

Doc. Dr Marek GRUCHELSKI
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
Dr inż. Józef NIEMCZYK
Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie

ZRÓWNOWAŻONY UNIJNY ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY Z UWZGLĘDNIENIEM POLSKIEGO SEKTORA ROLNO-ŻYWNOŚCIOWEGO I WSI; OCENA TRAFNOŚCI DZIAŁAŃ[®]

Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju UE jest bardzo ważnym przedsięwzięciem, zapoczątkowującym kompleksowe i wieloaspektowe podejście do rozwoju gospodarczego, zgodnego z oczekiwaniami społecznymi i potrzebami ekologicznymi. W celu realizacji założonych efektów, w tym realizacji celów Strategii Lizbońskiej, kolejne edycje strategii muszą być udoskonalane w celu zwiększenia efektywności i skuteczności działań w zakresie ich realizacji. Przede wszystkim muszą być dostosowane do potrzeb różnych państw członkowskich i regionów, pozbawiane aspektów apriorycznych, nierealnych, nie mogą być zbiurokratyzowane i nadmierne rygorystyczne dla podmiotów gospodarczych, w tym rolników.

WPROWADZENIE

Zrównoważony rozwój gospodarczy, to zintegrowany i wzajemnie powiązany rozwój w trzech aspektach (obszarach), tj.: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Inaczej mówiąc, rozwój inwestycyjny i produkcyjno-usługowy powinien odbywać się równoległe i w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi oraz potrzebami ochrony środowiska naturalnego. Powinien mieć w założeniu pozytywny wpływ na zdrowie publiczne i na jakość życia. Od momentu przyjęcia przez Radę Europejską w 2001 roku, w Göteborgu Strategii Unii Europejskiej (UE) na rzecz zrównoważonego rozwoju (*Sustainable EU Development Strategy – SDS*)¹, rozwój taki jest doktryną ekonomiczno-polityczną, co uwidoczniło w strategicznych dokumentach i ustawodawstwie unijnym [1]. **Strategia oznacza jednocześnie kompleksowe i wieloaspektowe, a nie tylko cząstkowe jak dotychczas, działania polityczno-administracyjne stymulujące zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, przyjazny naturalnemu środowisku. Środowisko naturalne jest najsłabszym obszarem (ogniwem) Strategii**, ze względu na swój defensywny charakter; obydwa pozostałe ogniwa, tj. gospodarka i społeczeństwo rozwijają się agresywnie w stosunku do środowiska naturalnego, najczęściej jego kosztem. Realizacja Strategii powinna, zgodnie z jej założeniami, nadawać partnerski charakter środowisku naturalnemu i chronić go. Niestety w praktyce, mimo deklarowanego pozytywnego nastawienia do ochrony środowiska naturalnego, jest ono niszczone, bo taki jest często charakter rozwoju gospodarki (np. dominują przemysły wydobywcze, trwają intensywne inwestycje – przemysłowe, urbanizacyjne, następują procesy koncentracji produkcji, jej chemizacja itp.) lub nie sposób zaplanować nad wszystkimi czynnikami.

Wydaje się, że niezależnie od wysiłków podejmowanych w zakresie ochrony środowiska naturalnego, rozwój **społeczno-gospodarczy, zwłaszcza intensywny i zwłaszcza w gospodarce wolnorynkowej, zawsze będzie powodował większe lub mniejsze negatywne skutki ekologiczne. Zatem celem kolejnych strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju powinna być minimalizacja i jak najpełniejsza likwidacja tych skutków, a najlepiej ich unikanie tam, gdzie jest to możliwe.**

Rozwój zrównoważony ma zapewnić przyszłym pokoleniom realizację potrzeb, (jakości życia) na poziomie nie gorszym niż obecnie, także w aspekcie ekologicznym [1, s. 4]. W Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju zakłada się, że jest ona uzupełnieniem Strategii Lizbońskiej i stwierdza się, że UE *powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego zapewniającego więcej i bardziej atrakcyjnych miejsc pracy i większą spójność społeczną*. W tym celu Rada UE w Barcelonie w 2002 roku zarekomendowała wydatki na naukę i wdrażanie (B+R), począwszy od 2010 roku, na poziomie 3% PKB [3, s. 2].

Wzrost konkurencyjności gospodarki unijnej w najbliższej przyszłości wydaje się jednak iluzoryczny, wobec spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w państwach unijnych, przy jednocześnie wysokich stopach wzrostu gospodarczego w niektórych krajach i rejonach świata.

Również iluzoryczne, wydaje się zwiększanie spójności społecznej, ze względu na duże zróżnicowanie przestrzenne zamożności i warunków życia mieszkańców UE, w różnych państwach członkowskich, zwłaszcza nowo przyłączonych do UE i w niektórych rejonach, w tym w układzie wieś – miasto itp. Na realizację tego zadania potrzeba niezwykle dużych nakładów finansowych i czasu. Tymczasem środki finansowe w zakresie Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego

¹ W czerwcu 2006 roku Strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju została zmodyfikowana w celu lepszego dostosowania do potrzeb realizacji Strategii Lizbońskiej (por. np. *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*. Council of the European Union. Brussels, 26 June 2006).

Funduszu Społecznego są ograniczone i będą z czasem kurczyły się, będą coraz trudniej dostępne, między innymi ze względu na kryzys gospodarczy oraz dalsze rozszerzanie UE o nowe, względnie słabo rozwinięte państwa członkowskie. Stąd Komisja Europejska zaleca egalitarne, wybiórcze wykorzystywanie funduszy w ramach polityki spójności w celu realizacji założeń Strategii Lizbońskiej (na rzecz wzrostu i zatrudnienia). Zaleca preferowanie rozwoju w polityce spójności, cytujemy – *obszarów charakteryzujących się wysokim potencjałem wzrostu (a więc nie wszystkich – dopisek autorów), które mają potencjał szybkiego dogonienia pozostałej części UE, lecz w których może brakować wewnętrznych środków do wykorzystania wszystkich dostępnych możliwości* [4, s.7]. W praktyce, może to powodować, że w ramach unijnej polityki spójności społeczno-gospodarczej będzie bardziej preferowany rozwój konkurencyjności niż spójności.

Analizując cele powstania wspólnej polityki rolnej UE (cele Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą) można powiedzieć, że ze względu na różnorodność tych celów², **rozwój gospodarczy Wspólnoty, w tym w zakresie sektora rolno-żywnościowego, od początku miał, przynajmniej w założeniach, charakter zrównoważony**. Nie znaczy to, że w praktyce z konieczności (duże potrzeby inwestycyjne), przywiązywano mniejszą uwagę zwłaszcza do kwestii ochrony i zachowania środowiska naturalnego. Przede wszystkim jednak, stymulowanie rozwoju zrównoważonego polegało na realizacji cząstkowych, a nie kompleksowych założeń i programów.

Artykuł 39.1 Traktatu mówił o **celu produkcyjno-ekologicznym** rozwoju sektora rolno-żywnościowego; rozwoju *racjonalnym*, a więc między innymi zgodnym z potrzebami ochrony środowiska naturalnego.

Art. 39.1b Traktatu mówił o **celu społecznym** – o rozwoju i stabilizacji dochodów rolniczych, a więc tym samym o poprawie jakości życia zatrudnionych w rolnictwie.

Również cel rynkowy (art. 39.1c, d, e Traktatu) zawierał aspekty społeczne; mówił o stabilizacji rynku rolno-żywnościowego (stabilizacji zaopatrzenia ludności w żywność i stabilizacji detalicznych cen żywności).

Aspekty społeczne zawierał również **cel strukturalno-regionalny** (art. 39.2a, i b Traktatu), zakładając wyrównywanie warunków produkcji (i poziomu, a więc jakości życia) w różnych gospodarstwach i regionach.

Najsukuteczniej i najszybciej udało się zrealizować cel społeczny Traktatu w zakresie wspólnej polityki rolnej, o czym świadczy wysoki poziom techniczno-ekonomiczny gospodarstw rolnych i poziom życia rolników w „starych państwach” UE (EU-15). Mimo różnych starań i programów nie udało się w pełni uniknąć strat w zakresie środowiska naturalnego, wręcz doprowadzono do jego dalszej degradacji, (co jest uszczerbkiem w zakresie celu społecznego, w zakresie jakości życia warunkowanego dobrą jakością środowiska naturalnego). Straty w zakresie środowiska naturalnego (spadek populacji wielu gatunków dzikich zwierząt, ograniczenie bioróżnorodności roślin), wynikają głównie ze zniszczenia wielu naturalnych „dzikich” obszarów, np. bagien, oczek

wodnych, wąwozów, zakrzaczeń, zagajników, itp., ze względu na wzrost skali produkcji w gospodarstwach (roślinnej w monokulturze, zwierzęcej w skoncentrowanych fermach) oraz technizację i chemizację rolnictwa a także denaturalizację i chemizację przetwórstwa rolno-spożywczego [2].

Celem niniejszego artykułu jest ogólne omówienie słabych stron Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego UE (zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego), na przykładzie polskiego sektora rolno-żywnościowego i wsi, a ponadto ocena na ile jest ona realna, na ile jest zbyt zbiurokratyzowana i niekiedy uciążliwa, (kosztowna realizacja), osłabiająca (w efekcie może eliminować) drobne podmioty produkcyjne, i usługowe (np. handlowe) w sektorze rolno-żywnościowym.

Niezależnie od tak sformułowanego celu opracowania, uważamy, że unijna Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju wychodzi naprzeciw najważniejszym potrzebom rozwojowym UE i jest niezbędna, natomiast musi być sukcesywnie weryfikowana w celu urealniania jej efektywności i dostosowywania do bieżących potrzeb i uwarunkowań rozwojowych. Realizacja Strategii nie może zwiększać uciążliwości funkcjonowania najsłabszych i najmniejszych podmiotów gospodarczych (małych i średnich przedsiębiorstw - MSP, drobnych gospodarstw rolnych, drobnych podmiotów handlowych i targowisk), poprzez niezyciowe standardy i procedury administracyjne (prowadzenie dokumentacji, nadmierne kontrole itp.), zniechęcające do prowadzenia działalności produkcyjnej i usługowej. Szczególnie destrukcyjny wpływ na podmioty produkcyjno-usługowe widoczny jest w przypadku nowo przyłączonych do UE państw (w tym Polski), o względnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i o drobnej skali tych podmiotów.³ Po prawie dziesięcioletnim już okresie akcesyjnym, najwyższy czas, aby upominać się na szczeblu unijnym o kreowanie elastycznych, dostosowanych do potrzeb zapóźnionych w rozwoju unijnych regionów i państw członkowskich, rozwiązań.

Uważamy, że udoskonalanie realizacji Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju powinno następować bardziej poprzez rozwój sprawozdawczości niż bezpośrednią kontrolę i monitoring nie wszystkiego, a najważniejszych punktów krytycznych. Realizacja Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju powinna mieć w mniejszym stopniu charakter globalizacyjny i biurokratyczny (oparty na apriorycznych i niezyciowych założeniach), a bardziej powinna, jak już powiedzieliśmy, rozwiązywać problemy uboższych społeczności i regionów.

OGÓLNA OCENA REALNOŚCI UNIJNEJ STRATEGII NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

W Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju wyróżnia się pięć zasadniczych celów (*key objectives*), a mianowicie: ochrona środowiska naturalnego, kreowanie równości

2 W Traktacie Rzymskim zapisano cele wspólnej polityki rolnej, aktualne do dziś, mimo pewnych modyfikacji.

3 Np. średnia skala MSP w „starych państwach unijnych jest wielokrotnie wyższa niż w Polsce”. Tym samym silniejsza jest ich kondycja ekonomiczna, pozycja na rynku, a jednocześnie są w stanie dostosować się do wielu obowiązujących standardów i procedur, np. weterynaryjno-sanitarnych [5, 6].

i spójności społecznej, stymulowanie koniunktury gospodarczej, odpowiedzialność za rozwój globalny (*Meeting our international responsibilities*) [5, s. 3,4].

Ostatni z wymienionych celów wydaje się, o tyle słabo uzasadniony, że po pierwsze - niektóre kraje i rejony świata, zwłaszcza w Azji, w Ameryce Północnej i Południowej rozwijają się kosztem naturalnego środowiska (nie realizują np. zaleceń w zakresie ochrony klimatu) i kosztem niezadawalających warunków pracy. Po drugie, UE nie ma decydującego i wpływowego głosu na forum międzynarodowym w zakresie nakłaniania do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zadowalających warunków pracy i ochrony środowiska naturalnego. Taka sytuacja przesądza o względnie niskiej w przyszłości konkurencyjności gospodarki unijnej, na tle np. azjatyckich „tygrysów” gospodarczych. Mimo to uważa się naiwnie, że Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju jest komplementarna i synergiczna ze Strategią Lizbońską (na rzecz wzrostu i zatrudnienia) [5, s. 6].

Za najważniejsze wyzwania stojące przed Strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju uważa się, między innymi [5, s. 7-29]:

1. Zmiany klimatyczne i wytwarzanie czystej energii, zmniejszenie wytwarzania gazów cieplarnianych (*greenhouse gas emissions*), co jest szczególnie mało akceptowalne dla państw unijnych opierających produkcję energii na węglu, w tym dla Polski;
2. Zrównoważony transport. Uważa się za niezbędne oddzielenie (*decoupling*) uzależniania rozwoju gospodarczego od wymogów stawianych transportowi w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W transporcie musi nastąpić ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Niezależnie od działań i programów unijnych w tym zakresie (np. NAIADES, Marco Polo II), wydaje się, że efekty będą tu względnie ograniczone dopóki dominować będą w transporcie paliwa pochodne ropy naftowej;
3. Zrównoważona konsumpcja i produkcja, poprzez promowanie tu właściwych wzorców w zakresie ochrony zasobów ekosystemów (*capacity of ecosystems*) oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego dokonywanego kosztem środowiska naturalnego (*decoupling economic growth from environmental degradation*).

Niestety jak widoczne jest na przykładzie Polski, począwszy od lat dziewięćdziesiątych, rozwój produkcji i usług, jak również budownictwa mieszkaniowego odbywa się poprzez zajmowanie nowych „dziewiczych” powierzchni, najczęściej gruntów ornych „odrolnionych”, często poprzez wykorzystywanie luk w przepisach prawnych. W wielu jednostkach administracyjnych nieprzypadkowo nie ma aktualnych i kompleksowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu zachęcania inwestorów do rozwoju produkcji i usług. Znane są przypadki inwestowania w otulinach parków narodowych, czy rezerwatów przyrody. Wydaje się, że jest to syndrom okresu przejściowego, dążenie do uzyskania jak największego poziomu rozwoju, poprzez absorbowanie inwestycji, nie tylko w Polsce, ale i w innych słabiej rozwiniętych nowych państwach członkowskich UE. Rozwój kosztem degradowanego środowiska naturalnego

odbywa się również w sektorze rolnym, mimo dużych nakładów na ochronę środowiska, w tym w ramach programów rolnośrodowiskowych.

Rozwój gospodarczy, w tym sektora rolno-żywnościowego, kosztem środowiska naturalnego, jest szczególnie widoczny w niektórych krajach pozaunijnych, np. w Ameryce Południowej, czy w Azji (wycinanie lasów tropikalnych), co pozwala na zwiększenie taniej produkcji rolno-żywnościowej i skuteczne konkurowanie z unijnym sektorem rolno-żywnościowym. Niestety nie zwraca się na ten problem uwagi w omawianej Strategii;

4. Konserwacja i zarządzanie zasobami naturalnymi (*conservation and management of natural resources*), poprzez udoskonalanie gospodarowania tymi zasobami, unikanie ich nadmiernej eksploatacji oraz rozwój usług z zakresu ochrony ekosystemów. Proponuje się wdrażanie nowych programów w odniesieniu do wsi i rolnictwa oraz rybactwa, nowe regulacje prawne w odniesieniu do rolnictwa organicznego (*organic farming*), dobrostanu zwierząt oraz produkcji biomasy przez sektor rolno-żywnościowy. Działania takie są szczególnie uzasadnione w świetle problemów wspomnianych w poprzednim punkcie (3), ale nie mogą utrudniać produkcji rolniczej;
5. Zdrowie publiczne (*public health*), między innymi, poprzez:
 - ◆ promowanie i upowszechnianie warunków do tworzenia zadowalającego poziomu zdrowia publicznego oraz ochronę przed zagrożeniami utraty zdrowia;
 - ◆ dalsze udoskonalanie prawa żywnościowego i paszowego (*food and feed legislation*), kontroli i oznakowania żywności;
 - ◆ promowanie zdrowia i dobrostanu zwierząt (*animal health and welfare standards*);
 - ◆ działania mające na celu istotne ograniczenie do 2020 roku zagrożenia ze strony chemizacji rolnictwa dla zdrowia ludzi i dla środowiska naturalnego;
6. Istotne ograniczenie do 2010 roku wykluczenia społecznego (*social exclusion*) i biedy (*poverty*), szczególnie w odniesieniu do dzieci. UE uważa za niezbędne udzielanie wsparcia ekonomicznego krajom pozaunijnym w zakresie likwidacji ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ze względu na kryzys gospodarczy, niski poziom rozwoju społecznego w wielu regionach unijnych, zadania tego nie udało się w pełni zrealizować, zwłaszcza w większości nowych państw członkowskich.

Za ważny przyczynek do realizacji założeń Strategii, uważa się podnoszenie wiedzy i świadomości społeczeństwa (*knowledge society*), poprzez kształcenie i szkolenia (*education and training*) oraz rozwój badań naukowych i wdrażanie ich efektów (*research and development*) [5, s. 22-23].

OMÓWIENIE I OCENA STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU WSI I ROLNICTWA

W obecnej kończącej się perspektywie finansowej (2007-2013 r.) obowiązuje *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do*

2020 roku).⁴ W Strategii wyróżnia się 3 cele, a mianowicie:

Cel 1: Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Priorytety:

- Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów,
- Zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów wiejskich,
- Aktywizacja społeczności wiejskich i poprawa infrastruktury społecznej,
- Rozbudowa infrastruktury technicznej;

Cel 2: Poprawa konkurencyjności rolnictwa.

Priorytety:

- Poprawa efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i zmianę struktur rolnych,
- Wzmacnianie rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- Wzmocnienie znaczenia i udziału rolników na rynku produktów rolnych;

Cel 3: Wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

Priorytety:

- Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych,
- Wspieranie wyrobu produktów tradycyjnych i regionalnych.

Cele Strategii odpowiadają trzem, logicznie wyróżnionym obszarom, a mianowicie: wsi (obszarom wiejskim), rolnictwu i przetwórstwu rolno-spożywczemu. Wszystkie trzy cele zawierają elementy zrównoważonego rozwoju, chociaż w nazwie jest on przypisany jedynie do obszarów wiejskich. Na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski najważniejsze są cele inwestycyjno-modernizacyjne w sektorze rolno-żywnościowym w celu istotnego zwiększenia jego konkurencyjności. Tymczasem w strukturze nakładów finansowych w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE (z budżetu unijnego i krajowego) ok. 50% środków przeznaczonych jest na realizację zadań w filarze I (w sektorze rolno-żywnościowym) oraz również ok. 50% w filarze II, tj. w odniesieniu do obszarów wiejskich. W innych państwach członkowskich UE, zwłaszcza tzw. starych proporcje te wynoszą odpowiednio – 75% i 25%. Celowa byłaby zmiana tych proporcji w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020 r. na rzecz zwiększenia nakładów inwestycyjnych na sektor rolno-żywnościowy.

Poniższa analiza niektórych, szczegółowych działań Strategii nasuwa uwagi:

- ◆ mimo, że jak wspomnieliśmy, jesteśmy na względnie niskim poziomie rozwoju społecznego i priorytetem powinny być inwestycje modernizacyjno-rozwojowe w sektorach produkcyjnych i usługowych, to w omawianej Strategii dominuje „wszystkoizm”. Poza

nakładami na inwestycje występuje wiele mało efektywnych działań nieprodukcyjnych (zwłaszcza szkoleniowo-edukacyjnych, z zakresu rozwoju świadomości), które mogą być z powodzeniem kompensowane przez system szkolny, środki masowego przekazu, w tym Internet. Przykładem jest np. w Celu 1, priorytet 3. Aktywizacja społeczności wiejskich..., Działanie – Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, (które powinno być permanentnie realizowane przez system szkolny, niezależnie od danej perspektywy finansowej UE), a zwłaszcza Działanie - Kształcenie ustawiczne dorosłych. To ostatnie działanie ma sens tylko wtedy, kiedy ma charakter konkretny, szczegółowy, dotyczący danego problemu rolniczego, np. z zakresu uprawy roślin, chowu danych zwierząt itp.;

- ◆ jeżeli chodzi o inwestycje, to priorytet 1 Celu 1 poświęcony jest różnicowaniu działalności produkcyjno-usługowej na wsi, poprzez rozwój *form i kierunków niezwiązanych z rolnictwem*. Niestety nie bierze się pod uwagę faktu, że rozwój takiej działalności na wsi warunkowany jest względnie ograniczonym popytem na wytwarzane dobra i oferowane usługi, zarówno ze względu na niską gęstość zaludnienia, jak i ze względu na niską zamożność mieszkańców wsi. Tworzenie nowych miejsc pracy należy zatem stymulować z umiarem, biorąc głównie pod uwagę lokalny popyt na dane dobra i usługi;
- ◆ w Celu 1, w priorytecie 4. - rozbudowa infrastruktury technicznej występuje bardzo potrzebne działanie, a mianowicie – Budowa sieci kanalizacyjnych na wsi oraz Racjonalizacja gospodarki odpadami stałymi. W praktyce korzystanie z dostępu do kanalizacji jest względnie kosztowne dla biedniejszych mieszkańców, zwłaszcza w rejonach bezrobocia i przynajmniej przejściowo powiększa strefę ubóstwa. Paradoksalnie możemy mieć sytuację, że tym większa musi być pomoc socjalna Państwa, im więcej zubożałych rodzin korzysta z usług kanalizacyjnych. Analogiczny problem dotyczy Działania – Racjonalizacja gospodarki odpadami stałymi. Ponadto w praktyce, niezależnie od świadczonych opłat za odbierane odpady, wiele odpadów nadal będzie wykorzystywanych, jako opał, wobec względnie niskiej zamożności wielu mieszkańców. **W warunkach niskiej zamożności społeczeństwa odpady stałe, to bardziej problem ekonomiczny niż ekologiczny;**
- ◆ w Celu 1, w priorytecie 4 jest realizowane Działanie – Wspieranie odnawialnych źródeł energii – OZE. Trzeba pamiętać, że są to na ogół systemy drogie, zarówno na etapie inwestycji, jak również w eksploatacji, a ponadto odznaczają się ograniczoną skutecznością. Wytwarzana energia na ogół nie jest w stanie w pełni pokryć indywidualnych potrzeb, (domy jednorodzinne). Tzw. farmy fotowoltaiczne zajmują bardzo dużą powierzchnię. Szczególnie dyskusyjne są tzw. elektrownie wiatrowe ze względu na tworzenie bezpośredniego zagrożenia dla ptaków oraz zwiększanie uciążliwości dla najbliższych mieszkańców (hałas). Uwarunkowania te trzeba brać pod uwagę przy planowaniu i realizacji inwestycji w zakresie OZE, dostosowywać dane projekty do miejscowych warunków społeczno-przyrodniczych oraz warunkować ich

4 Por. np. wersję z maja 2005 r.

realizację akceptacją społeczną i rachunkiem ekonomicznym. Na ten proces jesteśmy skazani, między innymi ze względu na programy unijne w tym zakresie;

- ◆ Priorytet 1 Celu 2.: Działanie – Scalanie i poprawa jakości gruntów. Jest to oczywiście działanie bardzo uzasadnione, zwłaszcza w przypadku rozwojowych, powiększających areał użytków rolnych, gospodarstw. Problem polega jednak na tym, że scalanie i powiększanie pól jest równoznaczne z niszczeniem zakrzaczeń (celowo tworzonych jeszcze w gospodarce folwarcznej w celu ochrony dzikich zwierząt), likwidacją oczek wodnych, wąwozów, pojedynczych granicznych drzew, zagajników itp. Jest to bezpośrednio niszczenie naturalnego środowiska, argumentowane potrzebą racjonalizacji gospodarowania rolniczego. Niestety ciągle nie ma przepisów, które chroniłyby wspomniane „obiekty” środowiska naturalnego. Z przepisów takich, jak nam wiadomo, celowo zrezygnowano w nowo tworzonym ustawodawstwie, w latach 90-tych XX wieku.
- ◆ priorytet 3 celu 2 jest poświęcony *Wzmocnieniu znaczenia i udziału rolników na rynku produktów rolnych*, w tym poprzez tworzenie grup producenckich, spółdzielczości. Naszym zdaniem są to działania bardzo aprioryczne. Obecne szybkie procesy rozwojowe, przy gwałtownym spadku aktywności społecznej gospodarstw drobnych, nierozwojowych nie służą masowemu odtwarzaniu różnych form spółdzielczości, czy nawet grup producenckich. Będzie to powolny, chociaż niezbędny proces. Nakładają się na ten problem nie tylko złe doświadczenia kolektywizacyjne, ale również negatywne podejście do spółdzielczości w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, co spowodowało jej upadek;
- ◆ realizacja Celu 3, poświęconego między innymi bezpieczeństwu żywności powoduje bardzo istotne zniechęcenie wielu drobnych rolników do kontynuowania produkcji zwierzęcej. Rygorystyczne i naszym zdaniem przesadne i niezyciowe standardy chowu i hodowli zwierząt powodują rezygnację z tych kierunków produkcji, np. w przypadku bydła mlecznego, chowu trzody chlewnej, czy owiec. Ponadto niektóre przepisy, zwłaszcza weterynaryjne istotnie ograniczają obrót międzysąsiedzki i targowiskowy w zakresie produktów pochodzenia zwierzęcego, zwierząt przeznaczonych do uboju, możliwości zapatrywania własnych gospodarstw domowych w mięso pozyskiwane z własnego chowu itp. Tak rygorystyczne i niezyciowe przepisy, niedostosowane do lokalnych potrzeb społecznych są zaprzeczeniem zrównoważonego rozwoju i rynku.

Na nową perspektywę finansową UE 2014-2020, proponowana jest w Polsce nowa strategia, mianowicie *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* [5]. Wyróżnia się w niej 5 celów, a mianowicie:

Cel 1: Wzrost jakości kapitału ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Priorytety:

- Wzrost umiejętności... mieszkańców,
- **Zwiększanie zatrudnienia mieszkańców OW bez konieczności zmian ich miejsca zamieszkania,**

- Rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy...,
- Zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego...;

Cel 2: Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich.

Priorytety:

- Rozwój lokalnej infrastruktury energetycznej i sanitarnej...,
- Rozwój... Infrastruktury transportowej,
- Rozwój infrastruktury... ICT (*Information and Communication Technologies*),
- Rozwój infrastruktury społecznej...,
- Rozwój infrastruktury bezpieczeństwa na obszarach wiejskich - OW;

Cel 3: Bezpieczeństwo żywnościowe.

Priorytety:

- Utrzymanie bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa,
- Wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych,
- **Przestrzeganie / stosowanie zasad uczciwej konkurencji na wspólnotowym i globalnym rynku rolno-spożywczym,**
- **Podnoszenie świadomości i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno-spożywczej i zasad żywienia;**

Cel 4: Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

Priorytety:

- Modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego,
- Kreowanie oraz transfer wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego,
- Dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i w skali globalnej,
- Promocja oraz powiększanie rynków zbytu produktów rolno-spożywczych);

Cel 5: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Priorytety:

- Ochrona środowiska rolniczego i różnorodności biologicznej na OW,
- Ochrona krajobrazu i ładu przestrzennego na OW,
- **Adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom,**
- Racjonalna gospodarka leśna i łowiecka na OW,
- Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii – OZE na OW.

Również analiza niektórych zapisów (priorytetów i działań) powyższego projektu Strategii wykazuje jej słabości, dyskusyjną celowość i potencjalne negatywne skutki społeczno-gospodarcze i ekologiczne. Projektowana Strategia, jak już widać na podstawie dokonanego ogólnego zestawienia (zwłaszcza na podstawie wyłuszczonego fragmentów

tekstu), jest jeszcze bardziej rozbudowana, aprioryczna niż omówiona przez nas, obecnie obowiązująca *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013*. Być może ostateczna wersja Strategii będzie pod tym względem doskonalsza.

WNIOSKI

- Nie negując potrzeby realizacji kolejnych strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego UE, wydaje się, że jest to bardzo trudne ze względu na wieloaspektowość i wielorakie uwarunkowania. Zatem kolejne projekty strategii wymagają permanentnego udoskonalania, w celu ich urealniania i dostosowywania do faktycznych potrzeb społecznych, zwłaszcza w uboższych państwach i regionach unijnych;
- Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju nie może być nadmiernie rozbudowana, poprzez dużą ilość często „wydumanych”, apriorycznych, niepotrzebnych i nieżyjących priorytetów i działań. Powoduje to w praktyce dekoncentrację środków i tym samym ich niską efektywność, zwłaszcza, gdy kierowane są na działania pozainwestycyjne, czy na działania inwestycyjne, ale nie gwarantujące zadowalającej efektywności, ze względu na brak popytu na dane produkty, czy usługi w niektórych rejonach wiejskich. Przede wszystkim jednak zagraża to pełnej realizacji celów Strategii Lizbońskiej;
- Realizacja Strategii nie może powodować wzrostu uciążliwości gospodarowania rolniczego, drobnej produkcji pozarolniczej i świadczonych usług przez MSP, czy rolników (np. w lokalnym obrocie i handlu). Szczególnie restrykcyjne okazują się przepisy sanitarno-weterynaryjne i inne, np. odnoszące się do dobrostanu zwierząt gospodarskich, wdrażane w sektorze rolno-żywnościowym w ramach tzw. zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance rules*). Zniechęcają one wielu rolników i prowadzą do ograniczenia bądź rezygnacji z produkcji zwierzęcej, ze szkodą dla niektórych względnie ubogich rynków lokalnych i gospodarstw domowych. Można postawić tezę, że **Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju planowana w makroskali na szczeblu unijnym, powielana w strategiach krajowych, nie jest dostosowana do skali niektórych państw członkowskich, regionów czy mikroskali**, co uniemożliwiać będzie zadowalającą realizację celu, jakim jest zwiększanie **spójności społecznej** w UE;
- Strategia mimo założeń prośrodowiskowych, nie jest w stanie w pełni zahamować ekspansji inwestycyjnej i urbanizacyjnej, koncentracji, technizacji i chemizacji produkcji odbywających się kosztem środowiska naturalnego i wolnej przestrzeni, także rolniczej. Wymaga to dalszego doskonalenia przepisów, w tym również dotyczących gospodarowania rolniczego, zwłaszcza w dużej skali.

LITERATURA

- [1] **DECYZJA NR 1600/2002/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Z DNIA 22 LIPCA 2002 R. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego.**
- [2] **GRUCHELSKI M., NIEMCZYK J. 2010.** *Polski sektor rolno-żywnościowy po akcesji do Unii Europejskiej, znaczenie wsparcia finansowego sektora.* Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego, Wyższa Szkoła Menedżerska, Warszawa. Nr 2, 103-107.
- [3] **KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 2004.** *Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju; Plan działań UE w zakresie technologii środowiskowych,* Bruksela, 28 stycznia.
- [4] **KOMUNIKAT KOMISJI EUROPEJSKIEJ 2005.** *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007-2013.* Bruksela, 05.07.2005. KOM (2005) 0299.
- [5] **MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI 2010.** *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa (założenia), wersja projektu Strategii z sierpnia.*
- [6] **REVIEW OF THE EU SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY (EU SDS) – RENEWED STRATEGY.** Council of the European Union. Brussels, 26 June 2006.

THE EU SUSTAINABLE SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT INCLUDING THE POLISH AGRO-FOOD SECTOR AND COUNTRYSIDE, EVALUATION OF APTNESS OF ACTIONS

SUMMARY

The EU Sustainable Development Strategy is involved in important undertakings which is beginning in complex and multifarious approach towards economic development which fit the social and economic needs. Regarding the necessity of implementing the assumed tasks including the realization of the Lisbon Strategy for Growth & Jobs, the new editions of this strategy must be improved in order to increase efficiency and effectiveness of the strategy implementation. These new editions should be adopted to the different needs of various countries and regions. It is necessary to eliminate excessive bureaucracy and high requirements and economic units including farmers.