

ŚRODOWISKOWE ASPEKTY PLANOWANEJ REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Karol Kociszewski

Katedra Ekonomii Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu,
Kierownik: dr hab. Andrzej Graczyk, prof. UE

Słowa kluczowe: ochrona środowiska w rolnictwie, wspólna polityka rolna, zrównoważony rozwój rolnictwa

Key words: environment protection in agriculture, Common Agricultural Policy, agriculture sustainable development

S y n o p s i s. Celem artykułu jest identyfikacja potencjalnych kierunków zmian oddziaływania rolnictwa na środowisko w różnych wariantach reform wspólnej polityki rolnej (WPR). Na podstawie analizy wpływu potencjalnych zmian WPR na rozwój europejskiego rolnictwa w perspektywie do 2020 r., przedstawiono prawdopodobne konsekwencje planowanej reformy tej polityki w wymiarze środowiskowym. Uwzględniając dwie najważniejsze propozycje reformy, stwierdzono, że żadna z nich nie prowadzi do znaczącej liberalizacji polityki rolnej, co jest korzystne w świetle zrównoważonego rozwoju. Porównanie projektów przedstawionych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski pozwala stwierdzić, że wdrożenie pierwszego z nich prowadziłoby do ekologizacji rolnictwa w szerszym zakresie. W propozycji Parlamentu nie przewiduje się daleko idących zmian, co oznacza, że w tym wariantie instrumenty ochrony środowiska byłyby skutecznie wdrażane, ale jedynie na części użytków rolnych. Równoległe duża część obszarów wykorzystywanych rolniczo podlegałaby dalszej intensyfikacji, więc zmiany WPR sprzyjałyby dwukierunkowemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich.

WPROWADZENIE

Tocząca się na forum organizacji i krajów Unii Europejskiej (UE) dyskusja nad planowanym kształtem wspólnej polityki rolnej (WPR) będzie miała istotny wpływ na rozwiązania finansowe i instytucjonalno-prawne w ramach tej polityki w okresie 2013-2020. Będą one wywierały silny wpływ na rozwój europejskiego rolnictwa. Celem artykułu jest identyfikacja potencjalnych kierunków zmian oddziaływania rolnictwa na środowisko w różnych wariantach reform WPR. W opracowaniu wykorzystano metody analizy opisowej i analizy porównawczej, które posłużyły do opracowania wniosków dotyczących prawdopodobnych konsekwencji zmian najważniejszych instrumentów WPR w kontekście oddziaływania rolnictwa na środowisko.

DOTYCHCZASOWA EWOLUCJA WPR W KONTEKŚCIE WPLYWU ROLNICTWA NA ŚRODOWISKO

WPR od początku funkcjonowania była jednym z najważniejszych obszarów interwencji Wspólnoty Europejskiej, jednak pierwotnie ani jej priorytety (określone w Traktacie Rzymskim z 1957 r.), ani jej instrumentarium nie odnosiły się bezpośrednio do problemów ochrony środowiska. Koncentrowano się na kluczowych wówczas kwestiach zapewnienia bezpieczeństwa dostaw żywności, stabilizacji rynku, odpowiednio wysokich dochodów rolników i niskich cen dla konsumentów. Realizacja tych celów w praktyce musiała się opierać na silnym wsparciu produkcji przez bezpośrednie lub pośrednie narzędzia subsydiowania produkcji i protekcjonizmu handlowego¹. Nie wszystkie z zamierzeń udało się osiągnąć, a jednocześnie zaczęły powstawać efekty uboczne, zdiagnozowane jako przejawy kryzysu europejskiego rolnictwa w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym. Powstanie kryzysu ekologicznego wiązało się wywołaną przez WPR industrializacją rolnictwa, która wpływała na generowanie wysokich negatywnych efektów zewnętrznych. Powstawały one wskutek nadmiernego poziomu nawożenia, stosowania środków ochrony roślin, tworzenia monokultur uprawnych, niszczenia naturalnych i półnaturalnych elementów przyrody i krajobrazu obszarów wiejskich. Straty w środowisku wiązały się z pogorszeniem jakości wód, degradacją gleb, ograniczeniem różnorodności biologicznej i niekorzystnym wpływem na zmiany klimatyczne.

W reakcji na nasilające się negatywne konsekwencje dotychczasowej interwencji podjęto próby zreformowania WPR, w których w coraz większym stopniu uwzględniano uwarunkowania środowiskowe. W dużej mierze wynikało to z rozwijanej równoległe polityki ekologicznej UE, a szczególnie z przyjęcia jednej z najważniejszych jej zasad – integracji tej polityki z politykami sektorowymi. Zastosowanie tej zasady wiązało się między innymi z nałożeniem standardów środowiskowych na producentów rolnych oraz z wdrażaniem stosownych instrumentów ekonomicznych w ramach WPR. Przełomem okazał się tzw. pakiet Mac Sharry'ego z 1992 r., w którym dokonano znaczącej modyfikacji stosowanych instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Przede wszystkim ograniczono dotacje do cen ważniejszych produktów rolnych i stopniowo obniżono ceny instytucjonalne, a spowodowany w ten sposób spadek dochodów rolniczych zrekompenrowano wprowadzeniem dopłat bezpośrednich. Ich stawki nie wynikały z rzeczywistego wolumenu produkcji, ale z plonu z hektara ustalanego administracyjnie, co osłabiało bodźce do intensyfikacji i miało spowodować ograniczenie niekorzystnych oddziaływań rolnictwa na środowisko. W tym kontekście najważniejszym krokiem okazało się wprowadzenie działań rozwoju obszarów wiejskich, później określonych mianem tzw. II filaru WPR: programów rolnośrodowiskowych, zalesień gruntów rolnych i rent strukturalnych. Pierwszy z wymienionych instrumentów polegał na przyznawaniu rolnikom dotacji za dodatkowe usługi na rzecz środowiska i stał się najważniejszym (pod względem udziału w wydatkach WPR) instrumentem unijnych programów rozwoju wsi. Dzięki jego stosowaniu rolnicy są zachęceni do generowania korzyści zewnętrznych o charakterze dóbr publicznych (zachowanie i wzbogacanie środowiskowych i społecznych walorów obszarów wiejskich).

¹ Szerzej na temat systemów wsparcia w ramach WPR patrz: [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004].

Kolejne reformy w ogólnym zarysie stanowiły kontynuację i wzmocnienie działań zainicjowanych w 1992 r. Zawarte w poszczególnych etapach reform najważniejsze rozwiązania mające znaczenie dla oddziaływania rolnictwa na środowisko przedstawiono poniżej:

1. W związku z *Agendą 2000* z 1999 r., sformułowano koncepcję tzw. Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR), który ma się opierać na rolnictwie rodzinnym, wielofunkcyjnym, zrównoważonym i zapewniającym przyszłość obszarom wiejskim (ze szczególnym uwzględnieniem terenów wrażliwych), w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym i kulturowym. Zainicjowano mechanizm modulacji (przesunięcia części funduszy z I do II filaru) i wdrożenie zasady wzajemnej zależności (*cross compliance*), zgodnie z którą rolnicy otrzymujący płatności WPR muszą spełniać podstawowe standardy środowiskowe oraz standardy konsolidacji prawnej i finansowej dotychczasowych środków towarzyszących (oba rozwiązania nie były jeszcze obligatoryjne wobec państw członkowskich)².
2. W tzw. pakiecie Fischlera z 2003 r. postanowiono nałożyć na kraje członkowskie obowiązkowe stosowanie modulacji (w UE-15 od 2005 r., w UE-12 od 2012 r.) i zasady wzajemnej zależności. Wprowadzono dotacje bezpośrednie niezależne od wielkości produkcji (*decoupling*)³ oraz częściową tzw. ekologizację I filaru – możliwość wyłączenia części środków przeznaczanych na płatności bezpośrednie w danym sektorze i ich alokowanie na wsparcie o charakterze strukturalnym na obszarach wiejskich (m.in. w zakresie ochrony środowiska). Postanowiono także stosować dotacje do upraw roślin wykorzystywanych do produkcji biopaliw. Finansowanie działań II filaru zintegrowano w Europejskim Funduszu Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW. Oprócz tego przyjęto wspólny dokument unijny – *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty – SWW (Common Strategic Guidelines)*, stanowiący swoisty wzorzec przygotowywania krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich, dzięki czemu skonsolidowano, uporządkowano i w pewnym zakresie ujednotwiono proces realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich w krajach członkowskich. Jednocześnie znacząco zwiększono budżet na te działania, przy dużym nacisku na finansowanie instrumentów ochrony środowiska (przede wszystkim programów rolnośrodowiskowych).
3. W ramach oceny WPR, określonej mianem bilansu zdrowia (*Health Check*), podkreślono potrzebę modyfikacji niektórych instrumentów – przede wszystkim uproszczenia i ujednoczenia systemu płatności bezpośrednich, a także zwrócono uwagę na konieczność sprostania nowym wyzwaniom WPR, silnie związanym z uwarunkowaniami ekologicznymi: zmianom klimatycznym, lepszemu gospodarowaniu zasobami wodnymi, wykorzystaniu biopaliw i zachowaniu różnorodności biologicznej. Odniesienia do kwestii ekologicznych mają związek z rosnącą rolą ochrony środowiska zarówno w europejskiej opinii publicznej [European Commission 2010b], jak i w polityce UE. W tym aspekcie wprowadzono kilka zmian w instrumentarium WPR: rozszerzono wspomnianą ekologizację I filaru, zrezygnowano z dotacji do upraw roślin stosowanych do produkcji biopaliw oraz wzmocniono mechanizm modulacji i zasadę wzajemnej zależności przez rozszerzenie podstawowych wymogów dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*).

² Szerzej na temat rozwiązań instytucjonalnych związanych z finansowaniem ochrony środowiska w ramach tej reformy WPR patrz: [Kociszewski 2007].

³ W praktyce dotacje tego typu były realizowane od 2006 r.

POTENCJALNE ZMIANY ODDZIAŁYWANIA ROLNICTWA NA ŚRODOWISKO
W ŚWIETLE RÓŻNYCH SCENARIUSZY ZMIAN WPR

Ocena WPR w *Health Check* miała być swoistym wyznacznikiem kierunków reform, których efekty mają obowiązywać po 2013 r. Przygotowanie propozycji w tym zakresie zostało poprzedzone debatą publiczną, w której przedyskutowano trzy warianty zmian. Pierwszy scenariusz (tzw. konserwatywny) stanowi *de facto* pozostawienie WPR w obecnym kształcie z drobnymi modyfikacjami według zaleceń *Health Check*, w drugim – określonym jako referencyjny – przewidziano pogłębione zmiany (zbliżone do przedstawionej w dalszej części opracowania propozycji Komisarza ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich Daciana Ciolosa), a w trzecim (scenariusz liberalizacji) założono radykalne ograniczenie interwencjonizmu i protekcjonizmu w polityce rolnej, z likwidacją płatności bezpośrednich i instrumentów regulacji równowagi rynkowej. Realnie rzecz ujmując, tylko drugi wariant zawiera propozycje, które zachowują i jednocześnie w znaczący sposób reformują WPR. Potencjalny wpływ tych wariantów na dalszą ewolucję europejskiego rolnictwa przedstawiono w raporcie *Scenar 2020 II* z 2009 r., przygotowanym na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej [Nowicki i in. 2009]. Zweryfikowano w nim najważniejsze możliwe trendy zmian WPR do 2020 r., zidentyfikowane w poprzednim opracowaniu *Scenar 2020* z 2006 r. Trendy te uwzględniały zmiany demograficzne, przemiany na obszarach wiejskich i w gospodarce rolnej (z uwzględnieniem wymiaru środowiskowego), a także wewnętrzne i zewnętrzne czynniki zmian WPR po 2005 r. (takie jak negocjacje na forum WTO, skutki reform z lat 2003 i 2006, globalne wyzwania, wpływ polityki ekologicznej). Do każdego wariantu przeprowadzono analizy ilościowe (w razie potrzeby uzupełnione pogłębioną analizą uwzględniającą aspekty jakościowe), mające na celu określenie potencjalnych zmian w produkcji rolnej, dochodach rolniczych i funkcjonowaniu rynków. Zmiany przewidziane w tych scenariuszach można zestawiać z najnowszymi propozycjami zmian WPR i pokusić się o sformułowanie wniosków odnośnie do ich potencjalnych konsekwencji ekologicznych. Mogą one wynikać zarówno ze zmiany znaczenia poszczególnych instrumentów bezpośrednio związanych z ochroną środowiska, jak i z przemian gospodarczych spowodowanych przez planowane reformy. Poniżej przedstawiono w ujęciu syntetycznym treść poszczególnych scenariuszy.

W scenariuszu konserwatywnym założono, że mogą nastąpić niewielkie zmiany w kierunku wyrównania płatności bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi, jednak w dalszym ciągu w niektórych krajach będzie funkcjonował regionalny system płatności, przy ich częściowym uzależnieniu od wolumenu produkcji. Suma wartości wszystkich płatności bezpośrednich ma być ograniczona o 15% (w cenach bieżących), co przy prawdopodobnym (założonym) utrzymaniu nominalnej wartości budżetu WPR (co oznacza jego zmniejszenie o 20% w cenach stałych), spowoduje, że stopa wzrostu nakładów na II filar nie będzie mogła być wyższa niż 45%⁴. Zmiany te spowodują spadek udziału sektora rolno-spożywczego w wartości dodanej w UE-27 z 5,3% w 2007 r. do 4,3% w 2020 r. [Nowicki i in. 2009].

⁴ Kwota uzyskana dzięki redukcji o 15% środków przeznaczanych na płatności bezpośrednie w latach 2007-2013 wyniosłaby około 40,5 mld EUR. Przeznaczenie takiej dodatkowej kwoty na programy rozwoju wsi (w perspektywie lat 2014-2020) oznaczałoby, że wartość ich wsparcia ze środków UE wyniosłaby 136,5 mld EUR (o ponad 42% więcej niż w latach 2007-2013). Podobnie obliczono zmiany finansowania WPR w pozostałych scenariuszach.

W scenariuszu referencyjnym uwzględniono ambitną wersję zmian przewidywanych na podstawie planów reform po 2013 r. w stronę zrównowżenia (*sustainability*) i lepszego ukierunkowania interwencji. Podobnie jak w scenariuszu konserwatywnym przyjęto, że utrzymana będzie wartość budżetu WPR w cenach nominalnych. Ma nastąpić jednak powszechne wprowadzenie Systemu Płatności Jednolitej (SPS), pełne oddzielenie dotacji od wielkości produkcji (*decoupling*), a także 30% redukcja wydatków na płatności bezpośrednie (w cenach bieżących), pozwalająca na wzrost alokacji EAFRD (na II filar) o 86% (w cenach bieżących) w stosunku do kwoty przeznaczonej na ten fundusz w latach 2007-2013. Udział sektora w wartości dodanej będzie ograniczony w tym samym stopniu, co w scenariuszu konserwatywnym.

W scenariuszu liberalizacji miałyby nastąpić likwidacja tych instrumentów WPR, które zakłócają warunki międzynarodowego handlu produktami rolnymi i barier celnych. Tym samym nie byłyby stosowane ani płatności bezpośrednie, ani instrumenty interwencji rynkowej, budżet WPR związany z siedmioletnią perspektywą finansową byłby zmniejszony o 55% w cenach bieżących (75% w cenach stałych), a środki na II filar byłyby zwiększone o 75% w cenach bieżących. W takich warunkach udział sektora w wartości dodanej zmniejszyłby się z 5,3% w 2007 r. do 4,1% w 2020 r.

Przewidywany w każdym scenariuszu spadek udziału sektora rolno-spożywczego w wartości dodanej byłby spowodowany przede wszystkim egzogeniczną wobec polityki rolnej tendencją do ograniczenia produkcji rolnej (również przemysłowej) na rzecz wzrostu udziału sektora usług w gospodarce UE. Niewielkie różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi scenariuszami wskazują, że polityka rolna miałaby na to ograniczony wpływ – przez ograniczenie lub likwidację barier w dostępie do rynku unijnego i zmiany systemu dotacji. Przewidywane ograniczenie roli sektora rolno-spożywczego przejawiałoby się w zmniejszeniu jego udziału w całkowitym dochodzie i zatrudnieniu na poziomie całej wspólnoty, z pewnym zróżnicowaniem tego efektu w poszczególnych regionach i krajach członkowskich. Pomimo tego rolnictwo pozostanie znaczącym sektorem gospodarki UE. Byłoby tak nawet przy scenariuszu liberalizacji, jednak w tym przypadku ograniczenie znaczenia gospodarki rolnej i spadek cen byłby szczególnie silne. Dotyczy to również dochodów w rolnictwie, które spadłyby o 7% w scenariuszach referencyjnym i konserwatywnym oraz 29% w scenariuszu liberalizacji. Byłoby to efektem likwidacji płatności bezpośrednich i – w znacznie mniejszym stopniu – obniżenia poziomu cen. Obniżenie poziomu dochodów w tym scenariuszu byłoby silniejsze w krajach UE-15 (ze względu na spadek cen produktów pochodzenia zwierzęcego) i słabsze w krajach UE-12, które bardziej skorzystałyby na znacznym podniesieniu płatności II filaru.

Pomimo ograniczenia udziału rolnictwa w unijnej gospodarce, w każdym scenariuszu na poziomie UE-27 ma się zwiększyć wolumen produkcji roślinnej (tab. 1.), przy jednoczesnym zmniejszeniu powierzchni uprawnej. Nastąpiłoby to głównie dzięki postępowi biologicznemu i zwiększeniu plonu z hektara, ale również wskutek ogólnej intensyfikacji produkcji, co będzie wywoływać konsekwencje ekologiczne. W przypadku produkcji zwierzęcej i produktów pochodzenia zwierzęcego, w scenariuszu liberalizacji przewidziano jej spadek, a w scenariuszach referencyjnym i konserwatywnym obniżenie tempa jej wzrostu. Ustalono, że płatności II filaru nie byłyby w stanie zapobiec tym tendencjom. W każdym scenariuszu przewidywane zmiany są mocno zróżnicowane na poszczególnych rynkach branżowych w zależności od ich specyfiki. Na części z nich produkcja może zwiększyć się (np.: wieprzowina, produkty mleczne), a w innych zmniejszyć się (np. wołowina).

Tabela 1. Przewidywane zmiany wybranych wskaźników produkcji rolnej w UE-27 w latach 2007-2020*

Rodzaj zmiany	Wielkość w scenariuszu [%]		
	referencyjny	konserwatywny	liberalizacji
Zmiana wolumenu produkcji rolno-spożywczej	4,1	3,9	3,0
Zmiana wolumenu produkcji zwierzęcej	2,3	1,8	-0,4
Zmiana wolumenu produkcji roślinnej	14,0	14,2	2,5
Zmiana powierzchni uprawnej	-1,0	-0,8	-6,0

* Dane przedstawiają zmiany wybranych wskaźników pomiędzy 2007 i 2020 rokiem. Są to procentowo wyrażone stopy wzrostu wartości produkcji obliczonej jako różnica wartości produkcji rocznej (lub powierzchni uprawnej) z 2020 i 2007 r. podzielona przez wartość bazową (z 2007 r.). W ten sam sposób liczone były zmiany liczby gospodarstw i powierzchni uprawnej przedstawione w tekście. Źródło: opracowanie własne na podstawie *Scenar 2020 II* [Nowicki i in. 2009].

Ogólnie stwierdzono, że zmiany WPR w poszczególnych scenariuszach w większym stopniu będą skutkować zmianami dochodów, powierzchni upraw i liczby gospodarstw, a w mniejszym będą oddziaływać na wolumen produkcji rolno-spożywczej. W dużej mierze będzie to wynikać z ogólnego wzrostu zapotrzebowania na żywność. Niewielkie różnice zmian wielkości produkcji w sektorze rolno-spożywczym pomiędzy poszczególnymi scenariuszami i jednocześnie znaczące różnice zmian produkcji roślinnej i zwierzęcej, pomiędzy dwoma pierwszymi i ostatnim scenariuszem, można wytłumaczyć przewidywanym wzrostem importu w wariantcie radykalnej liberalizacji WPR. Unijne przedsiębiorstwa wytwarzałyby wówczas dużą ilość dóbr finalnych przy zwiększonym wykorzystaniu surowców sprowadzanych z zewnątrz, co mogłoby oznaczać przesunięcie presji środowiskowej z UE do innych krajów. Byłoby to szczególnie niekorzystne w sytuacji, gdyby import pochodził z gospodarek o niższych standardach ochrony środowiska. Przewidywany w scenariuszach referencyjnym i konserwatywnym wzrost produkcji nastąpi przez jej intensyfikację, czemu będzie towarzyszyło zmniejszenie liczby gospodarstw (z 11 do 7 mln w scenariuszu referencyjnym). Przewiduje się nierównomierne rozłożenie rezultatów tych zmian pomiędzy stare i nowe kraje członkowskie (liczba gospodarstw ma zmniejszyć się o 25% w UE-15 i o 40% w UE-12 pomiędzy latami 2007 i 2020). Można zauważyć, że w grupie nowych krajów członkowskich oddziaływanie na intensyfikację produkcji będzie silniejsze, co z jednej strony poprawi strukturę agrarną, a z drugiej może wpłynąć na wzrost środowiskowej presji rolnictwa.

Mogą to potwierdzać prognozy dotyczące zmian powierzchni uprawnej. Na poziomie UE-27 nastąpiłby jej spadek (tab. 1.), który szczególnie nasiliłby się w UE-15 – około 3% w scenariuszach referencyjnym i konserwatywnym oraz około 8% w scenariuszu liberalizacji. W UE-12 przewidywane skutki byłyby odmienne – nastąpiłby około 2% wzrost powierzchni UR w scenariuszach referencyjnym i konserwatywnym oraz minimalny spadek w scenariuszu liberalizacji. Sformułowano w związku z tym wniosek, że ograniczenie/likwidacja płatności bezpośrednich oddziałuje ze znacznie mniejszym nasileniem na ograniczenie powierzchni uprawnej w UE-12 niż w UE-15. Wzmocniona intensyfikacja rolnictwa miałaby miejsce w scenariuszu liberalizacji, w którym wystąpią silniejsze bodźce do wzrostu produktywności i podniesienia stopnia specjalizacji (rosnące korzyści skali). Przewidywane przemiany gospodarki rolnej będą również skutkować ograniczeniem zatrudnienia, co ze szczególnym nasileniem dotknie kraje o dużej liczbie mniejszych, mniej efektywnych gospodarstw, które nie są w stanie osiągać korzyści skali.

Jako że dotyczy to w większym stopniu UE-12 (w tym szczególnie Polski), to właśnie w tej grupie krajów przewidziano nasilone migracje wewnętrzne (ze wsi do miast) i zewnętrzne (do UE-15). Zestawiając przewidywany wzrost produkcji, wzrost powierzchni uprawnej i znaczne ograniczenie liczby gospodarstw w UE-12, można stwierdzić, że przewidywane zmiany WPR przyczynią się do szczególnie silnej intensyfikacji i przyspieszonego rozwoju rolnictwa industrialnego w tej grupie krajów. Może to wynikać z dążenia do zmniejszenia luki w poziomie produktywności w stosunku do UE-15. Prawdopodobnie będzie to oznaczać zwiększenie presji rolnictwa na środowisko. Zjawisko to byłoby szczególnie silne w scenariuszu liberalizacji.

Istotną rolę w dalszej ewolucji rolnictwa przypisano dyrektywie 2009/28/WE w sprawie promocji zużycia energii ze źródeł odnawialnych, która ma oddziaływać na podtrzymanie gospodarki rolnej (szczególnie produkcji roślinnej), jednak w zróżnicowany sposób w każdym scenariuszu. W każdym z nich założono jednakowy, zgodny z zapisami dyrektywy 10% udział biopaliw w zużyciu paliw płynnych, z tego 70% ma pochodzić z technologii pierwszej generacji, a 15% z technologii drugiej generacji (produkcja przy ich użyciu jest liczona podwójnie)⁵. W wersji referencyjnej w latach 2005-2020 w UE spodziewany jest wzrost produkcji biopaliw z 3,4 do 12,1 mln ton i jednocześnie wzrost popytu na nie z 3,4 do 30,1 mln ton rocznie. Oznacza to dynamiczny wzrost importu, który w 2020 r. będzie pokrywał 60% zapotrzebowania. W scenariuszu liberalizacji produkcja biopaliw w 2020 r. wyniesie 9,6 mln ton, przy popycie ponad 31 mln ton – nieco wyższym niż w scenariuszu referencyjnym. Niższy wzrost produkcji w scenariuszu liberalizacji ma wynikać ze wzrostu importu na skutek ograniczonego wsparcia rolników i redukcji barier handlowych. Dyrektywa dotycząca odnawialnych źródeł energii, stymulując wzrost popytu na produkcję roślinną, będzie dodatkowo oddziaływać na spowolnienie wzrostu lub spadek produkcji zwierzęcej. Efekt ten będzie wzmocniony poprzez to, że produkcja biopaliw spowoduje wzrost kosztów produkcji pasz i przełoży się na spadek opłacalności produkcji zwierzęcej. Zwiększy się popyt na płody rolne wykorzystywane zarówno do produkcji biopaliw, jak i do produkcji pasz, w wyniku czego ceny tych płodów wzrosną. Można tutaj zauważyć efekt wypierania jednego rodzaju produkcji przez drugi w skutek działań polityki ochrony środowiska. Efekt środowiskowy byłby natomiast bardzo złożony. Po stronie korzyści należy uwzględnić, że produkcja biopaliw przyczynia się do ograniczania zmian klimatycznych i zużycia nieodnawialnych surowców energetycznych. Poza tym może się pośrednio przyczynić do korzyści ekologicznych związanych z utrzymaniem produkcji na danym obszarze. Po stronie potencjalnych kosztów należy uwzględnić zwiększenie presji na środowisko wynikające z intensyfikacji produkcji, a w skali globalnej wylesianie i straty różnorodności biologicznej wskutek zwiększenia obszarów upraw energetycznych.

Oprócz polityki wspierania produkcji biopaliw, czynnikami spowalniającymi ograniczenie roli rolnictwa w gospodarce będą proekologiczne instrumenty II filaru (wsparcie rolników na terenach Natura 2000, na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i programy rolnośrodowiskowe). Dzięki nim na niektórych terenach utrzymana zostanie produkcja ekstensywna, ale efekt ten zależy od udziału środków na te działania (Oś 2⁶) w krajowych planach realizacji instrumentów II filaru. Działania innych osi – szcze-

⁵ Biopaliwa pierwszej generacji są wytwarzane z surowców, które jednocześnie mogą służyć do produkcji żywności, co wywołuje szereg problemów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych [Kociszewski 2009]. Biopaliwa drugiej generacji są wytwarzane z innych surowców, dzięki czemu te problemy są w znacznym stopniu ograniczone.

⁶ Numeracja i nazewnictwo osi według Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, a w Polsce według PROW 2007-2013.

gólnie te z nich, które skutkują podniesieniem produktywności (Oś 1) – będą oddziaływać w odwrotnym kierunku⁷.

Analiza *Scenar 2020 II* bezpośrednio odnosząca się do aspektów ekologicznych dotyczy głównie identyfikacji przyrodniczych uwarunkowań rozwoju rolnictwa, a w mniejszym stopniu dokładnych przewidywań zmian jego polutogenności. W raporcie wykazano jednak różnice pomiędzy zmianami wielkości emisji z rolnictwa w latach 2002-2020, według poszczególnych scenariuszy. W scenariuszu konserwatywnym (w porównaniu do scenariusza referencyjnego) nastąpiłoby zwiększenie nadwyżki azotu o 0,8%, nadwyżki fosforu o 1,0%, emisji amoniaku o 0,1% i gazów szklarniowych (metanu i tlenków azotu) o 0,4%. Zupełnie odmienne wyniki uzyskano z porównania scenariusza liberalizacji ze scenariuszem referencyjnym: nadwyżki azotu i fosforu mają się zmniejszyć o 1,3%, emisja amoniaku o 1,6%, emisja metanu (CH₄) ma się zmniejszyć o 3,6%, a wszystkich gazów szklarniowych o 2,8% [Nowicki i in. 2009]. Wykazane różnice wynikają z zachowania w niektórych krajach (według scenariusza konserwatywnego) płatności za krowy mamki i zmniejszenia liczby ekstensywnych przyjaznych ekologicznie gospodarstw, jako rezultatu ograniczenia wzrostu płatności II filaru. Wykazano, że będzie się to wiązało z intensyfikacją rolnictwa i związanymi z tym wzrostem zużycia nawozów oraz koncentracją chowu bydła mlecznego. Redukcja zanieczyszczeń w scenariuszu liberalizacji ma wynikać z większego ograniczenia wolumenu produkcji i powiększenia obszarów łąk oraz terenów odłogowanych.

W większości regionów Polski, w scenariuszu konserwatywnym nastąpiłby wzrost o ponad 0,5% nadwyżki azotu, a w scenariuszu liberalizacji o ponad 0,5% spadek nadwyżki azotu w porównaniu do scenariusza referencyjnego. W aspekcie problemów ekologicznych mogłoby to wskazywać na korzyść scenariusza liberalizacji, jednak przewidywane zmiany nie są jednoznaczne i mogą wywołać zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty środowiskowe. Należy tutaj uwzględnić pośrednie konsekwencje strukturalnych zmian zachodzących w rolnictwie wskutek ograniczenia zakresu interwencji publicznej. Z jednej strony, redukcja upraw roślinnych i chowu bydła powinna się przełożyć na zmniejszenie bezwzględnej ilości stosowanych nawozów oraz emisji metanu. Z drugiej strony, należy jednak pamiętać, że – szczególnie w scenariuszu liberalizacji – proces ten będzie powiązany ze wzrostem koncentracji produkcji i prawdopodobnym nasileniem presji na środowisko w skali lokalnej. Podobne wnioski – choć z różnych punktów widzenia – wyciągają polscy ekonomiści rolnictwa. Zdaniem Józefa Zegara [2010] rynek preferuje rolnictwo industrialne o większej intensywności produkcji bez uwzględnienia jej efektów zewnętrznych. Doprowadza ponadto do zjawisk niekorzystnych zarówno w aspektach ekologicznych, jak i w świetle spójności terytorialnej – w jednych regionach UE może nastąpić dynamiczny rozwój produkcji, a w innych rezygnacja z rolnictwa. Bez publicznego wsparcia rolnictwa nastąpiłyby procesy koncentracji obszarowej (tam gdzie panują najlepsze warunki do produkcji roślinnej) i koncentracji skali produkcji (szczególnie w dużych farmach hodowlanych) [Poczta 2010]. W obu przypadkach może dojść do nadmiernej emisji zanieczyszczeń, w tym zwłaszcza związków azotu (zarówno do wód, jak i do powietrza).

Według konkluzji raportu, wymogi dyrektywy azotanowej w dalszym ciągu będą oddziaływać na ograniczenie ogólnego wzrostu nadwyżki w bilansie azotowym, jednak będą jedynie łagodzić wzrost emisji azotanów na skutek koncentracji produkcji zwierzęcej, co może spowodować duży wzrost emisji punktowej. Poza tym, warto zwrócić

⁷ Ogólna konkluzja raportu dotyczącego II filaru potwierdza zamierzony wpływ jego poszczególnych osi (w przypadku osi 2 ma nastąpić korzystna ekologicznie stymulacja ekstensyfikacji produkcji, a w przypadku osi 3 – poprawa infrastruktury wsi).

uwagę na straty związane z rezygnacją z rolniczego wykorzystania części gruntów (w tym ekstensywnych łąk wykorzystywanych do wypasu bydła). Będą one polegać na utracie różnorodności biologicznej oraz degradacji krajobrazu wsi i mogą nastąpić ze szczególnym nasileniem w regionach o dużej obecnie liczbie gospodarstw ekstensywnych. Przewiduje się, że nastąpi redukcja ich liczby wskutek rezygnacji z działalności rolniczej w mniejszych gospodarstwach i wzrostu koncentracji produkcji w większych. Zważywszy, że skutki te będą najsilniej występować w scenariuszu liberalizacji, można uznać, że całkowita likwidacja płatności bezpośrednich może się przyczynić do ogólnego zwiększenia presji rolnictwa na środowisko. Przekłada się to na interpretację ich roli w kontekście równoważenia środowiskowego. Likwidacja płatności bezpośrednich oznacza bowiem brak konieczności spełnienia warunków GAEC, czyli faktyczne znaczne złagodzenie wymogów ekologicznych dla większości rolników, których obejmowałyby tylko powszechnie obowiązujące przepisy ochrony środowiska. Poza tym zmniejszenie wsparcia bezpośredniego przyspieszyłoby likwidację znacznej liczby gospodarstw na obszarach marginalnych, co z kolei spowodowałoby ograniczenie liczby adresatów II filaru. W takiej sytuacji nawet zwiększenie tych płatności okazałoby się mniej skuteczne w sensie stymulowania świadczenia przez rolników usług środowiskowych.

Podsumowując wnioski z ustaleń *Scenar 2020 II*, można uznać, że wśród uwzględnionych kierunków reform WPR, całościowo ujęty wpływ na zmiany oddziaływania rolnictwa na środowisko będzie najbardziej korzystny w przypadku scenariusza referencyjnego. W przypadku liberalizacji polityki rolnej przewidywana jest największa całkowita redukcja zanieczyszczeń, jednak może temu towarzyszyć szczególne nasilenie presji na niektórych obszarach. Ponadto, w tym scenariuszu nastąpi największe ograniczenie liczby gospodarstw, co spowoduje nasilenie dwóch niekorzystnych zjawisk dla różnorodności biologicznej: wycofywania gruntów z rolnictwa i intensyfikacji produkcji. Będzie się to wiązać z obniżeniem skuteczności działań II filaru. W scenariuszu referencyjnym zostałyby one wzmocnione, a narzędzia I filaru tak zmodyfikowane, by ograniczyć negatywne skutki dla środowiska, dlatego byłby to kierunek lepszy od konserwatywnego. Przewidywane zmiany związane z przedstawionymi scenariuszami zmian WPR można zestawzić z dwoma propozycjami reform tej polityki – sformułowanymi przez Komisję Europejską i Parlament Europejski.

PLANY REFORM W KONTEKŚCIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Uwarunkowania uwzględnione w średniookresowym przeglądzie *Health Check*, a także potencjalne skutki planowanych zmian (określone w *Scenar 2020 II*) miały istotny wpływ na kształt propozycji reform WPR na lata 2014-2020. W tym kontekście można wyróżnić dwa główne stanowiska przedstawione przez unijnego komisarza ds. rolnictwa Daciana Ciolosa [European Commission 2010a] i reprezentującego Parlament Europejski Alberta Dossa [European Parliament 2011]. Niezależnie od kwestii ekonomicznych i społecznych w obu projektach zawarto różniące się propozycje zmian mających znaczenie dla wpływu rolnictwa na środowisko.

W projekcie D. Ciolosa środowisko i zmiany klimatu umieszczono wśród trzech najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi europejskie rolnictwo. Podkreślono przy tym, że choć od 1990 r. emisja gazów szklarniowych z unijnego rolnictwa obniżyła się o 20%, to jednak potrzebne są dalsze działania w celu jej redukcji. Można zauważyć wyraźnie

nawiązanie do unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego (w którym przewidziano redukcję gazów szklarniowych o 20% i osiągnięcie 10% udziału biopaliw w wolumenie sprzedawanych paliw transportowych do 2010 r.). Ograniczenie emisji ma nastąpić dzięki poprawie efektywności energetycznej produkcji biomasy i energii odnawialnej, sekwestracji węgla (pochłanianie przez użytki zielone, lasy, zadrzewienia) oraz ochronie węgla organicznego w glebach⁸.

Główne cele przyszłej WPR to: opłacalna produkcja żywności, ochrona klimatu oraz rozwój zrównoważony terytorialnie⁹ i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi. Dla realizacji ostatniego wymienionego celu potrzebne jest zachowanie zrównoważonych praktyk rolniczych (niezbędnych do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych), wdrażania innowacji w rolnictwie (w zakresie adaptowania nowych technologii, zmian procesów produkcyjnych oraz rozwoju nowych produktów w odpowiedzi na zmieniającą się strukturę popytu). Komisarz podkreślił nierozłączność wszystkich celów i konieczność uwzględnienia aspektów ekologicznych na każdym poziomie działań wspólnoty, co wskazuje na wyraźne odniesienie do koncepcji zrównoważonego rozwoju i zasady integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi. Podkreśla się przy tym priorytetowość działań ochrony środowiska i współpracę z Dyrekcją Generalną Środowiska. W zakresie zmian instrumentów realizacyjnych, największe zmiany zaproponowano w I filarze. Założono, że konieczne jest uczynienie systemu płatności bezpośrednich bardziej zrozumiałym dla podatników w całej UE przez bardziej wyraźne adresowanie płatności za konkretne usługi spełniane przez rolników, przy silnym uwzględnieniu środowiskowych dóbr publicznych. Komisarz podkreślił znaczenie wzmocnienia wymiaru środowiskowego i społecznego dla legitymizacji podtrzymania wydatków na WPR dla opinii publicznej. W tym celu wskazał na potrzebę pełnego oddzielenia dotacji od wartości produkcji (*decoupling*) oraz zaproponował rozwiązanie, w którym diametralnie wzmocniona byłaby (zainicjowana w poprzednich etapach reform) ekologizacja I filaru.

Płatności bezpośrednie składałyby się z dwóch elementów: podstawowego i tzw. premii ekologicznej. Pierwszy komponent opierałby się na zryczałtowanej stawce na hektar, przy ograniczonych różnicach jej poziomu pomiędzy krajami i regionami. Różnice te nie zostałyby jednak zupełnie zredukowane, co uzasadniono specyfiką i zróżnicowaniem sytuacji w poszczególnych krajach (siła nabywcza, zatrudnienie, warunki produkcji i powierzenia). Pomoc byłaby ograniczona do aktywnych rolników tak, aby nie trafiała do właścicieli ziemi w rzeczywistości niezwiązanych z rolnictwem. Warunki otrzymania dotacji miałyby zapewnić dostarczanie dóbr publicznych przez beneficjentów, co nastąpiłoby m.in. za pomocą zaostrzenia GAEC (m.in. przez wprowadzenie wymogów wynikających z zapisów ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE).

Do stawki bazowej doliczono by tzw. premię ekologiczną przyznawaną rolnikom za podjęcie dodatkowych praktyk przyjaznych dla środowiska (stosowania płodozmianu, utrzymywania użytków zielonych, utrzymania pokrywy roślinnej w okresie zimowym, corocznego odłogowania ze względów ekologicznych, być może również wymogów obecnie stosowanych na obszarach Natura 2000). Premia ta ma na celu m.in. rekompensatę dodat-

⁸ Część gleb, szczególnie na terenach podmokłych, zawiera duże ilości związków węgla, które mogą być uwalniane do atmosfery z pól. Następuje to np. przy zamianie użytków zielonych, w tym łąk na grunty orne.

⁹ W tym dokumencie rozwój zrównoważony terytorialnie rozumiany jest jako zachowanie społecznej żywności obszarów wiejskich z uwzględnieniem rolnictwa jako podstawowego źródła zatrudnienia, poprawy warunków funkcjonowania drobnych gospodarstw, lokalnych rynków żywności, zróżnicowania systemów produkcji i struktury agrarnej.

kowych kosztów i utraty części dochodów, w wyniku ograniczenia intensywnych metod produkcji. Kraje członkowskie miałyby możliwość wyboru z określonego zestawu tych działań, które byłyby najbardziej adekwatne do ich specyfiki. Również rolnik ubiegający się o płatności bezpośrednie musiałby wybrać jedną z proponowanych opcji. Część tych działań jest obecnie realizowana w niektórych krajach, w ramach GAEC lub programów II filaru, przy czym udział w nich jest dobrowolny (np. w programach rolnośrodowiskowych), a w wyniku reformy byłyby one wprowadzone powszechnie w całej UE jako obowiązkowe dla rolników. W zamierzeniu rozwiązanie to ma być bardziej skuteczne (w skali makro) niż programy rolnośrodowiskowe, oparte na dobrowolności uczestnictwa i dużej dowolności wyboru poszczególnych działań. Ma ono również spowodować uproszczenie procedur, m.in. przez brak konieczności zawierania kilkuletnich umów. W interesie polskich gospodarstw – w sytuacji ich rozdrobnienia – korzystna jest inna rozważana propozycja: minimalnego poziomu kwoty dotacji na gospodarstwo. Byłoby to wskazane również w aspekcie ekologicznym, ponieważ mniejsze gospodarstwa generują relatywnie niższe koszty zewnętrzne i większe korzyści środowiskowe.

Podobnie jak w systemie płatności bezpośrednich ma funkcjonować wsparcie ONW – płatności z tego tytułu w formie uogólnionej będą wypłacane z I filaru jako uzupełniająca płatność bezpośrednia z tytułu naturalnych utrudnień gospodarowania. Dodatkowe dotacje II filaru byłyby przyznawane opcjonalnie w przypadku występowania specyficznych problemów ONW w danym kraju lub regionie. Zaproponowany plan reformy oznacza dalsze przesunięcie części działań proekologicznych do I filaru. Stanowiłoby to kontynuację zainicjowanej w *Health Check* ekologiczacji tego ostatniego, ale nie byłoby zbieżne z filozofią reformy z 2003 roku, w której podkreślano wyraźny podział działań obu filarów. O tym, czy rzeczywiście przyniesie to faktyczny wzrost roli polityki ochrony środowiska w rolnictwie, będzie świadczyć wielkość alokacji na jej instrumenty w finalnych planach budżetu rolnego.

Proekologiczne działania II filaru (przede wszystkim programy rolnośrodowiskowe) stanowiłyby dodatkowe, ściśle ukierunkowane uzupełnienie środowiskowego komponentu płatności bezpośrednich. W tym celu zaplanowano modyfikacje stosowanych instrumentów oraz stworzenie nowych narzędzi, które byłyby w bardziej elastyczny sposób dostosowane do potrzeb krajów członkowskich. Mają być one ściślej dopasowane do uwarunkowań regionalnych i lokalnych – szczególnie obszarów HNV (*High Nature Value*) i Natura 2000. Instrumenty te powinny też wspierać zwiększanie wartości dodanej zasobów lokalnych, rozwój nowych kanałów dystrybucji, rynków lokalnych, sprzedaży bezpośredniej, co zdaniem autora sprzyjałoby rozwojowi rynku żywności ekologicznej i w konsekwencji wzrostowi tego typu produkcji.

Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego (szczególnie grupy reprezentujące lobby rolnicze) skrytykowali projekt Komisji. Z negatywną oceną spotkały się m.in. proponowane zmiany związane z ochroną środowiska ze względu na to, że stanowiłyby dodatkowe obciążenia dla rolników i obniżyłyby ich konkurencyjność w skali międzynarodowej. Stanowisko Parlamentu zostało przedstawione w tzw. raporcie Dossa [European Parliament 2011], a następnie zatwierdzone w rezolucji (2011/2051(INI) z 23.06.2011 r. Przyjmując te same priorytety, co w projekcie Komisji, podkreślono potrzebę utrzymania wydatków na WPR (w tym wysokości środków na płatności bezpośrednie) w następnej perspektywie finansowej oraz postulowano całościowe spojrzenie na tę politykę (bez odrębnego traktowania I i II filaru). Utrzymanie tych dwóch filarów jest jednym z głównych postulatów w stosunku do przyszłości WPR. Filar I powinien obejmować działania horyzontalne, a filar II – być ukierunkowany na osiągnięcie ściśle określonych celów w sposób umożliwiający dostosowanie

do specyfiki krajów członkowskich. Dysproporcje w dotacjach dla poszczególnych krajów członkowskich miałyby być pomniejszane, jednak wyrażono sprzeciw wobec wprowadzenia stawki zryczałtowanej. Płatności bezpośrednie byłyby bardziej zróżnicowane niż w propozycji Komisji: miałyby być obliczane na podstawie warunków bazowych, specyficznych w poszczególnych krajach członkowskich i regionach oraz w praktyce byłyby o 35% niższe w UE-12 w stosunku do UE-15. Okres przejściowy do ich zrównania miałyby zostać przesunięty poza perspektywę 2020 r. Parlament proponuje ponadto wprowadzenie dodatkowego wsparcia małych gospodarstw tam, gdzie jest to istotne dla rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z zasadą subsydiarności, decyzja o tym jaka część płatności bezpośrednich byłaby wykorzystana na ten cel, byłaby podejmowana przez kraje członkowskie. Według tej zasady interwencja instytucji UE powinna następować tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez kraje członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej zrealizowane przez wspólnotę. Określenie wielkości i adresatów wsparcia jest jak najbardziej możliwe, a nawet wskazane na poziomie krajowym. Władze państw członkowskich dysponują odpowiednią wiedzą na temat obszarów problemowych.

Główną różnicę wobec propozycji Komisji stanowi sprzeciw dla wprowadzenia skomplikowanego dwupoziomowego systemu płatności bezpośrednich, co według raportu Dessa może spowodować zwiększenie utrudnień biurokratycznych. Wsparcie działań na rzecz środowiska powinno następować w sposób zbliżony do obecnego stanu, przy wzmocnieniu roli programów rolnośrodowiskowych. Ich realizacja miałyby być ułatwiona dzięki bardziej elastycznemu zarządzaniu pięcioletnim okresem zobowiązań podejmowanych przez rolników. Działania te w całości miałyby być pozostawione w II filarze, jednak dzięki zachowaniu modulacji przy zwiększonym (nawet o 20%) poziomie jego finansowania. Poza tym, przewidziano dwa rodzaje programów rolnośrodowiskowych – obowiązkowych i dobrowolnych. W pierwszym przypadku kraje członkowskie musiałyby zobowiązać rolników do uczestnictwa w co najmniej dwóch działaniach określonych na szczeblu unijnym i w 100% finansowanych z budżetu WPR. Dotyczyłyby one: wsparcia na rzecz niskiej emisji dwutlenku węgla, ograniczenia lub wychwytywania emisji gazów cieplarnianych, przeciwdziałania erozji, pasów siedlisk ekologicznych, wieloletnich upraw roślin pastewnych, rolnictwa ekologicznego, trwałych użytków zielonych, ochrony różnorodności biologicznej, przeciwdziałania zmianom klimatu (m.in. wiązanie CO₂), płodozmianu i inwestycji w nowoczesne technologie proekologiczne (w tym w zakresie rolnictwa precyzyjnego), planów dotyczących wydajności paszowej, wsparcia na rzecz niskiego zużycia energii i efektywności energetycznej. Wprowadzenie warunku uczestnictwa w co najmniej dwóch programach na rzecz środowiska jako kryterium otrzymywania pełnej stawki płatności bezpośrednich (zagrożenie ich redukcji do 50% w przypadku nieprzeprowadzenia odpowiednich działań) byłoby rozwiązaniem wiążącym oba filary WPR przez regulacje ekologiczne. Rozwiązanie to miałyby zastąpić wprowadzenie dodatkowych wymogów w ramach zasady wzajemnej zależności. Opisywane rozwiązanie było zawarte we wcześniejszej wersji projektu (wyjściowym raporcie Dessa), natomiast nie zostało ujęte w rezolucji Parlamentu zatwierdzającej jego stanowisko wobec reformy. Czyżby postanowiono złagodzić wymogi środowiskowe wskutek nacisku grupy interesów związanej z lobby producentów rolnych? Podobne przesłanki mogą stać za sprzeciwem wobec propozycji Komisji w zakresie obowiązkowego odlogowania ze względów ekologicznych lub uciążliwych i nieprzejrzystych – według zapisów rezolucji – wymogów pochodzących z ramowej dyrektywy wodnej.

Rolnicy mogliby w dalszym ciągu uczestniczyć w dobrowolnych, dodatkowych programach rolnośrodowiskowych, a kraje członkowskie mogłyby przeznaczać dodatkowo 25% wsparcia na te programy, które są dla nich szczególnie istotne. Zdaniem autorów projektu pozostawienie instrumentów proekologicznych w II filarze nie wiązałoby się z dodatkowymi instrumentami planowania, monitoringu i kontroli, która mogłaby się odbywać w dotychczas funkcjonującym systemie. Ograniczyłyby to procedury biurokratyczne przewidywane w związku z propozycją Komisji, ponieważ nie wymagałoby wdrożenia nowych rozwiązań w zakresie przyznawania płatności i stosowanych sankcji. Ponadto, pozwoliłoby to na bardziej precyzyjne dostosowanie określonych instrumentów do specyficznych uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych. Z podobnych przyczyn stanowisko Parlamentu jest przeciwne przeniesieniu części płatności dla ONW do I filaru. Wyrażono opinię, że II filar WPR powinien zostać utrzymany, przy lepszym ukierunkowaniu na ustalone priorytety wspólnotowe (np. zapisy *Strategii Europa 2020*)¹⁰ oraz przy zredukowanej w stosunku do obecnego poziomu stawce współfinansowania instrumentów rozwoju wsi z budżetów krajowych. Pozwoliłoby to na przeniesienie części kosztów ich realizacji do EAFRD i tym samym powinno zachęcić kraje członkowskie do zwiększenia zakresu ich wdrożenia.

W rezolucji Parlamentu dużo miejsca poświęcono powiązaniom rolnictwa z energetyką odnawialną, co potwierdza wnioski zawarte w raporcie *Scenar 2020 II*. Sektor rolnictwa do 2020 r. mógłby pokrywać 40% swojego zapotrzebowania na energię paliwami odnawialnymi, a do 2030 r. mógłby całkowicie zrezygnować z paliw kopalnych. Miałyby temu służyć polityka wsparcia produkcji biomasy w oparciu o technologie drugiej generacji, tak aby ograniczyć negatywne konsekwencje produkcji biopaliw pierwszej generacji. Umożliwiłoby to rozwój rynku biomasy pochodzenia rolniczego.

Zasada wzajemnej zgodności miałyby być uproszczona, przy jednoczesnym usprawnieniu kontroli przestrzegania związanych z nią przepisów, m.in. poprzez ich ograniczenie do norm umożliwiających przeprowadzanie systematycznych, prostych kontroli. Mają być również wprowadzone kryteria efektywności i zachęty dla rolników do osiągania wyznaczonych rezultatów. Kontrola i monitoring I i II filaru byłyby ze sobą powiązane. W kontekście przyszłości WPR istotna jest również wcześniejsza propozycja Parlamentu Europejskiego z 2010 r. Odnosi się ona do pewnych aspektów instytucjonalnych – wzmocnienia i rozszerzenia kompetencji Komisji w niektórych obszarach, znajdujących się w gestii krajów członkowskich. Dotyczy to m.in. realizacji systemu płatności bezpośrednich, co w aspekcie ochrony środowiska wiąże się z kontrolą stosowania zasady wzajemnej zależności i zachowania użytków zielonych w gospodarstwie [Czyżewski, Stępień 2011]. Oznaczałoby to osłabienie możliwości krajowego oddziaływania na politykę rolną (a często jest to istotne z punktu widzenia uwarunkowań i problemów lokalnych). Z drugiej strony, poprawiłoby jednak egzekucję przepisów związanych z ochroną środowiska – szczególnie w krajach, w których przykłada się do nich mniejszą uwagę.

¹⁰ Strategia Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z 2010 r. Wyznaczono w niej nowe strategiczne kierunki polityki europejskiej w celu sprostania wyzwaniom wynikającym z nowego porządku gospodarki światowej. W dokumencie skoncentrowano się na podniesieniu poziomu innowacyjności gospodarki [European Commission 2010a].

WNIOSKI

Biorąc pod uwagę analizę potencjalnych skutków reform WPR przeprowadzoną w opracowaniu *Scenar 2020 II* i zestawiając ją z propozycjami tych reform, przedstawionymi przez Komisję Europejską i Parlament Europejski, można stwierdzić, że raport Dossa jest bliski scenariuszowi konserwatywnemu, a projekt Ciolosa scenariuszowi referencyjnemu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ten ostatni nieco inaczej niż w scenariuszu referencyjnym kładzie akcenty na wzrost znaczenia instrumentów proekologicznych, ponieważ nie przewiduje wzrostu płatności związanych z ochroną środowiska w II filarze (jak założono w scenariuszu referencyjnym), lecz zawiera on bardziej radykalne propozycje zmian w stronę ekologizacji systemu płatności bezpośrednich. Żadna z propozycji nie zbliża się do scenariusza liberalizacji, co w świetle trzech filarów zrównoważonego rozwoju europejskiego rolnictwa (ekonomicznego, społecznego i środowiskowego) można uznać za posunięcie słuszne. Z punktu widzenia przyszłych zmian oddziaływania rolnictwa na środowisko, (szczególnie w Polsce) bardziej korzystny wydaje się projekt Komisji. Oznaczałby bowiem zwiększenie sumy środków przeznaczanych na ochronę środowiska, a także bardziej powszechne i rozszerzone zastosowanie obowiązkowych standardów środowiskowych wobec rolników. Dzięki temu funkcjonowałyby silniejsze bodźce ku temu, by produkcja rolna w szerszym zakresie odbywała się w sposób zrównoważony. Wątpliwości budzą przy tym trudności związane z ustanowieniem jednolitych standardów środowiskowych dla bardzo zróżnicowanych obszarów wiejskich w UE [Początek 2010]. Należy jednak pamiętać, że wspólne standardy już obecnie obowiązują według GAEC, a w świetle propozycji reformy dotyczyłyby jedynie zryczałtowanej części stawki. W ramach drugiego, ekologicznego komponentu płatności bezpośrednich kraje członkowskie miałyby możliwość wyboru tych narzędzi, które są najbardziej adekwatne do specyfiki ich obszarów wiejskich. Na korzyść pewnego zakresu ujednoczenia standardów przemawia również to, że możliwość różnicowania wymogów w praktyce mogłaby oznaczać kształtowanie przepisów w sposób arbitralny na poziomie krajów członkowskich i tym samym naruszać warunki konkurencji w sposób niezgodny z założeniami polityki ekologicznej UE i zasadami funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego.

Z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę fakt, że przesunięcie działań proekologicznych do I filaru oznaczałoby konieczność zmiany (rozbudowy) funkcjonującego już systemu dystrybucji i monitoringu wsparcia, co przysporzyłoby dodatkowych trudności zaangażowanym instytucjom i potencjalnie mogłoby ograniczyć skuteczność absorpcji płatności. Nastąpiłby też wzrost kosztów transakcyjnych. Poza tym środki finansowe na działania proekologiczne byłyby objęte kryteriami dystrybucji płatności bezpośrednich. Jeżeli byłyby one oparte na zasadach różnicujących stawki pomiędzy krajami członkowskimi (tak jak obecnie) oznaczałoby to straty dla polskiego rolnictwa. Ponadto, programy rozwoju wsi pozwalają na bardziej precyzyjną alokację środków w ramach krajowych strategii, co stanowi argument korzystny dla propozycji Parlamentu. Możliwość dokładniejszego ukierunkowania wsparcia w ramach II filaru wynika z tego, że władze i instytucje krajów członkowskich, dysponując pełniejszą wiedzą, mogą tak zaprojektować swoje programy rozwoju obszarów wiejskich, a w ich ramach tak skonstruować pakiety działań (szczególnie w ramach programów rolnośrodowiskowych), aby adresować je do konkretnych obszarów i podmiotów tam gospodarujących. Problemy lub potrzeby działań na rzecz środowiska, które tam występują często mają charakter związany z lokalną specyfiką, a więc wymagają

odpowiednio dobranego zakresu i rodzaju interwencji. Byłaby ona trudniejsza w realizacji w ramach ujednoczonego systemu standardów środowiskowych funkcjonującego w systemie płatności I filaru. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w wariantcie proponowanym przez Parlament działania ochrony środowiska byłyby (podobnie jak obecnie) skutecznie wdrażane, ale jedynie na części krajowych użytków rolnych (w tym na obszarach przyrodniczo cennych). Duża część pozostałych obszarów wykorzystywanych rolniczo podlegałaby dalszej intensyfikacji, tak więc reforma w wersji Parlamentu byłaby bliższa koncepcji dwukierunkowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

LITERATURA

- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. 2004: *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czyżewski A., Stepień S. 2011: *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „*Ekonomista*”, nr 1, s. 3-33.
- European Commission 2010a: *Communication from the Commission, Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission COM (2010) 2020, Brussels.
- European Commission 2010b: *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy, Special barometer*, European Commission, Brussels.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development 2011: *Draft report, the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources, and territorial challenges of the future*, European Parliament, 15.02.2011.
- Kociszewski K. 2009: *Ekonomiczne, społeczne i ekologiczne problemy związane z wykorzystaniem biopaliw*, [w:] *Ekonomiczne problemy wykorzystania odnawialnych zasobów przyrodniczych do produkcji energii*, (red.) A. Graczyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 83, Wyd. UE, Wrocław, s. 264-273.
- Kociszewski K. 2007: *Ochrona środowiska w ramach najnowszych etapów reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, (red.) A. Graczyk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im Oskara Langego we Wrocławiu” nr 1190, Wyd. UE, Wrocław, s. 394-404.
- Nowicki P., Goba V., Knierim A., van Mieijl H., Banse M., Dalbaere B., Helming J., Hunke P., Jansson K., Jansson T., Jones-Walters L., Mikos V., Sattler C., Schlaefke N., Terluin I., Verhoog D. 2009: *Scenar 2020 II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study – Contract no 30 – CE – 0200286/00-21*, European Commission, Directorate - General Agriculture and Rural Development, Brussels.
- Poczta W. 2010: *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „*Więś i rolnictwo*”, nr 3(148), s. 11-26.
- Zegar J. S. 2010: *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „*Więś i rolnictwo*”, nr 3(148), s. 38-55.

Karol Kociszewski

ENVIRONMENTAL ASPECTS OF COMMON AGRICULTURAL POLICY
PLANNED REFORM

Summary

The paper's goal is the identification of potential directions of changes in agriculture's influence on the environment. The probable environmental consequences of the planned reform were presented according to different Common Agriculture Policy (CAP) reform scenarios. The scenarios were the base of the analysis referring to the influence of potential CAP changes on European agriculture development in the perspective of 2020. Taking into account the two most important proposed projects of the reform, it was stated that none of them leads to meaningful agricultural policy liberalisation - which is favourable for sustainable development. Comparing the projects presented by European Commission and European Parliament it could be stated that implementation of the first proposal would stimulate agriculture ecologisation in the wider range. The project of European Parliament does not include solutions, which would deeply change key instruments, so in that variant the environment protection would be sufficient but carried out only in a part of the utilised agricultural area. Alongside this process agriculture intensification would take place in a big part of rural areas. Consequently the CAP changes would be favourable for dual agriculture and the development of rural areas.

Adres do korespondencji:

Dr Karol Kociszewski

Katedra Ekonomii Ekologicznej Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120

53-345 Wrocław

tel. (71) 368 01 77

e-mail: karol.kociszewski@ue.wroc.pl