu na to, że w większym stopniu spełnia się scenariusz industrializacji niż równoważenia środowiskowego, następuje oddalenie od przyjętego wzorca. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że bez członkostwa i bez wdrażania instrumentów WPR (nawet w takim kształcie jak dotychczas) większość działań ochrony środowiska prawdopodobnie nie byłaby realizowana w ogóle, a polskie rolnictwo bez płatności I i II filaru byłoby poddane rosnącej presji konkurencyjnej ze strony podmiotów zagranicznych. Mogłoby to spowodować znacznie większą polaryzację gospodarstw i nasilenie negatywnego wpływu na środowisko w większym stopniu niż obecnie (jest to jeden z argumentów potwierdzających

hipotezę H5). Biorąc pod uwagę powyższą konstatację należy stwierdzić, że wpływ członkostwa na ZRR jest korzystny. Mógłby być jednak bardziej korzystny, gdyby w większym stopniu wykorzystano możliwości ekologizacji rolnictwa wynikające z członkostwa w UE.

*dr Karol Kociszewski
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Ekonomii Ekologicznej
Ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
e-mail: karol.kociszewski@ue.wroc.pl*