

Artur Bołtromiuk

Uniwersytet w Białymstoku

MECHANIZMY INTERNALIZACJI ŚRODOWISKOWYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH ROLNICTWA

INTERNALIZATION MECHANISMS OF EXTERNAL ENVIRONMENTAL EFFECTS OF AGRICULTURE

Słowa kluczowe: efekty zewnętrzne, internalizacja, zrównoważony rozwój, „Natura 2000”, WPR, program rolno-środowiskowy

Key words: external effects, internalization, sustainable development, „Natura 2000”, CAP, agrienvironmental schemes

Synopsis. W opracowaniu omówiono zagadnienie pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki rolnej zlokalizowanej na obszarach sieci „Natura 2000” w Polsce i ewolucję instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących ich internalizacji.

Wstęp

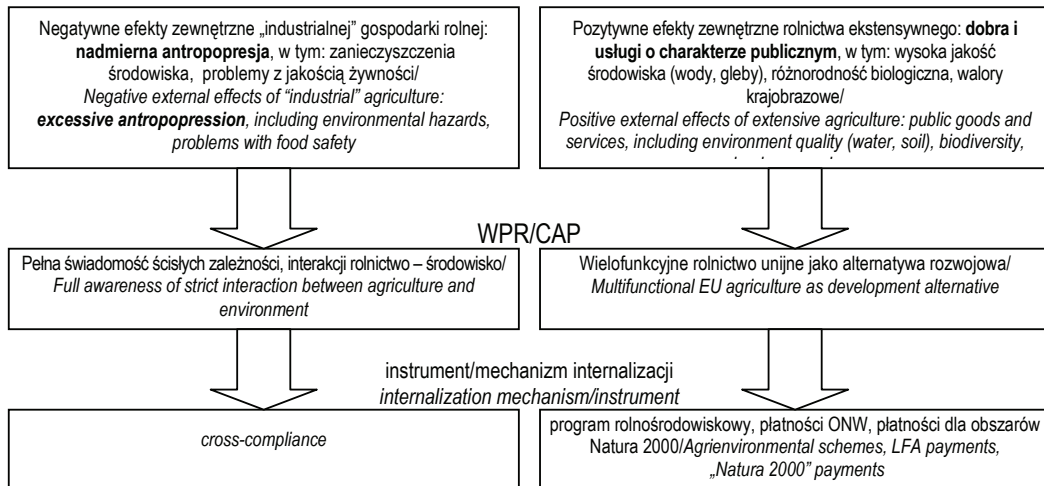
Publiczne wsparcie rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) coraz bardziej zależy od przestrzegania wymogów ochrony zasobów i walorów przyrodniczych. Transfery te nabierają charakteru zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz przyrody i krajobrazu, które stanowią dobra publiczne. Wychodzi się z założenia, iż skuteczna ochrona środowiska nie polega jedynie na zapisie prawnym i jego egzekwowaniu, ale także na sprawnym mechanizmie finansowania usług prośrodowiskowych realizowanych przez prywatne podmioty gospodarcze. Problematyka środowiskowych funkcji rolnictwa wyraźnie dominuje w opublikowanych w ostatnich latach raportach i wynikach badań na temat wielofunkcyjności tego sektora gospodarki [Buckwell 2009, Cooper i in. 2009]. Mimo wielu problemów związanych z pomiarem efektów środowiskowych działalności rolniczej, podejmuje się próby opracowania i wdrożenia systemu wynagradzania rolników za dostarczanie tego rodzaju dóbr publicznych. Wspieranie rolnictwa ze środków budżetowych staje się w tym kontekście formą zapłaty za specyficzne usługi i dobra dostarczane społeczeństwu, do niedawna traktowane jako tzw. pozytywne efekty zewnętrzne. Jest to nic innego jak próba internalizacji środowiskowych efektów działalności rolniczej, czyli ich wyceny i wprowadzenia do rachunku ekonomicznego.

Środowiskowe efekty zewnętrzne rolnictwa

Jednym z ważniejszych motywów, które legły u podstaw prośrodowiskowych zmian WPR były i pozostają nadal negatywne efekty zewnętrzne „industrialnej” gospodarki rolnej. Inny aspekt tego problemu ujawnił się wraz z uświadomieniem roli dóbr publicznych dostarczanych przez rolników społeczeństwu, takich jak: zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazu, ochrona gleby, wody. Dobra te należy postrzegać w kategoriach pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki rolnej, gdyż za ich dostarczanie i konserwację rolnicy nie byli wcześniej na ogół wynagradzani ani przez państwo, ani przez rynek, podobnie jak nie ponosili konsekwencji za generowanie negatywnych efektów zewnętrznych. Coraz lepsze dostrzeganie i pełniejsze docenianie związków między rolnictwem a jego przyrodniczym otoczeniem, większe uświadomienie roli i wartości wytwarzanych dóbr nierynkowych oraz wzrost różnorodności celów i wartości, jakie ma realizować rolnictwo w zintegrowanej Europie skłoniło europejskich polityków do zastosowania nowych instrumentów WPR stanowiących swoisty mechanizm internalizacji zarówno negatywnych, jak i pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki rolnej (rys. 1).

Instrumentem WPR, który w największym stopniu może zmniejszyć zagrożenia związane z intensyfikacją produkcji rolnej – a w założeniu przyczynić się do: ochrony środowiska, poprawy bezpieczeństwa żywności oraz zdrowotności i dobrostanu zwierząt – jest zasada zgodności środowiskowej (*cross-compliance*) wprowadzana stopniowo w UE wraz z ewoluowaniem wspólnotowej polityki, a począwszy od 2007 r. w pełni egzekwowana w krajach „starej piętnastki”. W Polsce i pozostałych „nowych” krajach członkowskich wszystkie przepisy mają podlegać tej zasadzie od 2013 r., co również powinno znacznie

osłabić negatywne efekty zewnętrzne rolnictwa w tej części kontynentu. Zgodność środowiskowa oznacza uzależnienie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich oraz płatności PROW 2007-2013 od spełnienia przez rolników wielu wymagań i norm dotyczących: utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*Good Agricultural and Environmental Conditions* – GAEC) oraz podstawowych wymogów z zakresu gospodarowania (*Statutory Management Requirements* – SMR). Docelowo otrzymanie płatności bezpośrednich zgodnie z zasadą *cross-compliance* uwarunkowane będzie przestrzeganiem przez rolników wszystkich obowiązujących norm prawnych, w tym dotyczących zwłaszcza: ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt oraz sposobów użytkowania gruntów nie pogarszających ich jakości, zawartych w 15 dyrektywach i 4 rozporządzeniach UE. W przypadku nieprzestrzegania standardów środowiskowych, unijne dopłaty będą redukowane proporcjonalnie do naruszeń.



Rysunek 1. Środowiskowe efekty zewnętrzne rolnictwa i ich implikacje dla WPR
Figure 1. External environmental effects of agriculture and its implications for CAP

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

Należy jednak zdawać sobie sprawę, iż zgodnie z teorią agencji¹ rozbieżne funkcje celu rolnika-agenta i kraju/UE-pryncypała, przy relatywnie słabym zabezpieczeniu takiego kontraktu (zagrożenie stosunkowo niewielkim uszczupleniem płatności oraz niewielkie prawdopodobieństwo kontroli²), mogą osłabiać pozytywne oddziaływanie *cross-compliance* na środowisko obszarów wiejskich. Powinno się zatem z jednej strony zadbać, by zasada *cross-compliance* traktowana była przez rolników, a także decydentów, nie jako przeszkoda, czynnik wzrostu nakładów, ale dedykowany instrument wspierający ochronę środowiska przyrodniczego, z drugiej zaś – by jej implementacja nie wynaturzyła się biurokratycznie i nie obrosła nadmiernymi restrykcjami, co jak wskazują krajowe doświadczenia stanowi realne niebezpieczeństwo. Nerozstrzygnięta pozostaje też kwestia czy i na ile uda się wywołać i utrwalić wśród mieszkańców wsi przeświadczenie o konieczności stosowania się do obowiązujących standardów w zakresie ochrony środowiska oraz przestrzegania zasad racjonalnego gospodarowania jego zasobami, aby po osłabieniu stymulacyjnego działania bodźca finansowego beneficjenci pomocy publicznej nie wrócili do wcześniejszych praktyk.

Wśród instrumentów WPR zachęcających rolników do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych na rynek, należy wymienić przede wszystkim program rolnośrodowiskowy, a także płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz nieobecne jeszcze w Polsce płatności dla obszarów „Natura 2000”. Szczególnie ten pierwszy rodzaj wsparcia, w myśl koncepcji internalizacji zewnętrznych korzyści, pozwala zrekompensować prywatne koszty wytworzenia dóbr publicznych (np. koszty utrzymania rolniczego gospodarowania na terenach marginalnych, koszty rezygnacji z intensyfikacji produkcji). Należy pamiętać, iż takie dobra na ogół przegrywają konkurencję z dobrami prywatnymi, gdy brak rynkowego popytu na nie, a państwo nie interweniuje.

¹ Teoria agencji to jeden z nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej, opisujący gospodarkę jako sieć kontraktów (tzw. związków agencji) zawieranych między poszczególnymi uczestnikami gry rynkowej.

² Obowiązkiem kontroli wypełniania stosownych wymagań w ramach *cross-compliance* zostanie objęta losowa próba 1% gospodarstw rolnych w danym kraju.

Internalizacja efektów zewnętrznych na obszarach sieci „Natura 2000”

W ramach programu rolnośrodowiskowego PROW 2004-2006 podejmowane przez rolników działania na rzecz środowiska na obszarach Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000” (ESE N2000) były wynagradzane dodatkową 20% premią. To zwiększenie podstawowych stawek płatności, o które musiał wystąpić rolnik, dotyczyło wszystkich pakietów realizowanych na gruntach rolnych zlokalizowanych w granicach sieci. W latach 2005-2006 ok. 6 tys. rolników zgłosiło do wyższego wsparcia prawie 72 tys. ha UR, a do końca 2006 roku alokowano z tego tytułu łącznie kwotę 10,5 mln zł [Informacja o wynikach... 2008]. W nowym programie rolnośrodowiskowym reguły i procedury finansowania działań pro-przyrodniczych na terenach ESE N2000 uległy radykalnej zmianie. Nowy pakiet 5. działań wyceńionych jednostkowo na poziomie od 550 do 1390 zł na 1 ha UR miał w założeniach zachęcić 153 tys. rolników do świadczenia usług ochronnych na 378 tys. ha TUZ (powierzchnia gruntów w sieci „Natura 2000” podlegających rzeczywistości i potencjalnemu użytkowaniu rolniczemu to ok. 2,3 mln ha). Na realizację takiego scenariusza zarezerwowano 460 mln €. Niestety jak dotąd pakiet 5 nie spotkał się z entuzjastycznym przyjęciem – w latach 2009-2010 realizacji działań ochronnych podjęło się niespełna 2 tys. rolników gospodarujących na ok. 50 tys. ha UR. Porównując pierwsze dwa lata funkcjonowania obu form wsparcia rolniczego gospodarowania na obszarach ESE N2000 (tab. 1) nasuwa się wniosek, iż w bieżącym okresie programowania funduszy strukturalnych większe wymogi formalne, wyższe koszty transakcyjne przy podobnych korzyściach finansowych, spowodowały osłabienie zainteresowania podejmowaniem prośrodowiskowych działań i ubieganiem się o płatności z tego tytułu, zwłaszcza wśród właścicieli mniejszych obszarowo gospodarstw rolnych.

Tabela 1. Zainteresowanie 20% premią i pakietem 5. w dwóch pierwszych latach składania wniosków
Table 1. The interest of 20% bonus and package 5th in the first two years of applications collecting

Wyszczególnienie/Specification	PROW 2004-2006 (lata 2005-2006)/ (years 2005-2006)	PROW 2007-2013 (lata 2009-2010)/ (years 2009-2010)	Różnica [%]/ Difference [%]
Liczba złożonych wniosków/Number of applications	5906	1939	-67,2
Powierzchnia UR objęta płatnością [ha]/Area covered by payments [ha]	71 963	49 000	-31,9
Łączna kwota płatności [tys. zł]/Total amount of payments [thous. PLN]	76 723	54 567	-28,9
Średnia wnioskowana powierzchnia UR [ha]/Average requested area [ha]	12,2	25,3	107,4
Szacunkowa przeciętna kwota płatności [zł/ha]/Estimated average amount of payments [PLN/ha]	1066	1113	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie ARiMR i Informacja o wynikach... 2008
 Source: own study based on ARiMR i Informacja o wynikach... 2008

W obecnym PROW rolnik korzystający z wyższych płatności na obszarach sieci „Natura 2000” musi spełnić, obok wcześniej obowiązujących warunków, takich jak: sporządzenie planu rolnośrodkowego, zawierającego praktyczne wskazówki i wymogi co do sposobu gospodarowania w ciągu 5 lat trwania kontaktu (np. opóźnione koszenie, pozostawienie części niewykoszonej, zakaz lub ograniczenie wypasu, zakaz lub ograniczenie nawożenia) i przestrzegania w całym gospodarstwie podstawowych niepłatnych wymogów (znacznie jednak podwyższonych) w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zasada *cross-compliance*), pojawiły się nowe:

- dokumentacja przyrodnicza ściśle określonych w pakiecie 5 zbiorowisk roślinnych oraz siedlisk lęgowych 10 gatunków ptaków wykonana przez uprawnionego eksperta botanika/ornitologa (pojawia się nowy podmiot, do którego musi zwrócić się rolnik),
- prowadzenie rejestru działalności rolnośrodowiskowej (rejestr wykonywanych zabiegów agrotechnicznych),
- kwalifikacja do pakietu 5 jedynie działek rolnych o wysokich walorach przyrodniczych użytkowanych przez ostatnie 5 lat jako trwałe użytki zielone.

Ponadto, pierwszy z nowych wymogów wzmacnia finansową barierę wejścia do programu rolnośrodkowego, gdyż wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów (refundowanych w części lub całości po dwóch latach od ich poniesienia). Pojawia się także bariera organizacyjna w postaci ograniczonej liczby uprawnionych ekspertów przyrodniczych – ornitologów (244 osoby w Polsce) i botaników (160 osób)

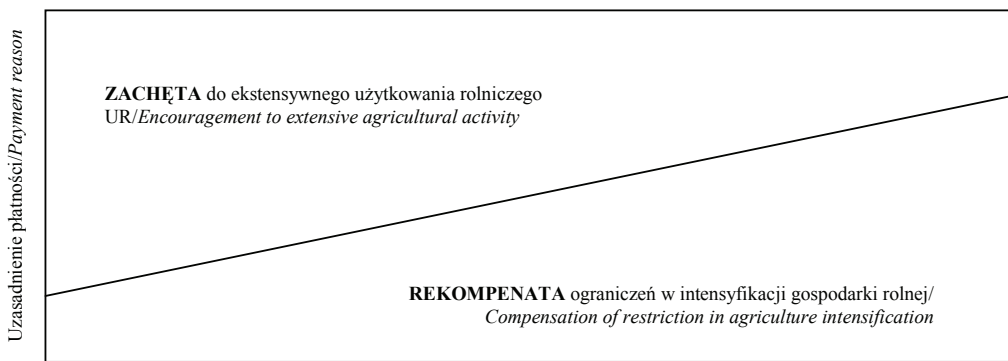
oraz doradców rolnośrodowiskowych (1863 osób) [www.cdr.gov.pl]. Konieczność sporządzenia dokumentacji przyrodniczej znacznie wydłuża i komplikuje sam proces aplikowania o unijne wsparcie. Należy także podkreślić, iż premia za lokalizację działań prośrodowiskowych na obszarach ESE N2000 w PROW 2007-2013 jest bardzo ograniczona w relacji do rozwiązania przyjętego w poprzednim PROW 2004-2006. Po pierwsze została przyporządkowana do jednego pakietu rolnośrodowiskowego, a po drugie zwiększenie płatności to już nie 20%, a maksymalnie 16%, porównując analogiczny zestaw działań dedykowany obszarom spoza sieci (pakiet 4). Pozytywnym elementem, z punktu widzenia ochrony siedlisk i gatunków zlokalizowanych w granicach sieci, wydaje się być tylko wydzielenie budżetu wsparcia użytkowanych rolniczo terenów „Natura 2000”, ale tu pojawia się omawiany wcześniej problem z jego wykorzystaniem.

Zgodnie z przyjętymi w MRiRW założeniami w ramach wydzielonego budżetu ma być również finansowane nowe działanie PROW „Płatności dla obszarów Natura 2000”, uruchomione poza programem rolnośrodowiskowym po opracowaniu planów zadań ochronnych (PZO) lub planów ochrony tych obszarów zawierających zalecenia co do działań ochronnych, w tym zabiegów agrotechnicznych. Utrzymanie właściwego stanu siedlisk i gatunków występujących na użytkach rolnych obszarów „Natura 2000” oznacza przede wszystkim ekstensywne gospodarowanie, czyli: w niewielkich gospodarstwach – na ogół przywrócenie ekstensywnego użytkowania gruntów wcześniej wyłączonych z produkcji, w małych i średnich – raczej utrzymanie istniejących ekstensywnych form użytkowania, w przypadku dużych, towarowych podmiotów – obniżenie lub ograniczenie wzrostu poziomu intensywności. Wraz z wielkością gospodarstwa zmienia się również uzasadnienie nowej płatności (rys. 2).

W mniejszych gospodarstwach będzie ona mieć charakter zachęty do kontynuacji ekstensywnej uprawy roślin i chowu zwierząt, podjęcia usług na rzecz środowiska, np. w postaci pożądaných przyrodniczo zabiegów agrotechnicznych (terminowe koszenie i usuwanie biomasy, wypas, usuwanie gatunków inwazyjnych, trzciny, młodych drzew i krzewów); w średniej wielkości podmiotach – także będzie stanowić zachętę do wyboru ekstensywnych metod produkcji, ale równocześnie będzie pełnić rolę rekompensaty utraconych możliwości intensyfikacji, kosztów ograniczeń gospodarowania. Ta druga funkcja – rekompensaty, tym razem za realne ograniczenia w intensyfikacji – będzie zapewne kluczową przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych w dużych gospodarstwach. Wraz ze wzrostem potencjału ekonomicznego gospodarstwa płatności „naturowe” tracą na znaczeniu jako zachęta do kontynuacji ekstensywnego rolniczego użytkowania gruntów, natomiast rośnie ich rola jako rekompensaty za ponoszone dodatkowe koszty ekonomiczne i alternatywne.

Skuteczność zachęty i adekwatność rekompensaty będzie zależeć od zaproponowanych stawek płatności, a także stopnia skomplikowania mechanizmu wsparcia – procedur aplikacyjnych, wymogów organizacyjnych i finansowych. Przy tym im wyższe stawki i prostsze zasady (większa dostępność), tym większe zainteresowanie potencjalnych beneficjentów i skuteczność ochrony siedlisk i gatunków, co nie oznacza jednak braku górnego limitu płatności (rys. 3).

Trudne jest wyszacowanie zaznaczanych na rysunku 3 progowych wartości jedynie na podstawie wiedzy eksperckiej. Można przypuszczać, iż wartość progu akceptowalności płatności „naturowej” będzie zróżnicowana regionalnie (różny poziom rozwoju regionu, zamożność mieszkańców), jak też zależeć będzie od wielkości dochodów gospodarstwa (rolniczych i pozarolniczych). Należy mieć na uwadze, iż zbyt niskie oszacowanie stawki płatności może grozić zaprzestaniem użytkowania rolniczego części

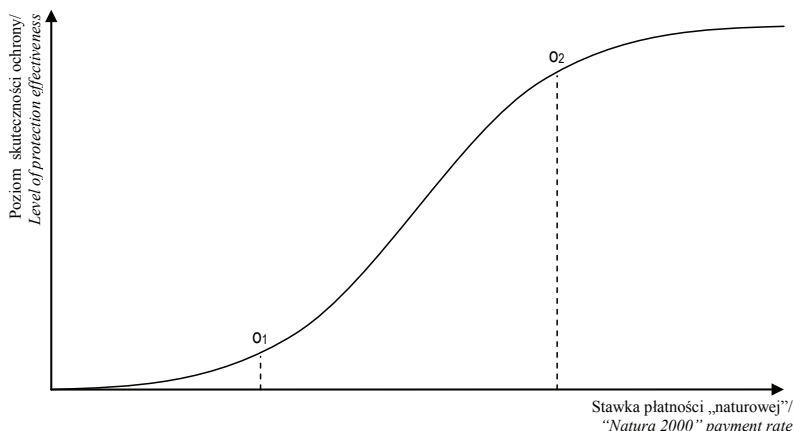


Powierzchnia UR (ha)/skala działalności (ESU) gospodarstwa rolnego/Area/scale of activity

Rysunek 2. Rola płatności „naturowych” w gospodarstwach rolnych o różnej powierzchni UR (skali działalności)
Figure 2. The role of Natura 2000 payment in various size farms

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rysunek 3. Hipotetyczna zależność między wysokością stawki płatności „naturowej” a poziomem skuteczności ochrony siedlisk i gatunków na gruntach użytkowanych rolniczo (przy założeniu łatwej dostępności instrumentu wsparcia)
Figure 3. Hypothetical dependence of the level of „Natura 2000” payment rate and the level of habitat and species protection on agricultural areas

o_1 – próg akceptowalności płatności „naturowej”, poniżej którego stawka płatności oddziałuje w niewielkim stopniu na decyzje gospodarcze (np. wybór ekstensywnych metod produkcji), o_2 – próg odporności na bodźce ekonomiczne, powyżej którego podnoszenie stawki płatności jest nieuzasadnione z uwagi na niską krańcową skuteczność ochrony (działania ochronne zostałyby podjęte również przy niższych stawkach)/ o_1 – the threshold of Natura 2000 payment acceptability, below which the rate of payment has little effects on ecological decisions (i.e. the choice of extensive production methods), o_2 – the threshold of resistance of economic stimuli over which raising the payment rate is unjustified because of the low marginal protection effectiveness

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

gruntów w sieci „Natura 2000”. Błędne wyznaczanie wartości progu odporności na bodźce ekonomiczne może natomiast powodować zbyt wysokie krańcowe koszty ochrony (przeszacowanie) lub sprzeciw, niechęć wobec podejmowania działań ochronnych (dostosowawczych) w gospodarstwach, w których koszty tych działań okazały się wyższe od rekompensat (niedoszacowanie). Ustalenie konkretnych kwot jest więc ważnym zadaniem mikroekonomicznych analiz na poziomie poszczególnych grup gospodarstw rolnych o różnych kierunkach produkcji.

Podsumowanie

Niestabilność zasad wsparcia gospodarstw rolnych zlokalizowanych na obszarach sieci „Natura 2000” dostarczających środowiskowe dobra publiczne (w PROW 2004-2006 było to 20% podwyższenie wszystkich płatności programu rolnośrodowiskowego, obecnie – jest to fakultatywny pakiet 5 działań rolnośrodowiskowych, w przyszłości – projektowana nowa płatność „naturowa” wraz z rozszerzonym zakresem obowiązków w planach zadań ochronnych wobec środowiska podlegających zasadzie *cross-compliance*) prowadzi do podważenia zaufania co do ciągłości i stabilności polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Brak zaufania oznacza natomiast wzrost kosztów transakcyjnych i osłabianie kapitału społecznego, który służy przecież szybszemu i tańszemu rozwojowi gospodarstwu. Mnożenie wymogów i przepisów utrudnia dostęp do środków UE oraz zniechęca potencjalnych beneficjentów powodując, iż z obu stron nie ma miejsca na zaufanie. To z kolei rodzi problem z wydatkowaniem zaplanowanego budżetu i należy wówczas przesuwac środki lub upraszczać procedury.

Wspólnotową politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich kształtują trzy główne trendy (czynniki): koniunkturalizm (gra interesów krajów członkowskich), moda i elementy inercyjne. Zainteresowanie ochroną środowiska przyrodniczego to raczej efekt mody, która w bogatym zachodnioeuropejskim społeczeństwie zainicjowała na początku lat 90. XX w. prośrodowiskowe zmiany WPR, wzmocnione na przełomie wieków strachem przed BSE i ptasią grypą. Obecnie moda ta mija, a obawy o jakość produktów żywnościowych są znacznie mniejsze, ustępując problemowi globalnego niedoboru żywności i wzrostu jej cen na rynku światowym, ale kwestie dbałości o przyrodę i ochronę agroekosystemów zdążyły się już zinstytucjonalizować. Niestety w Polsce zagadnienia środowiskowe nie stały się jeszcze trwałym elementem w priorytetach krajowej polityki wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Literatura

Buckwell A. (red.) 2009: RISE Task Force on Public Goods from Private Land, RISE.
Cooper T., Hart K., Baldock D. 2009: Provision of public goods through agriculture in the European Union. IEEP. Informacja o wynikach kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000. 2008: NIK, Warszawa. [www.cdr.gov.pl], 28.02.2011.

Summary

The paper discussed the issue of positive external effects of agriculture located on European Ecological Network Natura 2000 areas in Poland and evolution of instruments of CAP used to their internalization.

Adres do korespondencji:

dr Artur Boltromiuk
Uniwersytet w Białymstoku
ul. Warszawska 63
15-062 Białystok
email: abolt@o2.pl