

**PRACE NAUKOWE**

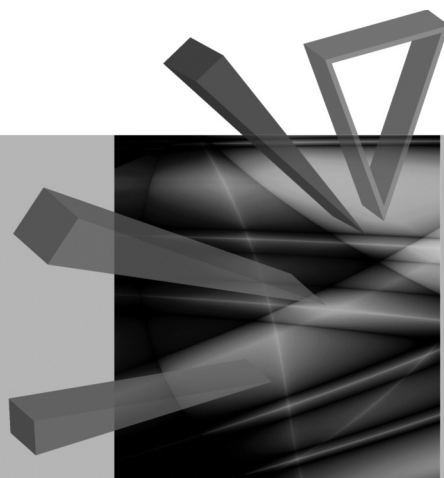
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**229**

# Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją

**Andrzeja Graczyka**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-139-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp .....	11
-------------	----

---

## Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

---

<b>Joost Platje:</b> Sustainable Development as a club good.....	15
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów .....	26
<b>Karol Kociszewski:</b> Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej .....	37
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości.....	49

---

## Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich.....	61
<b>Agnieszka Becla:</b> Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska .....	74
<b>Agnieszka Becla:</b> Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju .....	86
<b>Anna Katola:</b> Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju .....	94
<b>Stanisław Czaja:</b> Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowskich Dolnego Śląska – wnioski z analizy .....	102
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Przedsiębiorstwa uzdrowskie w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju .	113
<b>Beata Skubiak:</b> Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim ....	124

---

## Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

---

<b>Karol Kociszewski:</b> Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych .....	141
---	-----

<b>Anna Bisaga:</b> Zasada <i>cross compliance</i> jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie.....	153
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji .....	161
<b>Andrzej Graczyk:</b> Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju.....	170
<b>Teresa Szczerba:</b> Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska .....	181
<b>Lidia Klos:</b> Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego) .....	190

---

#### Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030 .....	201
<b>Paweł Korytko:</b> Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii.....	210
<b>Tomasz Żołątniak:</b> Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.....	219
<b>Alicja Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej .....	227
<b>Magdalena Protas:</b> Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego .....	237
<b>Joanna Sikora:</b> Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce.....	245
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce .....	254

---

#### Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju .....	269
<b>Michał Ptak:</b> Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich .....	277
<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji .....	288
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych .....	297

<b>Dorota Bargiel:</b> Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	305
<b>Barbara Kryk:</b> Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników .....	313

## Summaries

---

### Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

---

<b>Joost Platje:</b> Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe.....	25
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Sustainability factors of the development programs on the regional level .....	36
<b>Karol Kociszewski:</b> The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy.....	48
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Environmental protection in the light of the Act on accountancy .....	56

---

### Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Implementation of sustainable development in Silesian municipalities .....	72
<b>Agnieszka Becla:</b> The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities .....	85
<b>Agnieszka Becla:</b> Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development.....	93
<b>Anna Katola:</b> The role of local government in implementing sustainable development.....	101
<b>Stanisław Czaja:</b> Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia .....	112
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development.....	123
<b>Beata Skubiak:</b> Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania.....	138

---

### Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

---

<b>Karol Kociszewski:</b> The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes.....	152
<b>Anna Bisaga:</b> <i>Cross compliance</i> principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture .....	160
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption .....	169
<b>Andrzej Graczyk:</b> The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development .....	179
<b>Teresa Szczerba:</b> Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia .....	189
<b>Lidia Kłos:</b> Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship).....	197

---

### Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Sustainable development in the Polish energy policy till 2030.....	209
<b>Paweł Korytko:</b> Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources .....	218
<b>Tomasz Żołyniak:</b> Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development.....	226
<b>Alicja Graczyk:</b> Sustainable development of offshore wind power.....	236
<b>Magdalena Protas:</b> Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector .....	244
<b>Joanna Sikora:</b> Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland .....	253
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland.....	266

---

### Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development.....	276
<b>Michał Ptak:</b> The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries.....	287

---

<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization.....	296
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions.....	304
<b>Dorota Bargiel:</b> Implementing Corporate Social Responsibility into the company.....	312
<b>Barbara Kryk:</b> Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees.....	321

**Karol Kociszewski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH I JEJ WDRAŻANIE W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest wykazanie wpływu koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na politykę Unii Europejskiej. Zaprezentowano rozwój tej koncepcji na tle najważniejszych wydarzeń w toku ewolucji nadrzędnej w stosunku do niej teorii zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono zakres wdrożenia adekwatnych rozwiązań w polityce środowiskowej UE. Jednym z przejawów tego procesu jest realizacja głównej zasady – integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną. W tym kontekście wskazano wprowadzenie i rozwój instrumentów wspierających zrównoważony rozwój w kolejnych etapach reform Wspólnej Polityki Rolnej UE. Można uznać, że omawiana koncepcja odgrywa w tej polityce coraz większą rolę, co powinno mieć wpływ na przemiany obszarów wiejskich w Polsce.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, polityka ochrony środowiska UE, ochrona środowiska w rolnictwie, Wspólna Polityka Rolna.

### 1. Wstęp

Dążenie do zrównoważonego rozwoju – jako oficjalnie zaakceptowany cel społeczności międzynarodowej, wielu państw i organizacji – wymaga podejścia kompleksowego, które uwzględnia ogół aspektów funkcjonowania człowieka, zwłaszcza w procesach gospodarczych. W tym świetle zastosowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju powinno występować we wszystkich działach i sektorach gospodarki oraz na wszystkich obszarach funkcjonalnych. Dotyczy to m.in. rolnictwa i, szerzej, obszarów wiejskich. Celem artykułu jest wykazanie sposobu implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w polityce Unii Europejskiej. Autor posłużył się syntetycznym ujęciem ewolucji omawianej koncepcji, a następnie w jej kontekście zmian zachodzących we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR).



## 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

Konstrukcja teoretyczna zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej przełożenie na politykę gospodarczą jest swoistym rozwinięciem i uszczegółowieniem nadrzędnej w stosunku do niej koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Jako że interakcje między rolnictwem a stanem środowiska na obszarach wiejskich są wyjątkowo silne, uwzględniano je już w początkowych etapach formułowania tej koncepcji (Raport Brundtland z 1987 r., Deklaracja z Rio i Agenda 21 z 1992 r.)<sup>1</sup>. Dotychczas powstało kilkadziesiąt definicji zrównoważonego rozwoju, dlatego też z racji ograniczonej pojemności niniejszego opracowania i w kontekście jego celu autor będzie się posługiwał jedną z najnowszych, która jednocześnie zawiera najważniejsze treści innych interpretacji, szeroko prezentowanych w literaturze przedmiotu: „zrównoważony rozwój zmierza do zapewnienia wszystkim żyjącym dzisiaj ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach naturalnej wytrzymałości Ziemi, stosując zasadę sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej” [Rogall 2010, s. 44]. Zdaniem autora do określenia kryteriów zrównoważonego rozwoju polskich obszarów wiejskich w warunkach członkostwa w UE najbardziej adekwatny jest model równowagi trzech filarów (ekonomicznego, środowiskowego i społecznego), ograniczony bezwzględną granicą wykorzystania środowiska, w powiązaniu z wrażliwą zasadą trwałości. Polskie obszary wiejskie zachowały jeszcze znaczący rezerwuuar różnorodności biologicznej i innych walorów przyrodniczych oraz kulturowych, które należy wykorzystać jako atut, a nie obciążenie dla wąsko rozumianego wzrostu produkcji i jej efektywności. W związku z tym należy zadbać, aby ten zasób zachować, chronić i wykorzystywać w celu wzrostu szeroko rozumianego dobrobytu społecznego przy ograniczonym zakresie substytucji kapitału naturalnego kapitałem antropogenicznym.

W toku ewolucji ogólnej koncepcji zrównoważonego rozwoju „wykuwano” również jej uszczegółowione odniesienia do poszczególnych obszarów funkcjonalnych i sektorów gospodarki. W ten sposób powstała koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (Sustainable Agriculture and Rural Development, SARD). Jednym z przełomowych wydarzeń, które doprowadziły do jej sformułowania, była konferencja Światowej Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) w Rzymie w 1989 r. Zdefiniowano wówczas SARD jako rozwój na obszarach wiejskich, zarządzany z wykorzystaniem i ochroną zasobów naturalnych oraz wprowadzaniem takich zmian technologicznych i instytucjonalnych, które pozwolą na zaspokojenie potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń [*Sustainable development...* 1989]. Na kolejnej konferencji FAO w Hertogenbosch, w 1991 r., przyjęto deklarację

---

<sup>1</sup> Z racji ograniczonej pojemności niniejszego opracowania autor zrezygnował z charakterystyki odniesień tych dokumentów do obszarów wiejskich.

cję zawierającą trzy główne cele SARD: bezpieczeństwo żywnościowe, zatrudnienie i eliminacja ubóstwa oraz zachowanie zasobów naturalnych i ochrona środowiska [Netherlands conference on agriculture... 1991]. W okresie późniejszym cel związany z zatrudnieniem został rozwinięty i rozszerzony o zapewnienie dostatecznych dochodów, przyzwoitych warunków życia i pracy wszystkich zatrudnionych w rolnictwie [Woś, Zegar 2002, s. 206]. Należy tu wspomnieć, że znaczenie trzech głównych obszarów SARD zostało podkreślone m.in. w Agendzie 21, w której sformułowano dwa jego cele: zwiększenie produkcji żywności w drodze zrównoważonego rozwoju i promocję zdrowej żywności. Zaplanowano też liczne działania, takie jak: dokonywanie przeglądów polityki rolnej, integracja ochrony środowiska z polityką rozwoju obszarów wiejskich, stymulowanie rozwoju produkcji zdrowej żywności, promowanie udziału ludności w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, poprawa technologii produkcyjnych w rolnictwie, rozbudowa infrastruktury i zróżnicowania zatrudnienia oraz aktywność w zakresie oświaty i upowszechnienia informacji dotyczących rolnictwa. Warto zwrócić uwagę, że dzięki rezultatom Szczytu Ziemi upowszechniono pojęcie rolnictwa wielofunkcyjnego, a jego wspieranie znalazło się również wśród planowanych działań Agendy 21. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oznacza dywersyfikację działalności poprzez stymulowanie funkcji produkcyjnej, przestrzennej, środowiskowej, krajobrazowej, społeczno-kulturowej, rekreacyjnej, turystycznej, mieszkalnej [na temat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich zob. Wilkin 2008]. Dzięki temu możliwe staje się osiągnięcie dochodów z innych źródeł niż produkcja rolnicza i zachowanie żywotności obszarów wiejskich wraz z ich walorami kulturowymi i przyrodniczymi. Ograniczenie wolumenu produkcji rolnej wiąże się również z ograniczeniem presji na środowisko.

Istotnym dokumentem w celu rozwinięcia koncepcji SARD i jednocześnie jej wdrażania w politykach wspólnotowych była Deklaracja z Cork *A Living Countryside* przyjęta w wyniku unijnej konferencji Rural Europe – Future Perspectives, która odbyła się w 1996 r. Odniesiono się w niej m.in. do zasady trwałości i wskazano, że polityki oddziałujące na rozwój obszarów wiejskich powinny być prowadzone w taki sposób, by nie pomniejszyć możliwości korzystania przez przyszłe pokolenia z elementów kluczowych dla jakości tych obszarów (zasoby naturalne, różnorodność biologiczna i tożsamość kulturowa) [Paszkowski 2001]. Podkreślono też znaczenie odpowiedzialności globalnej w ograniczaniu szkód dla Ziemi, co ma jednak nastąpić dzięki działaniom realizowanym w skali lokalnej. Istotna jest też przyjęta na konferencji interpretacja krajobrazu wiejskiego, która obejmuje nie tylko ukształtowanie terenu, ale także znajdujące się na nim cenne elementy pochodzenia naturalnego i antropogenicznego (zarówno zmiany w środowisku, jak i zasoby kultury materialnej ludności wiejskiej).

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wymaga realizacji strategii powiązanej z priorytetami narodowej polityki gospodarczej. Powinna ona określać pola interwencji państwa, obejmować jej cele i być wykonalna politycznie, administracyjnie i ekonomicznie [Woś, Zegar 2002, s. 51]. Realizacja strategii następuje poprzez

politykę makroekonomiczną, sektorową (rolną), a także ekologiczną w powiązaniu z działaniami na rzecz tworzenia sprawnych instytucji rynkowych (stymulowanie rozwoju rynków produktów ekologicznych, „zazielenienie rynku”) i umożliwienia partycypacji wszystkich zaangażowanych podmiotów w kształtowaniu tych polityk [Kozłowski 2005]. Tak szeroko rozumiana polityka dotyczy nie tylko rolnictwa, ale również innych aspektów społecznej i ekonomicznej aktywności na obszarach wiejskich. Obejmuje także leśnictwo, rybołówstwo, usługi, drobną produkcję i przetwórstwo, handel, turystykę i mieszkalnictwo. W tym ujęciu SARD jest bliski koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna obejmować działania ukierunkowane na rzecz rozbudowy kapitału ludzkiego, zwiększenia zakresu partycypacji społecznej, rozwoju przedsiębiorczości, proekologicznych przemian rolnictwa i rozbudowy infrastruktury – zarówno społecznej, jak i technicznej – oraz planowego zagospodarowania zasobów środowiska. Ostatni aspekt odnosi się głównie do ochrony wód, gleb i różnorodności biologicznej. Są to komponenty, na które rolnictwo oddziałuje w sposób szczególny, i jednocześnie takie, których stan ma bardzo istotne znaczenie dla jakości życia oraz atrakcyjności obszarów wiejskich i dobrobytu całego społeczeństwa.

### **3. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich**

Praktyczny wymiar wdrażania zrównoważonego rozwoju wiąże się ze spełnieniem jego zasad. Według S. Kozłowskiego są one następujące: zasada przezorności, wysokiego poziomu ochrony środowiska, prewencji, integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, równego dostępu do środowiska, regionalizacji, zasada „zanieczyszczający płaci”, likwidacji zanieczyszczeń u źródła ich powstawania, najlepszych dostępnych technik, subsydiarności, skuteczności ekologicznej, efektywności ekonomicznej, praworządności, ekonomizacji [Kozłowski 2005, s. 63-65]. Większość z nich jest silnie obecna w polityce środowiskowej UE zarówno w ramach dokumentów i programów wyznaczających jej kierunki, jak i w praktycznej realizacji. W kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich szczególne znaczenie ma zasada integracji, którą zaproponowano w związku z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. i zastosowano poprzez ustanowienie w WPR i polityce regionalnej określonych działań wobec obszarów wiejskich. Występuje ona w dwóch równolegle realizowanych i powiązanych kierunkach działań:

- Poprzez nałożenie na producentów rolnych, gospodarstwa domowe i zakłady produkcyjne na obszarach wiejskich wymagań zawartych w przepisach ochrony środowiska UE, a także ograniczeń w zakresie stosowania technologii postępu biologicznego (zwłaszcza organizmów genetycznie modyfikowanych). Szczególne znaczenie mają regulacje ograniczające presję produkcji rolnej na stan środowiska (np. tzw. dyrektywa azotanowa).

- Poprzez kompleksową politykę ochrony i wspierania tych obszarów – zarówno w kontekście zachowania ich walorów środowiskowych, jak i poprawy ekonomicznej oraz społecznej. Jako że rolnictwo pozostaje głównym źródłem utrzymania na obszarach wiejskich, kluczowe jest stymulowanie metod produkcji ograniczających negatywne efekty zewnętrzne i powodujących pozytywne efekty zewnętrzne oraz dostarczanie dóbr publicznych. Większość tych aspektów nie jest wyceniana przez rynek i generuje koszty dla producentów rolnych, uzasadnione jest więc przeznaczenie dla nich wsparcia publicznego. W praktyce oznacza to potrzebę uruchomienia wielowymiarowych kanałów redystrybucji w ramach instrumentów polityki rolnej. Polegają one na obciążeniu podatników i konsumentów kosztami WPR (w tym przypadku jej II filaru) i poprawie (wyrównywaniu) – dzięki dotacjom z budżetu UE – warunków konkurencji rolnikom gospodarującym w sposób przyjazny środowisku i szeroko rozumianemu krajobrazowi wsi (w tym np. rolnikom ekologicznym). Podstawowym instrumentem takiej polityki są programy rolnośrodowiskowe i zalesieniowe. W szerszym aspekcie polityka rozwoju obszarów wiejskich obejmuje zachowanie ich żywotności (poprzez dotacje dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – LFA), a także rozbudowę infrastruktury obszarów wiejskich (inwestycje dofinansowane w ramach polityki strukturalnej) i urządzeń ochrony środowiska na poziomie gospodarstwa (wsparcie w ramach inwestycji drugiego filaru WPR).

Podkreślenie wagi środowiskowych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich miało miejsce w kolejnych wieloletnich programach polityki ekologicznej UE, a w szczególności zostało uwzględnione w Piątym (*Towards Sustainability*) i Szóstym (*Our future, our choice*) programie działań oraz w Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE przyjętej w 2001 r. w Göteborgu (tzw. ekologiczny filar Strategii Lizbońskiej). Zgodnie z zasadą integracji (która stała się obowiązującym wymogiem zgodnie z zapisami Traktatu amsterdamskiego z 1997 r.) równolegle inicjowano proces ekologizacji WPR w ramach szerszej zakrojonej reformy tej polityki. Jej potrzebę stwierdzono już pod koniec lat 80. XX wieku, gdy uznano, że WPR jest niezrównoważona w wymiarze ekonomicznym (trwała nierównowaga rynkowa, wysokie koszty), społecznym (nierównomiernie dystrybuowane dopłaty, dysparytechy dochodowe wśród rolników) i środowiskowym (degradacja gleb, wód i różnorodności biologicznej).

Na początku lat 90. ubiegłego stulecia nastąpił pierwszy istotny etap reformy WPR (tzw. pakiet MacSharry’ego z 1992 r.). Wdrożono wiele istotnych zmian usprawniających dotychczasowe instrumenty regulacji rynków rolnych i wsparcia producentów. Dzięki odejściu od wsparcia cen na rzecz wsparcia dochodów pro-rynkowo ukierunkowano decyzje rolników, a także ograniczono wzrost wydatków na WPR. W kontekście zrównoważonego rozwoju najważniejsze było wprowadzenie działań rozwoju obszarów wiejskich, później określonych mianem tzw. II filaru WPR. Początkowo były to trzy instrumenty (tzw. środki towarzyszące): finanso-

we wsparcie zalesień gruntów rolnych, renty strukturalne i płatności dla rolników w ramach programów rolnośrodowiskowych, które do dziś są najważniejszym instrumentem polityki ochrony środowiska w rolnictwie [szerzej na temat wdrażania programów rolnośrodowiskowych zob. inny artykuł K. Kociszewskiego zamieszczony w tym opracowaniu]. Dotacje pochodziły z sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, EAGGF). Główną przesłanką tych działań było ograniczenie intensywności produkcji i świadczenie przez rolników usług na rzecz środowiska. Plan MacSharry'ego zawierał również inną inicjatywę mającą na celu ograniczenie polutogenności rolnictwa. Był nią projekt odłogowania ziemi, który (podobnie jak środki towarzyszące) miał na celu ograniczenie zbyt wysokiej produkcji w powiązaniu z poprawą stanu środowiska (wprowadzanie bardziej ekstensywnych metod produkcji). Średnie i duże gospodarstwa rolne były zachęcane do ugorowania ziemi poprzez przyznawanie rodzaju odszkodowań za straty poniesione w wyniku wprowadzenia tego typu działań [Van Mounrik 1998]. Oprócz operacji sprzyjających równoważeniu w wymiarze ekonomicznym i środowiskowym, wprowadzane zmiany miały się także przyczynić do poprawy sytuacji społecznej poprzez zmniejszenie dysproporcji kwot dotacji trafiających do dużych i małych gospodarstw. Do czasu reformy kształtowało się to w sposób niekorzystny dla tych ostatnich. Paradoksalnie, do wzrostu znaczenia zrównoważonego rozwoju w WPR przyczynił się proces globalizacji, a konkretnie negocjacje związane z liberalizacją światowego handlu na forum GATT/WTO. W toku Rundy Milenijnej WTO wynegocjowano możliwość wsparcia finansowego dla rozwoju wsi dzięki argumentowi potrzeby uszanowania jakości wsi europejskiej z jej walorami przyrodniczymi i kulturowymi. Wsparcie ma służyć właśnie temu celowi i teoretycznie nie dotyczy poprawy warunków konkurencji na rynkach międzynarodowych. Bez interwencji WPR rolnictwo europejskie prawdopodobnie utraciłoby ekonomiczne podstawy dalszego funkcjonowania, co pociągnęłoby za sobą degradację obszarów wiejskich. W tym kontekście instrumenty finansowego wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich zostały oficjalnie zaliczone do tzw. zielonej skrzynki, jako zgodne z intencją liberalizacji międzynarodowego handlu żywnością.

Następny etap reformy nastąpił w związku z przyjęciem w 1999 r. w Berlinie Agendy 2000. Skoncentrowano się na wzroście konkurencyjności europejskiego rolnictwa na rynkach międzynarodowych (poprzez obniżenie wsparcia cen na rzecz wsparcia dochodów), podniesieniu jakości i poprawie bezpieczeństwa żywności. Przygotowanie reformy zbiegło się w czasie z przyjęciem Traktatu amsterdamskiego, w którym usankcjonowano zrównoważony rozwój jako cel UE i zobowiązano państwa członkowskie do stosowania zasady integracji w zakresie realizacji polityk wspólnotowych. W tym kontekście instytucjonalno-prawne rozwiązania WPR w wymiarze ekologicznym dotyczyły zobligowania państw członkowskich do opracowania Kodeksu Dobrych Praktyk Rolniczych, rozszerzenia działań II filaru i skonsolidowania ich w jednym akcie prawnym (Rozporządzenie Rady 1257/99

o wsparciu obszarów wiejskich, zob. [Council Regulation... 1999]). Ponadto zainicjowano mechanizmy modulacji (omówionej w dalszej części) i zasady współzależności (*cross compliance*)<sup>2</sup>. Przewiduje ona konieczność spełnienia przez rolników otrzymujących dotacje WPR wymagań dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Środki towarzyszące zostały uzupełnione o kolejny, ważny dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich instrument – wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Less Favourite Areas, LFA). Ich celem jest zachowanie żywotnej gospodarczo społeczności wiejskiej poprzez utrzymanie produkcji rolniczej na obszarach, gdzie występują dla niej istotne ograniczenia i zagrożenie depopulacją oraz utratą rolniczego charakteru. Rolnicy są dostawcami dóbr publicznych i stanowi to – oprócz rekompensaty za utracone dochody – ekonomiczne uzasadnienie przyznania dotacji. Muszą jednak spełniać podstawowe standardy ochrony środowiska.

Kolejna reforma, przyjęta w 2003 r. w Luksemburgu, przygotowana pod kierunkiem ówczesnego Komisarza do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Franza Fischlera, zawierała rozwiązania uwzględniające zapisy Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Obejmowała zainicjowanie oderwania dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji rolnej na rzecz płatności od hektara (*decoupled payments*), co oznacza rezygnację ze stymulowania wzrostu produkcji i dalsze jej urynkowanie przy jednoczesnym zmniejszeniu bodźców do intensyfikacji produkcji. Obowiązkowe stały się wcześniej wymienione instrumenty – modulacja i zasada współzależności. Modulacja ma wzmocnić II filar WPR poprzez przeznaczenie większych środków na rozwój obszarów wiejskich kosztem części kwot dopłat bezpośrednich i instrumentów wsparcia cen rynkowych. Stała się obowiązkowa w krajach UE-15 w roku 2005 (w nowych państwach członkowskich od 2012). Urzeczywistnienie zasady współzależności wymaga spełnienia licznych przepisów środowiskowego prawa UE, zwłaszcza w zakresie ochrony wód, gleb i różnorodności biologicznej, i jest wsparte sankcją redukcji bądź odebrania dotacji WPR rolnikom, którzy jej nie przestrzegają. W Polsce obowiązuje od 2009 r. Poprzez przeznaczenie większych środków w wyniku reformy wzmocniono rolę programów rolnośrodowiskowych, co ma pozwolić na ich wdrożenie na znacznie większym obszarze (obecnie ok. 30% obszarów użytkowanych rolniczo w UE). Istotną zmianą było utworzenie Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który integruje finansowanie opisywanych działań ze wsparciem inwestycji na obszarach wiejskich (tzw. polityki strukturalnej w rolnictwie, wcześniej finansowanych z sekcji orientacji EAGGF).

Przyjęte ustalenia mają obowiązywać do 2013 r., ale w celu doprecyzowania niektórych założonych kierunków zmian WPR i ich elastycznego wprowadzania w życie postanowiono przeprowadzać okresowe przeglądy. Jednym z nich jest „bi-

---

<sup>2</sup> Przedstawiono wówczas propozycję wprowadzenia tych dwóch ostatnich instrumentów, ale nie były one jeszcze wtedy obligatoryjne.

lans zdrowia” (*health check*) z 2008 r. Wyznacza on kierunki jej funkcjonowania do roku 2013, a także stwarza podstawy planów zmian w ramach reformy WPR na lata 2014-2020. Według generalnej konkluzji zawartej w tej ocenie WPR skutecznie realizuje swoje cele, jednak istnieją obszary, w których wskazana jest modyfikacja: system płatności bezpośrednich (by był bardziej wydajny i skuteczny, należy go uprościć), instrumenty wsparcia rynku (należy je dostosować do globalnych uwarunkowań w warunkach rozszerzenia UE), polityka rozwoju obszarów wiejskich (dla sprostania tzw. nowym wyzwaniom WPR). Owe wyzwania wynikają ze zmian klimatycznych, potrzeby lepszego gospodarowania zasobami wodnymi, wykorzystania biopaliw, zachowania różnorodności biologicznej. Działania mają się koncentrować na dalszym wzmocnieniu II filaru WPR i w tym celu zakres modulacji ma zostać rozszerzony w taki sposób, by mocniej ograniczyć płatności dla większych gospodarstw, do których dotychczas trafiała większość środków I filaru. Dzięki temu, poprzez zmianę struktury finansowania WPR, mają być wygospodarowane dodatkowe środki stymulujące zrównoważony rozwój. Zaplanowano wzrost alokacji na ten cel o 8%. Poza tym postanowiono uprościć i rozszerzyć zasadę współzależności. Część zbędnych norm zastąpiono nowymi, zwłaszcza w zakresie poprawy zarządzania zasobami wodnymi (odnośnie do zachowania stref buforowych wzdłuż cieków wodnych oraz ochrony charakterystycznych cech krajobrazu). Przewidziano także możliwość zatrzymania przez państwa członkowskie do 10% wartości płatności bezpośrednich dla danego sektora i przeznaczenia tych środków na dodatkowe płatności przyznawane w tym sektorze na działania mające związek z ochroną środowiska (np. hodowla kóz czy owiec na terenach górskich). Inną istotną zmianą jest likwidacja dopłat do upraw roślin służących do produkcji biopaliw, co jest wyrazem uwzględnienia przez Unię ich negatywnych ekologicznych, ekonomicznych i społecznych skutków.

W latach 2011-2012 toczy się ożywiona dyskusja nad kształtem WPR na lata 2014-2020. W kwestii reformy tej polityki można wyróżnić dwa podstawowe stanowiska: projekt Komisji Europejskiej zaprezentowany przez Komisarza ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich D. Ciolosa [*Communication from the Commission to the European Parliament...*] i tzw. raport Dossa [*Rezolucja Parlamentu Europejskiego...*] zatwierdzony przez Parlament Europejski. W pierwszym z nich zaproponowano głębokie zmiany oparte na ekologizacji płatności bezpośrednich, które składałyby się z dwóch komponentów: zryczałtowanej (choć niezupełnie wyrównanej pomiędzy państwami członkowskimi) stawki płatności i tzw. premii ekologicznej przyznawanej rolnikom za świadczenie usług na rzecz środowiska. W zamierzeniu rozwiązanie to ma być bardziej skuteczne (w skali makro) niż programy rolnośrodowiskowe, oparte na dobrowolności uczestnictwa i dużej dowolności wyboru poszczególnych działań. Działania II filaru byłyby ukierunkowane na dodatkowe, ściśle ukierunkowane inicjatywy związane ze specyficznymi uwarunkowaniami ekologicznymi w poszczególnych państwach i regionach UE. 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.

Główną różnicę raportu Dessa w odniesieniu do propozycji Komisji stanowi sprzeciw wobec wprowadzenia skomplikowanego dwupoziomowego systemu płatności bezpośrednich. Filar I powinien obejmować działania horyzontalne, a filar II być ukierunkowany na osiągnięcie ściśle określonych celów w sposób umożliwiający dostosowanie do specyfiki krajów członkowskich. Utrzymanie tych dwóch filarów jest jednym z głównych postulatów wobec przyszłości WPR. Wsparcie działań na rzecz środowiska miałyby być pozostawione w II filarze i powinno następować w sposób zbliżony do stanu obecnego, przy wzmocnieniu roli programów rolnodowodowskich i zwiększonym (nawet o 20%) poziomie jego finansowania. 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 na bardziej precyzyjne dostosowanie określonych instrumentów do specyficznych uwarunkowań krajowych, regionalnych czy lokalnych. Z podobnych przyczyn Parlament jest przeciwny przeniesieniu części płatności dla ONW do I filaru.

W kontekście ewolucji WPR w kierunku zrównoważonego rozwoju istotne są zmiany proporcji środków na instrumenty rozwoju wsi w porównaniu z bezpośrednim wsparciem produkcji. Warto zwrócić uwagę na rzeczywiste rezultaty zainicjowanego już w Agendzie 2000 wzmocnienia II filaru. W krajach UE-15 w latach 1992-1999 alokowano w nim od 6 do 10% budżetu rolnego, a w okresie 2000-2006 na II filar zaplanowano już 17% [Hardaker 1997, s. 5]. W latach 2004-2006, po rozszerzeniu UE i zwiększeniu środków na rozwój wsi w nowych krajach członkowskich, udział II filaru w UE-25 wyniósł 21%. Później, zgodnie z zapisami reformy WPR z 2003 r., II filar zyskiwał na znaczeniu. W perspektywie finansowej 2007-2013 proporcja podziału pomiędzy I i II filar kształtuje się odpowiednio w stosunku: 76,5% do 23,5% (w UE-27), 82,5% do 17,5% w (UE-15) i 52% do 48% w UE-12. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w Polsce na II filar przeznaczają się 47% wszystkich środków WPR, czyli relatywnie nieco mniej niż w pozostałych krajach UE-12. Oprócz wzrostu udziału w budżecie WPR należy podkreślić 25-procentowy wzrost średniorocznych alokacji II filaru w wyrażeniu bezwzględny w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową (średnioroczne wydatki WPR zwiększyły się o 13%). W planie budżetu UE na lata 2014-2020 zaproponowano zmniejszenie wydatków na WPR o 6,5% w wyrażeniu bezwzględny, co wiąże się z faktycznym zamrożeniem ogólnych wydatków UE w cenach bieżących. Wydatki na II filar mają być zmniejszone o 6%, a więc w podobnej proporcji jak w przypadku wszystkich wydatków na rolnictwo [*Communication from the Commission...* 2011]. Udział fi-



nansowania rozwoju wsi ma wynieść 24%, czyli nieco więcej niż obecnie, co wynika z tego, że mocniej ma zostać ograniczona alokacja I filaru.

#### 4. Zakończenie

W toku ewolucji i upowszechnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju powstała jej konkretyzacja w postaci zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja tej koncepcji stała się konieczna ze względu na silne interakcje pomiędzy aktywnością człowieka i stanem środowiska na tych obszarach. Znalazło to silny oddźwięk w polityce środowiskowej i rolnej (WPR) UE, przy czym szczególnie istotne znaczenie ma zasada integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi. Ze względu na wysoki początkowo stopień niezrównoważenia WPR została poddana reformom w kierunku określonym w SARD. Następuje to poprzez rozszerzenie zakresu jej interwencji z podejścia sektorowego (rolnictwo) do podejścia terytorialnego (obszary wiejskie). Tym samym CAP (Common Agricultural Policy) ewoluuje w kierunku CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe). W zakresie stosowanych narzędzi następuje stopniowe przechodzenie do wspierania funkcji produkcyjnej na rzecz wsparcia pozostałych funkcji obszarów wiejskich oraz wsparcia rolników dostarczających dobra publiczne. W kolejnych etapach reform WPR wprowadzano i rozwijano instrumenty mające na celu niwelowanie negatywnych skutków tej polityki w wymiarze środowiskowym, ekonomicznym i społecznym. Twierdzi się nawet, że zrównoważony rozwój staje się jej głównym paradygmatem. Wśród projektów reformy WPR propozycja Komisji Europejskiej mocniej ukierunkowuje tę politykę w stronę zrównoważonego rozwoju, a projekt Parlamentu Europejskiego oznacza zachowanie swoistego *status quo*. W obu przypadkach przewiduje się kontynuację procesu zwiększania wartości środków II filaru zarówno w wyrażeniu bezwzględnym, jak i w relacji do narzędzi I filaru WPR. Zważywszy, że w krajach UE-12 proporcja podziału środków jest znacznie bardziej korzystna dla II filaru niż w UE-15, można stwierdzić, że polityka wobec nowych państw członkowskich jest bliższa koncepcji zrównoważonego rozwoju. W tym świetle narzędzia WPR w silny sposób mogą wspierać zmiany polskich obszarów wiejskich w kierunku zrównoważonego rozwoju.

#### Literatura

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions, The Cap towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, European Commission, Brussels 18.11.2010, COM(2010) 672 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions, A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy fiches, European Commission, Brussels, 29.06.2011, COM(2011) 500 final.

- Council Regulation (EC) no. 1257/1999 of May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain regulations, OJ L 160, 26.06.1999 P.0080-P0102.
- Gros D., Micossi S., *A Better Budget for the European Union More Value for Money More Money for Value*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, February 2005, no. 66.
- Hardaker J., *Guidelines for the integration of sustainable agriculture and rural development into agricultural policies*, FAO Agricultural Policy and Economic Development Series no. 4, FAO, Rome 1997.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005.
- Netherlands conference on agriculture and the environment, FAO, S-Hertogenbosch, Netherlands, 15-19 April, Rome 1991.
- Paszowski S., *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2001.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, Parlament Europejski, 2011/2051 (INI).
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Sustainable development and natural resources management. Twenty-Fifth Conference, FAO, Paper C 89/2-Sup. 2, Rome 1989.
- Van Mounrik M., *Wspólna Polityka Rolna. Historia, zasady funkcjonowania, reformy*, [w:] M. Brzóska (red.), *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, Łódź 1998.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014-2020*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2008.
- Woś A., Zegar J.S., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2002.

## **THE CONCEPTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS AND ITS IMPLEMENTATION WITHIN EUROPEAN UNION POLICY**

**Summary:** The goal of the paper is to point out the influence of sustainable development of rural areas conception on the European Union policy. The development of that conception was presented against the background of the most important events connected with sustainable development theory evolution which is superior to it. The paper contains the characteristic of the range of implantation of adequate solutions within EU environmental policy. One of the examples of that process is leading in the key principle – integration of sectoral policies with environmental policy. In that context, the introduction and enforcement of the instruments supporting sustainable development within the following stages of Common Agriculture Policy reforms were pointed out. It could be stated that the discussed conception plays more and more important role in that policy. It should influence the changes of rural areas in Poland.

**Keywords:** sustainable development of rural areas, EU environmental policy, Common Agricultural Policy.