



Jolanta Kondratowicz-Pozorska*

Politechnika Koszalińska

TEORETYCZNE ASPEKTY Z ZAKRESU KOSZTÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ROLNICTWIE EUROPEJSKIM

Streszczenie

Wszelkie działania zmierzające do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w Europie (w rolnictwie) pociągają za sobą szereg różnych czynności. Jedne z nich nie wiążą się z wydatkami, jak na przykład zmiana świadomości społeczeństw, inne muszą być związane ze wzrostem kosztów. W pracy przedstawiono działania unijnych rolników na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, sposoby wyceny owoców ich pracy oraz przyczyny i metody wsparcia działań rolników w UE.

Słowa kluczowe: EMR, wsparcie finansowe, dobra publiczne, funkcje rolnictwa, zrównoważony rozwój

Wprowadzenie

Postępujące procesy globalizacji we wszystkich dziedzinach działalności gospodarczej człowieka zagrażają funkcjonowaniu europejskiego modelu rolnictwa (EMR). Obserwuje się niebezpieczną tendencję do uprzemysłowienia sektora rolnictwa. Tymczasem EMR wyróżnia się świadomym obniżeniem wydajności

* Adres e-mail: jolanta.pozorska@tu.koszalin.pl.

produkcji, kładąc nacisk na szeroko pojmowaną jakość oraz dobro, jakim jest trwały i zrównoważony rozwój (ZR).

Według Kowalczyka i Sobieckiego (2011, s. 15) EMR ukształtowały realia naturalne i te stworzone przez człowieka w kolejnych stuleciach. Aktualnie EMR:

- jest oparty na silnym związku z otoczeniem i środowiskiem, wykorzystuje własne zasoby siły roboczej o stosunkowo ograniczonej koncentracji jednostkowej,
- zakłada, że rolnicy wytwarzają wprawdzie nowoczesnie, lecz bez nadmiernej eksploatacji natury i środowiska,
- uznaje wytwarzanie żywności przede wszystkim „dla swoich”, czyli mieszkańców regionu, dopiero potem uwzględnia zwiększenie możliwości eksportowych,
- zachowuje surowe standardy jakościowe, środowiskowe oraz bezpieczeństwa żywności.

Bez wątpienia można zatem stwierdzić, że podmioty realizujące EMR nie mogą skutecznie konkurować na rynku globalnym, gdyż ich koszty działalności są znacznie wyższe niż typowych gospodarstw nastawionych tylko na zysk.

Celem pracy jest wskazanie, dlaczego unijni rolnicy produkują drożej niż ich konkurenci spoza UE, jakie wydatki ponoszą podczas produkcji i dlaczego są one większe niż wynika z dokumentacji kosztów produkcji. Dla realizacji tematu przeanalizowano liczną literaturę naukową, dokumenty unijnej Komisji ds. Rolnictwa oraz akty prawne.

1. Wspólna Polityka Rolna (WPR) a ZR w rolnictwie

WPR powstała na mocy Traktatu Rzymskiego spisane go w 1957 roku. Jak każda polityka, poddawana była wielu modyfikacjom i udoskonaleniom. Obecnie realizowane są trzy główne cele WPR (Komunikat Komisji, 2010, s. 3):

- zrównoważona produkcja żywności, w celu zagwarantowania jej bezpieczeństwa, ochrony i promocji, przy zachowaniu odpowiedniej proporcji między ilością i jakością w produkcji,
- zrównoważony sposób zarządzania surowcami naturalnymi,

- zrównoważone zarządzanie rozwojem terytorialnym poprzez zatrzymanie odpływu ludności z obszarów wiejskich (OW) oraz wsparcie zatrudnienia na tych terenach.

Małecki (2016, s. 9) twierdzi, że głównymi problemami, z jakimi mierzą się unijni rolnicy w procesie rywalizacji z rolnikami spoza Unii, są surowe standardy unijne dotyczące śledzenia oraz ochrony środowiska, które jednocześnie podnoszą koszty produkcji. Gdyby na rynku rolnym działał tylko mechanizm rynkowy, wówczas unijne produkty rolne w zastawieniu z importowanymi produktami (niepełniającymi rygorystycznych wymogów dotyczących ochrony środowiska) byłyby na pozycji przegranej, choćby ze względu na wysokie koszty produkcji i wysoką cenę produktu. Bez wsparcia finansowego nie utrzyma się wymogów dotyczących wysokiej jakości produkcji unijnego rolnictwa, nie zapewni opłacalności produkcji rolnej w obrębie Wspólnoty, ani nie zrealizuje trzech wyżej wymienionych celów i kierunków rozwoju.

Działania osłonowe WPR muszą wzmacniać EMR poprzez wsparcie instrumentów rynkowych, subwencje dla gospodarstw rolnych oraz ograniczenie dostępu do rynku UE dla produkcji rolnej i żywności z innych regionów świata. Drugi obszar działań WPR to działania związane z określonymi restrykcjami produkcyjnymi, wysokimi reżimami i wymaganiami technologicznymi i środowiskowymi. Jest to obszar niezwykle wrażliwy, ponieważ UE z jednej strony realizowała i realizuje jeszcze politykę limitowania produkcji, z drugiej nakłada na rolnictwo dodatkowe obowiązki w zakresie ochrony środowiska, przestrzeni i dobrostanu zwierząt. Stawiane w ramach tych rozwiązań obostrzenia są ważne z punktu widzenia długookresowego interesu społeczeństw i ekosystemów, mówiąc najprościej – człowieka. Problem w tym, że faktu tego nie uwzględnia wiele krajów świata. W tej sytuacji rolnictwo UE staje wobec konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów (środowiskowych), działając jednocześnie w sytuacji kwotowania produkcji i konieczności konkurowania na globalnym rynku (Kowalczyk, Sobiecki, 2011, s. 16).

2. Instrumenty wspierające WPR i ZROW

Jednym z głównych instrumentów umożliwiających podejmowanie działań wspierających trwały i ZR są płatności bezpośrednie (PB). Ich zadaniem jest wsparcie podstawowego dochodu aktywnych rolników poprzez przyznanie podstawowej

PB niezwiązanej z wielkością produkcji i jednocześnie wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat otrzymywanych przez duże, pojedyncze gospodarstwa, tak aby poprawić dystrybucję PB między poszczególnych rolników. W Polsce katalog realizowanych PB w 2017 roku obejmuje płatność¹:

- jednolitą obszarową (JPO),
- z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. zazielenienie),
- dla młodych rolników,
- dodatkową (redystrybucyjną),

a także płatności związane z produkcją, ponadto w ramach przejściowego wsparcia krajowego oraz system dla małych gospodarstw.

Szczególno znaczenia nabierają działania rolników, do których kierowane są płatności za zazielenianie. Jest ono realizowane przez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) i utrzymanie obszarów proekologicznych (EFA). Wszyscy rolnicy uprawnieni do JPO zobowiązani są do realizacji zazielenienia. W zależności od ilości posiadanych w gospodarstwie gruntów ornych (GO) oraz udziału TUZ, rolnicy są zobowiązani do przestrzegania od 1 do 3 praktyk zazielenienia. Przepisy unijne dopuszczają jednak szereg wykluczeń z obowiązku ich stosowania². Unijne dofinansowywanie rolników sprzyja również utrzymaniu dotychczasowych TUZ, jak i rozszerzeniu obszarów ich występowania. Dzięki temu możliwe jest zachowanie różnorodności biologicznej, zmniejszenie CO₂ poprzez pochłanianie go przez rośliny zielone czy też ochrona gleb. W Materiale informacyjnym dotyczącym płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (2016, s. 8–12) podano, że na obszarach Natura 2000 obowiązuje zakaz przekształcania lub zaorywania wyznaczonych cennych przyrodniczo TUZ, w tym obejmujących gleby torfowe i podmokłe. Dodatkowo w celu zapobieżenia masowemu przekształcaniu TUZ w GO, istnieje obowiązek utrzymania udziału TUZ w powierzchni gruntów rolnych w skali całego kraju, który nie może się zmniejszyć o więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego.

¹ Pełen katalog wraz ze szczegółowymi informacjami dotyczącymi PB podany jest na stronie internetowej ARiMR pod nazwą PB w roku 2017 (<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-roku-2017/platnosci-bezposrednie-w-roku-2017-informacje-ogolne.html>).

² Spis szczegółowych wykluczeń przedstawiono w Materiale informacyjnym... (2016), s. 7.

UE narzuca rolnikom (>15 ha GO) obowiązek utrzymania EFA. Wymóg zobowiązuje rolnika do przeznaczania na te obszary powierzchni odpowiadającej 5% powierzchni GO. Do EFA rolnicy mogą zaliczyć takie obszary jak: strefy buforowe, zagajniki o krótkiej rotacji bądź obszary zalesione spełniające kryteria obszarów proekologicznych, grunty ugorowane, pasy gruntów wzdłuż obrzeży lasu, międzyplony lub pokrywę zieloną w postaci wsiewek, uprawy wiążące azot, drzewa będące pomnikami przyrody, oczka wodne, rowy, a także żywopłaty.

Drugim instrumentem WPR są środki wspierania rynku. Uznano za konieczne w UE rozszerzenie okresu interwencyjnego, korzystanie z klauzul mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku oraz inne zmiany mające na celu podniesienie wydajności i poprawę kontroli. Ze wspomnianych środków rynkowych, a w szczególności z instrumentu interwencji, należy jednak korzystać wyłącznie w charakterze siatki bezpieczeństwa w przypadku kryzysu cenowego oraz ewentualnego zakłócenia rynku (Agriculturalmarkets, 2017). W ramach tej grupy instrumentów wspiera się też działania dotyczące poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Długoterminowe perspektywy dla rolnictwa nie poprawią się, jeżeli udział rolników w wartości dodanej, generowanej przez łańcuch dostaw żywności, będzie się systematycznie zmniejszał. Według danych KE (Poprawa funkcjonowania..., 2009) udział rolnictwa w łańcuchu dostaw żywności zmniejszył się znacząco z 29% w 2000 roku do 24% w roku 2005, podczas gdy w tym samym czasie zwiększył się udział przemysłu spożywczego, sektora handlu hurtowego oraz sektora dystrybucji. Bez dobrze działającego przekazywania sygnałów rynkowych, długoterminowe perspektywy sektora rolnego oraz jego udział w wartości dodanej generowanej przez łańcuch dostaw żywności są zagrożone.

Trzecim instrumentem są programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Celem PROW 2014–2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz ZR terytorialny OW. Wyłoniono sześć priorytetów unijnej polityki rozwoju OW na lata 2014–2020, a mianowicie (PROW, 2014–2020, 2016):

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na OW,
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,

- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na OW.

Wszystkie przedstawione instrumenty mają udowodnić swoją wartość poprzez wzmocnienie gospodarczego, środowiskowego i społecznego zrównoważenia sektora rolnego UE oraz OW. Ponadto mają przyczyniać się do (Komunikat Komisji, 2010, s. 12):

- konkurencyjności rolnictwa poprzez wspieranie innowacji i restrukturyzacji oraz umożliwianie sektorowi rolnemu efektywnego korzystanie z zasobów,
- zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych,
- zrównoważonego rozwoju terytorialnego OW w całej UE poprzez wzmacnianie potencjału ludzkiego na szczeblu lokalnym, budowę potencjału i poprawę warunków lokalnych oraz więzi między ośrodkami miejskimi a OW.

Jak wynika z przedstawionych treści, unijni rolnicy realizują zdecydowanie więcej funkcji w trakcie codziennych działań niż rolnicy spoza UE. Rolnictwo nie zajmuje się tylko problemami produkcji i zbytu produktów rolnych, ale również:

- regionalnymi (utrzymanie m.in. gęstości zaludnienia na wsi, będącej podstawą w przyszłości do rozwoju działalności pozarolniczej),
- ekologicznymi (rolnicy są jedyną grupą, która może w odpowiedni sposób zajmować się ziemią; im gospodarka na OW jest bardziej intensywna, tym efekty zewnętrzne na danym obszarze są bardziej negatywne),
- kształtowania krajobrazu,
- ochrony środowiska (poprzez eliminację zanieczyszczeń, a także utrzymanie odpowiedniej kultury upraw i utrzymanie TUZ),
- surowcowo-energetycznymi,
- turystyczno-wypoczynkowymi (rolnictwo nie tylko zapewnia zróżnicowane, otwarte, dostępne i zhumanizowane krajobrazy, ale rolnicy tworzą konieczną wstępną infrastrukturę),

- społecznymi (poprzez zapewnienie podstawowego utrzymania osobom wchodzącym w skład gospodarstwa),
- usługowymi (działania takie jak transport lokalny, produkowanie kompostu, usługi turystyczne, handel itp.).

3. Problemy z wyceną efektów pracy rolnika

Unijne rolnictwo jest dostawcą na rynek zarówno dóbr prywatnych, jak i publicznych. O ile pierwsze dobra rynek jest w stanie „jakoś” wycenić, to z drugimi nie umie sobie poradzić. Mechanizm rynkowy jest bezradny nie tylko przy wycenie dóbr publicznych (DP), ale także przy rzetelnej wycenie zużytych czynników produkcji przy wytwarzaniu dóbr, jakimi są płody rolne. Dochód rolnika nie pokrywa pracy własnej, kosztów majątku i ziemi, bowiem wymienione czynniki nie są traktowane w kategoriach kosztów rynkowych. Czyżewski (2013, s. 30) taki stan rzeczy nazywa kwestią tzw. ujemnych rent ekonomicznych. Powstają one jako ujemna różnica między faktycznym dochodem a tym, który teoretycznie skłania czynniki do świadczenia usług. Ujemne renty ekonomiczne w gospodarstwach rolnych oznaczają korzyści nabywców produktów rolnych: pośrednich i bezpośrednich. Są przejawem zawodności rynku, gdyż dotyczą tych obszarów, gdzie pewne dobra z różnych względów nie podlegają bezpośredniej wycenie rynkowej.

Małażewska (2015, s. 133) stwierdza, że reformująca się WPR promuje produkcję rolną zintegrowaną z ochroną środowiska. 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 DP służących całemu społeczeństwu. Analiza literatury pozwala więc na jednoznaczne stwierdzenie, że unijne rolnictwo jest dostawcą licznych DP. I bez względu, jaki podział i nazewnictwo DP zostanie przyjęte (szerzej: Małażewska, 2015), to ich produkcja i ochrona spoczywa na rolnikach. Niestety do dzisiaj nie poznano precyzyjnych technik, jak wycenić produkcję DP, a tym bardziej, jak określać udział wydatków rolników na produkcję DP w stosunku do wszystkich wydatków ponoszonych w gospodarstwie. Cytując za Kronenbergiem (2016, s. 14): „nauki ekonomiczne dysponują kilkoma metodami, które pozwalają na oszacowanie wartości dóbr nierynkowych. Te metody (...) można podzielić na dwie kategorie: metody oparte na preferencjach konsumentów ujawnionych i metody oparte na

preferencjach deklarowanych. Pierwsza grupa metod wykorzystuje dane z rynków powiązanych z danym dobrem, na których ceny są znane, aby wnioskować na temat wartości dobra środowiskowego. Dostarczają one z reguły dolnego oszacowania wartości, tym niemniej nawet takie oszacowanie może być w wielu przypadkach wartościowe. Druga grupa – metody oparte na preferencjach deklarowanych – opiera się na stawianiu konsumentów przed hipotetycznymi sytuacjami wyboru. Na podstawie wyborów, jakich konsumenci dokonują w hipotetycznych scenariuszach, można wnioskować na temat ich preferencji, a w rezultacie na temat wartości dóbr nierynkowych”. Bez względu na sposób szacowania wartości DP, rolnik nie jest w stanie odzyskać poniesionych wydatków na tworzenie i ochronę DP. Związane jest to z faktem, że nie ma możliwości wyłączenia DP z konsumpcji oraz jednocześnie nie jest ono konkurencyjne w konsumpcji.

Žmija (2014, s. 150–151) uważa, że ze względu na ścisły związek rozwoju rolnictwa z rozwojem OW nie można mówić o zrównoważonym rozwoju tych obszarów bez zrównoważonego rolnictwa. W odniesieniu do OW koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada jednoczesne dążenie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach, przy nienaruszaniu przy tym specyficznych zasobów wsi, takich jak środowisko naturalne, krajobraz wsi i dziedzictwo kulturowe. Trudno zatem określić, jaki jest koszt zrównoważonego rozwoju w rolnictwie UE, gdyż nie da się jasno określić, co jest wydatkiem na rzecz działań związanych z produkcją rolną, a co związane z produkcją i ochroną dóbr publicznych oraz tworzeniem pozytywnych efektów zewnętrznych.

Podsumowanie

Przyjęty w UE EMR zakłada, że rolnicy świadomie przyjmują do realizacji 9 podstawowych funkcji rolnictwa. Dotychczasowy cel główny – produkcja płodów rolnych w warunkach nadprodukcji żywności – staje się celem o jednakowej randze, jak osiem pozostałych. W ten sposób rolnicy dążą do równowagi między działaniami gospodarczymi, potrzebami środowiska naturalnego i potrzebami społeczeństwa. Ten konsensus powoduje jednak wzrost kosztów ich działalności. Rolnicy ponoszą wydatki związane z produkcją rolną prowadzoną w ramach gospodarstwa, produkcją dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych. Tymczasem mechanizm rynkowy nie jest w stanie prawidłowo wycenić nawet wartości płodów

rolnych, ponieważ nie uwzględnia w cenie sprzedaży ani wartości ziemi, ani pracy rolnika. Sytuację rolników pogarsza fakt, że na wolnym rynku muszą rywalizować nie tylko ze sobą, ale także z rolnikami spoza UE, których nie obowiązują liczne obostrzenia unijne, lecz tylko maksymalizacja zysku. Wszystko to powoduje, że konieczne jest wsparcie działalności rolniczej w UE. Jest to koszt społeczny, bez którego unijne rolnictwo w dobie globalizacji nie ma racji bytu. Jeżeli chcemy zachować wysokie standardy życia społeczeństwa w warunkach ZR, konieczne jest uświadamianie Europejczyków, że wydatkowanie środków finansowych z funduszy UE wspiera finansowo nie tylko rolników, ale leży w interesie nas wszystkich.

Literatura

- Agriculturalmarkets (2017). Pobrano z: http://ec.europa.eu/agriculture/markets_en.
- Czyżewski, B. (2013). *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*. Warszawa: PWE.
- 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). Bruksela: COM (2010) 672.
- Kowalczyk, S., Sobiecki, R. (2011). Europejski Model Rolnictwa – uwarunkowania ewolucji. *Roczniki Naukowe Rolnictwa. Seria G*, 98 (3), 9–20.
- Kronenberg, T. (2010). Związki gospodarki, społeczeństwa i środowiska. W: J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce* (s. 8–43). Kraków: Fundacja Sendzimira.
- Małżewska, S. (2015). Środowiskowe dobra publiczne w rolnictwie i na obszarach wiejskich. *Ekonomia i Środowisko*, 1 (52), 132–147.
- Małecki, A. (2016). Wydatki na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w budżecie Unii Europejskiej a cele Wspólnej Polityki Rolnej. *Prace Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego*.
- Materiały informacyjne dotyczące płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (zazielenianie) (2016). Warszawa: Departament Płatności Bezpośrednich MRiRW.
- Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie (2009). Bruksela: COM (2009) 591.

PROW 2014–2020 (2016). Pobrano z: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020>.

Žmija, D. (2014). Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. *Studia Ekonomiczne*, 166, 149–158.

COSTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN EUROPEAN AGRICULTURE (THEORETICAL ASPECTS)

Abstract

All actions aimed at achieving sustainable development in Europe (in agriculture) entail a number of different activities. One of them does not involve expenditures, such as changing society's consciousness, others have to be related to cost increase. This paper presents the activities of EU farmers in order to achieve sustainable development in agriculture, ways of valuing work effects by the market mechanism, and the causes and methods of supporting farmers' activities in the EU.

Keywords: EMA, financial support, public goods, functions of agriculture, sustainable development

JEL codes: Q1, Q14, Q18