

PŁATNOŚCI OBSZAROWE JAKO INSTRUMENT POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Adrian Sadłowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Abstrakt. Rolnictwo to dziedzina aktywności człowieka, której towarzyszy powstawanie pozytywnych i negatywnych zewnętrznych efektów środowiskowych. W celu zmotywowania rolników do prowadzenia działalności produkcyjnej w sposób zapewniający ograniczenie negatywnego wpływu tej działalności na środowisko naturalne, w system wsparcia bezpośredniego wbudowano tzw. zasadę *cross compliance*. W pracy scharakteryzowano płatności obszarowe jako instrument polityki ekologicznej oraz dokonano przeglądu proponowanych przez Komisję Europejską wariantów reformy płatności bezpośrednich przez pryzmat funkcji środowiskowych tego instrumentu.

Słowa kluczowe: efekty zewnętrzne, eksternalizacja kosztów, polityka ekologiczna, instrumenty ochrony środowiska, płatności bezpośrednie, zasada wzajemnej zgodności

WSTĘP

Zasadniczo z działalnością rolniczą wiążą się negatywne skutki dla środowiska przyrodniczego, takie jak: erozja i jałowienie gleb, zanieczyszczenie wód, niszczenie siedlisk i cennych elementów krajobrazu, degradacja ożywionych elementów środowiska. Jednakże, w określonych warunkach, prowadzenie działalności rolniczej jest, biorąc pod uwagę skutki dla ekosystemu, korzystniejsze aniżeli zaniechanie prowadzenia tej działalności [Sadłowski 2011]. Pozytywne efekty środowiskowe towarzyszące działalności rolniczej polegają na ochronie ekosystemów przed utratą różnorodności biologicznej i walorów przyrodniczych.

Występowanie negatywnych i pozytywnych środowiskowych efektów zewnętrznych prowadzi do niewłaściwej alokacji zasobów. Z jednej strony, niektóre koszty produkcji nie znajdują odzwierciedlenia w rachunku ekonomicznym podmiotów prowadzących

działalność rolniczą (są „przerzucane” na inne podmioty), skutkiem czego jest zaniżona cena dóbr przeznaczonych na rynek, a w związku z tym nadmierna ich konsumpcja. Z drugiej strony, rolnicy nie otrzymują za pośrednictwem rynku wynagrodzenia za dostarczanie dóbr pożądaných przez społeczeństwo, ale nie podlegających obrotowi handlowemu (tzw. dóbr publicznych i semi-publicznych), których wytwarzanie towarzyszy prowadzeniu działalności rolniczej. Skutkiem tego jest niedostateczna podaż tych dóbr.

Eksternalizacja kosztów środowiskowych jest jedną z przyczyn nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych [Rogall 2010], co stanowi asumpt do ingerencji państwa w celu jej ograniczenia. Ingerencja ta polega na wykorzystaniu odpowiednich instrumentów polityki ekologicznej, co pozwala osiągać określone cele środowiskowe.

Jednym z instrumentów polityki ochrony środowiska są płatności obszarowe¹ realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Środowiskowy aspekt płatności obszarowych odnosi się do kwestii ograniczania niekorzystnego wpływu rolnictwa na przyrodę (redukcja negatywnych efektów zewnętrznych).

CHARAKTERYSTYKA PŁATNOŚCI OBSZAROWYCH JAKO INSTRUMENTU OCHRONY ŚRODOWISKA

Według Fiedora i Graczyka [Instrumenty ekonomiczne... 2006], instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska wyróżniają się dwiema cechami:

- 1) wpływają na wybory ekonomiczne podmiotów gospodarczych;
- 2) ich zastosowanie powoduje pozytywne skutki w rozumieniu oddziaływań środowiskowych podmiotu, do którego dany instrument jest adresowany².

Od reformy WPR w 2003 roku, kiedy cele systemu wsparcia bezpośredniego rozszerzono o promocję przyjaznych środowisku praktyk rolnych³, w zakresie tak rozumianych instrumentów ochrony środowiska mieszczą się płatności obszarowe, zaliczając się tym samym do instrumentarium szeroko pojętej polityki ekologicznej.

Instrumenty polityki ekologicznej dzieli się, w zależności od sposobu ich działania, na instrumenty regulacji bezpośredniej i instrumenty regulacji pośredniej [Poskrobko 2001]. W odróżnieniu od instrumentów o działaniu bezpośrednim (twardych), do których zalicza się normy, nakazy i zakazy, płatności obszarowe nie wymuszają na użyt-

¹ Realizowane w kampanii w 2011 roku, w ramach stosowanego w Polsce systemu wsparcia bezpośredniego, płatności obszarowe to jednolita płatność obszarowa, płatność do owoców miękkich, specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych oraz trzy rodzaje krajowych płatności uzupełniających: uzupełniająca płatność podstawowa, płatność zwierzęca i płatność do chmielu.

² Wymienieni autorzy w swoim opracowaniu ograniczyli się wprawdzie do tradycyjnie (wąsko) rozumianych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, jednakże zwrócili uwagę, że wyliczone cechy posiadają też niektóre instrumenty wykorzystywane w ramach polityk sektorowych, jak premie dla rolników za ugorowanie czy zalesianie gruntów albo rekompensaty dla rybaków za ograniczanie odłowów.

³ Zob. motyw 24 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej (...) [Rozporządzenie Rady... 2003].

kownikach środowiska (rolnikach) działań proekologicznych, lecz stanowią bodziec ekonomiczny, skłaniający ich do większej dbałości o przyrodę. Należą więc do grupy instrumentów o działaniu pośrednim (miękkich). Następstwem takiej konstrukcji instrumentu jest suwerenność podmiotu w podejmowaniu decyzji o udziale w programie (swoboda wyboru) – rolnik ma przed sobą alternatywę, a działanie proekologiczne będzie podejmował wtedy, gdy jego koszty będą niższe niż korzyści wynikające z oferty motywującej.

Indukcja mechanizmu ekonomicznego oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska nastąpiła poprzez ustanowienie reguły, że rolnicy, którzy nie spełniają wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt i nie przestrzegają zasad dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, tj. nie spełniają wymogów i nie przestrzegają norm zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*), otrzymują zmniejszone płatności bezpośrednie lub podlegają wykluczeniu z tych płatności⁴.

W tabeli 1 przedstawiono ogólną charakterystykę płatności obszarowych stosowanych w Polsce z wykorzystaniem kryteriów zaproponowanych przez Fiedora i Graczyka [Instrumenty ekonomiczne... 2006] w analitycznej metodzie oceny ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska. Kryteria te odnoszą się do trzech obszarów: atrybutów dotyczących zakresu, pomocniczości względem regulacji prawno-administracyjnych oraz innych funkcji związanych z zarządzaniem ochroną środowiska.

Tabela 1. Ogólna charakterystyka płatności obszarowych jako instrumentu regulacji ekonomiczno-rynkowej

Table 1. General characteristics of area payments as an instrument of economic and market regulation

Zakres Scope	powszechność przedmiotowa objective universality brak powszechności podmiotowej lack of subjective universality występowanie luk i obszarów niepokrywania w odniesieniu do dziedziny regulacji appearance of gaps and uncovering fields in relation to regulation area
Funkcje Functions	pomocnicza subsidiary bodźcowa incentive informacyjno-edukacyjna informative and educational

Źródło: opracowanie własne.
Source: own compilation.

⁴ Zasady ustalania wysokości zmniejszeń lub wykluczeń w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności określono w art. 23 i art. 24 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (...) [Rozporządzenie Rady... 2009].

Dekompozycja pierwszego z wymienionych obszarów analizy na zakres przedmiotowy, zakres podmiotowy oraz „luki i obszary niepokrywania się” pozwala zauważyć, że instrument ma charakter powszechny pod względem przedmiotowym (regulacja obejmuje każdy rolniczy sposób użytkowania gruntu), ale charakteryzuje go brak powszechności podmiotowej (wyłączeni są rolnicy posiadający działki o łącznej powierzchni mniejszej niż 1 ha⁵) oraz występowanie „luk i obszarów niepokrywania się”, co wynika z nieobjęcia regulacją działek ewidencyjnych oznaczonych kodem DR10⁶, które, ze względu na to, że nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 roku, nie kwalifikują się do płatności⁷.

Tworząc zachęty ekonomiczne do przestrzegania norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, płatności obszarowe wzmocniają jednocześnie działanie twardych instrumentów ochrony środowiska⁸. Oznacza to, że pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do regulacji prawno-administracyjnych.

Płatności obszarowe zachęcają rolników do podejmowania różnego rodzaju przedsięwzięć techniczno-organizacyjnych ograniczających uciążliwość prowadzonej przez nich działalności dla środowiska (funkcja bodźcowa). Ponadto funkcjonowanie systemu wsparcia bezpośredniego z wbudowaną zasadą wzajemnej zgodności sprzyja poszerzeniu i pogłębieniu świadomości rolników o zagrożeniach środowiskowych związanych z prowadzeniem działalności rolniczej oraz o potrzebie podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska (funkcja informacyjno-edukacyjna). W szczególności działalność ośrodków doradztwa rolniczego oraz takie działania, jak bezpłatna dystrybucja broszur o normach i wymogach zasady *cross compliance* oraz finansowych skutkach ich nieprzebrzegania mają zapewnić nieuciążliwy dostęp do odpowiednio przetworzonej informacji, a dzięki temu prowadzić do podejmowania przez rolników działań na rzecz ochrony środowiska.

⁵ Jest to określona dla Polski, w załączniku VII do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1121/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (...) [Rozporządzenie Komisji... 2009], minimalna powierzchnia przypadającego na gospodarstwo obszaru kwalifikującego się do płatności.

⁶ DR10 to jeden z tzw. kodów pokontrolnych stosowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Oznacza się nim działki rolne, w przypadku których stwierdzono, że nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 roku.

⁷ Zob. art. 124 ust. 1 akapit pierwszy Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (...) [Rozporządzenie Rady... 2009].

⁸ Twarde instrumenty ochrony środowiska wzmocniane działaniem systemu wsparcia bezpośredniego to np. zakaz umyślnego zabijania ptaków objętych ochroną oraz niszczenia ich siedlisk, gniazd i jaj, zakaz umyślnego zrywania, niszczenia i uszkodzenia oraz zbioru roślin objętych ochroną, zakaz wprowadzania do gleby substancji niebezpiecznych, zakaz stosowania komunalnych osadów ściekowych na terenach użytkowanych rolniczo o dużym zakwaszeniu gleby (pH < 5,6).

ŚRODOWISKOWE ASPEKTY PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ⁹

Komisja Europejska wskazuje na wiele wyzwań stojących przed reformą WPR, wśród których zasadniczą rolę ogrywają kwestie o charakterze ekologicznym, takie jak wspieranie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i produkcji środowiskowych dóbr publicznych czy ochrona klimatu. Akcentuje konieczność poszukiwania takich ścieżek wzrostu gospodarczego, które zapobiegą degradacji środowiska, przynosząc wzrost jakości życia, w czym upatruje kwintesencję rozwoju ekologicznego w sektorze rolniczym i gospodarce wiejskiej.

Według Komisji Europejskiej, reforma pierwszego filaru WPR powinna uczynić go bardziej ekologicznym i zagwarantować bardziej sprawiedliwą dystrybucję środków między państwa członkowskie oraz między rolników. Skutkiem reformy powinno więc być w szczególności zmniejszenie nierówności w podziale środków między państwami¹⁰ oraz zmiana ukierunkowania pomocy, co ma zwiększyć efektywność płatności bezpośrednich w realizacji celów gospodarczych i środowiskowych.

W każdej z trzech rozważanych ścieżek ewolucji WPR, przedstawionych przez Komisję w listopadzie 2010 roku, przewiduje się dalsze wykorzystanie płatności jako instrumentu ochrony środowiska.

Pierwszy z zaproponowanych wariantów reformy WPR po 2013 roku polegałby na utrzymaniu *status quo*, tzn. na pozostawieniu obecnego systemu płatności bezpośrednich bez zmian. Natomiast zgodnie z założeniami opcji drugiej należałoby skonstruować czteroelementowy system płatności bezpośrednich, który obejmowałby następujące komponenty:

- a) stawkę bazową, służącą przede wszystkim jako wsparcie dochodu (również tę formę pomocy obejmowałaby jednak zasada wzajemnej zgodności),
- b) dopłatę uzupełniającą, rekompensującą dodatkowe koszty ponoszone przez rolników w związku z podejmowaniem szczególnych działań o charakterze ekologicznym (wykraczających poza zasadę wzajemnej zgodności),
- c) dopłatę uzupełniającą, rekompensującą dodatkowe koszty ponoszone przez rolników gospodarujących na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych,
- d) wsparcie, związane z produkcją w szczególnych sektorach i regionach, opcjonalnie stosowane przez państwa członkowskie¹¹.

⁹ W rozdziale tym wykorzystano informacje zawarte w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów... [2010].

¹⁰ Komisja Europejska zwraca jednak uwagę, że zmniejszenie nierówności w podziale środków nie może nastąpić poprzez wprowadzenie stawki ryczałtowej, ponieważ takie rozwiązanie nie uwzględnia znacznego zróżnicowania warunków gospodarczych i naturalnych prowadzenia produkcji rolnej w Europie.

¹¹ Czwarty komponent płatności, jako element będący odpowiednikiem instrumentów realizowanych obecnie na podstawie art. 68 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (...) [Rozporządzenie Rady... 2009], również mógłby być wykorzystywany do osiągnięcia celów środowiskowych.

W obu opisanych wyżej wariantach reformy WPR przewiduje się modyfikację kryteriów podziału pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej środków przeznaczonych na wsparcie bezpośrednie, co ma sprzyjać większemu zrównoważeniu celów politycznych oraz interesów poszczególnych państw.

Z kolei trzeci wariant reformy przewiduje odstąpienie od stosowania płatności bezpośrednich w obecnej formie i zastąpienie ich wsparciem ukierunkowanym na wynagradzanie za działania środowiskowe oraz kompensowanie kosztów prowadzenia działalności na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych.

Powyższy przegląd trzech wariantów reformy systemu płatności prowadzi do wniosku, że w drugim i trzecim wariantcie zakłada się szersze niż dotychczas wykorzystanie potencjału płatności jako środka osiągnięcia celów środowiskowych – większą koncentrację na aspektach środowiskowych kosztem realizacji imperatywu wyrównywania dysparytetów dochodowych.

PODSUMOWANIE

Płatności bezpośrednie, choć są ukierunkowane na wiązkę pewnych celów, a nie wyłącznie na cele środowiskowe, współtworzą instrumentarium szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska. Zasadnicze cechy płatności jako instrumentu polityki ekologicznej wynikają z ich przynależności do grupy instrumentów oddziaływania pośredniego.

Środowiskowy aspekt płatności bezpośrednich jest ważnym zagadnieniem w dyskusji na temat przyszłości polityki Unii Europejskiej wobec wsi i rolnictwa. Komisja Europejska dostrzega wiele wyzwań ekologicznych stojących przed reformą WPR, które wymagają dostosowania wykorzystywanego dotychczas instrumentarium (w tym płatności bezpośrednich) tak, aby w większym stopniu wykorzystać jego potencjał w zakresie osiągnięcia celów środowiskowych.

LITERATURA

- Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej. 2006. Red. B. Fiedor, A. Graczyk. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. 2010. KOM (2010) 672.
- Poskrobko B., 2001. Podstawy polityki ekologicznej. W: Ochrona środowiska – problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. Red. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki. PWE, Warszawa.
- Rogall H., 2010. Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1121/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V. 2009. Dz. Urz. UE L 316 z 2.12.2009: 27-64, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania

- oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. 2009. Dz. U. Nr 40, poz. 326, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001. 2003. Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003: 1-69, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003. 2009. Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009: 16-99, z późn. zm.
- Sadłowski A., 2011. Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego w propozycjach Komisji Europejskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Roczn. Nauk. SERiA 13, 5, 55-59.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. 2008. Dz. U. Nr 170, poz. 1051, z późn. zm.
- Zasada Wzajemnej Zgodności (cross compliance). Minimalne normy, Obszar A i Obszar B obowiązujący od 2011 r. 2010. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

DIRECT PAYMENTS AS AN INSTRUMENT OF THE ENVIRONMENTAL POLICY

Summary. Agriculture is the area of human activity that is accompanied by the formation of positive and negative external environmental effects. In order to motivate farmers to conduct production activities in a way that reduces the negative impact of these activities on the environment, the so-called principle of cross compliance has been incorporated into the direct support system. This study characterises the area payments as an instrument of the environmental policy and is a review of the European Commission's different proposals for the reform of direct payments through the prism of environmental functions of this instrument.

Key words: external effects, externalization of costs, environmental policy, environment protection instruments, direct payments, cross-compliance

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.10.2011

Do cytowania – For citation: Sadłowski A., 2011. Płatności obszarowe jako instrument polityki ochrony środowiska. J. Agribus. Rural Dev. 4(22), 145-151.