

# ARTYKUŁY

Przesłano: 29-12-2022

Zaakceptowano do druku: 09-01-2023



## ZNACZENIE ŚRODOWISKOWYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Arkadiusz Sadowski<sup>1</sup>

**Abstrakt:** W opracowaniu dokonano przedstawienia i analizy efektów zewnętrznych, rozumianych jako koszty wewnętrzne oraz dobra publiczne. Ze względu na to, że ich główną cechą jest brak funkcjonujących rynków, dla niwelowania związanych z nimi niekorzystnych skutków niezbędna jest interwencja państwa. Rzecz w sposób szczególny odnosi się do rolnictwa, które ze względu na przestrzenny charakter produkcji oraz stosowanie przemysłowych środków plonotwórczych wytwarza zarówno koszty zewnętrzne, jak i dobra publiczne. Dlatego też w artykule stwierdzono, iż prowadzenie polityki rolnej w tym obszarze jest niezbędne. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, pomimo tego, że nie odwołuje się do pojęcia efektów zewnętrznych, w znacznej mierze nakierowana jest na redukcję ich niekorzystnych skutków. Uznając zasadność rozwiązań w tym zakresie, zarysowano także możliwe problemy w ich rzeczywistej implementacji, wskazując głównie na pewną arbitralność wynikającą z braku ceny na dobra publiczne czy braku możliwości oszacowania wartości rolniczych kosztów zewnętrznych.

**Słowa kluczowe:** efekty zewnętrzne, dobra publiczne, koszty zewnętrzne, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027

JEL: D62, H23, H41, Q18

## THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL EXTERNALITIES IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF EU

Arkadiusz Sadowski<sup>1</sup>

**Abstract:** The paper presents and analyses externalities, understood as external costs and public goods. Since their main feature is the lack of functioning markets, state intervention is necessary to mitigate the associated negative effects. The matter specifically relates to agriculture, which, due to the spatial nature of production and the use of industrial crop

<sup>1</sup> Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu (Poznań University of Life Sciences) | ORCID 0000-0002-8236-1007 | e-mail: arkadiusz.sadowski@up.poznan.pl

inputs, produces both external costs and public goods. Therefore, the paper concludes that conducting agricultural policy in this area is necessary. The Common Agricultural Policy of EU, despite the fact that it does not refer to the concept of externalities, is largely directed at reducing their negative effects. While acknowledging the validity of the solutions in this regard, possible problems in their actual implementation were also outlined, pointing mainly to a certain arbitrariness due to the lack of a price for public goods or the impossibility of estimating the value of agricultural external costs.

**Keywords:** externalities, public goods, external costs, Common Agricultural Policy of EU, Strategic Plan for the Common Agricultural Policy 2023-2027

**JEL Classification:** D62, H23, H41, Q18

## 1. Wstęp

Pierwotnie Wspólna Polityka Rolna nastawiona była głównie na kwestie ekonomiczne i produkcyjne, co wyrażone zostało w jej celach zawartych w Traktacie Rzymskim (Poczta i in., 2017). Odnosiły się one do wzrostu produkcji rolnictwa, poprawy dochodowości producentów, czy też dostępności fizycznej i cenowej dla konsumentów. Jednak od czasu reformy MacSharry'ego coraz większego znaczenia nabierają zagadnienia środowiskowe (Góral, 2016). Poza dopłatami bezpośrednimi wprowadzono wówczas tzw. instrumenty towarzyszące, w postaci programów rolnośrodowiskowych czy zalesieniowych. Reforma dopłat bezpośrednich z 2003 roku (reforma Fishlera) ustanowiła z kolei zasady zgodności krzyżowej (*cross compliance*), które w większości odnosiły się do kwestii ekologicznych. W latach 2014-2020 wprowadzono z kolei tzw. zazielenienie (*greening*) WPR, uzależniając otrzymanie dopłat bezpośrednich od spełnienia określonych warunków również związanych ze środowiskiem. W obecnej perspektywie finansowej (2021-2027) zagadnienia te nabrały szczególnej wagi, przy jednoczesnej zmianie „zielonej architektury”. Co równie ważne, w nowej perspektywie finansowej całość uregulowań związanych z WPR (łącznie I i II filar) ujęte są w jednym dokumencie, jakim jest Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027<sup>2</sup>. Zasady zawarte w *cross compliance* oraz *greening* przeniesione zostały do tzw. poszerzonej warunkowości<sup>3</sup>, a wsparcie charakterystyczne dla programów rolnośrodowiskowych (rolno-środowiskowo-klimatycznych) oraz zalesieniowych pozostało w postaci niezależnych interwencji. Utrzymano płatności dla rolnictwa ekologicznego

<sup>2</sup> <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata--2023-2027>

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/warunkowosc>

(przy jednoczesnej preferencji tego systemu w innych interwencjach, takich jak Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność – dotacje). Przede wszystkim jednak wprowadzone zostały nowe – prośrodowiskowe interwencje, takie jak ekoschematy, polegające na dobrowolnych jednorocznych zobowiązaniach dotyczących działań na rzecz środowiska, których zakres wykracza poza obowiązujące prawem przepisy. Tego typu rozwiązań w PS WPR jest znacznie więcej, a ogólnie rzecz ujmując wszystkie jego założenia wpisują się w ogólną koncepcję polityki środowiskowo-klimatycznej UE, jaką jest Europejski Zielony Ład (Wpływ Europejskiego..., 2021).

Tak znaczny nacisk na kwestie środowiskowe w obecnej Wspólnej Polityce Rolnej, każe zastanowić się nie tylko nad jej obecnym stanem ale przede wszystkim nad jego przyczynami oraz społecznym uzasadnieniem stosowania tego typu rozwiązań. Patrząc na problem z doradczego punktu widzenia, ważna jest nie tylko wiedza nie temat dostępnych środków pomocowych, ale też społecznych celów jakie za nimi stoją. Informować należy zarówno o tym, jakie środki można pozyskać ale też dlaczego należy przeprowadzić takie a nie inne działania. Od strony teorii ekonomii, całość pozytywnego i negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko ma charakter tak zwanych efektów zewnętrznych, których główną cechą jest brak funkcjonujących rynków, a co za tym idzie także cen. To z kolei sprawia, że w ich przypadku nie ma zastosowania mechanizm popytu i podaży.

Dlatego celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty efektów zewnętrznych jako przejawu zawodności rynku, odniesienie tego zjawiska do rolnictwa (szczególnie w obszarze jego interakcji ze środowiskiem naturalnym), a ostatecznie wskazanie społecznego uzasadnienia stosowania płatności ze środków publicznych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

## 2. Istota efektów zewnętrznych

Podstawą stosunków gospodarczych jest mechanizm cenowy, w którym (z dużym uproszczeniem) uczestniczą dwie strony – dostawca (często producent, ale nie zawsze) i odbiorca. Ich interesy są rozbieżne – dostawca żąda wysokiej ceny a odbiorca pragnie nabyć dane dobro jak najtaniej. Pomimo tego istnieje możliwość dojścia do rozwiązania kompromisowego w postaci ceny transakcyjnej, akceptowalnej przez obie strony. Yushi (2014) zauważa wręcz, że niemożliwe jest dojście do kompromisu, gdy negocjujące strony reprezentują interesy nie własne, lecz kontrahenta. Hoppe (2015) powołując się głównie na przedstawicieli austriackiej szkoły ekonomii, stwierdza że w decyzjach zakupowych politycy nie mają prawa zastępować konsumentów realizujących swoje preferencje. W odniesieniu

do bezpośrednich relacji producent-konsument, czy obecnie częściej dystrybutor-nabywca, jest to rozumowanie słuszne. Rzeczywiście prywatni wytwórcy lepiej i sprawniej odbierają sygnały rynkowe, i to bez względu na to, czy rzecz dotyczy reakcji na uświadomione potrzeby konsumenckie, czy imputowania (głównie przez reklamę) potrzeb jeszcze nieuświadomionych. Zasadniczo znacząca poprawa jakości życia mieszkańców krajów wysokorozwiniętych (choć nie tylko tych), to właśnie w pierwszej kolejności skutek uwolnienia ludzkiej kreatywności. Najogólniej rzecz biorąc przejawiała się ona w umiejętności kreowania nowych rozwiązań zaspokajających potrzeby konsumentów i czynienia tego w sposób minimalizujący wewnętrzne koszty wytwarzania. Tym sposobem rynek pełen jest relatywnie tanich i użytecznych przedmiotów. Mackey i Palmer (2014), odnosząc się do historii gospodarczej świata stwierdzają, że rozwój kapitalizmu zmienił w ostatnich stuleciach poziom życia większości ludzi. Jeśli bowiem wcześniej standardem było życie w skrajnym ubóstwie, tak obecnie za mniej niż dolara dziennie żyje jedynie 20% ludzkości. Rzeczywiście ponad dwa stulecia rozwoju gospodarczego przyczyniły się do poprawy jakości życia znacznych grup społecznych, w tym także tych najbiedniejszych. Także Fukuyama (2017) zauważa: „przyjrzyjmy się na przykład współczesnemu Amerykaninowi, Francuzowi lub Japończykowi. Większość energii zużywa on na pogoń za rzeczami – specjalnym samochodem, sportowymi butami, sukienką od znanego projektanta, statusem społecznym, mieszkaniem w prestiżowej dzielnicy, szkołą lub pracą. Większość z tych rzeczy w przeszłości nawet nie istniała i dlatego nie mogła być obiektem pragnienia”.

Niemniej jednak całość interakcji o charakterze gospodarczym nie sprowadza się do dobrowolnych relacji pomiędzy nabywcą i odbiorcą. Pomijając szereg innych kwestii, pewne działania podmiotów gospodarczych lub rzadziej konsumentów, wpływają na osoby trzecie inaczej niż przez mechanizm cenowy. To jest właśnie istota efektów zewnętrznych. Pojęcie to do teorii ekonomii wprowadził w latach 20-tych XX wieku Alfred Marshall, nazywając je „oszczędnościami zewnętrznymi”. Pojęcie rozwinął Artur Cecil Pigou, między innymi łącząc to zagadnienie z eksploatacją zasobów środowiskowych (Hołuj, 2018). Wraz z rozwojem koncepcji efektów zewnętrznych dokonywano ich różnorodnych klasyfikacji. Według Zegara (2012) podstawowymi kryteriami w tym zakresie są rodzaj wpływu oraz własność. Pierwsze z nich dzieli na pozytywne – zwiększające dobrobyt i negatywne – zmniejszające go. Według drugiego kryterium występują efekty publiczne i prywatne. Cechą wspólną ich wszystkich jest brak rynku, a co za tym idzie cen oraz dobrowolności transakcji. W odniesieniu do środowiska Prandecki i in. (2015) zauważają, że pewne dobra, cenne z punktu widzenia całej Ziemi, są dla pojedynczych podmiotów bezwartościowe lub co najmniej niedowartościowane. Przede wszystkim jednak wykorzystanie pojęcia efektów zewnętrznych skłoniło

do innego spojrzenia na przebieg procesu gospodarowania i jego efektu. W klasycznym rozumieniu tego zjawiska polega ono w największym skrócie na tym, że podmiot gospodarczy produkuje, sprzedaje wyroby na wolnym rynku oraz ponosi koszty produkcji, a gdy jest jednocześnie efektywny i konkurencyjny, uzyskuje nadwyżkę ekonomiczną. Rozpoznanie efektów zewnętrznych pokazało, że ekonomiczne skutki działalności poszczególnych przedsiębiorstw zależą nie tylko (nie zawsze) od dobrowolnych umów zawieranych pomiędzy stronami transakcji, lecz wynikają też z działalności podmiotów trzecich. Co więcej, środowiskowy charakter znacznej części z nich, nadaje im wymiar nie tylko przestrzenny – od lokalnego po globalny, ale i czasowy. Ich uwzględnienie (zauważenie ich istnienia) każe inaczej spojrzeć na takie kwestie, jak np. dobrowolność transakcji czy rola państwa w gospodarce, w tym zakres wolności gospodarczej.

Jak zostało to już wspomniane, w przypadku tradycyjnych transakcji kupna – sprzedaży rola państwa i kreowanej przez niego polityki, powinna być ograniczona do minimum, przede wszystkim dlatego, że w procesie tym obie strony uczestniczą dobrowolnie i dochodzą do korzystnego (a przynajmniej akceptowalnego) dla każdej z nich konsensusu w postaci ceny. Jeśli jednak dla efektów zewnętrznych nie ma rynku a przynajmniej jedna strona uczestniczy niedobrowolnie, to taki konsensus na gruncie mechanizmu rynkowego jest niemożliwy.

Istota kosztów zewnętrznych polega więc na tym, że przy braku istniejących rynków, nie dochodzi do transakcji, a więc podmiot generujący koszt nie ponosi finansowych skutków swego działania. Nie ma on więc ekonomicznej motywacji do ich redukcji, gdyż nie przełoży się to na maksymalizację efektu ekonomicznego. Co więcej, potencjalne działania mające na celu zmniejszenie kosztów zewnętrznych mogłyby, prowadzić do wzrostu kosztów wewnętrznych, a w konsekwencji do pogorszenia pozycji konkurencyjnej a być może i bankructwa. Dlatego też co do zasady, w tym przypadku niezbędna jest interwencja państwa, o czym więcej wspomniane zostanie w dalszej części opracowania.

### 3. Podział efektów zewnętrznych

Efekty zewnętrzne podzielić można na pozytywne (dobra publiczne) i negatywne (koszty zewnętrzne). Pierwsze z nich to takie dobra, które społeczeństwo pragnie posiadać, a których nie dostarcza wolny rynek. Przykładem dobra publicznego może być droga lub krajobraz. Na podmioty trzecie pozytywnie wpływać może też organizowana przez inny podmiot impreza kulturalna lub sportowa. Lokalne sklepy i hotele, pomimo tego, że nie są współorganizatorami, mogą zanotować wyższe obroty, związane z większą niż przeciętnie frekwencją. Cechą dóbr publicz-

nych jest brak możliwości wyłączenia z konsumpcji oraz brak konkurencyjności (tabela 1).

Tabela 1

### Podział dóbr wg kryterium konkurencyjności i wyłączenia z konsumpcji

Wyszczególnienie		Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
		Tak	Nie
Konkurencyjność w konsumpcji	Tak	dobra prywatne	wspólne zasoby (dobra wspólne)
	Nie	dobra klubowe	dobra publiczne

Źródło: Prandecki, 2015.

Z drogi może korzystać jednocześnie wiele osób nie stanowiąc dla siebie konkurencji. Inaczej jest z dobrami prywatnymi, których nabycie przez jedną osobę wyklucza z użytkowania innych. Pośrednimi rodzajami dóbr są dobra klubowe, gdzie istnieje wykluczenie z konsumpcji, ale brak jest konkurencji. Przykładem może być płatna autostrada albo telewizja kablowa. W przypadku natomiast wspólnych zasobów nie można wykluczyć nikogo z użytkowania, aczkolwiek korzystanie z danego dobra przez jeden podmiot, wyklucza w danym momencie inne podmioty – występuje więc konkurencja (Prandecki, 2015).

Koszty zewnętrzne z kolei ponoszone są przez podmioty nie uczestniczące w transakcji wymiany. Przykładem może być sytuacja, kiedy pozostałości nawozów azotowych z pola uprawnego dostają się do wód gruntowych a następnie do jeziora, powodując jego eutrofizację i „zakwit” glonów. Wówczas znajdujący się w jego pobliżu hotel notuje niższe obroty i może generować niższe zyski lub nawet straty finansowe. Podobnie jest w przypadku budowy wysypiska śmieci w pobliżu atrakcji turystycznej. Wówczas zgromadzone tam obiekty handlowe także mogą nie z własnej winy notować zmniejszone obroty pieniężne i wyniki ekonomiczne. Innym przykładem może być działalność zakładu przemysłowego, emitującego szkodliwe substancje, powodujące choroby miejscowej ludności (niezatrudnionej w tym zakładzie) i narażające je na dodatkowe wydatki związane z leczeniem. Tak więc koszty zewnętrzne generowane są zazwyczaj przez podmioty gospodarcze, a ich oddziaływanie może dotyczyć zarówno inne przedsiębiorstwa, jak i osoby prywatne.

#### 4. Ekonomiczne i środowiskowe skutki efektów zewnętrznych

Występowanie efektów zewnętrznych jest przejawem zawodności rynku (*market failure*), ponieważ w procesy gospodarcze wikłane są podmioty, które są niez-

interesowane i (w przypadku kosztów zewnętrznych) ponoszą straty. W związku z brakiem rynków generujących koszty zewnętrzne, nie mają motywacji do ich ograniczania a dostawcy dóbr publicznych do ich dostarczania. To powoduje, że efektów niepożądanych jest dużo a pożądanym zbyt mało.

Nie jest to regułą, ale często zarówno dobra publiczne oraz koszty zewnętrzne mają charakter środowiskowy, a przynajmniej środowisko naturalne stanowi ośrodek, przez który są one przekazywane. Zanieczyszczenia mogą przedostawać się przez glebę, wodę czy powietrze, wywołując określone skutki zdrowotne, estetyczne, krajobrazowe a finalnie także ekonomiczne. Podobnie też niektóre (nie wszystkie, np. nie droga publiczna) dobra publiczne, takie jak krajobraz, mają charakter środowiskowy. Dzieje się tak głównie dlatego, że poszczególne elementy natury nie posiadają zazwyczaj swego właściciela, stąd nie jest możliwe w ich przypadku dokonywanie transakcji kupna-sprzedaży. W związku ze wskazanymi wcześniej skutkami występowania efektów zewnętrznych (niedobór dóbr publicznych i występowanie kosztów zewnętrznych) środowisko jest w mniejszym czy większym stopniu degradowane, a podmioty gospodarcze nie są zainteresowane jego ochroną. Co więcej – nie mogą tego czynić. Podjęcie dobrowolnych działań (np. montowanie urządzeń zmniejszających emisje, czy w przypadku rolnictwa urządzenia do gromadzenia nawozów naturalnych) wiąże się zazwyczaj z inwestycjami, które jednak nie przynoszą realnego zwrotu. Ich wykonanie więc zazwyczaj będzie skutkowało spadkiem efektywności ekonomicznej i konkurencyjności rynkowej. Prędzej czy później więc, „proekologiczne” przedsiębiorstwa zostaną wyeliminowane z rynku.

Jeśli więc środowiskowe dobra publiczne są cenne a koszty zewnętrzne niepożądane, rodzi się pytanie o sposoby zwiększenia podaży pierwszych i zmniejszenia drugich w sytuacji, gdy rynek nie działa. Jedną z odpowiedzi jest teoremat Coase'a<sup>4</sup>. Zakłada on potrzebę negocjowania przez zainteresowane strony korzystnego dla nich rozwiązania. Możliwy jest jednak do zastosowania pod pewnymi warunkami: zdefiniowanie praw własności, niskie koszty transakcyjne oraz niewielka liczba zainteresowanych stron (Bochenek, 2016; Hołuj, 2018; Prandeci i in., 2015). W przypadku środowiska są one trudne do spełnienia. Nie ma ono bowiem „właściciela”, a więc i praw własności, liczba jego „użytkowników” jest znacząca a ich interesy często sprzeczne. Innym sposobem jest tzw. podatek Pigou, którego istota polega na tym, aby cena danego dobra odzwierciedlała nie tylko wewnętrzne koszty przedsiębiorstwa, ale też koszty społeczne, związane np. z za-

<sup>4</sup> Pojęcie wypracowane przez anglo-amerykańskiego ekonomistę, Ronalda Harry'ego Coase'a w publikacji *The Problem of Social Costs* z 1960 roku. Zakłada ono brak konieczności interwencji państwa w redukcji efektów zewnętrznych. Mechanizm rynkowy jest według tej koncepcji wystarczający. Konieczne jest jednak jasne sprecyzowanie praw własności, co umożliwi zainteresowanym stronom wynegocjowanie porozumienia zapewniającego społeczną efektywność gospodarowania (Bochenek, 2016).

nieczyszczeniem środowiska. Ujmując problem inaczej, wielkość podatku ma za zadanie zrównać marginalny zysk prywatny z marginalnym kosztem społecznym. Jest to więc metoda internalizacji kosztów zewnętrznych, a więc włączenie ich w system finansowy przedsiębiorstwa generującego koszty zewnętrzne. Wówczas (kiedy koszty zewnętrzne staną się wewnętrznymi) będzie ono zainteresowane ich redukcją, podobnie jak innych kosztów. Idea podatku Pigou zbieżna jest z zasadą „zanieczyszczający płaci”, aczkolwiek wiąże się z nim zasadniczy problem, polegający na tym, że społeczne koszty są trudne do oszacowania, co skazuje instytucje podatkowe na dużą arbitralność (Sadowski, 2021). Użyteczność środowiska jest bowiem wieloaspektowa, a przez to trudna do uchwycenia za pomocą miernika finansowego. Pewne jego parametry stanowią o możliwości przetrwania pojedynczych osób, społeczności czy całej ludzkości, a inne mają „tylko” wymiar estetyczny. Wartość każdego z tych parametrów (a nie środowiska jako takiego) jest każdorazowo różna oraz trudno lub wręcz całkowicie niewycenialna.

Nieco inne metody proponowane są w przypadku wytwarzania dóbr publicznych. W tym przypadku rzecz w tym, aby było ich więcej, a więc niezbędne jest wypracowanie metody zachęt, wynagradzających koszty ich wytworzenia. Tak więc zamiast zasady „zanieczyszczający płaci” obowiązuje tu zasada „dostarczający zyskuje” (Góral, 2016). Oznacza to, że należy wypracować takie mechanizmy finansowe, które zachęcać będą do dostarczania dóbr publicznych. Oczywiście, jeśli nie może uczynić tego rynek, muszą tego dokonać instytucje publiczne.

Poza założeniami teorematu Coase’a, które jak wspomniano trudno zrealizować, dwa pozostałe rozwiązania odnoszące się do pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych zakładają aktywną rolę państwa. W warunkach bowiem braku rynków, a więc i braku mechanizmu rynkowego, tylko szeroko rozumiana instytucja państwa dysponuje odpowiednimi instrumentami aby zniwelować negatywne skutki efektów zewnętrznych. Poza tym jest to zgodne z najbardziej ogólną funkcją państwa, jaką między innymi jest sprawiedliwość. Trzeba bowiem zauważyć, szczególnie w odniesieniu do kosztów zewnętrznych, że ich ponoszenie przez podmioty nieuczestniczące w zdarzeniu gospodarczym (i nie chcące w nim uczestniczyć) jest wysoce niesprawiedliwe. Także dostarczanie dóbr publicznych (czy tylko ich finansowanie, o czym będzie mowa w przypadku rolnictwa) stanowi jedną z podstawowych funkcji państwa. Dlatego też poza wspomnianymi wyżej podatkami internalizującymi koszty zewnętrzne czy wspieraniem dóbr publicznych, państwo dysponuje szeregiem innych instrumentów o charakterze prawno-legislacyjnym i administracyjnym w postaci przede wszystkim zakazów i nakazów.

Uznając zasadność interwencji państwa w obszarze efektów zewnętrznych zauważyć jednak trzeba, że mogą tu wystąpić poważne problemy. Poza wspomnianą arbitralnością wyceny, publiczne instytucje, inaczej niż prywatne przedsiębiorstwa



muszą reprezentować różne, często sprzeczne interesy. Nawet więc, jeśli pominiemy działalność różnych grup nacisku, to i tak państwo będzie zmuszone „wazyć” interesy poszczególnych grup społecznych, przedsiębiorstw a także bieżące i międzypokoleniowe znaczenie przyrody. W tym kontekście Fukuyama (2017) zauważa: „do najbardziej zauważalnych produktów zaawansowanego uprzemysłowienia należy znaczący poziom zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska. Stanowią one to, co ekonomiści nazywają kosztami zewnętrznymi, to jest narzucanymi stronom trzecim, które nie mają bezpośredniego wpływu na przedsiębiorstwa odpowiedzialne za zniszczenia. Chociaż istnieją rozmaite teorie, które winą za zniszczenie środowiska obciążają albo kapitalizm, albo socjalizm, doświadczenie pokazało, że żaden z tych systemów ekonomicznych nie jest zbyt przyjazny dla środowiska. Zarówno prywatne korporacje, jak i socjalistyczne przedsiębiorstwa i ministerstwa będą się koncentrowały na wzroście gospodarczym czy zwiększaniu produkcji i będą przy każdej sposobności unikały płacenia kosztów zewnętrznych”.

Nadmienić jednakże należy, że pewne działania na rzecz środowiska nie wymagają interwencji publicznej. Przede wszystkim związane są z technicznymi rozwiązaniami zmniejszającymi środowiskowe skutki działalności gospodarczej. Wymienić tu można szereg innowacyjnych produktów i procesów technologicznych zmniejszających kosztochłonność (w tym energochłonność) wytwarzania, a także rozwiązań mających na celu redukcję zanieczyszczeń emitowanych do środowiska. Te pierwsze przyczyniają się do obniżenia kosztów wewnętrznych, stąd ich zastosowanie leży w mikroekonomicznym interesie przedsiębiorstw i konsumentów. Zauważyć trzeba, że w tym przypadku interesy obu stron są zbieżne. Klient chce dany produkt kupić jak najtaniej, a przedsiębiorstwo jednocześnie zdobyć przewagę konkurencyjną i uzyskać nadwyżkę ekonomiczną. Aby być konkurencyjnym trzeba *ceteris paribus* zaoferować jak najniższą cenę, co stoi w konflikcie z uzyskaniem wysokiego zysku. Spełnienie obu rynkowych wymogów możliwe jest poprzez wykorzystanie wspomnianych materiało- i energooszczędnych technik wytwórczych.

## 5. Efekty zewnętrzne w rolnictwie

Dla zrozumienia specyfiki efektów zewnętrznych w rolnictwie konieczne jest wskazanie kilku charakterystycznych cech tego sektora. Po pierwsze rolnictwo dla realizacji funkcji produkcyjnej potrzebuje znacznych powierzchni. Obecnie niemal połowa powierzchni Polski zajęta jest przez użytki rolne, a w większości krajów europejskich sytuacja wygląda podobnie. Po drugie, przestrzenny charakter produkcji sprawia, że rolnictwo zarówno oddziałuje na środowisko, jak i jest od niego uzależnione. Po trzecie wytwarza ono produkty o charakterze strategicz-

nym, przyczyniające się do zapewnienia jednego z najważniejszych wymiarów bezpieczeństwa, jakim jest bezpieczeństwo żywnościowe. Pomimo tego jednak dochody gospodarstw rolnych są zazwyczaj niewielkie.

To wszystko oznacza, że rolnictwo dostarcza dóbr prywatnych oraz publicznych, jak również generuje koszty zewnętrzne, aczkolwiek reakcja na te zjawiska musi być nieco odmienna niż w przypadku innych sektorów.

Przed wszystkim zauważyć trzeba, że rolnicze efekty zewnętrzne stanowią często uboczny efekt działalności produkcyjnej. W odniesieniu do kosztów zewnętrznych jest to zjawisko występujące w każdej działalności gospodarczej, natomiast w przypadku dóbr publicznych, takie powiązanie rzadko występuje w innych sektorach.

Przykładem rolniczego dobra publicznego będącego ubocznym efektem działalności produkcyjnej, jest krajobraz kwitnącego sadu jabłoniowego, pola rzepaku, czy też każdy inny estetyczny krajobraz rolniczy. Także ekstensywne gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych przyczynia się wielokrotnie do wzrostu bioróżnorodności. Dobra te nie są celem samym w sobie rolnika, a poza tym nie jest one wynagradzane przez rynek (Bołtromiuk, 2011).

Rolnictwo generuje także szereg kosztów zewnętrznych, co jest oczywiste chociażby uwzględniając potrzebę stosowania chemicznych środków plonotwórczych i przestrzenny charakter produkcji. Wspomniane wcześniej zostało, że nadmierne nawożenie może przyczynić się do eutrofizacji wód a tym samym do zakwitów glonów w jeziorze, i co za tym idzie, do obniżenia dochodów podmiotów oferujących usługi dla wypoczywającej ludności. Podobnie brak urządzeń do magazynowania nawozów naturalnych wpływa na zanieczyszczenie wód. Nieumiejętne stosowanie środków ochrony roślin może przyczynić się do zmniejszenia populacji owadów zapylających (co samo w sobie stanowi znaczną stratę społeczną), a więc do pogorszenia kondycji finansowej pasiek. Rolnictwo jest też odpowiedzialne (podobnie jak wszystkie inne sektory gospodarki) za emisję gazów cieplarnianych (Sadowski, 2017). Nadmierne uproszczenie krajobrazu wraz z niewłaściwymi technikami wytwórczymi przyczynia się też do zmniejszenia bioróżnorodności. W każdym z tych przykładów mikroekonomiczny interes rolnika każe nie podejmować działań mających na celu zmianę niekorzystnej sytuacji. Do tego momentu rolnictwo nie różni się w tym zakresie od innych sektorów. Tu również podjęcie dobrowolnych działań na rzecz zmniejszenia kosztów zewnętrznych może doprowadzić do redukcji efektów ekonomicznych a może i do bankructwa. Konieczna jest więc interwencja państwa, aczkolwiek ze względu na wspomniane niskie dochody w rolnictwie oraz niezbędność produkcji rolnej, zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” jest ograniczone. Oznacza to, że polityka rolna musi stosować inne instrumenty.

## 6. Rolnicze efekty zewnętrzne a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej

Zagadnienia dotyczące niwelowania niekorzystnych skutków rolniczych efektów zewnętrznych nie wyczerpują celów WPR nawet w obszarze oddziaływana na środowisko, stanowią jednak dość istotny aspekt. Kwestie z tym związane obecne są w polityce rolnej już od dłuższego czasu, aczkolwiek szczególne nasilenie ma miejsce w obecnej perspektywie finansowej. Dzieje się tak pomimo tego, że samo pojęcie efektów zewnętrznych nie występuje w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej.

Ze względu na to, że zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w rolnictwie jest ograniczone, dla zmniejszenia lub wyeliminowania kosztów zewnętrznych wykorzystywane są inne mechanizmy. W obecnej perspektywie finansowej podstawowym instrumentem jest wzmocniona warunkowość oparta o normy GAEC (*Good Agricultural Environmental Conditions*). Odnoszą się one do ochrony klimatu, wody, gleby, bioróżnorodności i krajobrazu<sup>5</sup>. Co do zasady są one kontynuacją wcześniejszych norm *cross compliance* oraz zasad zawartych w zazielenieniu. Ich przestrzeganie jest niezbędnym warunkiem otrzymania dopłat bezpośrednich. GAEC nie odwołuje się wprost do pojęcia efektów zewnętrznych, aczkolwiek stosowanie niewłaściwych praktyk rolniczych przyczyniać się może nie tylko do strat samego rolnika ale też innych „użytkowników” przestrzeni rolniczej, np. innych rolników czy społeczeństwa jako takiego. Nietypowa jest natomiast forma internalizacji. Nie polega ona bowiem na nakładaniu podatku w przypadku generowania kosztów zewnętrznych, lecz na stosowaniu dopłat wówczas, gdy one generowane nie są.

Jedną z ważnych cech dóbr publicznych jest ich niedobór, wynikający z niemożności ich wynagrodzenia przez rynek. W rolnictwie problem ten przedstawia się podobnie, dlatego też Gołębiewska (2011) stwierdza, że rolnik aby był zainteresowany dostarczaniem dóbr publicznych, należy wspomagać w tym zakresie jego dochody. Zauważyć przy tym należy, że wiąże się to nie tylko z tym, aby zachęcić rolnika do odpowiedniej aktywności, ale także aby pokryć związane z nią koszty.

Wspólna Polityka Rolna w latach 2023-2027 oferuje w tym zakresie dużo rozwiązań, polegających głównie na opłaceniu (wynagrodzeniu) działań wykraczających poza obowiązujące przepisy. Nowym rozwiązaniem w tym zakresie są ekoschematy, będące rocznymi zobowiązaniami działań na rzecz środowiska i dobrostanu zwierząt. Obejmują one 6 interwencji: Obszary z roślinami miododajnymi (I 4.1), Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi (I 4.2), Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych (I 4.5), Dobrostan zwierząt (I 4.6), Prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/warunkowosc>

Roślin (I 4.3), Biologiczna ochrona upraw (I 4.4). Szczególnie rozbudowana jest interwencja Rolnictwo węgłowe i zarządzanie składnikami odżywczymi obejmująca następujące praktyki: Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt, Międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe, Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia (wariant z wapnowaniem i bez wapnowania), Zróżnicowana struktura upraw, Wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji, Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbryzgowo, Uproszczone systemy uprawy, Wymieszanie słomy z glebą. Podobnie jak w poprzednich okresach finansowania, także obecnie rolnicy będą mogli otrzymać wynagrodzenie za zalesianie gruntów rolnych, ochronę cennych siedlisk przyrodniczych, ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych, ochronę zasobów genetycznych roślin i zwierząt, czy za stosowanie ekologicznego systemu produkcji. Rolnictwo wytwarza zazwyczaj dobra publiczne na określonym areale, stąd uzasadnione jest, że płatności z nimi związane przyznawane są do konkretnej powierzchni<sup>6</sup>.

Dobrym przykładem dla uzasadnienia stosowania wsparcia dla kreowania dóbr publicznych jest interwencja I 8.1 „Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000”. Obejmuje ona działania na terenach cennych ze społecznego punktu widzenia, między innymi łąk selenicowych i słono-rośli, muraw, torfowisk, czy obszarów gniazdowania ptaków. Są to tereny cenne dla ogółu społeczeństwa, aczkolwiek ich ochrona nie leży w mikroekonomicznym interesie samych rolników. Uzasadnione jest więc, że to społeczeństwo finansuje odpowiednie działania, obejmujące nie tylko przeznaczenie odpowiednich gruntów na cele ochrony, ale też koszty dodatkowej pracy rolnika oraz ewentualnie utracone korzyści ekonomiczne. Nadmienić bowiem należy, że obszary cenne przyrodniczo zlokalizowane na użytkach rolnych (głównie na trwałych użytkach zielonych) mogą być utrzymane wyłącznie wówczas, gdy będzie na nich prowadzona produkcja rolnicza, jednakże z zachowaniem odpowiedniego reżimu, nakierowanego na ochronę walorów przyrodniczych. Oznacza to, że na tego typu obszarach wytwarzane są też dobra prywatne w postaci mleka czy mięsa, jednakże zazwyczaj obszary cenne przyrodniczo cechują się dość niską przydatnością rolniczą. W tym przypadku można wręcz posunąć się do stwierdzenia, iż to dobra prywatne są swoistym efektem ubocznym w stosunku do dóbr publicznych.

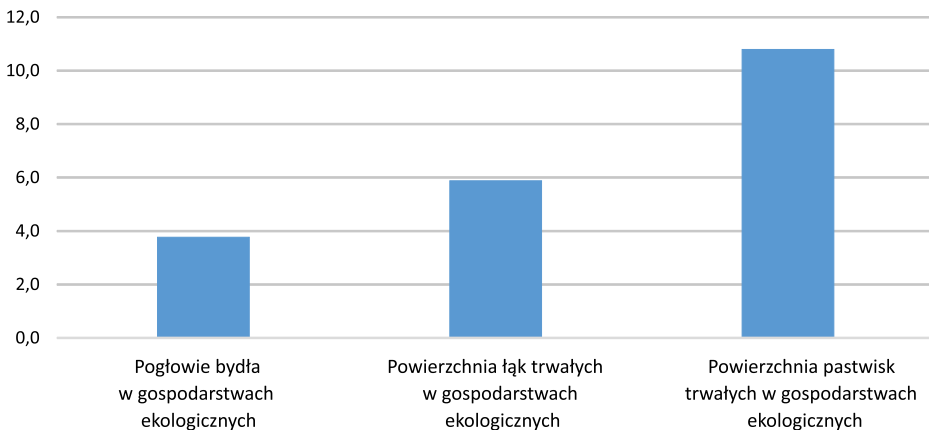
Nieco inny charakter pod względem omawianego zagadnienia ma wsparcie dla rolnictwa ekologicznego. Wytwarza ono bowiem w równej mierze dobra prywatne i publiczne. Do tych pierwszych należy wytwarzanie dóbr (produktów ekologicznych), na które istnieje popyt. Za tego typu aktywność rynek wynagradza rolnika

<sup>6</sup> <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata--2023-2027>

w postaci ceny, która zazwyczaj jest wyższa niż na produkty konwencjonalne. W tym obszarze interwencja państwa jest bądź to zbędna, bądź to powinna ograniczać się do działań promocyjnych, szczególnie jeśli przyjąć założenie, że produkty ekologiczne działają prozdrowotnie. Zdrowie publiczne jest bowiem także dobrem publicznym. Poza tym jednak rolnictwo ekologiczne w założeniu przyczynia się do poprawy jakości środowiska. Głodowska i Gałązka (2017) zauważają, że stosowanie praktyk ekologicznych sprzyja poprawie żyzności gleby, zachowaniu lokalnych zasobów wody, bioróżnorodności i krajobrazu. W przypadku rzeczywistej realizacji tych celów, to za to powinno być ono wynagradzane ze środków publicznych. Niemniej jednak podejście takie rodzi realne zagrożenie, że rolnicy ekologiczni ograniczą się do pozyskiwania wsparcia wyłącznie za dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych, rezygnując (lub niemal rezygnując) z produkcji towarowej. Jest to tym łatwiejsze, że zaprzestając z produkcji lub mocno ją ograniczając, formalnie spełnia się wymogi rolnictwa ekologicznego, którego jednym z ważniejszych cech jest rezygnacja ze stosowania przemysłowych środków plonotwórczych. W Polsce udział powierzchni trwałych łąk ekologicznych wynosi niemal 6%, pastwisk ponad 10%, podczas gdy pogłowie bydła w gospodarstwach ekologicznych to tylko niecałe 4% (rysunek 1).

Rysunek 1

### Udział pogłowia bydła, łąk trwałych oraz pastwisk trwałych w gospodarstwach ekologicznych (gospodarstwa ogółem = 100)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Powszechny Spis Rolny. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 roku.

Uwzględniwszy jednak to, że rolnictwo ekologiczne nadal pozostaje rolnictwem, a więc częścią sektora dostarczającego strategicznych produktów żywnościowych, takie podejście jest z gruntu niewłaściwe, tym bardziej, że pomija waż-

ny element dobra publicznego, jakim jest zdrowotny aspekt wysokojakościowych produktów ekologicznych.

## 7. Podsumowanie

Skutki gospodarowania dla podmiotów trzecich, nie uczestniczących w transakcjach rynkowych stanowią wyzwanie nie tylko dla teorii ekonomii, lecz także dla praktyki gospodarczej i polityki. Niemożliwość zastosowania mechanizmu cenowego w przypadku pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych sprawia, że są one przykładem zawodności rynku (*market failure*). To z kolei wymusza niejako aktywną rolę państwa, jako instytucji powołanej do tego, aby zapewnić szeroko rozumianą sprawiedliwość i długofalowy rozwój. To jednak tylko częściowo rozwiązuje problem. Ze względu na wieloaspektowość zagadnienia i wielość miar oceny poszczególnych zjawisk (a więc niemożliwość zastosowania jednolitego finansowego miernika), poszczególne rozwiązania są z ekonomicznego punktu widzenia dość arbitralne, a w każdym razie dalekie od kompromisu cenowego uzyskiwanego w warunkach rynkowych. Innym zagrożeniem może być nadużywanie dominującej roli instytucji publicznych, nierówne i niesprawiedliwe traktowanie poszczególnych podmiotów gospodarczych i grup społecznych, czy ogólne ograniczenie swobody gospodarczej. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że państwo i jego organy w praktyce nie tylko realizują interes ogólnospołeczny (różnie zresztą rozumiany), lecz także swój własny.

Przedstawione w artykule dylematy w sposób szczególny odnoszą się do rolnictwa, jako specyficznego sektora gospodarki, wytwarzającego strategiczne ze społecznego punktu widzenia produkty. Ze względu na przestrzenny charakter produkcji, kształtowanie krajobrazu oraz stosowanie przemysłowych środków plonotwórczych rolnictwo przyczynia się do powstawania zarówno kosztów zewnętrznych, jak i dóbr publicznych. Jeśli dodatkowo uwzględnimy niskie dochody gospodarstw rolnych, wówczas interwencja państwa okazuje się być tym bardziej uzasadniona. Pomimo więc tego, że założenia Wspólnej Polityki Rolnej nie odwołują się wprost do koncepcji efektów zewnętrznych, to w praktyce *gros* interwencji (szczególnie w obecnej perspektywie finansowej) nakierowane jest bądź to na niwelowanie kosztów zewnętrznych bądź kreowanie dóbr publicznych. W tym kontekście należy uznać zasadność większości rozwiązań, aczkolwiek wspomniane powyżej problemy związane z funkcjonowaniem instytucji państwowych pozostają aktualne także w przypadku WPR. Wspomnieć tu można przede wszystkim zarysowany przez Fukuyamę dylemat dotyczący konfliktu pomiędzy produkcją i ochroną środowiska. Wprawdzie cele WPR na lata 2021-2027 odnoszą się

zarówno do kwestii ekonomicznych, jak i środowiskowych, to jednak kierunek rzeczywistej implementacji szczegółowych rozwiązań potencjalnie przynajmniej może uchybiać bądź to produkcyjnej funkcji rolnictwa, bądź potrzebie ochrony środowiska rolniczego. Wypracowanie mechanizmów rozwiązujących ten konflikt (na gruncie obecnych uwarunkowań WPR) jest zadaniem zarówno władz publicznych, organizacji społecznych, przedstawicieli nauki, ale też i doradztwa rolniczego.

### LITERATURA

1. Bochenek, M. (2016). *Historia rozwoju ekonomii. Współczesne szkoły ekonomiczne*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
2. Boutromiuk, A. (2011). Mechanizmy internalizacji efektów zewnętrznych rolnictwa. *Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 4*, 23-28.
3. Fukuyama, F. (2017). *Koniec historii i ostatni człowiek*. Wydawnictwo Znak.
4. Głodowska, M., Gałązka, A. (2017). Wpływ rolnictwa ekologicznego na środowisko w koncepcji rozwoju zrównoważonego. *Wies i Rolnictwo, 2(175)*, 147-165.
5. Gołębiowska, B. (2011). Efekty zewnętrzne produkcji rolniczej i ich wpływ na dochody gospodarstw. *Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 4*, 65-68.
6. Góral, J. (2016). Wybrane środowiskowe aspekty ekonomii a teoria second-best. *Roczniki Naukowe SERiA, t. XVIII, z. 6*, 42-49.
7. Hołuj, A. (2018). Ekonomiczne i ekologiczne efekty zewnętrzne w planowaniu przestrzennym. *Folia Economica Acta Universitatis Lodzianensis, 4(336)*, 137-155.
8. Hoppe, G. (2015). *Ekonomia wolności. Traktat o naturze ludzkiego działania i dążeniu do szczęścia*. Wydawnictwo Poligraf.
9. Mackey, J., Palmer, G.P. (2014). Wywiad z przedsiębiorcą (wywiad z Johnem Mackeyem przeprowadził Tom G. Palmer). *Czy kapitalizm jest moralny?* (red. T. Palmer), Forum Obywatelskiego Rozwoju.
10. Poczta, W., Sadowski, A., Czubak, W., Matyka, M., Drygas, M., Skórnicki, H. (2017). Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku. *Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*.
11. Prandecki, K., Gajos, E., Buks, J. (2015). Efekty zewnętrzne i dobra wspólne w rolnictwie – identyfikacja problemu. *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (32)*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy.
12. Sadowski, A. (2017). *Wyżywieniowe i środowiskowe funkcje światowego rolnictwa – analiza ostatniego półwiecza*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
13. Sadowski, A. (2021). Economics of sustainable development in the theory of scientific revolutions by Thomas Kuhn. *Annals of Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economics, vol. XXIII, No. 3*, 103-113.
14. Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo. (2021). *Polityka Insight*. Warszawa.
15. Yushi, M. (2014). Paradoks moralności, *Czy kapitalizm jest moralny?* (red. T. Palmer),

Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.

16. Zegar, J.S. (2012). *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
17. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> (dostęp 28.12.2022).
18. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/warunkowosc> (dostęp 28.12.2022).
19. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2020-r-,6,1.html> (dostęp 28.12.2022).