

Irena Duer

*Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - Państwowy Instytut Badawczy
w Puławach*

DOBRA PUBLICZNE UŻYTKOWANE I DOSTARCZANE PRZEZ
ROLNICTWO – WSPIERANE W RAMACH PROGRAMU ROZWOJU
OBSZARÓW WIEJSKICH*

Wstęp

Działalność rolnicza wpływa na jakość wykorzystywanych zasobów naturalnych: gleby, wody, powietrza, na bioróżnorodność ekosystemów i kształtuje krajobraz obszarów wiejskich. Efekty środowiskowe poszczególnych działań mogą wpływać pozytywnie lub negatywnie na jakość dóbr publicznych wytwarzanych/dostarczanych przez rolnictwo. Elementy środowiska przyrodniczego narażane na negatywne skutki technologii produkcji stosowanych w rolnictwie nie mogą być traktowane jako dobra wolne, niepodlegające żadnym ograniczeniom, chociażby z tego powodu, iż od 2004 r. polskie rolnictwo jest wspierane finansowo zarówno z krajowych, jak i publicznych środków Unii Europejskiej. Reformowana w ostatnich latach wspólna polityka rolna promuje produkcję rolną zintegrowaną z ochroną środowiska. Integracja zasad ochrony środowiska ze wspólną polityką rolną oparta jest na dwóch mechanizmach:

- przestrzeganiu zasad zrównoważonego sposobu gospodarowania, które nie powoduje degradacji środowiska;
- zapewnieniu systemu premiowania za dostarczanie i utrzymywanie dóbr publicznych.

Na sposób użytkowania ziemi, która jest jednym z największych aktywów każdego kraju, w coraz większym stopniu wpływa z jednej strony globalny i krajowy rynek, z drugiej zaś konieczność ciągłego dostarczania/dostępu dóbr publicznych służących całemu społeczeństwu (1, 3). Pogodzenie tych celów wymaga połączenia mechanizmów regulujących sposób użytkowania ziemi z poziomem (wysokością) zachęt ekonomicznych zapewniających utrzymywanie/dostarczanie dóbr publicznych. Choć wycena wartości środowiska przyrodniczego zużywanego w procesie produkcji rolnej jest sprawą trudną, to zgodnie z ogólną polityką ochrony środowiska, której podstawowym kanonem jest zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*), działalność w sektorze rolniczym podlega wymogom wynikającym z konieczności ochro-

* Opracowanie wykonano w ramach zadania 1.9 w programie wieloletnim IUNG - PIB

ny środowiska (4). W związku z tym rolnicy zobowiązani są do przestrzegania podstawowych zasad i standardów chroniących środowisko i krajobraz obszarów wiejskich ujętych w zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), której przestrzeganie warunkuje otrzymywanie różnych płatności wynikających ze wspólnej polityki rolnej. Pobieranie płatności bezpośrednich czy dopłat z tytułu ONW, uwarunkowane spełnianiem standardów na poziomie zasady wzajemnej zgodności, zabezpiecza dostarczanie dóbr publicznych jedynie w podstawowym zakresie. Dopiero dobrowolne podjęcie przez rolnika zobowiązań w zakresie dostarczania i utrzymywania dóbr publicznych wychodzących ponad zasadę wzajemnej zgodności, realizowanych poprzez program rolnośrodowiskowy, upoważnia do otrzymywania dodatkowej premii w imię zasady „dostarczyciel otrzymuje” (*provider gets principle*). Takie podejście może w znacznym stopniu wpływać na dostarczanie przez rolników dóbr publicznych dostępnych dla całego społeczeństwa, za które płacić będzie państwo (4).

Celem opracowania było określenie rodzaju dóbr publicznych dostarczanych/utrzymywanych w wyniku zróżnicowanego sposobu użytkowania ziemi i bezpośredniej działalności rolniczej oraz wskazanie instrumentów wspólnej polityki rolnej zapobiegających ich degradacji.

Rodzaje dóbr publicznych i stopień ich upublicznienia

Obszary wiejskie, na których prowadzona jest działalność rolnicza i leśna są źródłem prywatnych i publicznych dóbr. Dostarczanie dóbr prywatnych regulowane jest przez wolny rynek w przeciwieństwie do dóbr publicznych, w odniesieniu do których mechanizmy rynkowe nie działają. Zapotrzebowanie na dobra publiczne wynika z oczekiwań całego społeczeństwa, które chce żyć i cieszyć się pięknym krajobrazem o dużym stopniu bioróżnorodności (4). Struktura użytkowania ziemi na obszarach wiejskich obejmujących niemal 95% ogólnej powierzchni Polski, której poszczególne elementy są źródłem wyżej wymienionych dóbr przedstawiona jest w tabeli 1.

Rolnicze użytkowanie gruntów, którym jest objęte około 60% powierzchni kraju, wpływa w największym stopniu na krajobraz obszarów wiejskich. W procesie produkcji rolnej w zależności od stopnia specjalizacji i intensywności użytkowane są i dostarczane zasoby środowiska, które w mniejszym lub większym stopniu są dobrem publicznym. Drugą pozycję zajmują grunty leśne oraz zadrzewione (ok. 30%), które są narodową inwestycją dostarczającą różnorodnych korzyści. Lasy, poza produkcją drewna, są głównym bogactwem bioróżnorodności oraz spełniają inne nierynkowe funkcje polegające na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, zapobieganiu powodziom, jak również są miejscem do rekreacji (7). Grunty zadrzewione i zakrzewione obejmują śródpolne oraz stanowiące strefę ochronną cieków wodnych skupiska drzew i krzewów chroniące przed erozją oraz zanieczyszczeniem wód podziemnych. Duże znaczenie jako dobra publiczne mają użytki ekologiczne obejmujące prawnie chronione pozostałości ekosystemów, np. śródpolne i śródleśne oczka wodne, bagna, torfowiska, wydmy, starorzecza, skarpy, kamieńce itp. oraz nieużytki, takie jak: piaski rucho-

Tabela 1

Struktura użytkowania gruntów na obszarach wiejskich w Polsce w 2009 r.

Wyszczególnienie	Grunty na obszarach wiejskich	
	powierzchnia (tys. ha)	udział w powierzchni kraj (%)
Grunty orne	14 002	44,7
Łąki i pastwiska	3 947	12,6
Sady	293	0,9
Grunty rolne zabudowane	531	1,7
Grunty rolne pod stawami i rowami	207	0,6
Grunty pod wodami (morskie, rzeki, jeziora)	640	2,0
Użytki ekologiczne i nieużytki	519	1,6
Grunty leśne oraz zadrzewione	9 496	30,3
Razem	29635	94,4

Źródło: GUS, Ochrona środowiska, Warszawa, 2009.

me, urwiska, strome stoki, skały czy wyrobiska po kopalinach. Zróżnicowany sposób użytkowania ziemi w Polsce dostarcza wielu dóbr publicznych, które są podstawą identyfikacji narodowej, świadczą o dziedzictwie kulturowym oraz wpływają na dobrobyt i jakość życia mieszkańców kraju/regionu.

Ponad 50 lat temu Paul Samuelson zaproponował definicję dóbr publicznych, która w zmodyfikowanej formie jest aktualna do tej pory oraz opracował teoretyczne podstawy finansowania zbiorowej konsumpcji dóbr ze środków publicznych (6, 9). Dobra publiczne w przeciwieństwie do dóbr prywatnych charakteryzują się tym, że nie można nikogo wykluczyć z możliwości ich użytkowania (brak wyłączenia z konsumpcji), a powiększanie się liczby użytkowników nie może ograniczyć dostępu wszystkich do ich konsumpcji (brak konkurencji w konsumpcji). Oznacza to, że dane dobro może być konsumowane przez wiele osób jednocześnie, co w niektórych sytuacjach grozi jego zniszczeniem. Klasyfikację upublicznienia dóbr ze względu na możliwość wyłączenia z konsumpcji lub konkurencyjność w konsumpcji przedstawiono w tabeli 2. Stopień publiczności dóbr jest determinowany maksymalną liczbą ludzi, którzy mogą konsumować dane dobro.

Najważniejszym dobrem publicznym uzależnionym od rolnictwa jest biologiczna różnorodność ekosystemów, których istnienie i trwałość jest efektem stosowanych praktyk rolniczych generujących różnorodne efekty zewnętrzne. Z efektami zewnętrznymi zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi mamy do czynienia wówczas, gdy następuje przeniesienie części kosztów lub korzyści działań jednej osoby na inne bez odpowiedniej rekompensaty. Preferowane w wolnorynkowej gospodarce rolnej wysokonakładowe technologie produkcji generują często negatywne koszty zewnętrzne powodowane zanieczyszczaniem środowiska, destabilizacją innych ekosystemów i wzrostem kosztów społecznych. Natomiast niskonakładowe, przyjazne środowisku praktyki rolnicze chroniące zasoby środowiska naturalnego, krajobraz wiejski czy dziedzictwo kulturowe na ogół sprzyjają powstawaniu pozytywnych efektów zewnętrz-

Tabela 2

Klasyfikacja dóbr w zależności od stopnia ich dostępności dla społeczeństwa

Stopień dostępności dóbr			
niski	średni		wysoki
Dobra prywatne	dobra klubowe/stowarzyszeniowe	dobro publiczne w części	dobro publiczne w pełni
Dobra użytkowane tylko przez właściciela	dobra dostępne dla określonej grupy osób	dostęp ograniczony z uwagi na ryzyko zniszczenia	nieograniczona dostępność dla ludzi z określonym ryzykiem zagrożenia zniszczeniem
Np. płody rolne, drewno z prywatnego lasu	np. prywatny park, pole golfowe	np. wstęp na teren gospodarstwa wyróżniającego się krajobrazowo	np. nieużytkowane elementy krajobrazu, bioróżnorodność, czyste powietrze

Źródło: opracowanie własne na podstawie (5).

nych w postaci różnego rodzaju dóbr publicznych, z których korzysta szerokie grono odbiorców niezaangażowanych bezpośrednio w produkcję.

Dobra publiczne wytworzone w wyniku rolniczego użytkowania ziemi są w rzeczywistości bardzo zróżnicowane, a skala ich występowania może być lokalna lub regionalna. Dobrem publicznym o znaczeniu lokalnym są elementy krajobrazu, który tworzy, np. mozaikowata struktura użytków rolnych (sady, pola uprawne, użytki zielone), żywopłoty, zadrzewienia śródpolne, czy siedliska specyficznych gatunków flory i fauny. Do tej kategorii dóbr zalicza się nie mniej ważną, chociaż niewidoczną gołym okiem, bioróżnorodność mikroorganizmów glebowych, która zależy od rodzaju utworu glebowego, jak również stosowanych praktyk rolniczych. Dobrami o znaczeniu regionalnym są również korytarze migracyjne/ekologiczne, którymi przemieszcza się dziko żyjąca fauna oraz połączenia pomiędzy odległymi siedliskami (4). Dobrem regionalnym o dużym znaczeniu dla rozwoju i jakości życia ludzi jest sposób zarządzania regionem, np. w zakresie zróżnicowania stopnia pokrycia gleby roślinnością w zlewniach rzecznych, która warunkuje stopień retencji wodnej. Efektem zaniedbań w tym obszarze są coraz częściej występujące w Polsce powodzie. Zachowanie różnych elementów krajobrazu na obszarach wiejskich zwiększa ich atrakcyjność i szanse rozwoju turystyki, a w szczególności „turystyki specjalistycznej”, związanej między innymi z różnorodnością flory i fauny.

Na dostarczanie dóbr w „pełni publicznych”, takich jak czyste powietrze, wody czy stabilny klimat lub utrzymywanie wysokiego stopnia bioróżnorodności może istotnie wpływać opinia społeczna. Duża liczba osób zainteresowanych konsumpcją danego dobra może uruchomić instytucjonalne działania polityczne połączone najczęściej z zachętą finansową, które pozwolą zapewnić oczekiwaną jakość/ilość dobra publicznego. Kiedy poziom dostarczania dóbr jest znacznie poniżej oczekiwań społecznych lub określone dobra publiczne są poddawane nadmiernej presji rozpoczyna się interwencja państwa. Dostarczanie dóbr publicznych jest regulowane/wspierane przez różne

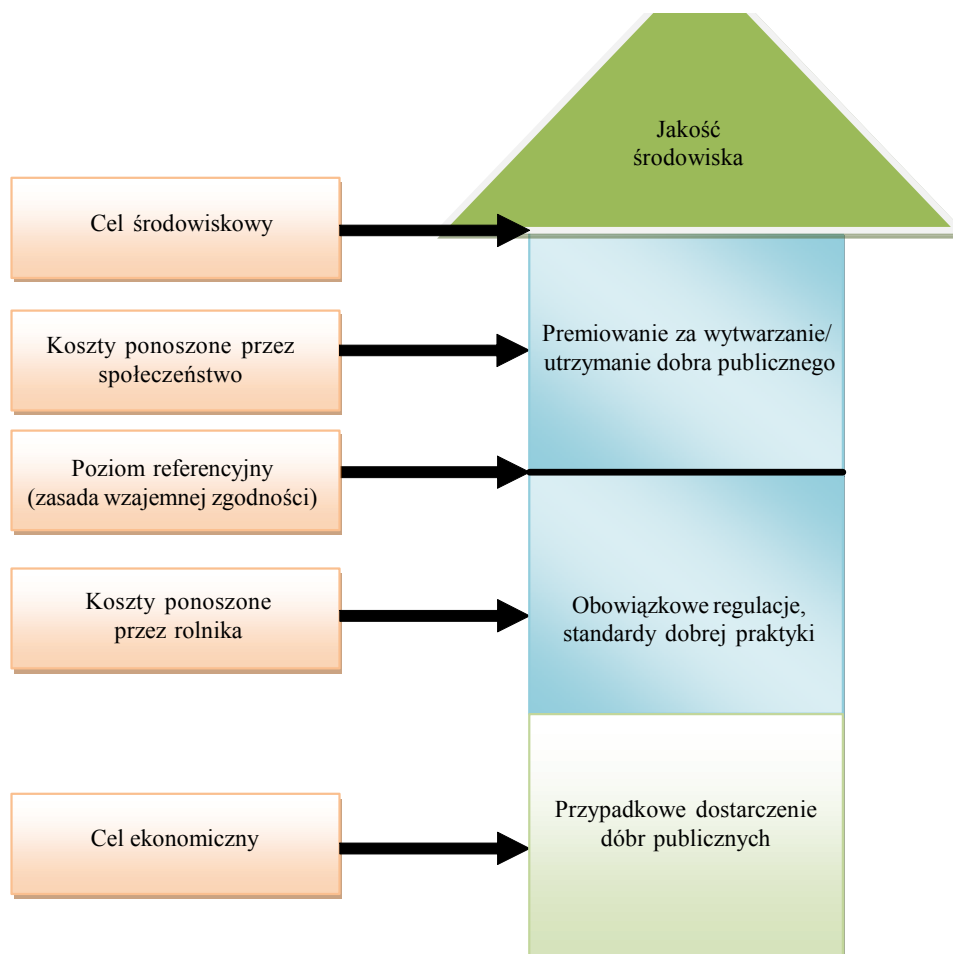
mechanizmy interwencyjne zawarte we wspólnej polityce rolnej i polityce ochrony środowiska Unii Europejskiej (4, 6). Podstawą integracji ochrony środowiska ze wspólną polityką rolną jest przestrzeganie zasad zrównoważonego systemu gospodarowania, który nakłada na rolników obowiązek przestrzegania podstawowych standardów chroniących środowisko i krajobraz na obszarach wiejskich. Standardy te ujęte w zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), stanowiące „poziom referencyjny” dla otrzymywania płatności wynikających ze wspólnej polityki rolnej, dostarczają dóbr publicznych w niewielkim zakresie, gdyż ograniczają tylko bezpośrednie praktyki szkodliwe dla środowiska, a nie wymagają aktywnego zarządzania ekosystemami bogatymi w bioróżnorodność. Ponadto ostrożne egzekwowanie wymogów wzajemnej zgodności, o czym świadczą nieliczne stwierdzone przykłady nieprawidłowości w czasie kontroli na miejscu, może istotnie zmniejszać oczekiwania związane z poprawą jakości dóbr publicznych (5).

Realizacja tylko celu ekonomicznego w rolnictwie powoduje, że niektóre dobra publiczne mogą być przypadkowym/ubocznym efektem działalności rolniczej lub są wynikiem etycznego postępowania człowieka w relacji z przyrodą, czyli „życie w zgodzie z naturą”. Jedynie dobrze ukierunkowana polityka rolna o określonych priorytetach środowiskowych, zapisanych w formie działań w osi 2 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z gwarantowanym budżetem, pozwoli zachować wysoką jakość dóbr publicznych użytkowanych/dostarczanych przez rolnictwo i leśnictwo (8). Zależność pomiędzy poziomem referencyjnym, celem środowiskowym i innymi instrumentami polityki rolnej wpływającymi na jakość środowiska przedstawiono w formie diagramu na rysunku 1. Poziom referencyjny odpowiedzialności rolników za ochronę środowiska oddziela standardy wynikające z obowiązkowych regulacji prawnych oraz dobrej praktyki rolniczej (których koszty wdrażania są ponoszone przez rolników) od podejmowanych dobrowolnie działań, za które rolnicy otrzymują dodatkowe wsparcie finansowe z publicznych środków krajowych i Unii Europejskiej.

Zachęta finansowa jest narzędziem mobilizującym rolników do dostarczania dóbr publicznych, a zadaniem administracji jest właściwa alokacja środków finansowych na działania, których zakres przekracza poziom referencyjny.

Dobra publiczne wspierane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Jednym z celów zarządzania ziemią na obszarach wiejskich jest szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i kulturowego krajobrazu. Wspólna polityka rolna w istotnej mierze ułatwia rolnikom dostarczanie dóbr i funkcji związanych ze środowiskiem, pod warunkiem właściwego ich ukierunkowania. Dobra publicznymi powiązаныmi z działalnością rolniczą są: krajobraz wiejski, bioróżnorodność występująca na użytkach rolnych, dostępność i jakość wód, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu powodowana sekwestracją węgla i emisją gazów cieplarnianych, jakość powietrza, zapobieganie powodziom i pożarom (4). Rolnicze użyt-



Rys. 1. Cele środowiskowe, poziom referencyjny i ekonomiczne optimum
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD (4).

kowanie tych dóbr uzasadnia podejmowanie interwencji poprzez instrumenty wspólnej polityki rolnej oraz ochrony środowiska w celu umożliwienia korzystania z nich następnym pokoleniom. Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony środowiska na obszarach użytkowanych rolniczo jest Dyrektywa Rady Nr 91/676/EEC w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami wywołanymi azotanami ze źródeł rolniczych. W wyniku tej dyrektywy wszystkie kraje UE zobowiązane są wyznaczyć strefy szczególnie narażone na zanieczyszczenie azotanami, opracować kodeks dobrej praktyki rolniczej dotyczący: okresów, w których niewskazane jest stosowanie nawozów, sposobu nawożenia pól na zboczach, nawożenia pól zalanych, zamrzniętych i pokrytych śniegiem, warunków nawożenia pól w pobliżu cieków wodnych oraz pojemności i budowy zbiorników na nawozy naturalne, na których budowę rolnicy

mogli otrzymać wsparcie finansowe. Nie mniej ważnym działaniem Komisji Europejskiej ukierunkowanym na ochronę zasobów środowiska było przyznanie wsparcia finansowego na rolnictwo ekologiczne (Rozporządzenie Rady Nr 2092/91 w sprawie rolnictwa ekologicznego na użytkach rolnych, rozszerzone na produkcję zwierzęcą w 1999 r.).

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w okresie reformy wspólnej polityki rolnej w ramach Agendy 2000 promującej wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich z położeniem nacisku na ochronę środowiska, wspierającej przyjazne środowisku metody produkcji rolnej, wyłączenie gruntów rolnych z produkcji pod zalesianie oraz rozwój produkcji na cele nieżywnościowe. Zgodnie z tymi założeniami realizowany był pierwszy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, wspomagający finansowo utrzymywanie różnorodności biologicznej, ochronę gleb i wód oraz zachowanie walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich. Kolejny PROW na lata 2007–2013 oparty jest na nowych strategicznych priorytetach dla Wspólnoty Europejskiej, którymi są: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, ochrona środowiska naturalnego, poprawa jakości życia i wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej oraz poprawa zarządzania lokalnego w ramach inicjatyw wspólnotowych Leader (8). Uzasadnieniem dla tych priorytetów jest wzrost zainteresowania społecznego jakością środowiska na poziomie globalnym w zakresie ochrony ilości i jakości zasobów wodnych oraz bioróżnorodności, a szczególnie cennych siedlisk, w wyniku czego została utworzona europejska sieć Natura 2000. PROW 2007–2013 w oparciu o Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 tworzy długofalową wizję rozwoju wkomponowaną w zrównoważony rozwój kraju, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiejętnym użytkowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi. Główne instrumenty wspierające działania związane z poprawą stanu środowiska na terenach wiejskich są zawarte w osi 2 PROW, na które przewidziano w latach 2007–2013 kwotę 5 546 001 520 €, w tym 80% ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i 20% ze środków krajowych. Z ogólnej kwoty 44% środków przewidziane jest na „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, 41% na „Program rolnośrodowiskowy”, 11% na „Zalesianie gruntów” i 4% na „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy” (8).

Obszary górskie i inne obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania obejmują 922829 tys. ha użytków rolnych w Polsce, na których powinien być stosowany bardziej ekstensywny system gospodarowania, uwzględniający konieczność ochrony środowiska, a z tym wiąże się większa możliwość dostarczania dóbr publicznych w porównaniu z terenami o intensywnej produkcji rolnej. Znaczący udział trwałych użytków zielonych (>40% w strukturze użytkowania gruntów) wpływa na wysoki wskaźnik bioróżnorodności, a utrzymywanie różnych grup zwierząt (bydło, owce, konie) poprawia walory krajobrazowe obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, szczególnie obszarów górskich. Niskonakładowy (ekstensywny) system produkcji rolnej na tych obszarach pozwoli na zachowanie dziedzictwa kultu-

rowego oraz bogactwa gatunków charakterystycznych dla półnaturalnych siedlisk. Utrzymywanie się bioróżnorodności związane jest z niskim poziomem nawożenia, wypasaniem, szczególnie widocznym w rejonach górskich i podgórskich, które pozwala na wydanie nasion przez wiele cennych gatunków roślin. Duże powierzchnie trwałych użytków zielonych zarówno intensywnie, jak i ekstensywnie użytkowanych (ze względu na swoje położenie) są z jednej strony naturalnymi obszarami zalewowymi zapobiegającymi powodzi, z drugiej zaś tworzą otwarty krajobraz ograniczający ryzyko rozprzestrzeniania się pożaru.

Utrzymywaniu bioróżnorodności sprzyja łączenie produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie, mozaika pól uprawnych poprzecinanych miedzami czy zadrzewieniami śródpolnymi o zróżnicowanym płodozmianie, czy inne mikrosiedliska stwarzające nowe nisze dla bioróżnorodności na polach uprawnych i w ich otoczeniu. W utrzymywaniu takiego krajobrazu wpisuje się rolnictwo ekologiczne, ale także integrowany system gospodarowania, a nawet rolnictwo precyzyjne stosowane w intensywnym rolnictwie, czy konserwująca (ochronna) uprawa gleby. Ilość wytwarzanych/dostarczanych dóbr publicznych zależy od stosowanych praktyk rolniczych, redukcji poziomu nawożenia lub wykluczenia stosowania nawozów mineralnych i chemicznych środków ochrony roślin (rolnictwo ekologiczne), stopnia zachowania cennych siedlisk i racjonalnego zmianowania roślin. Natomiast zaniechanie użytkowania gruntów rolnych prowadzi do zwiększenia stopnia zakrzaczenia i zalesienia krajobrazu wiejskiego, co może, w zależności od skali występowania, mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na bioróżnorodność. W otwartym krajobrazie, jakim są w większości użytki rolne, niewielkie odłogowane powierzchnie sprzyjają zróżnicowaniu gatunkowemu, natomiast duże kompleksy mogą prowadzić do heterogeniczności siedliska i pogorszenia krajobrazu. Szczególnie niebezpieczne jest odłogowanie terenów, na których występują siedliska przyrodniczo cenne, których utrzymanie związane jest z ekstensywnym sposobem użytkowania.

W celu zachowania przyrodniczo cennych siedlisk i gatunków, a tym samym zwiększenia podaży dóbr publicznych, w ramach PROW realizowany jest **program rolno-środowiskowy**, którym objęte są także całe systemy produkcji rolnej (pakiety: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne) stosujące przyjazne środowisku praktyki rolnicze. Program rolnośrodowiskowy, który może być realizowany na obszarze całego kraju składa się z 9 pakietów, a docelowo w 2013 r. ma być nim objęte około 10% użytków rolnych. Przewidywana powierzchnia wsparcia poszczególnych pakietów przedstawiona jest w tabeli 3.

Większość realizowanych pakietów ochrania podstawowe zasoby środowiska, które są niezbędne do wielofunkcyjnego trwałego rozwoju nie tylko rolnictwa, ale również całego obszaru wiejskiego. Największą powierzchnię, jak wynika z tabeli 3, będzie obejmował pakiet „Ochrona gleb i wód”. Długotrwałą korzyścią wynikającą z wysokiej jakości zasobów wodnych jest dostęp do czystej wody używanej do celów pitnych, zdrowe mięso ryb i innych organizmów wodnych, jak również rozwój rekreacji i turystyki wodnej. Chroniona dzięki temu działaniu gleba jest zarówno prywatnym, jak

Tabela 3

Docelowe powierzchnie wsparcia poszczególnych pakietów w PROW 2007–2013

Pakiet	Powierzchnia (ha)	Rodzaj dóbr publicznych
Rolnictwo zrównoważone	150 000	bioróżnorodność, ochrona zasobów ^{1/}
Rolnictwo ekologiczne	500 000	krajobraz, bioróżnorodność, ochrona zasobów
Ekstensywne trwałe użytki zielone	190 000	bioróżnorodność, ochrona zasobów
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000	220 000	bioróżnorodność, ochrona zasobów
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000	370 000	bioróżnorodność, ochrona zasobów
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie	13 000	bioróżnorodność
Zachowanie zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie	65 950 (szt.)	bioróżnorodność
Ochrona gleb i wód	1 000 000	ochrona zasobów
Strefy buforowe	650 000 (m.b.)	ochrona zasobów

^{1/} ochrona zasobów obejmuje glebę, wody i powietrze

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW (8).

i publicznym dobrem. Jako zasób wykorzystywany do działalności rolniczej jest prywatną własnością i w interesie rolnika jest stosowanie praktyk rolniczych chroniących/zwiększających jej funkcjonalną wartość, np. zwiększając pojemność wodną gleby poprzez poprawę jej struktury, co wpłynie na zapobieganie powodzi. Ze społecznego punktu widzenia gleba jest nie tylko bazą do produkcji żywności, ale ma również działać jako efektywny rezerwuar węgla, zapobiegający zmianom klimatu. Z tego punktu widzenia gleba staje się dobrem publicznym.

Ochrona naturalnych zasobów dotyczy również powietrza, które uchodzi za dobro niewyczerpalne i w pełni odnawialne, a z jego korzystania nie można nikogo wykluczyć. Głównymi substancjami zanieczyszczającymi powietrze pochodzącymi z rolnictwa są gazy cieplarniane (dwutlenek węgla, metan i tlenek azotu) powodujące ocieplanie klimatu, pyły (cząstki gleby) i dymy oraz związki o przykrym zapachu. W ogólnej puli emitowanych gazów cieplarnianych w Polsce około 25% metanu (związanego z produkcją zwierzęcą) i 60% tlenków azotu pochodzi z rolnictwa. Wobec wysokiego udziału rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych rolnicy powinni podejmować działania ograniczające ich powstawanie. Szeroki wachlarz działań ograniczających zapylenie i zadymianie powietrza, emisję substancji odorowych i gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa zapisany jest w kodeksie dobrej praktyki rolniczej.

Istnienie wielu gatunków flory i fauny uzależnione jest od kontynuacji określonego sposobu użytkowania ziemi i związanych z nim praktyk rolniczych. Aby utrzymać lub

odtworzyć zagrożone gatunki ptaków i siedliska przyrodnicze na obszarach wiejskich realizowane są specyficzne pakiety powiązane z obszarami Natura 2000 oraz poza tymi obszarami, których utrzymanie zależne jest od publicznej interwencji. Docelowo (w PROW 2007–2013) przewidziane jest objęcie taką ochroną 590 000 ha, które będą częścią sieci europejskiej zapewniającą utrzymanie bioróżnorodności w wymiarze kontynentu, dzięki zachowaniu żywotności obszarów wiejskich objętych Naturą 2000.

Poprawa środowiska i zrównoważone użytkowanie obszarów wiejskich wiąże się nie tylko z gruntami rolnymi, ale również z lasami. Lasy są formą użytkowania gruntów oraz dobrem publicznym wpływającym na jakość życia człowieka poprzez spełnianie następujących funkcji:

- ekologicznej – wyrażającej się korzystnym wpływem na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego, regulację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałanie powodziom, lawinom, osuwiskom i stepowieniu krajobrazu, ochronę gleb przed erozją;
- produkcyjnej/gospodarczej – polegającej na zdolności do produkcji odnawialnej biomasy (drewna i produktów ubocznych);
- społecznej – poprzez kształtowanie warunków korzystnych dla zdrowia i rekreacji oraz uruchamianie nowych miejsc na rynku pracy.

Lasy są najbardziej naturalną formacją przyrodniczą przeciwdziałającą degradacji środowiska i niezbędnym czynnikiem równowagi ekologicznej (7). Protokół z Kioto i uzgodnienia z Marrakeszu do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu obejmują zalesianie jako działanie ograniczające poziom dwutlenku węgla w atmosferze, które powinno być wprowadzane zgodnie z zasadą zrównoważonego użytkowania i ochrony różnorodności biologicznej. W procedurze wyboru obszarów do zalesień należy uwzględnić negatywne skutki tego działania dla obszarów o wysokiej wartości ekologicznej, zwłaszcza w przypadku ekosystemów naturalnych i półnaturalnych, np. torfowisk, które są obszarami magazynującymi duże ilości dwutlenku węgla (7). Realizowane w ramach PROW działania – „**Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne**” oraz „**Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy**” – mają na celu nie tylko powiększenie obszarów leśnych, ale również utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności tych obszarów, poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych oraz zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla zapobiegającym zmianom klimatu i naturalnym katastrofom. Przewidywana powierzchnia gruntów wspieranych w ramach obydwu działań (310 000 ha) przyczyni się do redukcji emitowanego dwutlenku węgla, zapewnienia dóbr publicznych i usług ekosystemowych na poziomie krajobrazu. Dobór gatunków i odmian do zalesiania powinien być dostosowany do lokalnych warunków siedliskowych i krajobrazowych z uwzględnieniem potrzeby adaptacji do zmian klimatu. Szczególne zadanie zalesień polega na ochronie i wzmocnieniu najcenniejszych obszarów przyrodniczych oraz łagodzeniu zagrożeń naturalnych (wiatru, burz, osuwisk) dla osiedli ludzkich i infrastruktury.

Podsumowanie

Większość możliwych do realizacji działań związanych z ochroną środowiska naturalnego i dostarczaniem dóbr publicznych ma charakter wieloletni, a ich realizacja będzie w sposób trwały wpływać na zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Zrównoważony sposób użytkowania ziemi i jej zasobów jest w głównej mierze uzależniony od wspólnej polityki rolnej oraz ochrony środowiska. Otwartym pytaniem pozostaje kwestia, czy taki instrument polityki, jakim jest drugi filar PROW promuje dobra publiczne w dostatecznym stopniu, aby chronić klimat, bioróżnorodność i podstawowe zasoby środowiska. Globalnie konsumowane dobra publiczne są w wielu przypadkach dostarczane przez lokalną społeczność, która ponosi koszty związane z dostarczaniem usług środowiskowych, za które, w ich opinii, nie jest w pełni subsydiowana. Dyskutowane obecnie kierunki zmian we wspólnej polityce rolnej powinny uwzględniać nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego dla Europy i świata, ale także stworzenie ekonomicznie optymalnych warunków życia dla społeczności wiejskiej w połączeniu z zapewnieniem rolnikom, leśnikom i innym użytkownikom ziemi odpowiednich zachęt finansowych do dostarczania dóbr publicznych oczekiwanych przez ogół społeczeństwa. Nieodpowiedni (niedostosowany) poziom zachęt finansowych za wytwarzanie dóbr publicznych może prowadzić zarówno do ich niedoboru, jak również nadmiernej podaży. Regulacja ilości dostarczanych dóbr publicznych może się odbywać nie tylko poprzez system dotacji, ale również mechanizmy podatkowe lub regulacje prawne. Efekty środowiskowe rolnictwa, dotychczas niewystarczająco nagradzane, są najmocniejszym argumentem na rzecz subsydiowania działań dostarczających dóbr publicznych. Wsparcie finansowe ze środków publicznych jest jednak wskazane tylko w przypadku, gdy społeczne oczekiwania są większe od dotychczasowego poziomu dostarczanych dóbr publicznych pod względem ilościowym i jakościowym. Europejski model wielofunkcyjnego zrównoważonego rolnictwa powinien sprostać nie tylko podstawowemu celowi, jakim jest produkcja żywności i pasz, ale również odpowiadać na wyzwania społeczne w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Dobrze ukierunkowana polityka rolna i środowiskowa, o wyraźnych priorytetach i dostatecznym budżecie, będzie miała zasadniczy wpływ na zaspokojenie oczekiwań społecznych w zakresie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo.

Literatura

1. B a l d o c k D.: Conceptual framework on public goods provided thorough agriculture in the EU. Working document for the meeting of the Technical Group "Public Goods" – European Network for Rural Development, 2009.
2. B a u m R., Ś l e s z y ń s k i J.: Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych. *Rocz. Nauk. SERiA*, 2009, **11(2)**: 19-23.
3. B u c k w e l l A.: RISE task force on public goods from private land. 2009. <http://www.risefoundation.eu/pdf/Report>

4. Cooper T., Hart K., Baldock D.: Provision of public goods thorough agriculture in the European Union. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development. Institute for European Environmental Policy. London, 2009.
5. Dobre wyniki kontroli wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w polskich gospodarstwach. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. http://cdr.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=51.&Itemid
6. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości wspólnej polityki rolnej. Warszawa, 2009.
7. Porter B.: Użytkowanie lasu w trwałej wielofunkcyjnej gospodarce leśnej. http://www.stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/04_szkolenie/warszawa.
8. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2007.
9. Samuelson P. A.: The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, **36(4)**: 387-389.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Irena Duer
Zakład Systemów i Ekonomiki Produkcji Roślinnej
IUNG-PIB
ul. Czartoryskich 8
24-100 Puławy
tel.: (81) 886 34 21
e-mail: iduer@iung.pulawy.pl