

Przegląd

nr 7
PL

wiosna 2011

Obszarów Wiejskich UE

Magazyn Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich



Dobra publiczne
i rozwój obszarów wiejskich



Komisja Europejska
Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich



European Network for
Rural Development

Redaktor naczelny: Rob Peters, kierownik działu Sieć Europejska i Monitorowanie Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej.

Komitet wydawniczy: służby DG AGRI, przewodniczący Antonis Constantinou (dyrektor Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich II).

Autorzy i podmioty zaangażowane w powstanie publikacji: Angelo Strano, Tim Hudson, Adrian Neal, Jacqui Meskell, David Baldock, Kaley Hart, Nathaniel Page, Clunie Keenleyside, Ewa Bloch, Eamon O'Hara, Wendy Jones, Marili Parissaki, Andrew Howard, Anja Hayes, Stephen Gardner, Alan Buckwell.

Prawa autorskie do zdjęć: Unia Europejska, 1995–2011, Tim Hudson, Guy Beaufoy EFNCP, BirdLife International, Koen De Rijck, Tibi Hartel, Nat Page, Clunie Keenleyside, Hedenässets Närvärme AB, Fabio Cossu, National Fund Wicken Fen, Clare farm heritage tours co-op, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, ENRD Contact point, Martin Scheele, Eneli Viik, Iiri Selge, Miltiadis Gaitanas, Fotini Epiphaniou, Raluca Barbu, Oxforell, John Carey

Zapraszamy do zaprenumerowania publikacji Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ESROW) pod następującym adresem:

<http://enrd.ec.europa.eu>

Można także zamówić jeden bezpłatny wydrukowany egzemplarz na stronie księgarni UE:

<http://bookshop.europa.eu>

Treść publikacji „Przegląd Obszarów Wiejskich UE” nie zawsze odzwierciedla poglądy instytucji Unii Europejskiej.

„Przegląd Obszarów Wiejskich UE” publikowany jest w sześciu językach urzędowych (angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim, włoskim i polskim).

Rękopis złożono w marcu 2011 r. Oryginalną wersję publikacji stanowi wersja w języku angielskim.

© Unia Europejska, 2011

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Dodatkowe informacje dotyczące Unii Europejskiej znaleźć można pod adresem: <http://europa.eu>



Printed in Luxembourg

Wydrukowano na papierze z recyklingu, wyróżnionym odznaką ekologiczną UE dla papieru graficznego (<http://ec.europa.eu/ecolabel>)

Tekst niniejszej publikacji służy do celów informacyjnych i nie jest prawnie wiążący.

Słowo wstępne

- SŁOWO WSTĘPNE..... 4

Obszary wiejskie w centrum uwagi

- EUROPEJSKIE ROLNICTWO I DOBRA PUBLICZNE 6

Rozwój obszarów wiejskich

- DOSTARCZANIE ŚRODOWISKOWYCH DÓBR PUBLICZNYCH DZIĘKI ROLNICTWU 14
- ZNACZENIE SYSTEMÓW ROLNICTWA O WYSOKIEJ WARTOŚCI PRZYRODNICZEJ DLA DOSTARCZANIA DÓBR PUBLICZNYCH..... 20
- ROLA LEŚNICTWA W PRODUKCJI DÓBR PUBLICZNYCH..... 28
- SPOŁECZNO-EKONOMICZNY I KULTUROWY WYMIAR DÓBR PUBLICZNYCH DOSTARCZANYCH W RAMACH ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 36

Wiedza na temat obszarów wiejskich

- PUBLICZNA STRATEGIA POLITYCZNA NA RZECZ DÓBR PUBLICZNYCH: ANALIZA EUROPEJSKIEJ SIECI NA RZECZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH..... 42

Mieszkańcy wsi

- ROZWÓJ ESTOŃSKICH SIEDLISK PÓŁNATURALNYCH JAKO DÓBR PUBLICZNYCH..... 48
- PROMOWANIE JAKOŚCI ŻYCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH W GRECJI 52

Badania naukowe nad obszarami wiejskimi

- UZNANIE RÓŻNORODNOŚCI REGIONALNEJ JEST SZCZEGÓLNICIE WAŻNE DLA POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH – PROJEKT TERESA 56
- MOŻLIWY WPŁYW REFORMY WPR PO 2013 R. – PROJEKT TOP-MARD..... 60

Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich

- OPINIE NA TEMAT DÓBR PUBLICZNYCH W ROLNICTWIE..... 64

Rysunki

- RYSUNEK 1 – WSPARCIE PUBLICZNE W ZAKRESIE DÓBR PUBLICZNYCH..... 10
- RYSUNEK 2 – PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA TERENÓW ROLNICZYCH O WYSOKIEJ WARTOŚCI PRZYRODNICZEJ W UE-27..... 23
- RYSUNEK 3 – ROZMIESZCZENIE LASÓW W EUROPIE (NA PODSTAWIE CORINE LAND COVER 2000) 29
- RYSUNEK 4 – CYKL WĘGLOWY W LASACH 31
- RYSUNEK 5 – DZIAŁANIA W ZAKRESIE LEŚNICTWA W RAMACH WSZYSTKICH PROGRAMÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2007–2013: LICZBA DZIAŁAŃ I WYDATKI PRZED OCENĄ FUNKCJONOWANIA REFORMY WPR 32
- RYSUNEK 6 – WYBÓR DÓBR PUBLICZNYCH WEDŁUG TEMATYCZNEJ GRUPY ROBOCZEJ NR 3 43

Słowo wstępne





W ostatnich latach określenie „dobra publiczne” zyskało na popularności zarówno na terytorium UE, jak i poza nim. Niemniej jednak wydaje się, że jego znaczenie nadal otoczone jest mgiełką tajemniczości. Czym są „dobra publiczne”? Czym różnią się od „dóbr prywatnych”? Jak ściśle należy zdefiniować to wyrażenie? Jaka jest relacja między dobrami publicznymi a publicznymi strategiami politycznymi? W niniejszym siódmym wydaniu *Przeglądu Obszarów Wiejskich UE* przedstawiono odpowiedzi na powyższe pytania oraz omówiono inne kwestie dotyczące prowadzonej obecnie debaty na temat dóbr publicznych.

Zasadniczo dobrami publicznymi nazywa się dobra przynoszące korzyść ogółowi społeczeństwa, których nie można nabyć na rynku i za które konsumenci nie są skłonni płacić (tj. zwykła zależność między podażą a popytem), ale które stanowią wartość dla całego społeczeństwa. Należy wprowadzić stosowne strategie w celu wypełnienia tej luki.

Rola polityki UE w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jest bez wątpienia znacząca, jeżeli chodzi o dostarczanie bogatego zbioru dóbr publicznych na obszarach wiejskich w całej Europie. Obejmuje ona zachęty do promowania działań na rzecz ochrony środowiska mających na celu zapewnienie dobrego stanu i jakości środowiska

wiejskiego i obszarów wiejskich; utrzymania efektywności gospodarczej i żywotności obszarów wiejskich; zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego poprzez właściwą gospodarkę gruntami i innymi zasobami oraz utrwalanie niezbędnych umiejętności na obszarach wiejskich; ochrony różnorodności biologicznej krajobrazu rolniczego, w tym bogatej różnorodności genetycznej lokalnych ras zwierząt gospodarskich i odmian roślin; oraz wiele innych zachęt.

W komunikacie Komisji Europejskiej „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, w którym określono warianty zreformowanej wspólnej polityki rolnej, wyraźnie rozważa się nadanie większej roli polityce UE w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich do celów pomocy w dostarczaniu dóbr publicznych i podkreśla się, że „rolnictwo i leśnictwo odgrywają zasadniczą rolę w produkcji dóbr publicznych, przede wszystkim środowiskowych, związanych z krajobrazami, różnorodnością biologiczną użytków rolnych, stabilizacją klimatu i zwiększoną odpornością na klęski żywiołowe, takie jak powódzie, susze i pożary”.

W związku z tym w niniejszym siódmym wydaniu *Przeglądu Obszarów Wiejskich UE* przedstawiono bardziej szczegółowo, w jaki sposób wspiera się w praktyce dostarczanie dóbr publicznych w ramach

polityki UE w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Przeanalizowano postępy poczynione w tym obszarze oraz wkład programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) danego państwa członkowskiego, a także rozpatrzono możliwe konsekwencje dla obecnej i przyszłej polityki rolnej.

Po szczegółowym omówieniu pojęcia dóbr publicznych w rolnictwie w niniejszym wydaniu skoncentrowano się na trzech głównych aspektach powiązania między polityką rozwoju obszarów wiejskich a dostarczaniem dóbr publicznych, tj. na:

- znaczeniu zrównoważonych systemów rolnictwa dla dostarczania środowiskowych dóbr publicznych;
- roli leśnictwa;
- społeczno-ekonomicznej i kulturowej wartości dóbr publicznych (tj. żywotności obszarów wiejskich).

W wydaniu tym zawarto również kilka studiów przypadku, które przedstawiają udane projekty oraz praktyczne doświadczenia w zakresie dostarczania dóbr publicznych na obszarach wiejskich w Europie. Pokazują one, w jaki sposób dobra publiczne pełnią istotną rolę pod względem długoterminowego rozwoju obszarów wiejskich i zrównoważonego wzrostu społeczno-ekonomicznego w wyniku pomocy finansowej świadczonej bezpośrednio lub pośrednio za pomocą aktualnego zestawu środków PROW.



Obszary wiejskie w centrum uwagi



Europejskie rolnictwo i dobra publiczne



Sektor rolnictwa ma unikalny potencjał w zakresie dostarczania zbioru dóbr publicznych, które są wysoko cenione w społeczeństwach europejskich. Dążenie do pozyskania dóbr publicznych, takich jak stabilizacja klimatu, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz zachowanie różnorodności biologicznej i wartościowych krajobrazów, powinno stanowić podstawowy cel interwencji publicznej oraz nieodłączny element polityki UE ukierunkowanej na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR).

Termin „dobra publiczne” zaczął zyskiwać na popularności po tym, jak w zeszłym roku wywiązała się debata na temat wspólnej polityki rolnej i polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Terminem tym określa się towary, usługi i inne dobra stanowiące wartość dla obywateli, które nie są dostępne na rynku, a co za tym idzie – popyt i podaż na te dobra nie są zapewniane przez mechanizmy rynkowe. Termin ten zapożyczono z literatury ekonomicznej, w której ma on długą historię i bardzo konkretne znaczenie. Chociaż nie jest on jeszcze powszechnie znany wśród osób związanych z polityką dotyczącą obszarów wiejskich, stosuje się go coraz częściej w celu wyjaśnienia, dlaczego interwencja publiczna i pomoc są niezbędne w tym zakresie. W niniejszym artykule przeanalizowano znaczenie tego terminu oraz jego ogólne znaczenie dla rolnictwa i polityki dotyczącej obszarów wiejskich.

Często stwierdza się, że cele związane z dobrami publicznymi stanowią nadrzędny cel interwencji publicznej, w tym środków podejmowanych w odniesieniu do rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR. Bez stosownej interwencji ze strony rządu nie można oczekiwać, że zapotrzebowanie na dobra publiczne zostanie zaspokojone, ponieważ z uwagi na charakter tych dóbr nie można ich dostarczać drogą rynkową. Odbywa się to inaczej niż w przypadku dostarczania dóbr prywatnych, takich jak żywność i napoje, które sami spożywamy i co do których możemy oczekiwać, że

będą dostępne w ramach zwykłego procesu kupna i sprzedaży na rynku.

Pojęcie dóbr publicznych definiują dwie główne cechy charakterystyczne:

- dobra publiczne mają charakter „niewyłączny”, tj. jeżeli jedna osoba ma dostęp do tych dóbr, to inne osoby nie mogą być pozbawione możliwości korzystania z nich;
- mają również charakter „niekonkurencyjny”, co oznacza, że korzystanie z nich przez jedną osobę nie prowadzi do ograniczenia ilości dóbr dostępnych innym osobom.

Można to zilustrować na przykładzie krajobrazu wiejskiego, na który miała wpływ gospodarka rolna prowadzona przez długi czas i który obecnie jest wartościowy z uwagi na swoje walory kulturowe i estetyczne oraz obiekty użyteczności publicznej, jakie oferuje. Społeczeństwo nie może być pozbawione możliwości cieszenia się krajobrazem i korzystania z niego, chyba że zostaną podjęte dość drastyczne środki polegające na jego całkowitym ogrodzeniu. Ponadto fakt, że jedna osoba korzysta z krajobrazu, zasadniczo nie ogranicza możliwości korzystania z niego przez innych. Ponieważ jest on dobrem publicznym, powszechna dostępność nie wywiera na niego negatywnego wpływu.

Powyższe dwie cechy dóbr publicznych w znacznym stopniu odzwierciedlają biofizyczny charakter samych towarów lub usług. Należy jednak uznać, że dobra mogą być publiczne w różnym stopniu:

niektóre dobra mają cechy zarówno dóbr publicznych, jak i prywatnych.

W przypadku krajobrazów wiejskich osoby będące właścicielami danych gruntów i gospodarujące nimi w pewnym stopniu korzystają z tych gruntów prywatnie. Faktycznie mogą pozbawić inne osoby możliwości dostępu do niektórych obszarów lub korzystania z krajobrazu w określony sposób. Do rywalizacji w zakresie korzystania może dojść również w przypadku popularnego krajobrazu, który zostaje gęsto zaludniony, co ogranicza możliwości korzystania z niego przez poszczególne osoby oraz wprowadza element rywalizacji.

Nietrudno zrozumieć powody występowania niedoskonałości rynku w tych przypadkach. „Producenci” dóbr publicznych nie mają żadnych bodźców do ich dostarczania, ponieważ nie mogą czerpać z tej działalności zysku ekonomicznego. Konsumentów nie można natomiast przekonać do płacenia za korzystanie z tych dóbr, ponieważ mają już do nich dostęp jako „gapowicze” i nie są jedynymi osobami, które mają do nich dostęp. Osoby, które nie płacą, mogą korzystać z dostarczonych dóbr w tym samym stopniu co osoby, które płacą, ponieważ nie można ich pozbawić możliwości „korzystania” z nich i w związku z tym nie można ustanowić ceny w taki sposób, w jaki miałyby to miejsce w normalnych warunkach rynkowych. Na rynku nie jest więc dostępny żaden mechanizm, który mógłby zrównoważyć podaż i popyt.

Konieczne jest zatem zastosowanie innego podejścia. Interwencje rządów na rzecz szerszego interesu publicznego są niezbędne w celu zapewnienia możliwości zaspokojenia potrzeb, które nie są spełniane w warunkach rynkowych. Interwencja może mieć różne formy, takie jak tworzenie prawodawstwa, informowanie oraz doradztwo. W niektórych przypadkach wydatki publiczne związane z zachęcaniem dostawców danego dobra publicznego mogą być najważniejszym sposobem zapewnienia tych dóbr przez rządy. Dotyczy to dóbr publicznych na obszarach wiejskich i poza nimi; można przytoczyć wiele przykładów nabycia dóbr publicznych przez państwo. Skoro uznaje się, że państwo nie może oczekiwać, iż mechanizmy funkcjonowania rynku rozwiążą tę kwestię, rząd musi przejąć kontrolę nad określaniem poziomu podejmowanych działań. Jak tylko zostaną one uznane za osiągalne, rząd powinien

podjąć stosowne działania w celu zachowania różnorodności biologicznej, zapewnienia zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi lub dostarczenia społecznych dóbr publicznych wspierających żywotność obszarów wiejskich.

Oczywiście możliwości, jeżeli chodzi o właściwe reagowanie rządów na różnego rodzaju zapotrzebowanie publiczne na towary i usługi niedostępne na rynku, są ograniczone. Należy określić stopień zapotrzebowania oraz dokonać wyborów w świetle ograniczeń budżetowych. Niektóre rodzaje zapotrzebowania można jednak zaspokoić bez ponoszenia kosztów. Na przykład rolnicy często oferują niektóre dobra publiczne, wykonując rutynowe czynności: hodują żywopłoty, aby zatrzymać zwierzęta gospodarskie na polach, wzbogacając tym samym krajobraz. W tym konkretnym przypadku opłaty za dostarczanie dóbr publicznych

mogą nie być konieczne. Jeżeli jednak dochodzi do konfliktu między indywidualnym interesem ekonomicznym rolnika a interesem publicznym w odniesieniu do niektórych dóbr, można oczekiwać, że głównym rozwiązaniem problemu będą przede wszystkim zachęty gospodarcze. Jeżeli żywopłot nie jest już potrzebny do celów rolniczych, może zostać usunięty. Występuje wówczas ryzyko niedoboru dostaw dóbr publicznych. Brak zachęt do produkcji i utrzymywania różnych dóbr publicznych oraz gospodarowania nimi na obszarach wiejskich z czasem wzmocnił argumenty przemawiające za interwencją ze strony rządów w celu przywrócenia równowagi.

Rolnictwo i dobra publiczne

Istnieje kilka powodów, dla których rolnictwo odgrywa istotną rolę w dostarczaniu środowiskowych dóbr publicznych:

- europejskie obszary wiejskie cechują się występowaniem unikalnych krajobrazów, które powstały dzięki ludzkim wysiłkom podejmowanym na przestrzeni tysięcy lat. Co więcej, różne dzikie gatunki ptaków i roślin występujące w siedliskach o charakterze rolniczym oraz konieczność gospodarowania gruntami w sposób zapewniający ochronę środowiska i możliwość zachowania naturalnych zasobów sprawiają, że gospodarowanie w charakterze dostawcy dóbr publicznych jest w znacznym stopniu korzystne;
- w perspektywie długoterminowej bezpieczeństwo żywnościowe zależy od zachowania naturalnych zasobów oraz od zdolności do produkcji żywności w wystarczających ilościach. Istotną rolę rolnictwa jest zachowanie tych zasobów oraz właściwe gospodarowanie gruntami. Jakość życia ludności zamieszkującej obszary wiejskie oraz żywotność tych obszarów również zależą od stopnia zachowania naturalnego środowiska ukształtowanego przez działalność człowieka oraz dziedzictwa kulturowego. Również w tym względzie uznaje się istotną rolę rolnictwa.

Niektóre z tych zagadnień, choć nie wszystkie, mają również zastosowanie do terenów zalesionych i lasów, które stanowią drugi co do wielkości rodzaj



obszarów pod względem wykorzystania gruntów w Europie i które mają bardzo duże znaczenie dla środowiska. Na przykład do korzyści wynikających z leśnictwa można zaliczyć również pochłanianie dwutlenku węgla, zarządzanie działkami wodnymi, ochronę różnorodności biologicznej, możliwości rekreacyjne i, bardziej ogólnie, korzyści dla zdrowia człowieka.

Nie ma możliwości przedstawienia wyczerpującej listy dóbr publicznych związanych z rolnictwem w Europie, ale podstawowe dobra publiczne, które są szeroko rozpoznawane, zarówno w literaturze, jak i w ramach obecnie prowadzonej debaty orientacyjnej, można w skrócie przedstawić następująco:

- **środowiskowe:** takie jak różnorodność biologiczna krajobrazu rolniczego, krajobrazy rolnicze, wysoka jakość wody i powietrza, dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilizacja klimatu oraz odporność na powodzie i pożary;
- **dotyczące europejskiego bezpieczeństwa żywnościowego:** polegające na utrzymaniu długotrwałej zdolności do produkcji żywności, potencjalnie na większą skalę w przyszłości; oznacza to dobre gospodarowanie niezbędnymi zasobami, takimi jak grunty, umiejętności oraz podstawowa infrastruktura;
- **dotyczące żywotności obszarów wiejskich:** są one trudniejsze do zdefiniowania, ale obejmują: istotną społeczną

żywotność wspólnot zamieszkujących obszary wiejskie oraz sieci pełniące określoną rolę w ramach tych wspólnot;

- **dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich:** odnoszą się do przestrzegania określonych norm zgodnie z względami etycznymi.

Powyższe dobra publiczne różnią się od siebie, ale także są ze sobą powiązane. Na przykład właściwe zarządzanie glebą wpływa zarówno na stabilność ekosystemu, jak i na bezpieczeństwo żywnościowe. Korzystny wpływ na żywotność obszarów wiejskich może mieć odpowiednie zarządzanie krajobrazami oraz związany z nim potencjał rekreacyjny; może to być też zależność wzajemna: atrakcyjne krajobrazy mogą przyczynić się do budowania potencjału gospodarczego danego obszaru. Może jednak dochodzić również do konfliktów. Na przykład spadek liczebności bydła opasowego może doprowadzić do ograniczenia emisji metanu w danym regionie, ale także do zmniejszenia obszaru pastwisk o wysokiej wartości przyrodniczej.

Opłaty za dobra publiczne

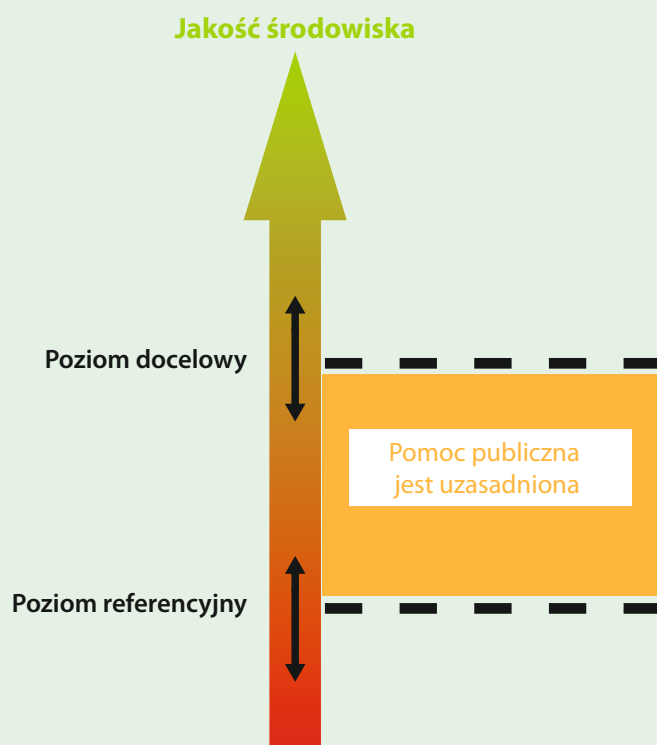
Zapotrzebowanie na dobra publiczne wyraża się na różne sposoby. Czasami wynika to w sposób oczywisty z obserwowanego zachowania, na przykład gdy różne osoby odwiedzają obszary

cechujące się naturalnym pięknem lub przystępują do organizacji wiejskich i NGO. Zapotrzebowanie jest również wyrażane w ramach procesu demokratycznego, przekładając się na strategie, przepisy, a czasami także na konkretne cele, takie jak utrzymanie globalnego ocieplenia na poziomie poniżej 2°C. W marcu 2010 r. Rada Europy potwierdziła cel dotyczący powstrzymania utraty różnorodności biologicznej oraz degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r. Będzie to możliwe jedynie wtedy, gdy zostaną podjęte znaczne wysiłki w sektorze rolniczym.

Postępy w kierunku osiągnięcia takich celów są możliwe przy zastosowaniu hierarchii interwencji politycznych. Mogą one obejmować wiążące przepisy lub normy określone w prawodawstwie, na przykład w przypadku ograniczenia lub zakazu stosowania danego pestycydu. W ten sposób nakłada się na rolników oraz inne osoby podlegające przepisom obowiązek podjęcia niezbędnych działań bez oczekiwania zapłaty za nie. Aby zachęcić rolników do podejmowania dalszych działań wykraczających poza tego rodzaju podstawę prawną lub „poziom referencyjny” na własny koszt, należy im za to płać, co stanowiłoby zadośćuczynienie za poniesione koszty oraz dochód, z którego zrezygnowali. Takie płatności powinny się dostosowywać do zmian poziomu referencyjnego.

© T. HUDSON



Rysunek 1 – Wsparcie publiczne w zakresie dóbr publicznych

Źródło: OECD.

Rysunek 1 wskazuje na konieczność zastosowania funduszy publicznych w celu zachęcania rolników oraz podmiotów gospodarujących gruntami do tego, aby dostarczali środowiskowe dobra publiczne

w stopniu wyższym niż przewidują to wymogi obowiązkowe, umożliwiając tym samym osiągnięcie celu określonego na poziomie politycznym. Poniżej „poziomu referencyjnego” społeczeństwo oczekiwałoby od

rolników ponoszenia kosztów przestrzegania obowiązkowych wymogów środowiskowych. Wyniki przekraczające poziom docelowy uznano by za zbędne lub nadmiernie kosztowne.

Skutki z perspektywy WPR

Dostarczanie dóbr publicznych stanowi istotny cel obu filarów WPR. Płatności bezpośrednie w ramach I filara, które są kluczowe dla efektywności gospodarczej gospodarstw rolnych, są powiązane ze spełnianiem wymogów dotyczących przestrzegania „zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska”. Przyczynia się to do zapewnienia odpowiedniego poziomu zarządzania środowiskowego w gospodarstwach rolnych oraz stałej obecności podmiotów gospodarujących gruntami jako osób, do których skierowane są lepiej

ukierunkowane zachęty w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (II filar). Polityka rozwoju obszarów wiejskich oferuje szeroki zakres środków wspierających dostarczanie dóbr publicznych, zapewnia też państwom członkowskim elastyczność (jeżeli chodzi o wybór środków, jakie należy wdrożyć, oraz celów, na jakie należy je ukierunkować, aby odzwierciedlić potrzeby lokalne) w ramach priorytetów strategicznych określonych na poziomie UE. W ramach polityki UE należy przewidzieć poziom, na jakim będzie się wymagać dóbr publicznych, ryzyko niedoboru podaży oraz związany z nim odpowiedni poziom interwencji.

Jest to działanie o bardziej złożonym charakterze niż samo dążenie do konkretnego poziomu produkcji rolnej. Ważną kwestią jest zatem jasne określenie celów i dążeń; instrumentów polityki, które mogą zapewnić ich wykonanie; oraz stosownych procedur dotyczących kontroli i oceny. Na tym etapie należy zapewnić niezbędne środki służące osiągnięciu celów w określonych ramach czasowych. Przedmiotowa kwestia jest podstawowym elementem debaty dotyczącej polityki w zakresie obszarów wiejskich i może nabrać jeszcze większego znaczenia w dyskusji na temat WPR po 2013 r.

DOBRA PUBLICZNE I INTERWENCJA PUBLICZNA W ROLNICTWIE

Seminarium Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela, 10 grudnia 2010 r.

Pod koniec roku, w którym termin „dobra publiczne” stał się przedmiotem wzmożonego zainteresowania wśród osób związanych z polityką rolną, wykazano chęć szerszego omówienia tej kwestii w ramach seminarium w Brukseli, cieszącego się dużą popularnością. W wydarzeniu – które miało na celu ocenę opinii na temat pojęcia dóbr publicznych i jego zastosowania w polityce oraz w ramach którego przeanalizowano wiele przykładów, studiów przypadku i konkretnych zagadnień – wzięło udział ponad 100 uczestników z całej Unii Europejskiej. W miarę jak debata na temat przyszłości WPR oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich stawała się coraz bardziej ożywiona, coraz mniej osób podawało w wątpliwość sens stosowania pojęcia „dóbr publicznych”.

Organizatorem seminarium była Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), a w jego trakcie przedstawiono wyniki prac tematycznej grupy roboczej powołanej w 2009 r. Inaugurację seminarium poprowadziła Loretta Dormal-Marino, zastępca dyrektora generalnego DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zwróciła ona uwagę, że zastosowanie terminu dobra publiczne nie ogranicza się już do sfery teoretycznej, lecz zyskało określoną pozycję na dużo szerszym forum publicznym. Istnieje dość duże zrozumienie co do tego, że dobra publiczne nie występują w sposób automatyczny, bez podejmowania jakichkolwiek działań, a raczej ich istnienie wymaga interwencji publicznej. Racje przemawiające za interwencją w ramach WPR lub w innych obszarach rzeczywiście w znacznym stopniu zależą od dostaw dóbr publicznych. Ścisły związek z polityką rozwoju obszarów wiejskich może nie być dla wszystkich jasny, ale jednym z celów seminarium i innych inicjatyw, takich jak niedawno opublikowana broszura dotycząca tego zagadnienia, było przedstawienie tego związku w bardziej przejrzysty sposób oraz dokonanie analizy jego skutków.

Definicje

W ramach polityki rolnej wypłacane są na szeroką skalę środki, których coraz większą część przeznaczają na rozwój obszarów wiejskich. Takie wydatki muszą być w jasny sposób uzasadnione, ponadto należy ustalić i podkreślić, jakich dóbr publicznych dotyczą takie działania. Martin Scheele, pracownik DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, który przewodniczył porannej sesji, podkreślił znaczenie tej kwestii zarówno dla WPR, jak i dla ludności wiejskiej z uwagi na to, że społeczeństwo oczekuje konkretnych korzyści w zamian za pomoc pochodzącą z europejskich i krajowych źródeł.

Zasadniczo za dobra publiczne sensu stricto można uznać takie, które mają charakter niewyłączny i niekonkurencyjny.

Innymi słowy, jeżeli jedna osoba ma dostęp do danego dobra, inne osoby nie mogą być pozbawione możliwości czerpania z niego korzyści, podobnie jak ma to miejsce w przypadku obrony narodowej lub powszechnie dostępnych krajobrazów. Dobra publiczne mają charakter niekonkurencyjny, ponieważ jeżeli jedna osoba z nich korzysta, nie prowadzi to do ograniczenia ilości dóbr dostępnych innym osobom i nie pozbawia tych osób możliwości czerpania korzyści z wykorzystywania takich dóbr. Zupełnie inaczej odbywa się to w przypadku dóbr prywatnych, takich jak żywność i napoje, które może spożyć tylko jedna osoba. Przedmiotowe „dobra” publiczne to nie tylko dobra, ale również szereg usług; stanowią one istotny produkt gospodarki rolnej. Wiele z nich nie jest dobrami w pełni publicznymi i faktycznie dobra mogą mieć charakter publiczny w różnym stopniu. Najważniejszą kwestią jest jednak to, że te towary i usługi nie są dostępne na rynku; rolników i innych dostawców nie zachęca się do ich dostarczania, chyba że problem ten jest rozwiązany za pośrednictwem publicznej strategii politycznej.

Powyższa analiza dotycząca dóbr publicznych i roli rolnictwa w ich dostarczaniu została przyjęta przez większość uczestników seminarium. Wywiązała się ożywiona debata na temat kwestii, co kwalifikuje się jako wiejskie dobra publiczne, oraz polityki, jaką należy opracować w celu ich dostarczenia. Powyższe kwestie przedstawił David Baldock, dyrektor wykonawczy Instytutu Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP), w ramach ogólnego wprowadzenia w tematykę związaną z pojęciem dóbr publicznych oraz jego znaczeniem. Do środowiskowych dóbr publicznych zalicza się stabilizację klimatu, wartościowe krajobrazy rolnicze, różnorodność biologiczną oraz wysokiej jakości wodę, powietrze i glebę. Można je dostarczać w ramach różnych typów rolniczych i sposobów gospodarowania gruntami w Europie – jak to pokazano w odniesieniu do mniej intensywnie eksploatowanych krajobrazów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej w Owernii we Francji (przykład przedstawiła Kaley Hart z IEEP) i pasterstwa częściowo na własne potrzeby w Rumunii (przykład przedstawił Mark Redman z ENRD), ale również w ramach bardziej intensywnych form produkcji, takich jak systemy mieszane stosowane na szeroką skalę w Republice Czeskiej, które omówił Jaroslav Prazen z VUZE.

Rola środków polityki

W odniesieniu do wszystkich powyższych przypadków podkreślono rolę środków polityki, w szczególności rolę płatności rolno-środowiskowych. Możliwość ukierunkowania płatności na konkretne zagadnienia i rodzaje krajobrazu w celu maksymalnego zwiększenia skuteczności opisano na przykładzie Republiki Czeskiej, przedstawiając serię szczegółowych map. W Owernii gospodarstwa mleczarskie i owczarskie są głównymi dostawcami dóbr publicznych, a jeden z tematów poruszonych przy tej okazji dotyczył związków funkcjonalnych między środowiskiem, wysokiej jakości lokalnymi produktami spożywczymi a zachowaniem

krajobrazu kulturowego. W Rumunii Środkowej wysoka podaż dóbr publicznych związanych z krajobrazem i różnorodnością biologiczną ma związek z tym, że na tych terenach prowadzenie gospodarstw rolnych niskotowarowych łączy się ze wspólnym wypasem. Należy jednak zwrócić uwagę nie tylko na wyzwania środowiskowe, ale również na wyzwania społeczno-ekonomiczne. Ograniczanie ubóstwa na obszarach wiejskich stanowi priorytet zarówno dla wspólnot lokalnych, jak i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Dobra publiczne i żywotność obszarów wiejskich

Związek między środowiskowymi a społecznymi dobrami publicznymi był jednym z głównych tematów seminarium. Szczególne cele społeczne związane z rolnictwem i leśnictwem, takie jak cele dotyczące niektórych form zatrudnienia, znacznie się różnią w poszczególnych regionach Europy, chociaż istnieją zagadnienia wspólne, takie jak konieczność stworzenia silnych sieci społecznych, budowania potencjału oraz ogólnej żywotności społecznej ludności wiejskiej i wspólnot wiejskich. Wszystkie te cele można określić jako „żywotność obszarów wiejskich”, stanowiącą dobro publiczne, którym można się zająć bezpośrednio za pomocą polityki rozwoju obszarów wiejskich, na przykład w ramach osi 3 i 4, lub pośrednio za pomocą środków ochrony środowiska. Kaley Hart przedstawiła kilka przykładów takich rozwiązań w drugiej prezentacji przygotowanej na podstawie pracy wykonanej w Zjednoczonym Królestwie oraz w innych państwach. W latach 2005–2009 na rzecz brytyjskiego programu zarządzania środowiskiem przyznano 665 ekwiwalentów pełnego czasu pracy, w głównie dla pracowników, wykonawców i doradców zatrudnionych bezpośrednio. Do innych społecznych korzyści wynikających ze środków rolno-środowiskowych można zaliczyć spowolnienie migracji wewnętrznej, zwiększenie możliwości w zakresie turystyki i przyciąganie większej ilości inwestycji, pewną stabilizację dochodów na poziomie lokalnym, wzrost produkcji żywności wysokiej jakości oraz korzyści dla lokalnego dziedzictwa kulturowego.

Demetris Psaltopoulos z Uniwersytetu w Patras przedstawił przykłady różnych przejawów żywotności obszarów wiejskich, mających związek ze środkami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich stosowanymi we Francji, w Szwecji, Austrii, Grecji oraz w innych państwach. Pomoc dla lokalnej fabryki sera w Gers we Francji miała na celu w szczególności poprawę produkcji wysokiej jakości sera; zwiększenie sprzedaży wśród lokalnych konsumentów; zwiększenie dochodów z działalności rolniczej i usprawnienie dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz poprawę dobrostanu zwierząt. Podkreślono jednak również kwestię zrównoważenia środowiskowego w związku z instalacją paneli słonecznych oraz z zachęcaniem do stosowania rolnictwa bezuprawowego.

Powyższe prezentacje pokazały, że odpowiednio opracowane środki i programy mogą obejmować zarówno społeczne, jak i środowiskowe dobra publiczne oraz w stosownych

przypadkach umożliwiać też kompromisy między nimi. Szczegółowy pomiar wyników może stanowić wyzwanie i pomaga wyjaśnić fakt, że w przypadku wielu z przedstawionych przykładów głównym zagadnieniem jest tworzenie miejsc pracy. Pod tym względem przydatne mogą być zintegrowane programy, które łączą środki z zakresu rozwoju obszarów wiejskich oraz odpowiadają na potrzeby różnych zainteresowanych stron. Zagadnieniem tym zajął się Francesco Mantino z Instytutu INEA w Rzymie, który w prezentacji przedstawił kwestie identyfikacji potrzeb oraz określania odpowiednich celów SMART w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Przedstawił możliwe sposoby pełniejszego włączenia dóbr publicznych w proces wyznaczania i stosowania celów i wskaźników, podkreślając znaczenie kwestii związanych z zarządzaniem, w szczególności z wykorzystaniem przykładów pochodzących z Włoch. Zasugerował, że pomocne może okazać się stosowanie mniejszej liczby wskaźników, które są za to lepiej dostosowane do procesu dostarczania dóbr publicznych. Nadal toczy się dyskusja na temat dokładnej definicji żywotności obszarów wiejskich – a konieczność podjęcia dalszych prac w tym obszarze potwierdziła debata popołudniowa.

Dobra publiczne a bezpieczeństwo żywnościowe

Tematyczna grupa robocza ENRD ds. dóbr publicznych poświęciła dużo uwagi kwestii bezpieczeństwa żywnościowego i stwierdziła, że podstawowym dobrem publicznym w tym kontekście jest zachowanie potencjału gruntów, innych zasobów i umiejętności w zakresie produkcji żywności w przyszłości, a nie krótkoterminowy wzrost produkcji żywności w UE. Mimo że stawiano pytania w odniesieniu do tego zagadnienia, zasadniczo panowała zgoda w tej sprawie i podkreślano kwestię synergii między bezpieczeństwem żywnościowym w tym znaczeniu a dobrym zarządzaniem środowiskowym. Allan Buckwell, przedstawiciel Europejskiej Organizacji Właścicieli Ziemi (European Landowners' Organisation), rozwinął tę kwestię, podkreślając związki między rolnictwem, dobrami publicznymi a szerzej pojętą gospodarką rolną i zwracając uwagę na powiązania na poziomie gospodarstw rolnych oraz na wyższych poziomach, w tym również na poziomie UE. Istotne okazało się dokonanie dalszych wyjaśnień dotyczących zachodzących kompromisów oraz synergii. Znalezione „sprawiedliwe” rozwiązanie polityczne może być trudne ze względu na to, że rolnicy prowadzący działalność o tak różnym charakterze, rozmiarze i o tak różnych preferencjach zajmują się dostarczaniem tak zróżnicowanych zestawów dóbr publicznych i prywatnych. Czy polityka powinna mieć na przykład na celu przyspieszenie czy też opóźnienie zmian strukturalnych?

Inne kwestie omówione w ramach debaty dotyczącej dóbr publicznych i rozwoju obszarów wiejskich

Niektórzy uczestnicy zasugerowali, że do celów dostarczania dóbr publicznych powinno się w większym stopniu

wykorzystywać mechanizmy rynkowe, w szczególności jeżeli cena produktów rolnych lepiej odzwierciedla ich wpływ na wyniki społeczne i środowiskowe. W toku dyskusji wskazano jednak na wyraźne ograniczenia w tym zakresie: mimo że rynek może odzwierciedlać zmiany wartości, a ceny mogą być do nich dostosowywane, cechy procesu produkcji oraz jego wpływ na środowisko nie należą do cech, które mogą podlegać weryfikacji przez konsumenta. W związku z tym towary i usługi publiczne są właśnie dobrami, które z uwagi na ich zasadniczy charakter nie mogą być dostępne na zwyczajnie funkcjonującym rynku. W celu zapewnienia przejrzystości i wiarygodności etykiet produktów wymagane są interwencje publiczne. Dostępne są oczywiście pewne możliwości w zakresie tworzenia warunków, w których można naśladować właściwości rynku, aby zachęcić dostawców (tak jak ma to miejsce w przypadku systemów handlu emisjami), co może stanowić skuteczną formę dostarczania dóbr. Również w tym przypadku określanie celów oraz kontrola zachowań podmiotów gospodarczych w zakresie zgodności z ograniczeniami przedstawionymi w świadectwach emisji należałyby do publicznych strategii politycznych. W związku z tym nie należy mylić stosowania rozwiązań rynkowych z „tworzeniem prawdziwych rynków”.

Kolejne zagadnienie poruszone w ramach dyskusji dotyczyło specyfikacji dóbr publicznych. W jakim stopniu uwzględnia się w niej odtwarzanie oraz naprawę szkód, a nie tylko ochronę gleby, krajobrazu i innych zasobów? Podstawową kwestią są w tym względzie wybory społeczne, w tym podstawy prawne środków obowiązujących podmioty gospodarujące gruntami, określanych jako „poziom referencyjny”, które zdecydowanie nie są jednakowe w całej Europie. Jeżeli obowiązki są wymagane przez prawo, rzadko zezwala się na stosowanie zachęt do spełniania tych wymogów w ramach PROW.

Środki zachęcające muszą być atrakcyjne dla rolników, leśników oraz innych dostawców, na co zwróciło uwagę kilku specjalistów. Nie zawsze było to zgodne ze stanem faktycznym i łatwo było na przykład zaniżyć szacunkowe koszty transakcji. W ostatnim okresie w Szwecji zwiększa się liczba rolników, którzy podejmują decyzję o nieprzedłużaniu umów rolno-środowiskowych po ich wygaśnięciu; w kilku państwach podkreślono też znaczenie dobrej komunikacji z rolnikami. Podczas dyskusji kilka razy poruszano kwestię sporną dla decydentów. Przyczyną tego była rozbieżność między dostrajaniem i ukierunkowywaniem środków z jednej strony, wspomaganym przez proces monitorowania w celu zapewnienia maksymalnej skuteczności w dostarczaniu dóbr publicznych, a dążeniem do uproszczenia i do obniżenia kosztów transakcji z korzyścią zarówno dla rolników, jak i dla organów administracji publicznej z drugiej strony. Kwestię tego, czy główne środowiskowe dobra publiczne można zabezpieczyć w ramach stosunkowo prostych, wyłącznie jednorocznych środków filara I bez korzyści wynikających z programowania rozwoju obszarów wiejskich, podniesiono w listopadowym komunikacie Komisji dotyczącym przyszłości WPR. Wydawało się, że osiągnięto szerokie porozumienie, zgodnie z którym – niezależnie od celów możliwych do osiągnięcia za pomocą prostszych środków – należałoby

zastosować dodatkowo bardziej złożone i holistyczne podejście w ramach programowania. Wymagane byłyby różne sposoby rozwiązywania kwestii kosztów transakcji, na przykład promujące wspólne środki w zakresie krajobrazu zamiast indywidualnych umów rolniczych w ramach niektórych programów rolno-środowiskowych.

Skuteczność polityki była jednym z wiodących tematów popołudniowego panelu dyskusyjnego, w którym uczestniczyły cztery zaproszone zainteresowane strony (Ariel Brunner, Udo Hemmerling, Xavier Delmon i Stephen Trow). Dyskutowano na temat unikania „balastu” (płacenia beneficjentom za działania, które i tak by podjęli); właściwego „grupowania” interwencji w celu uniknięcia możliwego efektu silosu wynikającego z koncentrowania się na pojedynczych środkach; koncentrowania się przy planowaniu monitorowania na wynikach, a nie produkcji; bardziej dokładnego pomiaru społecznych dóbr publicznych; oraz roli zasady wzajemnej zgodności. Zwrócono uwagę, że należy bardziej szczegółowo zdefiniować wymiar kulturowy dóbr publicznych, co jest trudne do zmierzenia, ale może stanowić element łączący dla środowiskowych i społecznych dóbr publicznych. Biorąc pod uwagę coraz powszechniejszą debatę polityczną na temat płatności za korzystanie z funkcji ekosystemu, należy jaśniej odnosić się do kwestii właściwego poziomu płatności dla dostawców. Chociaż istotne jest, aby za świadczoną usługę nie płać ceny przekraczającej jej pełną wartość, płatności powinno się dokonywać na podstawie kosztu krańcowego dostawy dóbr publicznych, a nie na podstawie wartości świadczonej usługi. Płatności nie powinny być jednak zbyt niskie; koszty transakcji mogłyby być wyższe niż przewidziane i, jak wynika z doświadczenia Niemiec, należy je wziąć pod uwagę.

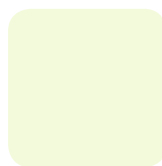
Więcej informacji...

Jasne jest, że skuteczne rozwiązanie kwestii dóbr publicznych przy gotowości wsparcia ze strony rolników poprzez zmienioną politykę rozwoju obszarów wiejskich będzie stanowiło priorytet przy opracowywaniu kolejnej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz całej WPR. Podczas seminarium poruszono wiele kwestii i podkreślono stopień zainteresowania tą tematyką. Więcej informacji na ten temat oraz prezentacje prelegentów są dostępne na stronie internetowej: http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/en/news_006.cfm



Dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych dzięki rolnictwu





Rolnictwo w Europie odgrywa zasadniczą rolę w dostarczaniu szerokiego zestawu środowiskowych dóbr publicznych, na które istnieje zapotrzebowanie w społeczeństwie. Do tych dóbr zalicza się zarówno wartościowe krajobrazy kulturowe, takie jak pastwiska w Rumunii, Austrii i we Francji oraz tarasowe uprawy Włoch i Hiszpanii, jak i zapewnianie warunków niezbędnych do ochrony ważnych siedlisk i gatunków, składowanie dwutlenku węgla oraz pomoc w utrzymaniu wysokiej jakości wody i gleby.

Przez wiele wieków praktyki w zakresie gospodarki rolnej wpłynęły na przekształcenie naturalnego środowiska Europy w celu produkcji surowców do produkcji żywności, włókien i paliwa. Miało to zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na środowisko, z uwagi na szereg systemów rolnictwa i praktyk w zakresie gospodarki rolnej oraz rozmiarów i sposobów organizacji gospodarstw rolnych. Powyższe czynniki łączą się z warunkami lokalnymi, takimi jak rodzaj gleby, wysokość bezwzględna i klimat, i w różnicowany sposób wpływają na warunki środowiskowe krajobrazu rolniczego.

Mechanizmy rynkowe oraz rozwój technologii przyczyniły się do rozwoju rolnictwa, powodując znaczne szkody w środowisku – w szczególności w ramach bardziej wydajnych systemów produkcji, w przypadku których produkcja wynika z konkurencji w dostarczaniu dóbr publicznych. Zmiany te doprowadziły do utraty siedlisk dla dziko żyjących gatunków i wymierania gatunków, obniżenia ilości i jakości wody, degradacji gleby oraz utraty wielu unikalnych tradycyjnych krajobrazów kulturowych. Z drugiej strony w ramach niektórych sposobów gospodarowania, w szczególności hodowli ekstensywnej, upraw trwałych i systemów mieszanych

na mniej wydajnych obszarach, takich jak obszary wyżynne i nizinne o mniej żyznych glebach, wciąż dostarczany jest bogaty zestaw dóbr publicznych.

Ambitne cele europejskie dotyczące zmiany klimatu i różnorodności biologicznej wymagają jednak zrównoważenia wykorzystania zasobów do produkcji towarów rolnych w stosunku do dostarczania dóbr publicznych. Należy dołożyć starań w celu polepszenia stanu większości gatunków i siedlisk oraz zajęcia się problemem niedoboru wody i właściwego zarządzania glebą. Biorąc pod uwagę niekorzystne skutki wynikające z marginalizacji lub zaniechania upraw, należy podjąć również starania w celu zapewnienia stałego gospodarowania gruntami na obszarach zagrożonych.

Można dostrzec znaczne różnice w stopniu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych w ramach różnych systemów rolniczych, przy czym najbogatszego zestawu dóbr publicznych dostarczają systemy hodowli ekstensywnej oraz mieszane, mniej intensywne systemy upraw trwałych. Z uwagi na wyzwania związane z popytem na żywność w nadchodzących dekadach występuje jednak wyraźna potrzeba intensyfikacji ekologicznej, w ramach której należy pogodzić potrzebę zwiększenia produktywności

z zapotrzebowaniem na dobra publiczne. Systemy rolnicze cechujące się niskim stopniem wykorzystania gruntów nie muszą koniecznie spełniać tego wymogu, chociaż w przyszłości należy również zachować pewną część półnaturalnych cech krajobrazowych i wegetacji oraz różnorodności pokrycia terenu.

Środowiskowych dóbr publicznych mogą dostarczać bardziej wydajne grunty orne, zwierzęta i systemy upraw trwałych. Wymaga to jednak stosowania nowych technologii w celu usprawnienia gospodarki wodnej i zarządzania glebą oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych; jest to również możliwe poprzez wprowadzenie praktyk rolniczych wspierających różnorodność biologiczną w przypadku intensywniej eksploatowanych krajobrazów rolniczych.

Praktyki w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego umożliwiające dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych

Istnieje wiele różnych praktyk gospodarki rolnej, które umożliwiają dostarczanie dóbr publicznych, zarówno w sektorze upraw, jak i w sektorze hodowlanym.



Niektóre stosuje się w całej Europie, a inne kojarzone są z konkretnymi regionami. Zbiór korzystnych praktyk gospodarki rolnej zmienia się na przestrzeni czasu wraz z rozwojem nowych technologii, zapewniając coraz większe możliwości w zakresie podwyższania wartości środowiskowej szczególnych praktyk, na przykład poprawy efektywności energetycznej.

Dwa rodzaje praktyk gospodarki rolnej mają większy związek z dostarczaniem dóbr publicznych. Przedmiotowe systemy gospodarki rolnej obejmują po pierwsze: praktyki polegające na płytkiej orce, zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych oraz ograniczone stosowanie pestycydów i nawozów, utrzymanie liczebności stada zgodnie z pojemnością środowiska na danym gruncie, a także zachowanie cech krajobrazu i innych siedlisk półnaturalnych. Wiele z tych praktyk gospodarowania odpowiada praktykom stosowanym w ramach bardziej tradycyjnych systemów rolnictwa ekstensywnego, takim jak hodowla zwierząt żywionych w systemie wypasu ekstensywnego, praktyki pasterskie i praktyki okresowego pędzenia zwierząt, prowadzenie hodowli tradycyjnych ras zwierząt gospodarskich lub tradycyjnych rodzajów upraw. Niektóre z tych praktyk mogą jednak być zgodne z bardziej wydajnymi rodzajami systemów rolniczych, obejmującymi np. wykorzystanie gruntów ugorowanych w płodozmianie, stosowanie nawozów zielonych oraz technologii zwiększających skuteczność wykorzystania zasobów, na przykład nawadniania kropelkowego.

Po drugie: dostępne są praktyki gospodarowania opracowane w celu zajęcia się konkretnym zagadnieniem środowiskowym, na przykład polegającym na tworzeniu stref buforowych naturalnej roślinności wokół zaoranych pól, pozostawianiu niewielkich nieobsianych fragmentów powierzchni gruntów pod uprawą w celu stworzenia warunków sprzyjających gnieźdzeniu się ptaków lub pozostawianiu obszarów porośniętych roślinnością półnaturalną w celu stworzenia siedliska, w którym mogą żyć dziko rosnące gatunki.

Wiele z tych praktyk gospodarowania umożliwia jednocześnie dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych. Niektóre stosuje się w ramach wielu różnych systemów rolniczych na znacznym rolniczym obszarze wiejskim, inne natomiast są związane z bardziej ograniczonym zbiorem systemów rolniczych. Wśród rodzajów najczęściej dostarczanych dóbr publicznych wymienia się: różnorodność biologiczną krajobrazu rolniczego, jakość wody, funkcjonalność gleby oraz krajobrazu rolnicze. Na przykład:

- utrzymanie granic terenu, takich jak żywopłoty, tarasy lub mury z kamienia budowane bez zaprawy, umożliwia tworzenie siedlisk dla dziko żyjących

gatunków, może pomagać w zapobieganiu erozji gleby, przyczyniać się do kontroli osuwisk i powodzi oraz stanowić istotny element krajobrazu rolniczego;

- stosowanie techniki płodozmianu, w tym wykorzystywanie w jej ramach gruntów ugorowanych, umożliwia tworzenie siedlisk dla dziko żyjących gatunków, na przykład dla ptaków, owadów i małych ssaków krajobrazu rolniczego, i wiąże się z użyciem mniejszych ilości chemikaliów, zmniejszając tym samym możliwość zanieczyszczenia wody;
- praktyki polegające na stosowaniu wypasu ekstensywnego mają związek z wyższym stopniem różnorodności



© T. HUDSON



© T. HUDSON

biologicznej pod względem występowania kwiatów polnych, ptaków i motyli oraz stanowią istotny element krajobrazów rolniczych. Niskie poziomy obsady oraz brak lub niewielkie ilości chemikaliów stosowanych na gruntach również ułatwiają zapewnienie wysokiej jakości wody i gleby. Ponadto trwałe użytki zielone odgrywają istotną rolę w składowaniu dwutlenku węgla.

Stosowanie zachęt do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych

Z uwagi na to, że dóbr publicznych nie można dostarczać w ramach zwykłych mechanizmów rynkowych, zachęcanie do ich dostarczania wymaga interwencji publicznej. Interwencja publiczna może mieć różne formy, na przykład przepisów, doradztwa oraz szkoleń, niezbędne są jednak również środki finansowe przeznaczone na płatności na rzecz rolników z tytułu stosowania praktyk gospodarowania, które w innym razie nie byłyby atrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia.

W ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) istnieje wiele środków rozwoju obszarów wiejskich, które można stosować jako zachęty do prowadzenia tego rodzaju praktyk gospodarowania w celu zagwarantowania dostaw środowiskowych dóbr publicznych, na które istnieje zapotrzebowanie w społeczeństwie. Najważniejszym z nich jest środek rolno-środowiskowy. Wymaganie od państw członkowskich wprowadzenia dobrowolnych programów zachęt w celu zachęcenia rolników do stosowania korzystnych dla środowiska praktyk gospodarowania jest najważniejszym środkiem zapewniającym dostawy środowiskowych dóbr publicznych w odniesieniu do krajobrazów rolniczych, zarówno jeżeli chodzi o powierzchnię obszarów objętych programami, jak i o dostępny poziom finansowania.

Sposoby opracowania, ukierunkowania i stosowania programów rolno-środowiskowych różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, odzwierciedlając odmienne potrzeby i priorytety środowiskowe i w związku z tym również praktyki gospodarowania, do stosowania których należy zachęcać

rolników. Istotną kwestią jest swoboda wyboru, ponieważ osiągnięcie wyznaczonych celów środowiskowych zależy od dopasowania oferowanych zachęt do szerokiego zestawu czynników lokalnych, które mogą być bardzo różne nawet w ramach tego samego regionu. Na przestrzeni czasu priorytety środowiskowe będące przedmiotem programów rolno-środowiskowych rozszerzyły swój zakres, przechodząc od kwestii różnorodności biologicznej i krajobrazu do kwestii promocji praktyk gospodarowania, które mają na celu poprawę jakości wody i funkcjonalności gleby, jak również promocję zrównoważonego korzystania z zasobów wodnych, oraz przyczyniają się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, utrzymania i zwiększenia potencjału gleb w zakresie składowania dwutlenku węgla oraz wzmocnienia odporności siedlisk na zmianę klimatu.

Ponadto płatności z tytułu naturalnych utrudnień oraz płatności dla obszarów Natura 2000 pośrednio wpływają na dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych oraz na żywotność obszarów wiejskich. Dotacje z tytułu naturalnych





utrudnień stanowią pomoc dla rolników na obszarach, na których panują niekorzystne warunki naturalne, takich jak obszary górskie lub obszary oddalone, i ułatwiają utrzymanie efektywności gospodarczej ich działalności rolniczej i żywotności obszarów wiejskich. Środek w ramach Natura 2000 również zapewnia wsparcie dla rolników w celu zrekompensowania nierówności związanych z danym obszarem, wynikających z obowiązkowych wymogów mających zastosowanie do terenów objętych ochroną w ramach Natura 2000, uznanych na mocy prawodawstwa UE za niezbędne dla istnienia szczególnych siedlisk i gatunków. Główną praktyką

gospodarowania wspieraną w ramach tego środka jest kontynuowanie praktyk polegających na stosowaniu wypasu ekstensywnego w celu zachowania bogatych gatunkowo trwałych użytków zielonych.

W związku z wprowadzeniem nowych technologii, takich jak nawadnianie kropelkowe lub techniki rolnictwa precyzyjnego, oraz zwiększeniem efektywności składowania nawozów i usprawnieniem gospodarki hodowlanej można zastosować środek modernizacyjny mający na celu wsparcie rolników w niezbędnych inwestycjach, takich jak zakup nowych maszyn, elementów wyposażenia,

magazynów składowania i pomieszczeń inwentarskich.

Podsumowując, rolnictwo w Europie zapewnia społeczeństwu bogaty zestaw dóbr publicznych. Występuje jednak niedostateczna podaż tych dóbr publicznych, ponieważ nie można ich nabywać i sprzedawać w ramach zwykłych mechanizmów rynkowych.

Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich może jednak w korzystny sposób przyczynić się do zmian w tym obszarze dzięki pomocy w zakresie dostarczania środowiskowych dóbr publicznych.





Bogate zbiorowiska trawiaste na dębowych *dehesas* w Hiszpanii

Na hiszpańskich dębowych *dehesas*, otwartych terenach zalesionych podobnych do sawanny, na których tradycyjnie prowadzi się wypas czarnych świń, owiec i bydła, występują najbogatsze pod względem gatunków zbiorowiska trawiaste w Europie. Na tych terenach rośnie dąb korkowy (*Quercus suber*) i dąb ostrolistny (*Quercus ilex*); są one również siedliskiem wielu dziko żyjących zwierząt, takich jak orły cesarskie, ryś iberyjski oraz wiele gatunków gadów i płazów, a także bardziej powszechnie występujących ssaków, takich jak wydra, dzik i jeleń. Obszary te stanowią również ważny krajobraz kulturowy. Stosuje się tu niewielkie ilości chemikaliów,

a otwarty krajobraz pomaga zapobiegać rozprzestrzenianiu się ognia. Mięso świń wypasanych na zbiorowiskach trawiastych *dehesa* tradycyjnie stosuje się do produkcji *jamon ibérico* (szynki peklowanej). Świnie karmi się trawą i spadającymi każdej jesieni z dębów żołędziami, które nadają szynce orzechowy posmak.



© GUY BEAUFOY EFNCP




Kuropatwy na wzgórzach Sussex Downs w Anglii (Zjednoczone Królestwo)



© BIRDLIFE INTERNATIONAL

Kuropatwa (*Perdix perdix*) była dawniej powszechnie występującym ptakiem krajobrazu rolniczego w Anglii, kojarzonym z otwartymi krajobrazami uprawowymi, ale spadek poziomu zagnieżdżenia i dostępności pożywienia w połączeniu z popularnością polowań na ptaki tego gatunku w nowoczesnych, wydajnych gospodarstwach rolnych doprowadziły do spadku ich liczebności. Właściwie prowadzona hodowla na intensywnie uprawianych gruntach niedaleko Arundel w regionie South East w Anglii sugeruje jednak, że zastosowanie kilku prostych praktyk gospodarowania w ramach wydajnego systemu rolniczego może odwrócić ten spadek liczebności.

Na przykład wprowadzenie szeregu elementów strukturalnych na powierzchni gruntów uprawnych, takich jak miedze, żywopłoty oraz pasy brzeżne pola, przyniosło imponujące efekty, jeżeli chodzi o liczebność ptaków. Liczebność kuropatw jesienią wzrosła z 1,2 do 64 ptaków na 100 hektarów w ciągu zaledwie pięciu lat. Tworzenie pasów brzeżnych pola, na których stosuje się niewielkie ilości chemikaliów, jest kluczem do sukcesu, ponieważ stanowią one niezbędne siedliska owadów, którymi karmi się pisklęta w miesiącach letnich. Dostępne płatności w ramach programów rolno-środowiskowych mają na celu pokrycie kosztów wynikających ze stosowania tego rodzaju gospodarowania.

A photograph of a traditional windmill in a rural landscape. The windmill is the central focus, with its four sails visible. It is situated in a field with some buildings in the background. The foreground is dominated by tall, dry grasses and a body of water, possibly a canal or a pond. The sky is clear and blue.

Znaczenie systemów
rolnictwa o wysokiej
wartości przyrodniczej
dla dostarczania dóbr
publicznych

Systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej z natury charakteryzują się wysokim poziomem różnorodności biologicznej. Systemy te powstały w wyniku interakcji między warunkami naturalnymi danych obszarów, historycznym rozwojem terenów uprawnych i praktykami rolniczymi przyczyniającymi się do zachowania wysokiej wartości przyrodniczej. Dlatego też systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej mają szczególne znaczenie dla dostarczania środowiskowych dóbr publicznych.

Rolnictwo w Europie przyjmuje różne formy – od intensywnych systemów produkcji na glebach bardziej żyznych po systemy mało intensywne, bardziej tradycyjne, stosowane zazwyczaj na słabszych glebach. Ponieważ bardzo wydajne systemy gospodarowania mają zazwyczaj negatywne skutki dla dziko żyjących gatunków, żyzności i struktury gleby oraz warunków hydrologicznych, a także są mniej odporne na powodzie i pożary, szczególną uwagę należy zwrócić na to, że koszt środków naprawczych jest znacznie wyższy niż koszt działań zachowujących cechy rolnictwa, które są szczególnie korzystne pod względem ich wpływu na środowisko naturalne.

Zrównoważone rolnictwo

Zasadniczo celem WPR jest promowanie zrównoważonego rolnictwa, które może obejmować zarówno intensywne, jak i ekstensywne systemy gospodarowania. Zrównoważone rolnictwo można zdefiniować jako rolnictwo zapewniające zadowalającą równowagę między wynikami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi. Zrównoważone rolnictwo zapewnia produkcję żywności, która jest zdrowa dla konsumentów, ochronę środowiska naturalnego, właściwe traktowanie pracowników i zwierząt, zachowanie krajobrazowych obiektów użyteczności publicznej, a także utrzymanie cennych ekosystemów i różnorodności

biologicznej z korzyścią dla społeczności miejskich i wiejskich. Dlatego też systemy zrównoważonego rolnictwa pozwalają zachować „kapitał naturalny” dla utrzymania stałej „dywidendy” dóbr publicznych. Charakteryzują się one również naturalną odpornością i mają potencjał dalszego wytwarzania dóbr publicznych w zmieniających się warunkach, na przykład w warunkach zmiany klimatu¹. Koszty utrzymania takich właściwości będą jednak pokrywane tylko częściowo ze zwrotów rynkowych. Dlatego też konieczne są środki polityki zachęcające do osiągania wyników, które bez takich działań byłyby nierentowne gospodarczo. Stąd zrównoważone rolnictwo odpowiada systemom rolnictwa efektywnym gospodarczo w kontekście produkcji towarów rolnych oraz zapewniającym jednocześnie dobra publiczne wartościowe dla społeczeństwa.

Systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej

Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej odpowiada oczekiwaniom wobec rolnictwa zrównoważonego, jeżeli chodzi o wyniki środowiskowe. Większość systemów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej osiąga jednak mniej satysfakcjonujące wyniki gospodarcze. Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej charakteryzuje się połączeniem niskiej intensywności użytkowania

gruntów (ograniczony lub niewielki poziom stosowania pestycydów i nawozów sztucznych), obecności roślinności półnaturalnej (na przykład łąki na potrzeby pozyskania siana, pastwiska i sady, które nie są mocno nawożone ani regularnie ponownie obsiewane) i zróżnicowanego krajobrazu. Różnorodność i powiązane z nią właściwości krajobrazu o wysokiej wartości przyrodniczej zapewniają mu naturalną odporność, którą straciły systemy bardziej intensywnych upraw i monokultury. Obszary takie charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gatunków i siedlisk i często występują na nich gatunki o znaczeniu europejskim.

Krajobrazy objęte systemem rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej są ważne nie tylko ze względu na utrzymywaną dzięki nim różnorodność biologiczną – to właśnie występowanie wysokiego poziomu różnorodności biologicznej na tych terenach świadczy o dostarczaniu całego szeregu dóbr publicznych o podstawowym znaczeniu dla miejskich i wiejskich populacji Europy. Wskazują one na związki pomiędzy europejskimi praktykami rolniczymi, krajobrazem i dostarczaniem dóbr publicznych. Coraz więcej osób zdaje sobie sprawę, że zachowanie różnorodności biologicznej i dostarczanie powiązanych dóbr publicznych w Europie zależy od utrzymania tych systemów zrównoważonego rolnictwa na znacznej powierzchni obszarów wiejskich.

(1) „The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB”, Pavan Sukhdev, Heidi Wittmer, Christoph Schröter-Schlaack, Carsten Nesshöver, Joshua Bishop, Patrick ten Brink, Haripriya Gundimeda, Pushpam Kumar i Ben Simmons, TEEB (2010).



© KOEN DE RIJCK

Ewolucja pojęcia terenów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej, która miała miejsce w ciągu ostatnich lat, doprowadziła do rozwoju wskaźników terenów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej, mających duże znaczenie dla pomiaru tendencji społeczno-ekonomicznych oraz trendów w obszarze różnorodności biologicznej europejskich krajobrazów rolniczych². Pokazuje to spadek stosowania praktyk rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej i konieczność szybkiego zapewnienia wsparcia dla nich. Działania takie mają zasadnicze znaczenie dla zapobiegania utracie „kapitału naturalnego” i dóbr publicznych.

Jakich dóbr publicznych dostarczają systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej?

Systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej są silnie powiązane z dostarczaniem szerokiego zakresu dóbr publicznych. Wśród nich najlepiej zdefiniowane są środowiskowe dobra

publiczne. Istnieją również społeczne dobra publiczne – trudniejsze do zdefiniowania, ale równie ważne.

Środowiskowe dobra publiczne to między innymi:

- **Różnorodność biologiczna:** mniej intensywne wykorzystywanie maszyn, nawozów, pestycydów i zwierząt gospodarskich zwiększa szanse dziko żyjących gatunków na terenach uprawnych i pastwiskach. Miedze i pasy nieuprawiane związane z rolnictwem o wysokiej wartości przyrodniczej stanowią cenne kryjówki dla dziko żyjących gatunków. Krajobrazy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej zapewniają miejsca żerowania i lęgu oraz schronienie dla ptaków, ssaków i owadów, a także właściwe warunki rozwoju dla rodzimych kwiatów i innych roślin.

Fakt, że krajobrazy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej charakteryzują się większą różnorodnością biologiczną niż krajobrazy rolnicze uprawiane intensywnie, nie jest zaskoczeniem. Być może bardziej zaskakuje to, że wskutek

mozaikowego charakteru krajobrazów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej charakteryzują się większą ilością gatunków i większym zróżnicowaniem siedlisk niż obszary naturalne. Często zdarza się, że obszary naturalne osiągnęły już stan klimaksu roślinności, który jest względnie jednolity na dużych obszarach; złożona mozaika obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej w większym stopniu sprzyja różnorodności biologicznej. Różnorodność biologiczna terenów rolniczych obejmuje również różnorodność genetyczną lokalnych ras zwierząt gospodarskich i odmian zbóż, których znaczna część jest dobrze dostosowana do gleb, roślinności i klimatu swojego regionu oraz ma znaczenie dla długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego.

- **Zmiany klimatu – pochłanianie dwutlenku węgla, redukcja emisji gazów cieplarnianych:** trwałe użytki zielone o wysokiej wartości przyrodniczej wiążą znaczne ilości dwutlenku węgla nad i pod ziemią. Intensywnie uprawiane użytki zielone pochłaniają

(2) „Studium dotyczące wskaźników HNV do celów oceny”, Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych), Jean-Michel Roberge (Szwedzki Uniwersytet Nauk Rolniczych), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphne), Dobromil Galvanek (Daphne) – sprawozdanie końcowe dla Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (ogłoszenie o zamówieniu 2006-G4-04), IEEP (2007).

Tereny rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej charakteryzuje się w następujący sposób:

Typ 1 – duże obszary półnaturalnych pastwisk roślinnych na potrzeby ekstensywnej hodowli zwierząt gospodarskich: użytki zielone, zarośla lub tereny zalesione bądź ich połączenie.

Typ 2 – roślinność półnaturalna występująca w połączeniu z roślinami uprawnymi i uprawami trwałymi o niskiej intensywności, zapewniająca różnorodność siedlisk dla dużej liczby dziko żyjących gatunków.

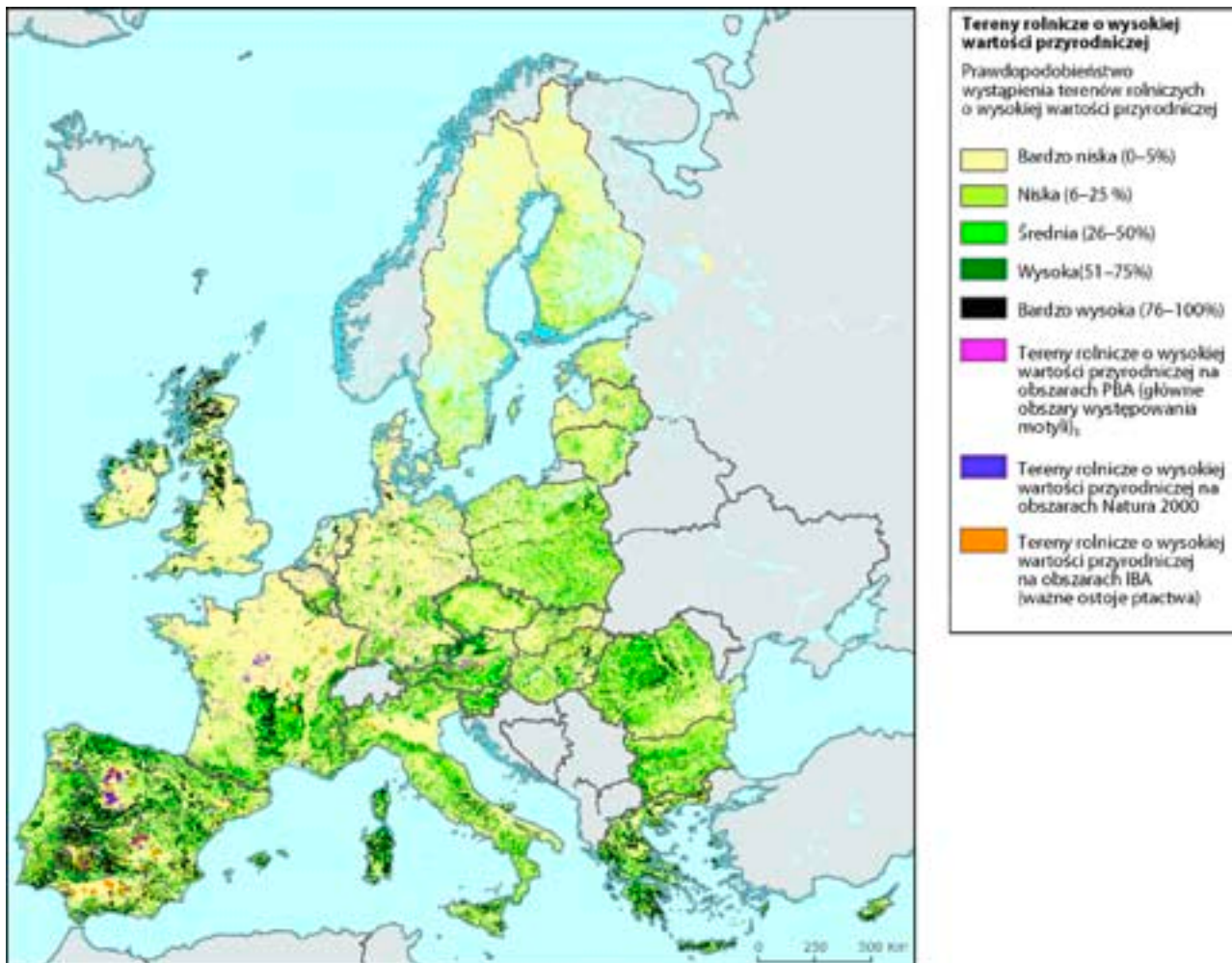
Typ 3 – grunty zarządzane w sposób bardziej intensywny, często grunty orne – co nie sugeruje wysokiej wartości przyrodniczej – mogą mimo wszystko być siedliskami gatunków, których

ochrona jest przedmiotem zainteresowania, w szczególności ptaków gniazdujących i żerujących bezpośrednio na ziemi, takich jak zagrożony wyginięciem drop wielki (*Otis tarda*).

Tereny rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej i niskiej intensywności upraw typu 1 i 2 ciągle zajmują znaczne obszary krańcowe Europy. Dane szacunkowe Europejskiej Agencji Środowiska oraz Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej sugerują, że ponad 30% terenów rolniczych w UE może mieć charakter terenów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej. W niektórych państwach wartość ta wynosi ponad 50%³.

(3) „Developing a high nature value farming area indicator”, Andersen, E., Baldock, D., Bennett, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brouwer, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D.I., Nieuwenhuizen, W., van Eupen, M., Hennekens, S. & Zervas, G. – sprawozdanie dla Europejskiej Agencji Środowiska, Kopenhaga (2003); http://www.ieep.eu/assets/646/Developing_HNV_indicator.pdf

Rysunek 2 – Prawdopodobieństwo wystąpienia terenów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej w UE-27



Źródło: „High nature value farmland in Europe. An estimate of the distribution patterns on the basis of land cover and biodiversity data”, Paracchini, M.L., Petersen, J.E., Hoogeveen, Y., Bamps, C., Burfield, I. i van Swaay, C., Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (2008).

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/high-nature-value-farmland-in-europe>



© TIBI HARTEL

około połowę tej ilości dwutlenku węgla. Ponadto trwałe użytki zielone pochłaniają podobne ilości dwutlenku węgla pod ziemią, jak gleby terenów zalesionych. Oranie użytków zielonych, w szczególności nieulepszonych użytków zielonych, i przekształcanie ich w tereny uprawne uwalnia ogromne ilości dwutlenku węgla.

Zrównoważone rolnictwo nie tylko poprawia składowanie dwutlenku węgla, ale również wspiera utrzymywanie stabilności klimatu poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za globalne ocieplenie. Efekt ten osiąga się głównie dzięki niskiemu poziomowi wykorzystania nawozów sztucznych i paliw kopalnych.

- **Regulacja kwestii chorób i szkodników, procesy zapylania:** zdrowe zbiorowiska owadów zapylających oraz naturalnych wrogów szkodników i chorób rolniczych mają kluczowe znaczenie dla dobrych plonów i wysokiego poziomu produkcji rolnej. Są one uzależnione od zróżnicowanych strukturalnie siedlisk półnaturalnych, znajdujących się między innymi na terenach rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej typu 1 i 2.
- **Funkcjonalność gleby:** gleba jest podstawowym zasobem dla całej produkcji żywności, jednak intensywne metody

uprawy mogą uszkodzić jej strukturę. Dobrze funkcjonująca gleba, na której stosuje się niewielkie ilości pestycydów, niewielką liczebność stad (ograniczając uszkodzenia gleby wynikające z jej zrycia), zaś w przypadku gruntów ornych – ograniczone uprawy i płodozmian, ma dobrą strukturę i wystarczającą ilość materii organicznej i jest odporna na erozję.

- **Jakość wody, bezpieczeństwo wodne, zapobieganie powodziom:** krajobrazy o wysokiej wartości przyrodniczej zapewniają uregulowane zaopatrzenie w wodę o odpowiedniej jakości i w odpowiedniej ilości. Wykorzystywanie wody do nawadniania gospodarstw prowadzących intensywną produkcję jest działaniem o charakterze niezrównoważonym i obniża poziom warstw wodonośnych. Poważnym zagadnieniem w Europie jest również wzrost katastrofalnych powodzi na obszarach nizinnych, które powszechnie łączy się ze skutkami „ulepszeń” w odwadnianiu w górnym biegu rzek, co likwiduje korzystne działanie krajobrazów o wysokiej wartości przyrodniczej polegające na stopniowym zatrzymywaniu i odprowadzaniu znacznych ilości wody.
- **Powstrzymanie pożarów:** w państwach członkowskich Europy Środkowej i Południowej roślinność przeznaczona do intensywnego wypasu może stanowić

istotną barierę dla rozprzestrzeniania się pożarów lasów i może zmniejszać ryzyko pożaru na terenach upraw stałych, takich jak plantacje oliwek. W Europie Południowej katastrofalne pożary stały się bardziej powszechne częściowo również wskutek przerwania tradycji wypasu zwierząt gospodarskich w lesie.

Oprócz środowiskowych dóbr publicznych istnieją również istotne **społeczne dobra publiczne:**

- **Żywność obszarów wiejskich:** systemy rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej realizują również cele społeczne, szczególnie na bardziej krańcowych obszarach wiejskich. Takie systemy rolnictwa wymagają większego nakładu pracy i zasadniczo oferują na obszarach wiejskich więcej miejsc pracy o bardziej zróżnicowanym charakterze. Krajobrazy o wysokiej wartości przyrodniczej, na których stosuje się tradycyjne systemy rolnictwa, w szczególności w nowych państwach członkowskich, istnieją dzięki społecznościom drobnej produkcji rolnej, które wkładają dużo wysiłku w utrzymanie efektywności społeczno-ekonomicznej. Wiąże się to zazwyczaj ze stabilnością społeczną i podtrzymywaniem tradycji kulturowych. Społeczności takie mogą pełnić rolę siatek bezpieczeństwa socjalnego

w czasach bezrobocia, w szczególności w nowych państwach członkowskich⁴. Na wielu obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej, w szczególności tych bardziej odległych, społeczności obszarów wiejskich borykają się jednak z problemami wyludnienia i zaniechania uprawy gruntów.

Konieczność utrzymania zrównoważonych systemów rolnictwa można uzasadnić różnicowanymi dobrami publicznymi, wytwarzanymi przez takie systemy. Przyczyniają się one do osiągnięcia celów strategicznych UE dotyczących powstrzymania utraty różnorodności biologicznej. Trudno jest określić precyzyjnie ich wartość, jednak koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe ich utraty często znacznie przeważają koszty ich utrzymania.

Znaczenie rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej

Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej jest charakterystyczne dla pewnych

oddalonych lub mniej wydajnych obszarów, na których praktyki rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej zapewniają zachowanie „kapitału naturalnego” koniecznego dla ciągłego dostarczania całego szeregu dóbr publicznych. Biorąc jednak pod uwagę ograniczony zasięg geograficzny występowania oraz słabość gospodarczą systemów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, więcej uwagi należy poświęcić poprawie ich wyników gospodarczych przy jednoczesnym zachowaniu właściwości środowiskowych. Ponadto należy uwzględnić, na ile praktyki rolnicze powiązane z rolnictwem o wysokiej wartości przyrodniczej można również stosować w bardziej intensywnych systemach. Aby zapewnić dostarczanie dóbr społecznych zgodnie z potrzebami społeczeństwa, zdecydowanie nie można ograniczać takiego dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo do wyznaczonych „obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej”. Zrównoważone praktyki rolnicze należy uznawać i wspierać wszędzie tam, gdzie się pojawiają w Europie.

Na kolejnym etapie WPR jeszcze większy nacisk będzie kładziony na wspieranie zrównoważonych praktyk rolniczych. Ważne jest uznawanie i nagradzanie dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo. Należy poświęcić uwagę systemom o wysokiej wartości przyrodniczej, ponieważ są one szczególnie wydajne, jeżeli chodzi o dobra publiczne, a jednocześnie równie wrażliwe na konkurencję ze strony mniej zrównoważonych systemów – które w zakresie dostarczania dóbr publicznych są mniej wydajne.

Jeśli nowa WPR będzie w znaczący sposób wspierała zrównoważone praktyki rolnicze i powstrzyma zanik systemów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, przyczyni się ona do poprawy długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowia środowiska naturalnego w Europie, a jednocześnie będzie odpowiedzią na bieżące wymagania obywateli Europy dotyczące wykorzystania WPR z korzyścią dla ogółu społeczeństwa.



© T. HUDSON

(4) Zob. np. „The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union”, Cooper, T., Hart, K. i Baldock, D. – sprawozdanie przygotowane dla Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (ogłoszenie o zamówieniu 30-CE-0233091/00-28), Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Londyn (2009), s. 25.



Zapobieganie pożarom dzięki ekstensywnemu wypasowi w regionie Kastylia i León (Hiszpania)

Ponad 50% z 26 mln ha terenów *monte* (nazwa powszechnie tłumaczona jako „las”) w Hiszpanii to w rzeczywistości użytki zielone – naturalne łąki, pastwiska i łąki niepielęgnowane, uboższe pastwiska i łąki niepielęgnowane i otwarte pastwiska leśne – zaś kolejne 24% to obszary pokryte zaroślami lub zalesione i również powszechnie wykorzystywane jako pastwiska. Stąd też w przypadku 74% (czyli 19,4 mln ha) terenów klasyfikowanych w Hiszpanii jako „las” wypasanie zwierząt gospodarskich jest jednym z podstawowych rodzajów użytkowania gruntu.

Obszary *monte* stanowiły niegdyś 50% terenów, na których prowadzono wypas zwierząt w Hiszpanii. Obecnie ich udział w tych terenach spadł jednak do 10% wskutek zaniechania tradycyjnych systemów wypasu. Doprowadziło to do znacznego wzrostu liczby pożarów lasów; wypas pozwalał ograniczyć ilość gromadzącego się martwego materiału leśnego i zachowywał otwarty charakter lasu, co ma ogromne znaczenie dla zmniejszenia występowania i rozprzestrzeniania się pożarów. Liczba pożarów w Hiszpanii zwiększyła się dziesięciokrotnie między latami 60. a 90. XX w. (w dekadzie 1961–1970 średnia

liczba pożarów rocznie wynosiła 1920, zaś w dekadzie 1991–2000 – 19 272). Całkowity koszt roczny takich pożarów wynosił 0,8 mln EUR rocznie w latach 60. i 325 mln EUR rocznie w latach 70.⁵

„Plan 42” to strategia zapobiegania pożarom lasów regionu Kastylia i León, stworzony przez regionalne Ministerstwo Ochrony Środowiska w 2002 r. Obejmuje 42 gminy o najwyższym wskaźniku występowania pożarów lasów. Przyjęta strategia działania obejmuje pracę z rolnikami zajmującymi się hodowlą zwierząt gospodarskich. Jej celem jest zachowanie ogromnego znaczenia ekstensywnego wypasu na terenach zalesionych przy jednoczesnej zmianie nastawienia osób prowadzących wypas, które tradycyjnie stosują wypalanie jako narzędzie odnowienia pastwisk. Co istotne, specjaliści ds. projektu mogą przyznać zachętę finansową w formie dotacji z programu rozwoju obszarów wiejskich na usunięcie zarośli na pastwiskach, terenach pokrytych zaroślami wykorzystywanych do wypasu i terenach zalesionych *monte*. Dzięki „Planowi 42” liczba pożarów w regionie zmalała od 2002 r. o 70%.

(5) „Sprawozdanie na temat pożarów lasów w Hiszpanii”, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (2008).





Ochrona różnorodności biologicznej i zasobów wodnych dzięki mozaice krajobrazów rolniczych w Transylwanii (Rumunia)

Region Tarnava Mare w środkowej części Transylwanii to jedno z najlepiej zachowanych w Europie nizinnych krajobrazów rolniczych; jest to typowy krajobraz rolniczy o wysokiej wartości przyrodniczej typu 2, ale ma charakter ciągły na skali krajobrazowej i jest nadal tak funkcjonalny ekologicznie, jak przed setkami lat. Stanowi doskonały przykład licznych dóbr publicznych dostarczanych przez krajobrazy rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej.

Różnorodność biologiczna: wspinała kompozycja gruntów uprawnych i łąk na potrzeby pozyskania siana, powiązana z rozdrobnioną własnością gruntów i połączona z pastwiskami i zaroślami stanowi złożoną sieć siedlisk, ekotonów i schronień dla dziko rosnących gatunków roślin i dziko żyjących gatunków kręgowców i bezkręgowców. Krajobraz ten jest oazą bezpieczeństwa dla zagrożonych gatunków europejskich, w tym wilków, niedźwiedzi oraz ważnych gatunków ptaków i motyli, a także potencjalnym źródłem odbudowy populacji tych zagrożonych gatunków europejskich w przyszłości. Krajobraz ten charakteryzuje się również rolnym zróżnicowaniem biologicznym, w szczególności jeżeli chodzi o lokalne odmiany warzyw i owoców, które są istotne dla naszego bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości.

Zwalczanie biologiczne chorób i zapylenie: krajobraz ten jest schronieniem dla gatunków wykorzystywanych do zwalczania biologicznego chorób i szkodników

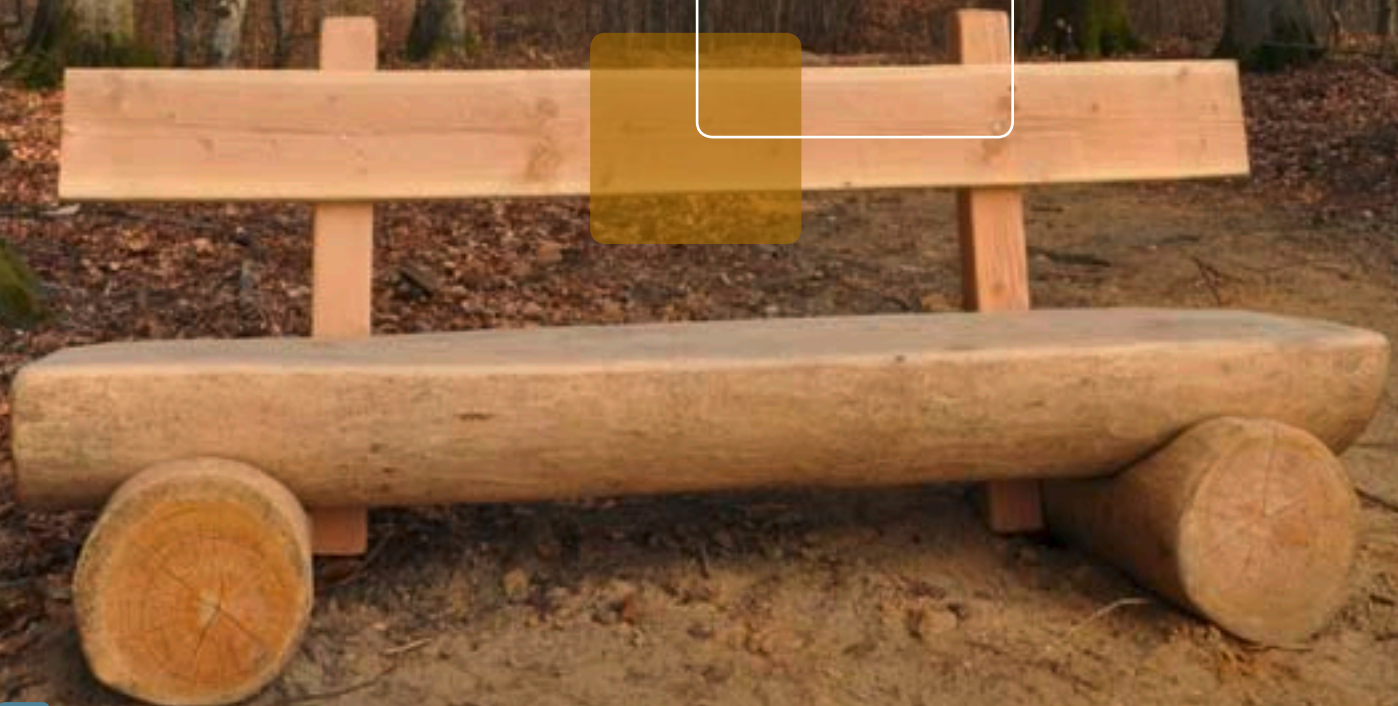
roślin, które w systemach bardziej intensywnych mogą być zwalczane tylko przy wykorzystaniu potencjalnie szkodliwych pestycydów.

Obszar charakteryzuje się również dużą populacją pszczoł i innych owadów zapyłających, których występowanie w innych częściach Europy znacznie spadło. Każda wioska w regionie Tarnava Mare ma setki uli, co stanowi część podtrzymywanej lokalnej tradycji rolniczej. Wartość dóbr publicznych w obszarze rolnictwa związanych z procesem zapylenia przez pszczoły jest znacznie większa niż wartość handlowa bezpośrednich produktów pszczelarstwa.

Ochrona wody i zapobieganie powodziom: krajobrazy mozaikowe na tym obszarze, charakteryzujące się obecnością meandrujących strumieni, zalewanych sezonowo łąk i drzew rosnących na brzegach rzek, mają duży potencjał absorbowania nadmiaru wód opadowych, które są następnie powoli uwalniane. Dzięki temu zmniejsza się skalę powodzi sezonowych, chroniąc przed zniszczeniem miasta leżące w dole nurtu rzek, zapobiega erozji gleby i chroni jakość wody. Potencjał przechowywania i powolnego uwalniania wody przez mozaikowe krajobrazy o wysokiej wartości przyrodniczej pozwala również łagodzić skutki susz w zmieniającym się klimacie.



Rola leśnictwa w produkcji dóbr publicznych



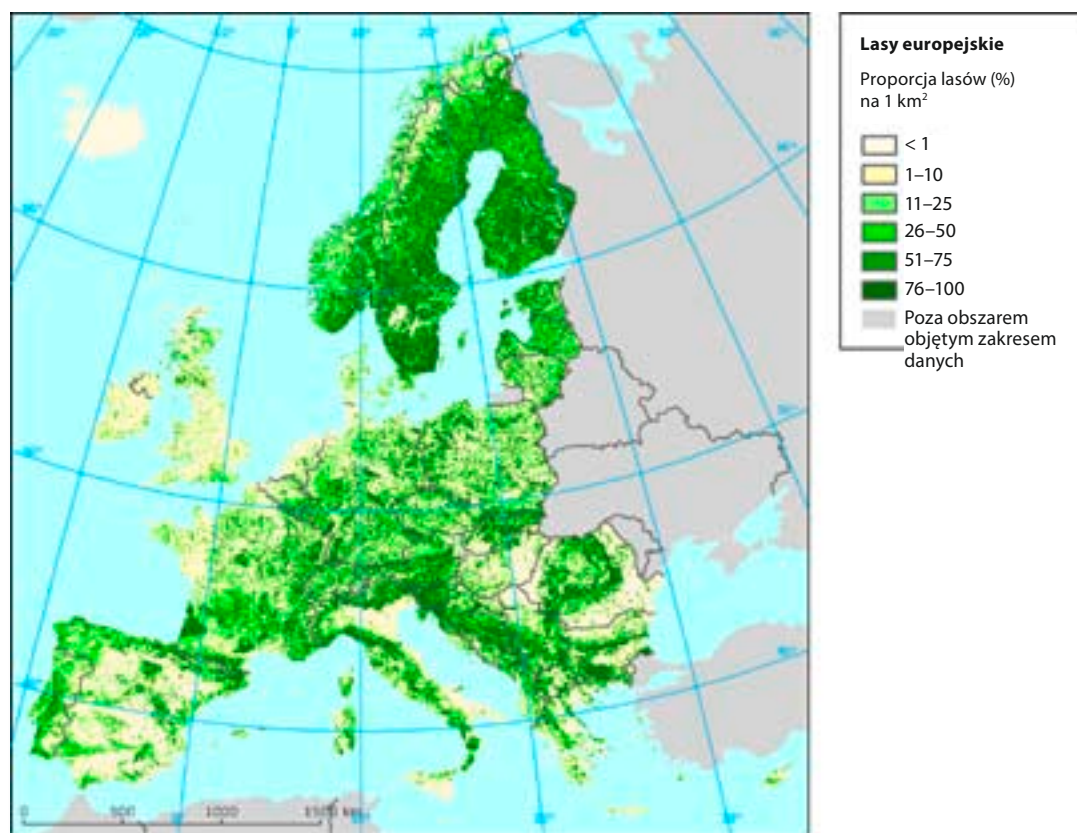
Lasy i inne obszary zalesione mają w UE takie samo znaczenie dla dostarczania dóbr publicznych, jak krajobraz rolniczy. Lasy potrzebne są do tego, by sprostać bieżącym wyzwaniom, w szczególności związanym ze zmianą klimatu i utratą różnorodności biologicznej. Programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) wspierają zrównoważone gospodarowanie istniejącymi lasami i tworzenie nowych, co przynosi korzyści zarówno w kontekście poprawy jakości życia, jak i żywotności niektórych najbardziej oddalonych terenów rolniczych Europy.

Europę pokrywa 155 mln ha lasów, co stanowi 37% obszaru lądowego UE⁶; pomagają one chronić glebę, zasoby wodne i różnorodność

biologiczną, składają dwutlenek węgla oraz są źródłem surowców i miejsc pracy w sektorze energii odnawialnej. Oczywiście lasy zapewniają również

tarcicę, panele drzewne, pulpę drzewną do produkcji papieru, drewno opałowe i inne, mniej znane produkty, takie jak jagody, grzyby, zwierzęta łowne i korek.

Rysunek 3 – Rozmieszczenie lasów w Europie (na podstawie Corine Land Cover 2000)



Źródło: „Pan-European Forest/Non-Forest Map 2000”, Wspólne Centrum Badawcze, Instytut Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju (2007). <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/pan-european-forest-and-non-forest-map-2000>

(6) „Report on implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013”, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich [Dyrekcja H – Zrównoważony Rozwój oraz Jakość Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich H.4. Bioenergia, Biomasa, Lasy i Zmiany Klimatyczne] (2009).

Z całego obszaru lasów drewno pozyskuje się z 129 mln ha⁷. Największymi dostawcami drewna są Szwecja, Niemcy, Francja, Finlandia i Polska, jednak w większości lasów UE ilość pozyskiwanego drewna jest większa niż jego roczny przyrost, a część lasów nie jest już objęta gospodarką leśną.

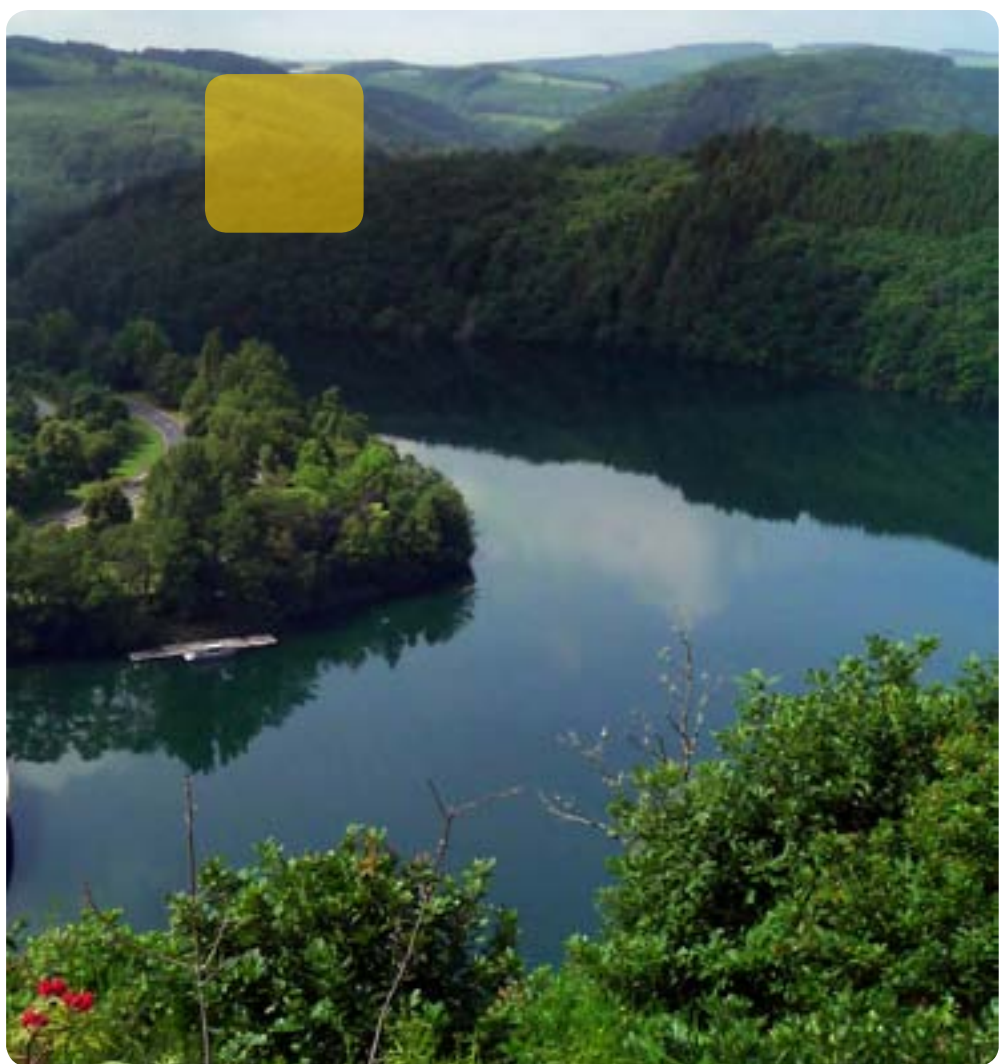
Wylesianie może zwiększać się w innych częściach świata, jednak w UE w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci pokrywa leśna zwiększyła się w wyniku inwestycji publicznych w zalesianie oraz naturalne odnawianie terenów nieurodzajnych. Największe obszary leśne znajdują się w Szwecji, Hiszpanii, Finlandii i Francji, jednak – jak pokazuje rys. 1 – niektóre części Europy mają obecnie bardzo niewiele obszarów zalesionych.

Istnieją różne rodzaje lasów – od plantacji objętych intensywną gospodarką leśną celem pozyskania drewna i pulpy drzewnej, po stare naturalne lub półnaturalne drzewostany, z których pozyskuje się drewno w mniejszym zakresie, ale które charakteryzują się bogatymi składami dwutlenku węgla, różnorodnością biologiczną oraz zasobami zwierząt łownych, dzikich owoców i grzybów. Lasy są również ważnym zasobem zróżnicowanych genetycznie drzew rodzimych, które mogą okazać się użyteczne dla leśników przygotowujących plantacje leśne na zmianę klimatu.

Lasy mogą przyczynić się do zmniejszenia ilości dwutlenku węgla w atmosferze na różne złożone sposoby. Podczas aktywnego wzrostu drzewa absorbują

dwutlenek węgla z atmosfery; jest on następnie przechowywany w drzewach i glebie lasu. Część dwutlenku węgla uwalnia się do atmosfery, gdy drzewa starzeją się i umierają, a także gdy są wykorzystywane jako drewno opałowe – ale wówczas rozpoczyna się kolejny cykl wchłaniania dwutlenku węgla, ponieważ na ich miejscu wyrastają nowe drzewa.

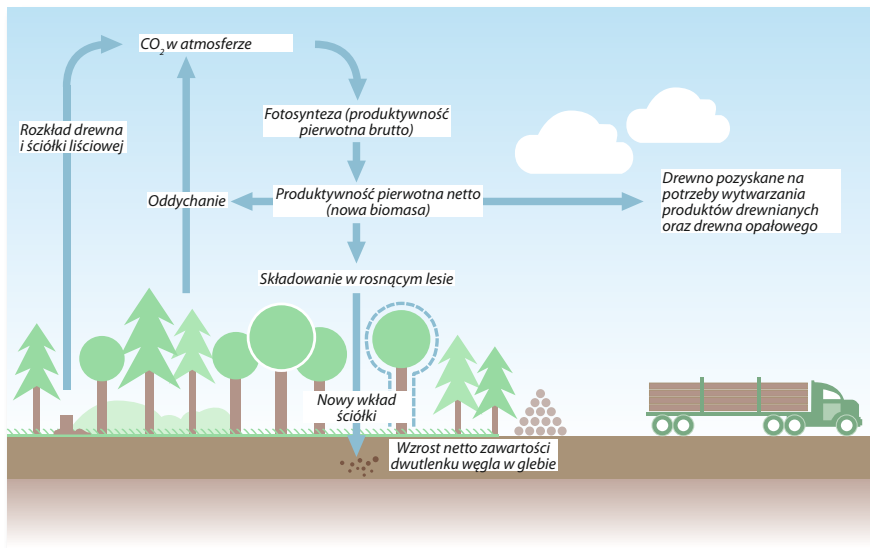
Energia odnawialna oparta na drewnie opałowym to tylko jeden ze sposobów, na jakie lasy mogą pomóc w osiągnięciu celów związanych z dwutlenkiem węgla. Przykładowo, wykorzystywanie drewna do budowy i produkcji mebli może związać nowe zasoby dwutlenku węgla na setki lat, zaś zadbanie o gleby leśne pomaga zwiększyć ich potencjał składowania dwutlenku węgla.



© T. HUDSON

(7) Dane za 2005 r., „Rural Development in the EU: Statistical and Economic Information Report 2010”, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (2010).

Rysunek 4 – Cykl węglowy w lasach



Źródło: „Forestry Statistics 2010 – UK Forests and Climate Change”.

Gospodarka leśna

Lasami gospodaruje się na różne sposoby i w różnych celach, ale dla dostarczania dóbr publicznych szczególnie istotne jest leśnictwo wielofunkcyjne.

Względne znaczenie różnych dóbr publicznych w odniesieniu do konkretnego rodzaju lasu zależy od okoliczności. Lasy mogą chronić glebę przed erozją, zmniejszać różnice przepływu wody w zlewniach rzek i regulować cykl hydrologiczny. Przykładowo, w Hiszpanii główną funkcją 88% lasów⁸ jest ochrona przed erozją gleb i pustynnieniem, ponieważ kraj ten charakteryzuje się stromymi zboczami wzniesień i rzadkimi, nieregularnymi opadami deszczu.

Gatunki leśne stanowią ważne źródło różnorodności biologicznej w każdym ekosystemie lądowym. Oczywiście drzewa i lasy zajmowały ważne miejsce w naszym życiu przez tak długi czas, że stanowią cenny element naszego dziedzictwa kulturowego i historycznego i ciągle są elementem kształującym

nasz krajobraz. Nie można jednak brać dobrego stanu dziko żyjących gatunków leśnych za pewnik.

Leśnictwo wielofunkcyjne, rozumiane jako lasy z naturalnymi ekosystemami o licznych funkcjach produkcyjnych i społecznych, zapewnia dostarczanie środowiskowych (ochrona powietrza, gleby i wody, zachowanie różnorodności biologicznej) i społecznych (dziedzictwo kulturowe oraz zastosowania rekreacyjne i estetyczne krajobrazów) dóbr publicznych.

Wokół miast i w miastach – czyli tam, gdzie mieszka obecnie większość Europejczyków – lasy zapewniają świeże powietrze i czystą wodę, zmniejszając ilość pyłu, obniżają temperaturę i redukują hałas, a także zapewniają idealne miejsce rekreacji i spędzania wolnego czasu na świeżym powietrzu.

Gospodarka leśna może różnić się w zależności od tego, kto jest właścicielem lasu. Około 60% lasów w UE jest w rękach prywatnych⁹, przy czym większość

gospodarstw leśnych jest mniejsza niż 5 ha, jednak zarówno udział, jak i rodzaj własności prywatnej jest w Europie bardzo zróżnicowany. Portugalia ma największy udział lasów prywatnych (ponad 90%), następnie w kolejności są Austria, Szwecja i Francja¹⁰. Właścicielami prywatnymi mogą być osoby nadal mieszkające w swoich gospodarstwach, jak w Szwecji, lub prywatne przedsiębiorstwa posiadające duże gospodarstwa.

Lasy publiczne mogą należeć do krajowych lub regionalnych organów rządowych, bądź do innych instytucji publicznych, takich jak miasta, gminy miejskie lub wiejskie. Cele własności publicznej mogą się często skupiać na leśnictwie wielofunkcyjnym, w szczególności w pobliżu mniejszych i większych miast, gdzie ważna jest rekreacja leśna, lub na leśnictwie zachowawczym na terenach o wrażliwych glebach, w górach oraz w starodrzewach. Istnieją również państwowe komercyjne gospodarstwa leśne, na przykład w Irlandii, zaś na wielu obszarach wiejskich zatrudnienie w leśnictwie przyczynia się bezpośrednio

(8) Informacje FAO na temat leśnictwa w poszczególnych krajach – Hiszpania. Dane dostępne pod adresem <http://www.fao.org/forestry/country/en/esp/> (pobrano dnia 6 czerwca 2010 r.)

(9) Komisja Europejska (2009) „Report on implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013”, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich [Dyrekcja H – Zrównoważony Rozwój oraz Jakość Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich H.4. Bioenergia, Biomasa, Lasy i Zmiany Klimatyczne].

(10) „Global Forest Resources Assessment” – sprawozdanie główne, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Rzym, Włochy (2006).

do żywotności obszarów wiejskich. W Zjednoczonym Królestwie państwowe plantacje drzew iglastych utrzymywane są głównie na potrzeby dóbr publicznych, jednak odgrywają również ważną rolę w zapewnianiu regularnych dostaw surowców dla lokalnych przetwórców.

Rola polityki rozwoju obszarów wiejskich

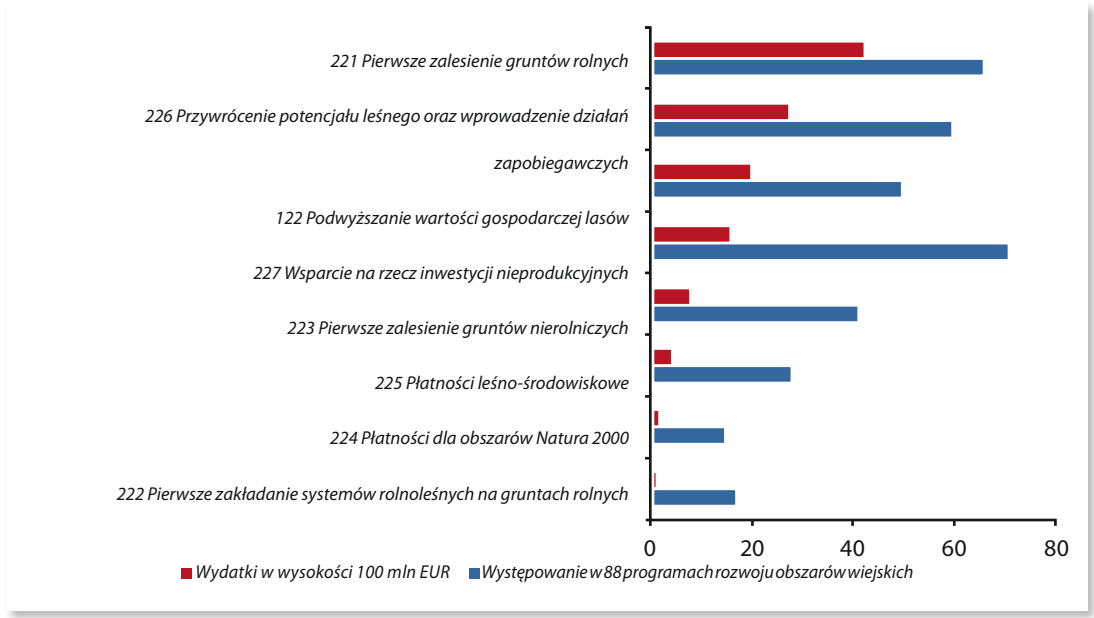
Unia Europejska nie ma „wspólnej polityki leśnej” na wzór polityki rolnej czy

rybołówstwa, mimo to istnieje jednak wspólna zasada stanowiąca fundament polityki wielofunkcyjności w leśnictwie UE. Widać ją wyraźnie w strategii leśnej dla UE, która definiuje zrównoważoną gospodarkę leśną jako podstawowe narzędzie dostarczania dóbr publicznych.

Głównym mechanizmem finansowania wspierającym gospodarkę leśną w kontekście dóbr publicznych jest filar 2 wspólnej polityki rolnej (WPR), choć w wielu krajach UE korzysta się również

ze środków pomocy państwa. Państwa członkowskie mogą wybierać pomiędzy ośmioma środkami PROW przeznaczonymi specjalnie na potrzeby leśnictwa, z których większość znajduje się w osi 2, gdzie kładzie się szczególny nacisk na zrównoważoną gospodarkę leśną. Na lata 2007–2013 przydzielono w UE-27 na te środki w sumie 12 mld EUR wydatków publicznych, jednak – jak pokazuje rys. 3 – środki wykorzystywane najpowszechniej niekoniecznie stanowią większość funduszy publicznych.

Rysunek 5 – Działania w zakresie leśnictwa w ramach wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013: liczba działań i wydatki przed oceną funkcjonowania reformy WPR



Źródło: Opracowanie Punktu Kontaktowego ENRD dla Komisji Europejskiej (2009).



© CLUNIE KEENLEYSIDE



© T. HUDSON

Jednym z najpopularniejszych środków jest zalesianie terenów rolniczych poprzez sadzenie lub wspieranie naturalnego odnowienia lasu. Znaczna część tych nowych terenów zalesionych znajduje się na obszarach wykorzystywanych obecnie jako pastwiska. Choć płatności za tworzenie nowych systemów rolnoleśnych, łączących ekstensywne rolnictwo i leśnictwo na tym samym obszarze, wprowadzono dopiero w 2007 r., to wykorzystuje się je już w 17 programach rozwoju obszarów wiejskich, głównie w regionie śródziemnomorskim, na Węgrzech i w Zjednoczonym Królestwie.

Powszechnie wykorzystywane wsparcie dla „nieprodukcyjnych” inwestycji środowiskowych znajduje się w 71 z 88 programów

rozwoju obszarów wiejskich. W Szwecji wsparcie to wykorzystywane jest na potrzeby 65 tys. ha najcenniejszych środowiskowo lasów i terenów zalesionych, zaś w Brandenburgii-Berlinie (Niemcy) celem działań jest zmiana jednolitego charakteru struktury lasów oraz zachowanie i rozwój obszarów Natura 2000 i obszarów chronionych.

Zwiększanie zakresu dostarczania publicznych dóbr środowiskowych i społecznych przez lasy europejskie stanowi wyzwanie dla leśników, właścicieli lasów i rządów. Dostarczanie dóbr publicznych w postaci wysokiej jakości wody, gleb oraz różnorodności biologicznej wymaga często podejścia „w skali krajobrazu”, w przypadku kiedy własność lasów

może być rozdrobniona. Wybieranie najlepszych lokalizacji i metod gospodarki leśnej z punktu widzenia składowania dwutlenku węgla i ochrony gleby oraz uodparnianie lasów na skutki zmiany klimatu może wymagać większej liczby badań, nowej wiedzy specjalistycznej oraz ostrożnego dobierania celów i monitorowania. Zestaw narzędzi PROW może pomóc sprostać tym wyzwaniom, zapewniając nie tylko wsparcie finansowe przeznaczone na zrównoważoną gospodarkę leśną, ale również pomoc w zakresie doradztwa, szkoleń i marketingu. Wymiana doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi będzie istotnym aspektem tego procesu; na potrzeby tej wymiany Punkt Kontaktowy ENRD utworzył „Inicjatywę tematyczną na rzecz leśnictwa”.





© HEDENÄSETS NÄRVÄRME AB



Lasy źródłem energii odnawialnej w Szwecji

Państwa członkowskie stosują szereg środków PROW w celu zwiększenia konkurencyjności właścicieli lasów na rynku energii odnawialnej. Zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej z drewna zamiast paliw kopalnych pomoże zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych.

W zimnym klimacie północnej Szwecji lokalna ciepłownia w Hedenäset dostarcza ciepło z bioenergii wszystkim budynkom gminnym w tej miejscowości oraz ok. 40 domom prywatnym. Trzy lata wcześniej wszystkie te budynki ogrzewano przy wykorzystaniu ogrzewania olejowego bądź elektrycznego. Ciepłownia jest własnością dziewięciu lokalnych przedsiębiorców, z których część to rolnicy i właściciele

lasów; wykonali oni większość prac budowlanych samodzielnie – zarówno przy budowie zakładu, jak i systemu dystrybucji ciepła. Zarządzają oni ciepłownią poprzez własne przedsiębiorstwa, co powoduje, że koszty utrzymania są niskie. Zakład kosztował 694 tys. EUR i otrzymał 192 tys. EUR wsparcia z PROW.

Paliwem są zrębki od lokalnych właścicieli lasów, jednakże planowane jest spalanie zrębków w połączeniu z mózgą trzcinową, której część będzie dostarczana przez partnerów z ich własnych gospodarstw. Wydajność ciepłowni to ok. 1,6 MW, jednak można ją zwiększyć do 2 MW, a do sieci dystrybucyjnej chcą się włączyć inni właściciele domów prywatnych.



Ochrona lasów przed zniszczeniami wywołanymi przez pożary i burze we Włoszech

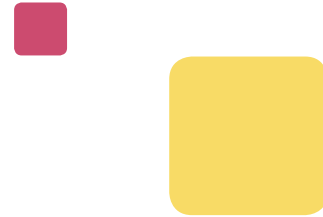
Ochrona zasobów leśnych w taki sposób, by mogły one stale zapewniać produkty zbywalne oraz dobra publiczne, jest od dawna priorytetem UE. Głównym zagrożeniem są tu szkody wywoływane przez burze lub powodzie w Europie Północnej i Zachodniej oraz przez pożary lasów w Europie Środkowej i w regionie Morza Śródziemnego. Obecne programy rozwoju obszarów wiejskich mają stanowić wsparcie dla ponad 120 tys. działań polegających na ochronie lub odbudowywaniu ponad 2 mln ha lasów zagrożonych zniszczeniem.

We Włoszech wiele lasów rodzimych stanowi nie tylko bogate źródło różnorodności biologicznej, ale także zapewnia cenną ochronę przed erozją delikatnych gleb. W Umbrii bardzo ważny obszar Natura 2000, który został zniszczony przez pożar, jest obecnie odbudowywany po uzyskaniu z PROW finansowania, które wykorzystano na usunięcie martwych i uszkodzonych drzew, ponowne obsadzenie terenu rodzimymi dębami (*Quercus cerris*, *Quercus pubescens*) i przekształcenie sztucznej plantacji sosen (*Pinus nigra*) w teren porośnięty mieszanym drzewostanem liściastym. Teren jest stromy i większość prac trzeba było wykonać ręcznie celem uniknięcia szkód w delikatnym siedlisku, ale dzięki wsparciu z PROW górska wspólnota zdołała odbudować ten obszar i zapewniła zatrudnienie lokalnej ludności. Granica odbudowanego terenu biegnie na zdjęciu po przekątnej od góry po lewej stronie na dół po prawej.



Społeczno-
-ekonomiczny
i kulturowy wymiar
dóbr publicznych
dostarczanych
w ramach rolnictwa
i rozwoju obszarów
wiejskich





Dobra publiczne odgrywają istotną rolę jako podstawowy składnik długoterminowego rozwoju obszarów wiejskich. Dotyczy to wzmacniania aktywów kulturowych, historycznych, ludzkich i środowiskowych oraz promowania ich roli we wspieraniu trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Dostarczanie dóbr publicznych na europejskich obszarach wiejskich może mieć istotny wpływ na stymulowanie rozwoju gospodarczego tych terenów. Ma to szczególne znaczenie w przypadku dóbr powiązanych z rolnictwem, takich jak żywotność obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywności i dobrostan zwierząt gospodarskich. Publiczne właściwości środowiskowe, takie jak niezwykły krajobraz naturalny, wysoka jakość powietrza i gleby czy różnorodność biologiczna specyficzna dla danego regionu mogą być również podstawą tradycyjnych produktów lokalnych oraz agroturystyki. Właściwości takie mogą mieć zasadnicze znaczenie dla przyciągania inwestycji i promowania działalności gospodarczej, co przynosi korzyści dla lokalnej gospodarki rolnej oraz jakości życia danej wspólnoty. Niektóre obszary wiejskie zależą gospodarczo – częściowo lub całkowicie – od swojego środowiska naturalnego i dostarczanie takich dóbr publicznych może być w znacznym stopniu uzależnione od zachowania tego środowiska poprzez odpowiednie praktyki rolnicze.

Programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) państw członkowskich UE oferują

wsparcie na rzecz promowania zrównoważonego rolnictwa, poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i wspierania dywersyfikacji działalności gospodarczej. Wiele z tych działań stanowi wsparcie dla rolniczych wspólnot i gospodarstw dzięki wzmacnianiu infrastruktury rolnej oraz rozwijaniu nowych usług i produktów opierających się na niepowtarzalnych zasobach naturalnych. Pomagając utrzymać masę krytyczną mieszkańców obszarów wiejskich, działania te przyczyniają się do dostarczania społeczno-ekonomicznego dobra publicznego w postaci żywotności obszarów wiejskich.

Żywotność obszarów wiejskich

Żywotność obszarów wiejskich to połączenie gospodarczych, społecznych i kulturowych wymiarów procesu rozwoju obszarów wiejskich. Opiera się zasadniczo na rolniczych, środowiskowych, kulturowych i historycznych zasobach danego obszaru wiejskiego. Rolnictwo ułatwia utrzymanie zatrudnienia na obszarach wiejskich i wraz z działaniami pomagającymi zachować i wzmocnić aktywa rolnicze i środowiskowe przynosi

dobrobyt społeczno-ekonomiczny danemu obszarowi wiejskiemu. Żywotność obszarów wiejskich jest zazwyczaj długotrwałym procesem, które łączy zwiększenie efektywności gospodarzej z poprawą produkcji rolnej, lokalnej infrastruktury społecznej i zwiększonym poczuciem lokalnej wspólnoty i dumy (tzn. tożsamości regionalnej i lokalnej).

Wyzwania społeczno-ekonomiczne

Przeprowadzone niedawno badania sugerują, że żywotność obszarów wiejskich ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania gospodarki wiejskiej i zachowania umiejętności i praktyk rolniczych. Przepływy migracyjne, które wystąpiły po rozszerzeniu UE w 2004 r., spowodowały gwałtowny wzrost liczby młodych ludzi z uboższych obszarów wiejskich Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności Polski, emigrujących do Europy Zachodniej, czego skutkiem jest zanik umiejętności.

Doprowadziło to do wyludnienia wielu obszarów wiejskich, które borykają się z problemem starzenia się społeczeństwa, a także zarzucaniem tradycyjnych



© NATIONAL FUND WICKEN FEN



Wicken Fen Dragonfly Centre, Zjednoczone Królestwo

Wicken Fen to jeden z najstarszych brytyjskich rezerwatów o międzynarodowym znaczeniu. Jest również jednym z najlepszych w Zjednoczonym Królestwie miejsc obserwowania ważek – na mokradłach odnotowano ostatnio występowanie 24 gatunków, w tym rzadkiego husarza władcy. Rezerwat, zlokalizowany w rolniczym regionie Cambridgeshire, jest główną atrakcją turystyczną, odwiedzaną rocznie przez 37 500 osób (przyczynia się do tego również popularność samego miasta). Choć populacja ważek zmniejsza się w skali całego kraju, tereny podmokłe Wicken Fen są dla nich znakomitym siedliskiem, umożliwiającym im przetrwanie w perspektywie długoterminowej. Wyginięcie ważek na tym terenie miałyby katastrofalne skutki dla innych gatunków.

Właścicielem rezerwatu jest National Trust, organizacja charytatywna zajmująca się ochroną, utrzymaniem i udostępnianiem zwiedzającym historycznych budynków, ogrodów, zabytków, lasów, rezerwatów przyrody i terenów rolniczych. W 2009 r. National Trust złożył wniosek o dotację z osi 3 brytyjskiego regionalnego PROW na potrzeby stworzenia nowego produktu turystycznego: Dragonfly Centre (Centrum Ważek). Przyznano dotację w wysokości 36 900 GBP (41 870 EUR) na wsparcie kosztów utworzenia Centrum, wyposażenia go w specjalistyczny sprzęt, w tym mikroskopy, telewizory i kolorowe wyświetlacze oraz budowy stawów dla ważek.

Centrum zostało otwarte w lipcu 2010 r. i cieszy się ogromną popularnością. Jest to jedyny ośrodek zajmujący się ważkami w Europie; wykorzystuje się go również do organizowania „ważkowego safari”, spacerów i wycieczek z przewodnikami,

a także ogólnych i specjalistycznych kursów przygotowywanych przez Dragonfly Partnership (Partnerstwo na rzecz Ważek). Szacuje się, że rocznie Centrum przyciągnie do 3 tys. dodatkowych gości i przyniesie rezerwatowi Wicked Fen ok. 24 000 GBP (27 245 EUR) dochodu.

Fiona Bryant, dyrektor ds. zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Agencji Rozwoju Regionalnego Wschodniej Anglii (East of England Development Agency), stwierdziła: *„Dragonfly Centre jest dobrym przykładem tego, jak można wykorzystać finansowanie ze środków PROW w celu prowadzenia działań opartych na aktywach środowiskowych terenu Wicked Fens oraz rozwijania regionu jako celu wycieczek charakteryzującego się wysoką jakością. Projekt ten spełni również cele PROW polegające na poprawie dostępu do obszarów wiejskich i podniesieniu świadomości w zakresie znaczenia różnorodności biologicznej”*.

Dragonfly Centre przyczynia się do długoterminowego zrównoważonego rozwoju oraz efektywności gospodarczej i społecznej Wicken Fen i okolicznych obszarów wiejskich. Przyciąga wielu odwiedzających, co poprawia sytuację lokalnych przedsiębiorstw; odgrywa ważną rolę w podnoszeniu poziomu różnorodności biologicznej i poprawianiu dostępu do obszarów wiejskich; natomiast w perspektywie długoterminowej jego racjonalne działania handlowe mogą się potencjalnie przyczynić do inwestycji lokalnych, a w związku z tym do stopniowej poprawy transportu lokalnego oraz infrastruktury społecznej i kulturalnej. Więcej informacji można znaleźć na stronie:

http://www.wicken.org.uk/visit_dragonflycentre.htm



Clare Farm Heritage Tours w regionie Burren, Irlandia

Region Burren w hrabstwie Clare w Irlandii to jeden z najbardziej unikalnych krajobrazów w Irlandii i w Europie, charakteryzujący się ogromnymi płytami wapienia ze żłobkami i żebrami krasowymi. Obszar ten cechują widowiskowe krajobrazy, starożytna historia, niezwykle cenne dziko żyjące gatunki oraz bogata kultura. Większość terenu Burren objęto specjalnym obszarem ochronnym (SOO) na podstawie unijnej dyrektywy siedliskowej, zaś część niezwykłego dziedzictwa środowiskowego, historycznego i kulturowego Burren znajduje się na terenie prywatnych gospodarstw, z ograniczonym dostępem dla zwiedzających i ścisłymi zasadami gospodarowania.

W 2009 r. część rolników z tego terenu podjęła decyzję o utworzeniu spółdzielni celem otwarcia tych miejsc dla zwiedzających. Rolnicy kontynuują tradycję rolnictwa, mającą ponad 6 tys. lat, na terenach, na których zidentyfikowano ponad 100 stanowisk archeologicznych i zabytków i gdzie większość krajobrazu przetrwała w stanie niezmienionym przez tysiąclecia.

Aby skorzystać z tego dziedzictwa, dziewięciu rolników z North Clare założyło spółdzielnię Clare Farm Heritage Tours. Jej cele są dwojakie: dywersyfikacja terenu gospodarstw oraz rozwój nowych ofert turystycznych, które mogą przyciągnąć zainteresowanie oraz przynieść długoterminowe korzyści lokalnej społeczności hrabstwa Clare. Dzięki wsparciu z osi 4 irlandzkiego PROW spółdzielnia rozpoczęła działalność w 2009 r.

„Dla osób dorastających na terenie Burren wiedza o jego starożytnej historii i stosowanych tutaj dawnych praktykach rolniczych była częścią codziennej edukacji od najmłodszych lat. Lubimy dzielić się tą wiedzą i jesteśmy otwarci i chętni, by nauczyć się nowych rzeczy od innych specjalistów zajmujących się terenem Burren. Każda wycieczka po gospodarstwie jest również dla nas nowym doświadczeniem, ponieważ staramy się, by była dla naszych gości

niezapomnianym wrażeniem”, mówi Frank O’Grady, jeden z rolników.

Spółdzielnia Clare Farm Heritage Tours jest członkiem Burren Ecotourism Network i zatrudnia okolicznych mieszkańców przy promocji dziedzictwa, archeologii i dawnych praktyk rolniczych, jednocześnie informując turystów na temat wrażliwego charakteru krajobrazu Burren i znaczenia jego zachowania. Wycieczki mają równocześnie charakter edukacyjny i rozrywkowy, a gości oprowadzają ludzie, których rodziny od pokoleń mieszały i pracowały w Burren. Projekt spółdzielni, której siedziba zlokalizowana jest zaledwie o pół godziny drogi od ruchliwego, międzynarodowego irlandzkiego portu lotniczego Shannon, ma pozytywny wpływ gospodarczy na okoliczne tereny, ponieważ przyciąga większą liczbę gości do hrabstwa Clare i zapewnia zatrudnienie miejscowym rolnikom. Jest to przykład tego, jak dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych przez rolnictwo może być podstawą szerszych możliwości rozwoju obszarów wiejskich. Pomaga również zbudować silniejsze poczucie przynależności we wspólnocie lokalnej.

Projekt był finalistą nagrody JFC Innovation Awards for Rural Business w 2010 r.

Więcej informacji można znaleźć na stronie: www.farmheritagetours.com



umiejętności, produktów i praktyk. Ponieważ rolnictwo zapewnia olbrzymi wkład w gospodarkę wiejską w wielu państwach członkowskich UE, zachowanie dziedzictwa rolnego i utrzymanie zatrudnienia pomaga utrzymać kapitał społeczny. Polityka rozwoju obszarów wiejskich odgrywa zatem zasadniczą rolę w podtrzymywaniu tych umiejętności i przyciąganiu ludzi do powrotu na obszary wiejskie i osiedlania się na nich. Jest motorem zachęcania do rozwoju przedsiębiorczości i ulepszania infrastruktury społecznej i kulturalnej. Obecnie oczekuje się, że obszary wiejskie nie będą już koncentrować się wyłącznie na

jednym rodzaju aktywności gospodarczej – rolnictwie. Oparcie się na lokalnych dobrach publicznych może stanowić racjonalną alternatywę dla rolnictwa.

Dostarczanie dóbr publicznych, w szczególności środowiskowych dóbr publicznych, może mieć znaczący wpływ na rozwój usług turystycznych i żywotność obszarów wiejskich, zwłaszcza na obszarach, na których jednocześnie występuje kilka wyzwań wymienionych wyżej.

Tendencja do podejmowania przez młode rodziny i starszych ludzi decyzji o wyprowadzce z miasta i przeniesieniu się

na cichsze obszary wiejskie, zaobserwowana ostatnio w niektórych państwach członkowskich, dowodzi, że istnienie dobrze funkcjonującej bazy infrastrukturalnej, takiej jak szkoły, świadczenia zdrowotne, połączenia transportowe, sieć telekomunikacyjna i technologie informacyjno-komunikacyjne, jest podstawowym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzce na wieś. Obszar wiejski, w którym prowadzi się prace nad rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej, w szczególności opartej na walorach środowiska naturalnego, ma znaczny potencjał przyciągania młodych ludzi, którzy się na nim osiedlą.



Wyzwania dla WPR po 2013 r.

Wkład krajowych sieci obszarów wiejskich w debatę na temat WPR po 2013 r., zebrany przez Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD), pokazał znaczną liczbę kwestii istotnych dla obszarów wiejskich. Jedną z nich jest skala dóbr i usług publicznych oraz wymagana reakcja strategiczna i środki finansowe. Większość wyzwań, z którymi muszą się mierzyć obszary wiejskie, jest związana z gospodarczymi, jak również ze społecznymi celami polityki rozwoju obszarów wiejskich, takimi jak: starzenie

się społeczeństwa, emigracja ludności z obszarów wiejskich, dywersyfikacja aktywności gospodarczej, zachowanie różnorodności biologicznej i obszarów wiejskich oraz przystosowanie się do zmiany klimatu przy zachowaniu i wspieraniu żywotności obszarów wiejskich.

Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich jest ściśle związane z istnieniem i umiejętnym wykorzystywaniem lokalnych aktywów środowiskowych oraz dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo w celu podtrzymania zrównoważonej populacji na obszarach

wiejskich i zachęcania do dywersyfikacji działalności gospodarczej. Obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich UE jest powiązana z licznymi narzędziami, które mają zachęcać do takiej działalności; jej pozytywne skutki są widoczne w przedstawionych w niniejszej publikacji studiach przypadku. Wiele zainteresowanych stron jest zdania, że zasadnicze znaczenie ma kontynuowanie przez przyszłą WPR wysiłków mających na celu umożliwienie skutecznego wykorzystywania przez wspólnoty obszarów wiejskich takich dóbr publicznych w perspektywie społeczno-ekonomicznej.

Gmina Busko Zdrój, Polska

Busko Zdrój znajduje się w Polsce, w południowej części województwa świętokrzyskiego, 80 km na północ od Krakowa. W gminie tej zlokalizowane jest jedno z najlepszych polskich uzdrowisk. Sławę zawdzięcza źródłom siarczkowym, niepowtarzalnej lokalizacji w pobliżu Gór Świętokrzyskich w szerokim, malowniczym regionie Ponidzia (rzeka Nida) oraz łagodnemu klimatowi. Jest główną atrakcją turystyczną dla tych, którzy chcą poprawić stan swojego zdrowia w jednym z lokalnych dziewięciu sanatoriów.

Inne atrakcje turystyczne obejmują obszary Natura 2000 znajdujące się na terenie gminy, rezerwy przyrody, parki narodowe, ośrodki wypoczynkowe, baseny, ostoje dzikich zwierząt i rezerwy drzewostanowe, jak również wiele atrakcji historycznych i wydarzeń kulturalnych organizowanych celem przyciągnięcia zwiedzających. Są to między innymi: Dni Buska Zdroju, Ogólnopolski Przegląd Fotograficzny „Ponidzie”, Jarmark Floriański, Międzynarodowy Festiwal Muzyczny, Międzynarodowe Buskie Spotkania z Folklorem i koncerty „Lato z Chopinem”.


Radzanów, niewielka wieś zlokalizowana 3 km na południe od Buska, jest znany z dwóch stawów – rekreacyjnego i rybnego – o powierzchni wynoszącej w sumie 23 ha. W „Strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim na lata 2006–2014” zwrócono uwagę na gospodarczy potencjał stawów w Radzanowie i jednym z priorytetów uczyniono zwiększenie atrakcyjności i poprawienie stanu tych

aktywów środowiskowych. Miejscowa strategia rozwoju Lokalnej Grupy Działania „Słoneczny Lider” dodatkowo podkreśla wyjątkowe znaczenie tych stawów dla agroturystyki.

W 2009 r. gmina Busko Zdrój złożyła wniosek o dotację z osi 3 polskiego PROW celem ulepszenia stanu terenu wokół stawów w Radzanowie i rozwoju tego terenu, aby można było poprawić ich poziom i zwiększyć wartość dla turystyki.

Dotacja w wysokości 500 000 PLN (128 125 EUR) została wykorzystana na poprawę stanu i powiększenie powierzchni plaż, budowę boisk do piłki ręcznej, renowację istniejących pomostów, stworzenie placów zabaw i pól piknikowych oraz postawienie ogrodzenia. Nowe obiekty użyteczności publicznej, które otwarto latem 2010 r., okazały się już bardzo popularne wśród turystów i mieszkańców okolicy i są cennym dodatkiem do istniejącej infrastruktury turystycznej wsi. Przyczyniły się one również do poprawienia wartości turystycznej Buska Zdroju i Radzanowa. Można wykazać, że tego rodzaju zwiększenie atrakcyjności turystyki poprzez dobra publiczne stanowiło wsparcie dla lokalnych przedsiębiorców, a ze względu na bliskość Buska Radzanów jest na dobrej drodze do stworzenia własnej infrastruktury turystycznej.

Więcej informacji można znaleźć na stronie: www.busko.pl



Publiczna strategia
polityczna na rzecz
dóbr publicznych –
analiza Europejskiej
Sieci na rzecz Rozwoju
Obszarów Wiejskich



Środki zawarte w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW) przyczyniają się do dostarczania dóbr publicznych. Koncentrują się one szczególnie na środowiskowych dobrach publicznych. Środki, które mają wyraźne cele w tym obszarze, stanowią większą część budżetu rozwoju obszarów wiejskich, istnieje jednakże ciągle niewykorzystany potencjał.

W październiku 2008 r. Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich utworzyła specjalną tematyczną grupę roboczą ds. dóbr publicznych (TGR 3), która miała przeanalizować rolę

i potencjał polityki rozwoju obszarów wiejskich w dostarczaniu dóbr publicznych związanych z rolnictwem. Grupa przyjrzała się w szczególności środowiskowym dobrom publicznym i żywotności obszarów wiejskich, które uznano za

główne dobra publiczne objęte PROW (zob. rys. 6).

Niedostateczna podaż dóbr publicznych

Przedstawiając wyniki swojej pracy, grupa ekspertów podkreśliła potrzebę podjęcia działań w ramach polityki celem zapewnienia dostarczania dóbr publicznych zgodnie z potrzebami społecznymi. Szczególne braki w podaży stwierdzono w odniesieniu do środowiskowych dóbr publicznych. Sytuację taką przypisuje się niewystarczającym zachętom dla rolników na dostarczanie tych dóbr publicznych. Dlatego też istnieje potrzeba wprowadzenia ukierunkowanych środków polityki, które mają zachęcić rolników do angażowania się w zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i zachowania cennych środowiskowo siedlisk i obszarów wiejskich.

Grupa podkreśla ogromny potencjał rolnictwa, jeśli chodzi o dostarczanie dóbr publicznych. W tym względzie szczególną uwagę należy poświęcić tworzeniu zrównoważonych praktyk rolniczych i zapewnianiu ciągłości gospodarowania gruntami na obszarach obciążonych

Rysunek 6 – Wybór dóbr publicznych według tematycznej grupy roboczej nr 3

Przykłady dóbr publicznych

- | | |
|----|--|
| 1 | Krajobrazy rolnicze |
| 2 | Różnorodność biologiczna terenów uprawnych |
| 3 | Jakość wody |
| 4 | Dostępność wody |
| 5 | Funkcjonalność gleby |
| 6 | Stabilność klimatu – składowanie dwutlenku węgla |
| 7 | Stabilność klimatu – emisja gazów cieplarnianych |
| 8 | Jakość powietrza |
| 9 | Odporność na powodzie i pożary |
| 10 | Żywotność obszarów wiejskich |

Źródło: Tematyczna grupa robocza ENRD nr 3 „Dobra publiczne i interwencja publiczna”.

ryzykiem marginalizacji i zaniechania uprawy gruntów. Zdaniem grupy przeciwdziałanie tym zagrożeniom musi być głównym celem środków polityki, które mają zapewnić dostarczanie dóbr publicznych zgodnie z popytem społecznym.

Potencjał polityki rozwoju obszarów wiejskich

Na podstawie przeglądu 88 krajowych i regionalnych PROW grupa ustaliła, że z 38 środków objętych współfinansowaniem z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) 31 środków miało wzmacniać żywotność obszarów wiejskich, 30 miało przynosić korzyści krajobrazom rolniczym, zaś 29 przyczyniać się do różnorodności biologicznej terenów uprawnych. Wiele z tych środków ma potencjał dostarczania w szczególności środowiskowych dóbr publicznych.

Środki EFRROW z potencjałem dostarczania dóbr publicznych podzielono na trzy ogólne kategorie:

- **płatności na obszar** mające zachęcać rolników do realizowania korzystnych praktyk gospodarowania gruntami (np. środki rolno-środowiskowe, środki związane z naturalnymi utrudnieniami) lub ułatwić wdrażanie obowiązkowych środków Natura 2000 dzięki zapewnieniu rekompensat za nierówności gospodarcze związane z danym obszarem;
- **pomoc na inwestycje** stanowiącą wsparcie w odniesieniu do kosztów fizycznych inwestycji kapitałowych (np. środki na modernizację gospodarstwa i rozwój infrastruktury) oraz dotacje na finansowanie innych działań na obszarach wiejskich, takich jak dywersyfikacja gospodarstw lub działalność turystyczna;
- **środki zapewniające doradztwo, szkolenia i budowę potencjału** celem poprawienia jakości kapitału ludzkiego.

Ukierunkowanie na zrównoważone gospodarowanie gruntami

Najbardziej znacząca część wszystkich planowanych wydatków we wszystkich PROW odnosi się do środków dotyczących gospodarowania gruntami w ramach konkretnych obszarów. Środki te koncentrują się zazwyczaj na zachowaniu zrównoważonych praktyk gospodarowania gruntami, które są szczególnie korzystne dla różnorodności biologicznej i krajobrazów rolniczych; część z nich skupia się również na kwestiach jakości wody, funkcjonalności gleby i składowania dwutlenku węgla.

Grupa robocza podsumowuje, że chociaż środki te dotyczą ryzyka zaniechania uprawy gruntów i mają zachęcać do zrównoważonych praktyk, możliwe jest również wykorzystanie całego szeregu





© T. HUDSON

bardziej skoncentrowanych i ukierunkowanych opcji w celu wzmocnienia i odbudowy zniszczonych terenów lub skupienia się na potrzebach konkretnych gatunków i siedlisk oraz zajęcia się nimi na poszczególnych obszarach.

Promowanie synergii

Istnieje również szereg środków zapewniających wsparcie dla inwestycji w infrastrukturę, które mogą poprawić stan wielu środowiskowych i społecznych dóbr publicznych. Chociaż podstawowy cel części tych środków ma przede wszystkim charakter gospodarczy (poprawa konkurencyjności sektora rolnego), to zapewniają one również korzyści dla środowiska naturalnego, w szczególności w odniesieniu do takich dziedzin, jak jakość wody, funkcjonalność gleby, dostępność wody i redukcja emisji gazów cieplarnianych. Grupa robocza jest jednak zdania, że w tym zakresie więcej

uwagi należy poświęcić poprawie projektów i ukierunkowaniu celów.

Wsparcie dla inwestycji kapitałowych może również przyczynić się do żywotności obszarów wiejskich poprzez udzielanie pomocy na utrzymanie efektywności gospodarczej gospodarstw lub zapewnienie możliwości dywersyfikacji, tworząc tym samym nowe możliwości ekonomiczne na obszarach wiejskich.

Obawy budzi jednak fakt, że środki ukierunkowane na cele gospodarcze, środowiskowe i społeczne nie zawsze wzajemnie się wzmocniają. Inwestycje kapitałowe mające na celu wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa mogą być sprzeczne z priorytetami środowiskowymi; znaleziono również przykłady sprzecznych skutków, w szczególności w odniesieniu do różnorodności biologicznej i krajobrazu. Pokazuje to konieczność osiągnięcia odpowiedniej

równowagi między różnymi celami środków rozwoju obszarów wiejskich oraz potrzebę zastosowania odpowiednich i skutecznie wdrażanych zabezpieczeń.

Budowa wiedzy i potencjału

Wiedza to ważny czynnik wpływający na zachowanie, a grupa robocza ustaliła, że doradztwo, działania informacyjne i szkolenia mają duże znaczenie przy zachęcaniu rolników do stosowania zrównoważonych praktyk rolniczych. Wydatki na środki mające wzmocnić kapitał ludzki i transfer wiedzy są nadal ograniczone w ramach wszystkich PROW. W związku z tym grupa robocza podkreśla znaczenie zwiększania środków budżetowych przydzielanych na ten cel. Szczególną uwagę należy poświęcić działaniom, które wspierają przekazywanie informacji na temat związków pomiędzy praktykami gospodarowania gruntami a środowiskiem oraz

na temat skutecznych metod zwiększania pozytywnego wkładu rolnictwa w środowisko naturalne.

Korzyści dodatkowe

Grupa robocza omówiła również znaczenie korzyści dodatkowych związanych ze środkami rozwoju obszarów wiejskich koncentrującymi się na wynikach środowiskowych. Środki takie mogą mieć bezpośrednie skutki społeczno-ekonomiczne dzięki stymulowaniu zatrudnienia, turystyki i wytwarzania produktów lokalnych oraz poprzez zwiększanie potencjału wśród rolników i innych podmiotów lokalnych. To z kolei pomaga wspierać żywotność obszarów wiejskich.

Ukierunkowanie działań niezbędne dla zapewnienia trwałych wyników

Biorąc pod uwagę, że w okresie programowania 2007–2013 na rozwój obszarów wiejskich przydzielono 153 mld EUR (łącznie z krajowym współfinansowaniem), jasne jest, iż projektowanie, ukierunkowanie i realizacja tych programów stanowi istotny środek wspierający utrzymanie lub poprawę wielu środowiskowych i społecznych dóbr publicznych.

Obecny zestaw środków PROW przyczyniających się do dostarczania środowiskowych dóbr publicznych oraz zapewnienia żywotności obszarów

wiejskich obejmuje środki ukierunkowane na konkretne cele, takie jak programy rolno-środowiskowe, a także środki obejmujące szerszy zakres celów, na przykład produkcja rolna częściowo na własne potrzeby czy modernizacja gospodarstw. Grupa robocza podsumowuje, że osiągnięcie satysfakcjonujących wyników i efektywne wykorzystanie zasobów wymaga podjęcia szczególnych wysiłków dla ulepszenia ukierunkowania środków, z uwzględnieniem możliwych synergii pomiędzy środkami. Konieczne jest precyzyjne określenie celów oraz dołożenie starań, by ukierunkować zastosowanie tych środków na konkretne wyniki dostarczania dóbr publicznych, tak aby można było osiągnąć dodatkowe korzyści.



Opinia przewodniczącego

Tematycznej grupie roboczej nr 3 przewodniczy Martin Scheele, dyrektor Działu H1 (Środowisko, Zasoby Genetyczne i Europejskie Partnerstwo na rzecz Innowacji) w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Komisji Europejskiej. Oto jego uwagi na

temat prac grupy:

Wnioski przedstawione przez grupę roboczą sugerują, że dostarczanie dóbr publicznych wymaga środków polityki, ponieważ popyt nie pojawi się w tym obszarze wyłącznie wskutek procesów rynkowych. Czy nie skazuje to europejskiego rolnictwa na permanentny stan zależności od funduszy publicznych zamiast położenia nacisku na konkurencyjność rynkową?

Rolnictwo w UE musi oczywiście reagować na sygnały z rynku. Jednak jeśli pozostawimy wszystko sygnałom rynkowym, uzyskamy bardzo poważną sytuację: intensywny rozwój w niektórych miejscach, a marginalizację i zaniechanie uprawy gruntów w innych; zasadniczo społeczeństwo nie byłoby z tego zadowolone.

Innymi słowy, sektor gospodarstw rolnych ciągle dostarczałby dobra prywatne na rynek, ale dostarczanie dóbr publicznych (np. pomoc dla obszarów wiejskich) drastycznie by zmalało. Nie jest to nic dziwnego – jeśli nie płaci się za dobra publiczne, nie będą one dostarczane! Spójrzmy jednak na tę kwestię w bardziej pozytywny sposób. Wiele dóbr publicznych można dostarczać poprzez środki polityki. Trzeba oczywiście odpowiednio przygotować program!

Jeśli takie ciągłe interwencje mają stać się częścią polityki rolnej UE, czy Pana zdaniem będzie to możliwe do zaakceptowania dla unijnych podatników, którzy już teraz ponoszą skutki kryzysu gospodarczego?

Większość ludzi rozumie, że nie ma nic za darmo. Musimy więc po prostu wyjaśnić, jak ta zasada przekłada się na tę konkretną sytuację. Będziemy dalej płacić za dobra prywatne wytwarzane przez rolników, takie jak żywność czy surowce, pieniędzmi wyciąganymi z portfeli w supermarketach. Ale za dobra publiczne, takie jak dobre zarządzanie zasobami naturalnymi czy ochrona obszarów wiejskich, różnorodności biologicznej i siedlisk, także trzeba płacić, stosując mechanizmy polityczne. Bez odpowiednio finansowanej strategii takie dobra publiczne po prostu nie będą dostarczane! Oczywiście strategia taka musi zapewniać najlepszy stosunek wartości do ceny.

Jakie wnioski o przyszłości rolnictwa unijnego wyciąga Pan z udziału w pracach tematycznej grupy roboczej nr 3?

Moim zdaniem sektor gospodarstw rolnych UE ma obecnie potencjał, aby utrzymać się na rynku jako dostawca żywności i innych dóbr publicznych, dbając jednocześnie o obszary wiejskie, gospodarujący zasobami naturalnymi, a w wielu przypadkach odgrywający znaczną rolę w społecznościach wiejskich. Jeśli chcemy, by wykorzystał ten potencjał – w szczególności w odniesieniu do dóbr publicznych, których społeczeństwo potrzebuje – konieczna jest silna i dobrze przygotowana strategia.



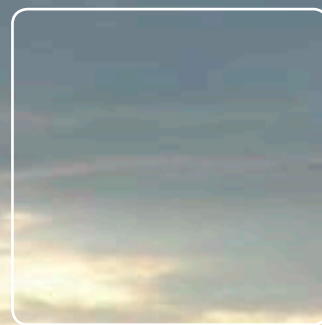
Tematyczna grupa robocza ds. dóbr publicznych

Tematyczna grupa robocza ds. dóbr publicznych (TWG3) to jedna z czterech tematycznych grup roboczych utworzonych w ramach ENRD. Składa się z 12 członków, którzy są ekspertami z całej UE i reprezentują ministerstwa w rządach krajowych, uniwersytety i ośrodki badawcze, organizacje pozarządowe i grupy zainteresowanych stron, a także samą Komisję Europejską. Prace TWG3 rozpoczęły się w kwietniu 2009 r. i zakończyły się seminarium powiązaniem z publikacją raportu o dobrach publicznych w rolnictwie w dniu 10 grudnia 2010 r.

Więcej informacji można znaleźć pod adresem:

http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/pl/twg3_home_pl.cfm

© ENRD CONTACT POINT



Rozwój estońskich siedlisk półnaturalnych jako dóbr publicznych

Pille Koorberg, kierownik biura ds. monitoringu rolno-środowiskowego w estońskim Ośrodku Badań Rolniczych, przez ostatnie 10 lat pracowała jako niezależny doradca ds. rozwoju obszarów wiejskich. Jest członkiem kilku grup roboczych, w tym tematycznej grupy roboczej ENRD „Dobra publiczne i interwencja publiczna” (TGR 3).

Ocena środków rolno-środowiskowych należy do podstawowych obowiązków Pille Koorberg w estońskim Ośrodku Badań Rolniczych. Zapewnia ona dane pracownikom ministerstwa rolnictwa i innych ministerstw rządowych na temat wpływu środków polityki na środowisko obszarów wiejskich w Estonii. Jej biuro odpowiada również za koordynację oceny wszystkich środków osi 2 estońskiego programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) skupiających się na ochronie środowiska i gospodarowaniu gruntami (np. program rolno-środowiskowy, wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000 itp.).

Praca Pille Koorberg polega głównie na opracowywaniu wskaźnika rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej dla Estonii. Pojęcie to otwiera nowe możliwości identyfikowania i zabezpieczania cennych obszarów i tradycyjnej działalności rolniczej w Estonii. Występują jednak problemy, którymi należy się zająć, tj. problemy związane z rzeczywistą strukturą użytkowania gruntów lub z unijną siecią obszarów objętych ochroną przyrody Natura 2000.

Podczas dyskusji w ramach TGR 3 na temat dóbr publicznych Pille Koorberg starała się podkreślić najbardziej znaczące dobra publiczne Estonii dostarczane

za pośrednictwem rolnictwa, takie jak siedliska półnaturalne (zalesione łąki i pastwiska, formacje roślinne *alvar*, łąki przybrzeżne, łąki aluwialne (zalewowe) itp.). Jej celem było wykazanie, w jaki sposób takie dobra publiczne są obecnie wspierane dzięki polityce rozwoju obszarów wiejskich UE z perspektywy mniejszego państwa członkowskiego, jakim jest Estonia.

Struktura użytkowania gruntów

Według Pille Koorberg, aby zrozumieć dzisiejsze rolnictwo w Estonii, należy spojrzeć na rolnictwo i strukturę użytkowania gruntów z perspektywy ogólnej – użytki rolne stanowią mniej niż 20% całkowitej powierzchni Estonii (połowę terytorium zajmują lasy, prawie jedną czwartą – bagna) i są stosunkowo nierównomiernie rozłożone. Ponadto rolnictwo nie jest główną działalnością dla większości mieszkańców wsi. Od zawsze zajmowali się oni zarówno rolnictwem, jak i leśnictwem. Jak mówi Koorberg: *„pola i praktyki rolnicze w środku lasu» mają zupełnie odmienne funkcje i wymagają innego podejścia”*.

Pille Koorberg uważa, że biorąc pod uwagę obecną sytuację w rolnictwie, zrównoważone dostarczanie dóbr publicznych nie jest zapewnione. Twierdzi ona na przykład, że zamiast tworzenia

pastwisk lub produkowania zielonki na pasze w ramach normalnej praktyki gospodarowania, *„trawę po prostu się kosi i zostawia na polu bez podejmowania próby powiązania tej czynności z ogólną koncepcją rolnictwa!”*

Pille Koorberg uważa, że chociaż w ostatnich latach sytuacja w zakresie użytkowania gruntów uległa znacznej poprawie, głównie dzięki kilku systemom wsparcia, w dalszym ciągu istnieje niebezpieczeństwo zaniechania uprawy gruntów, które stanie się bardziej realne po wdrożeniu zmian do WPR.

Dotyczy to w szczególności tych obszarów, które obecnie są uprawiane wyłącznie ze względu na system wsparcia, jak np. siedliska półnaturalne, gdzie produkcja nigdy nie będzie konkurencyjna, jeżeli będzie podlegała tylko mechanizmom rynkowym. Nie mniej zagrożone są również obszary, które są uprawiane w celu kwalifikowania się do systemu jednolitej płatności obszarowej, a nie na potrzeby produkcji. Koorberg ostrzega, że *„zmniejszające się poziomy wsparcia i coraz mniejsza żywotność obszarów wiejskich (np. brak inwestycji na tych obszarach) sprawią, że obszary te będą w dużym stopniu narażone na porzucenie”*. Dodaje, że *„najważniejsze jest wsparcie utrzymania i rozwoju infrastruktury (zwłaszcza na obszarach peryferyjnych)”*.



© IIRI SELGE

Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej w Estonii

Pille Koorberg twierdzi, że rozwój koncepcji rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej jest nadal „problematyczny” w niektórych przypadkach ze względu na brak źródeł danych dobrej jakości, oraz wyjaśnia, że rzeczywista struktura użytkowania gruntów jest dobrze znana wyłącznie w odniesieniu do obszarów zarejestrowanych w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) oraz w systemie wsparcia rolnictwa (ZSZIK). Nie wszystkie obszary rolne w Estonii są jednak uważane za powierzchnię użytków rolnych i odzwierciedlone w systemach ZSZIK i LPIS.

Na przykład w latach 2004–2005 stosunkowo znaczna część zalesionych pastwisk i zalesionych łąk, w szczególności w Estonii Zachodniej, była wyłączona z otrzymywania płatności obszarowych WPR, ponieważ tereny te nie spełniały wymogów SAPS dotyczących normalnych obszarów produkcyjnych (np. ze względu na występowanie ponad 50 drzew i krzewów na hektar). Jak dodaje Koorberg: „doprowadziło to do wyłączenia tych obszarów ze wsparcia i systemów rejestracji gruntów, ale nie od razu zostały one wycofane z rzeczywistego użytkowania przez rolników”.

Rolnicy estońscy są czasami „zdezorientowani” przepisami UE, na mocy których wyłączane są obszary bezpośrednio

związane z dostarczaniem wielu dóbr publicznych. Jak wyjaśnia Pille Koorberg: „rolnictwo tradycyjne nie jest wystarczająco doceniane w różnych rodzajach polityki – różnorodne gatunkowo zalesione łąki historycznie nie były uprawiane ze względów ochrony przyrody, ale stanowią one produkt uboczny tradycyjnych systemów rolnych”.

Inne wyzwania

Chociaż siedliska półnaturalne są najbardziej wyraźnym elementem koncepcji rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, w dalszym ciągu istnieją znaczne braki pod względem poziomów wsparcia dla tych obszarów udzielanego za pośrednictwem instrumentów na poziomie UE i państw członkowskich. Pille Koorberg zauważa, że coraz więcej obszarów rolnych jest uprawianych w minimalnym stopniu (coraz mniej wypasania itp.) ze względu na niewystarczającą liczbę osób mieszkających na obszarach wiejskich. Jak sugeruje Koorberg, należy dołożyć więcej starań, aby zachęcić ludzi do powracania na obszary wiejskie poprzez udzielanie im wsparcia w codziennym życiu (poprzez infrastrukturę, szkoły, sklepy itp.).

Kolejnym wyzwaniem jest fakt, że tylko siedliska półnaturalne na obszarach Natura 2000 są uznawane za obszary o wysokiej wartości przyrodniczej objęte wsparciem w ramach obowiązującego estońskiego PROW. Wiele źródeł danych wskazuje jednak, że w Estonii

jest ponad 100 tys. ha siedlisk półnaturalnych, w tym obszary wymagające odtworzenia. Spośród nich zaledwie 73 tys. ha obejmuje sieć Natura 2000, a w 2010 r. wsparcie na utrzymanie w ramach PROW dotyczyło zaledwie 23,5 tys. ha.

Sieć Natura 2000 jest priorytetem. Istnieją jednak inne istotne obszary o wysokiej wartości przyrodniczej (np. pozostałe siedliska półnaturalne), zaś szczególnie istotne są mozaikowe krajobrazy rolnicze z małymi polami, obfitujące w elementy krajobrazowe. „Ważne jest również wspieranie rolników poza siecią Natura 2000, aby zachęcić ich do tworzenia i utrzymywania zróżnicowanych krajobrazów rolniczych w sposób przyjazny dla środowiska”.

Według Pille Koorberg potrzebne są również dalsze działania, zwłaszcza w zakresie komunikacji, aby zmienić społeczne postrzeganie gospodarowania gruntami w Estonii: „ze względu na naszą historię i niekorzystne lub negatywne postrzeganie rolnictwa obszary wiejskie nie są wystarczająco atrakcyjne dla młodych ludzi... Tożsamość rolników jest w dalszym ciągu silnie związana z wytwarzaniem produktu, a nie sprzedawaniem usług lub wizerunku”. Sugeruje ona, że poza konkurencją na rynku żywności Estonia powinna zacząć reklamować swoje produkty i wartości turystyczne obszarów wiejskich na podstawie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo, takich jak duża różnorodność gatunkowa łąk i cenne krajobrazy.

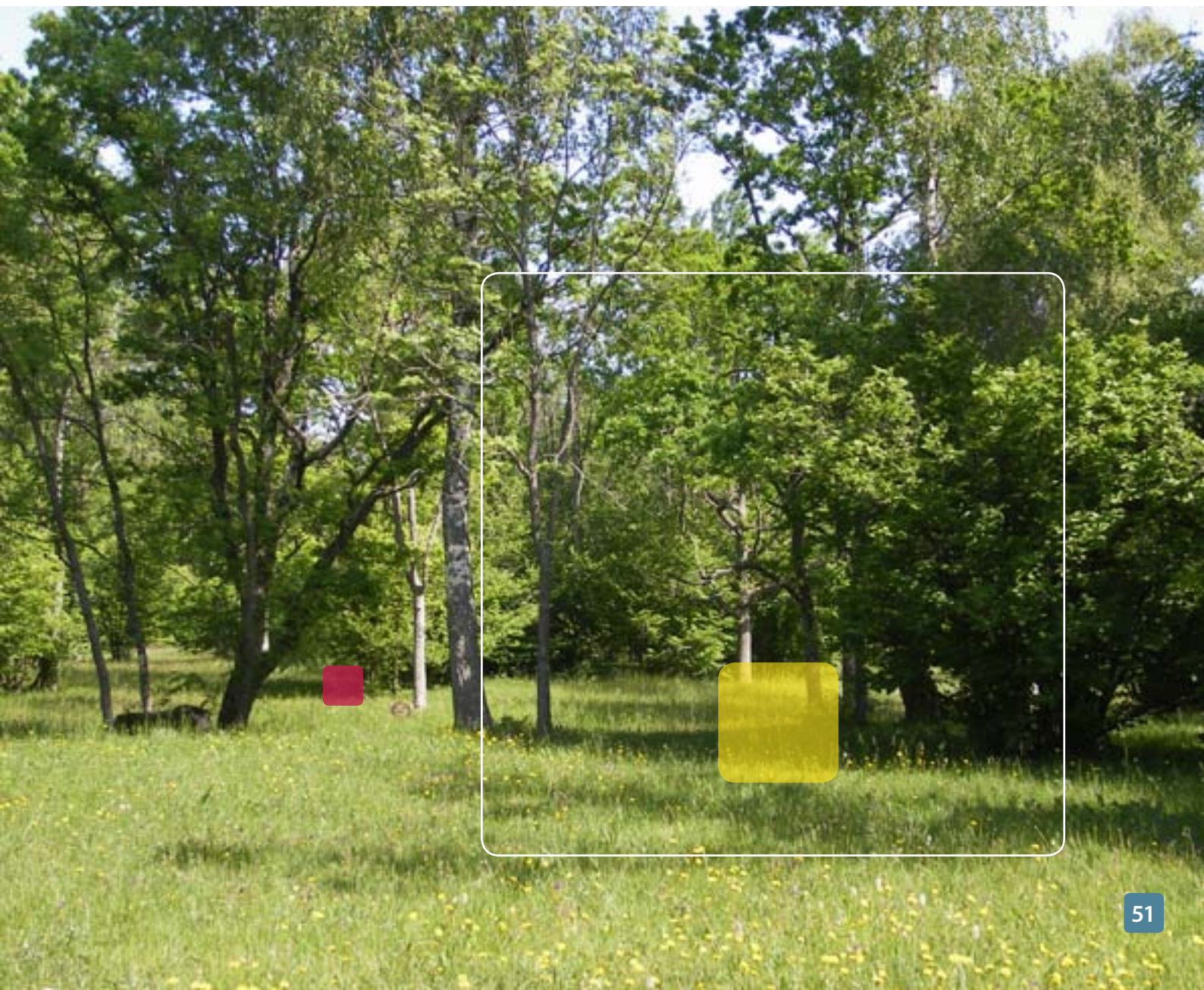
Estonia powinna zacząć reklamować swoje dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo, takie jak duża różnorodność gatunkowa łąk i cenne krajobrazy.

Pille Koorberg, estoński Ośrodek Badań Rolniczych

Użyteczne linki

Estońskie Ministerstwo Rolnictwa <http://www.agri.ee/?lang=en>

Tematyczna grupa robocza ENRD nr 3 „Dobra publiczne i interwencja publiczna”
http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/pl/twg3_home_pl.cfm



Promowanie jakości życia na obszarach wiejskich w Grecji





Fotini Epiphaniou jest radną w peryferyjnej gminie w Grecji. Jej zaangażowanie, zapał i wytrwałość przyczyniły się do przywrócenia dobrobytu i dziedzictwa kulturowego, jak również do poprawy jakości życia na obszarze, który ucierpiał na skutek poważnych zniszczeń spowodowanych katastrofami naturalnymi. Fotini Epiphaniou wspiera inicjatywy promujące żywotność obszarów wiejskich w Grecji, w tym innowacyjny system składowania i przetwarzania odpadów na obszarach wiejskich, muzeum wsi, centrum kulturalne i teatr, wydarzenia kulturalne i seminaria, a także projekty agroturystyczne.

Kontekst

Częstym wyzwaniem na peryferyjnych obszarach wiejskich jest wprowadzenie modernizacji i innowacji we wdrażaniu środków rozwoju obszarów wiejskich w celu dostarczania dóbr publicznych, takich jak aspekty dziedzictwa kulturowego krajobrazów, jakość wody i inne inwestycje niezwiązane z rolnictwem, które zwiększają żywotność obszarów wiejskich.

Mała gmina Argalasti położona na górze Pelion (górze ta według mitologii greckiej była domem centaurów i sąsiadowała ze słynnym portem, z którego Jazon i jego Argonauci rozpoczęli swoją wyprawę po złote runo) jest przykładem tego, w jaki sposób można osiągnąć rewitalizację i innowacyjność w dostarczaniu dóbr publicznych dzięki wytrwałości w identyfikowaniu i ustalaniu priorytetów potrzeb w zakresie rozwoju obszarów

wiejskich oraz poszukiwaniu możliwości finansowania.

W latach 2006–2007 gmina Argalasti ucierpiała na skutek powodzi i pożarów lasów, które przyniosły ogromne szkody w wiosce rybackiej i doprowadziły do całkowitego zniszczenia wielkich połaci pól. Poza tymi nieoczekiwanymi zdarzeniami zaniedbanie tradycyjnego dziedzictwa i infrastruktury usług w połączeniu z dość tradycyjnym podejściem do innowacji pogłębiły spadek żywotności tego obszaru wiejskiego.

Osiągnięcia

W okresie, który nastąpił po tych katastrofach, wdrożono na tym obszarze projekty rozwoju obszarów wiejskich o wartości około 5 mln EUR, które nadzorowała i koordynowała radna gminy, Fotini Epiphaniou. Interwencje koncentrowały się na poprawie jakości życia lokalnych

mieszkańców i lepszej promocji obszaru jako atrakcji turystycznej.

Do innowacji wprowadzonych na tym obszarze należy zaprojektowanie i utworzenie nowej biblioteki cyfrowej skierowanej głównie do młodej populacji obszaru. Celem było wykorzystanie finansowania przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich do wprowadzenia nowego sposobu wsparcia badań i nauki w lokalnych szkołach, a jednocześnie udostępnienie biblioteki ogółowi społeczeństwa, w szczególności turystom w miesiącach letnich. Według Epiphaniou „szczególną uwagę zwrócono nie tylko na zakres i zawartość biblioteki cyfrowej, ale również na jej lokalizację fizyczną” – w odnowionym, atrakcyjnym budynku w centrum wsi – oraz jego promocję za pomocą strony internetowej, przewodnika turystycznego oraz oznakowania na drogach. Dążono również do synergii z doświadczonymi instytucjami,



tj. biblioteką cyfrową w Wolos – stolicy regionu, która udzieliła pomocy technicznej poprzez badania i instalację sprzętu. Biblioteka cyfrowa uzupełniła i udoskonaliła świadczenie usług edukacyjnych i turystycznych, generując korzyści społeczne dla obszaru i przyczyniając się do jego żywotności.

Środowiskowe dobra publiczne zapewniono również dzięki utworzeniu systemu składowania odpadów, który obejmuje obszar południowego Pelionu, wykraczając poza granice gminy. Mimo że jednostka składowania odpadów zaczęła funkcjonować dopiero niedawno, wytwarzany biogaz będzie gromadzony i wykorzystywany w przyszłości. Przykładem kolejnych innowacji w regionie związanych z produkcją energii odnawialnej jest projekt budowy turbin wiatrowych generujących energię. Zbudują je przedsiębiorstwa prywatne, które przyniosą gminie energię lub dochód o wartości od 100 tys. do 200 tys. EUR. Fotini Epiphaniou

twierdzi, że „umożliwi to gminie pokrycie znacznej części kosztów zużycia energii”, przy jednoczesnym „zagwarantowaniu niższych poziomów zanieczyszczeń”.

Kolejny przykład dostarczania środowiskowych dóbr publicznych wiąże się z ilością wody. Problem, z którym nieustannie borykano się w przeszłości, mianowicie niedobór wody (szczególnie dotkliwy w miesiącach letnich), rozwiązano dzięki budowie nowych zbiorników wodnych, wywierceni studni oraz zastąpieniu rur wodociągowych nowymi. W rezultacie zarówno miejscowa populacja, jak i turyści korzystają obecnie ze stałego i udoskonalonego zaopatrzenia w wodę.

W ramach szeregu inwestycji nierolniczych promowano żywotność obszarów wiejskich poprzez wspieranie udoskonalenia infrastruktury usług użyteczności publicznej oraz dziedzictwa krajobrazów kulturowych. Obejmują one odtworzenie uszkodzonej przestrzeni publicznej i budynków, remont kościołów, instalację

oświetlenia w nadmorskich wioskach, jak również oświetlenie i promocję elementów dziedzictwa, takich jak tradycyjne place, fontanny, mosty i ścieżki. Udoskonalenia nie tylko przywróciły i zwiększyły przyływ turystów do regionu, ale też znacznie poprawiły jakość życia miejscowej populacji. Ponadto rolnicy mogą obecnie dotrzeć do swoich pól nowymi i lepszymi drogami oraz mogą spędzać czas wolny w przestrzeni publicznej, która wcześniej była „zaśmiecona” nielegalnymi działaniami, takimi jak zażywanie narkotyków. Co więcej, dzieci z lokalnych szkół mogą obecnie korzystać z nowej infrastruktury, takiej jak toalety szkolne (wcześniej ich nie było) lub bramy i płoty, które zapewniają większe bezpieczeństwo na placach zabaw i w szkołach.

Tradycja i kultura lokalna zawsze leżały u podstaw rozwoju obszarów wiejskich w tym regionie, chociaż w ostatnich latach były nieco lekceważone. Nowe projekty w tym obszarze umacniają rozwój kulturalny, który według Fotini



© FOTINI EPIPHANIOU

„ Liczy się zaangażowanie w służbę na rzecz regionu i jego promowanie, a nie zaangażowanie obliczone na uznanie ze strony społeczności lokalnej i tytuły. ”

Fotini Epiphaniou, radna gminy, Argalasti, Grecja

Epiphaniou stanowi „czynnik napędzający żywotność obszarów wiejskich”. Takie projekty, jak odnowienie i remont tradycyjnego budynku szkoły, który obecnie służy jako centrum wystawowe i muzeum sztuki popularnej, promują istniejące dziedzictwo architektoniczne.

Wyciągnięte wnioski

Osiągnięcia tak zróżnicowanych inicjatyw w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w gminie Argalasti obrazują wielowymiarowe procesy, za pomocą których rozwój obszarów wiejskich przyczynia się do dostarczania dóbr publicznych.

Fotini Epiphaniou, pytana o wskazówki dla innych osób mieszkających w peryferyjnych obszarach wiejskich dotyczące udoskonalenia usług użyteczności publicznej oraz promocji żywotności obszarów wiejskich, wskazała cztery główne aspekty, które charakteryzują ją samą jako osobę wspierającą rozwój obszarów wiejskich i rozwój lokalny. Po pierwsze,

identyfikacja potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i ustalenie priorytetów; po drugie, wcześniejsze opracowanie zintegrowanych i kompleksowych badań, które będą należytą podstawą do ubiegania się o finansowanie; po trzecie, wytrwałe i ciągłe poszukiwanie możliwości finansowania i działania następcze; oraz po czwarte, przejrzystość zarówno na etapie projektowania, jak i wdrażania, w tym efektywna komunikacja z partnerami i podmiotami lokalnymi.

Fotini Epiphaniou jest uosobieniem zalet, jakie powinien posiadać mieszkaniec obszarów wiejskich: „liczy się zaangażowanie w służbę na rzecz regionu i jego promowanie, a nie zaangażowanie obliczone na uznanie ze strony społeczności lokalnej i tytuły”. Podkreśla ona znaczenie „codziennej obecności w życiu lokalnej społeczności wiejskiej” oraz angażowania się w nieustanną realizację celów. Profil wybitnego mieszkańca wsi powinien również obejmować umiejętności komunikacyjne, umożliwiające efektywne i regularne

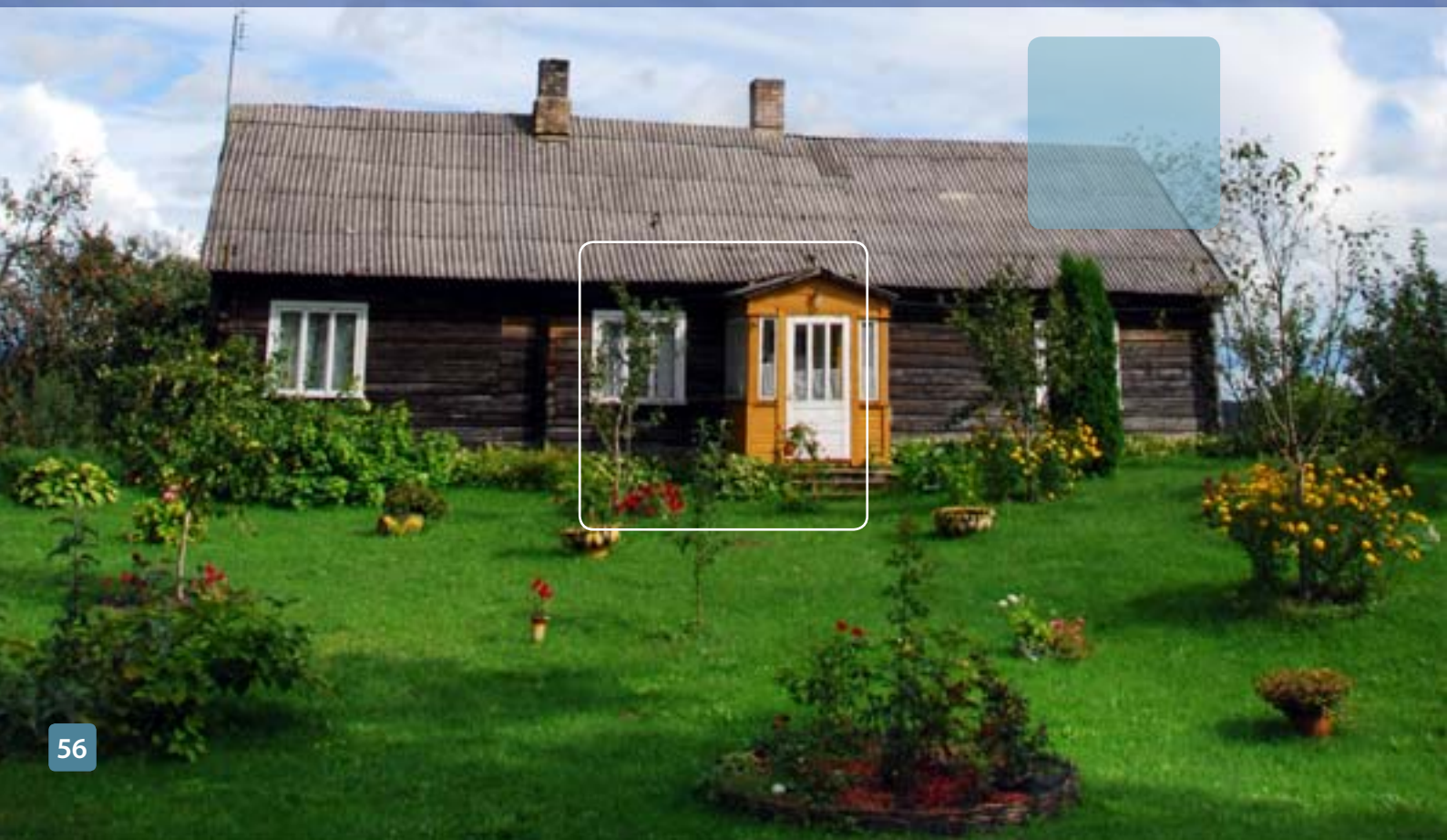
komunikowanie się z mieszkańcami regionu, a dzięki temu wysuwanie ich potrzeb na pierwszy plan w nowych inicjatywach z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Komunikacja powinna obejmować zarówno podmioty lokalne zaangażowane we wdrażanie, jak i podmioty regionalne (władze prefektury i władze regionalne), których rola jest kluczowa dla identyfikacji, jak również wykorzystania możliwości finansowania i wdrażania projektów, promujących zdrowe i atrakcyjne środowisko naturalne oraz bardziej ogólnie – „żywotność obszarów wiejskich”.

Fotini Epiphaniou zrozumiała, że przy czteroletniej kadencji najlepszym sposobem działania jest „spędzenie pierwszych dwóch lat na badaniach i poszukiwaniu środków, a kolejnych dwóch – na wdrażaniu”. Uważa ona, że „dokładne nadzorowanie wszystkich prac aż do ich zakończenia” jest jedyną gwarancją, że wdrażanie zakończy się w terminie i zgodnie z przyjętymi celami rozwoju obszarów wiejskich.

© MILTIADIS GAITANAS



Uznanie różnorodności regionalnej jest szczególnie ważne dla polityki rozwoju obszarów wiejskich – projekt TERESA





Osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki w obszarze rolnictwa i zainteresowane strony w Europie korzystają z wyników projektu badawczego UE, który dotyczy rodzajów interakcji między środowiskiem naturalnym, rozwojem obszarów wiejskich, społeczeństwem i rolnictwem w UE. Dzięki projektowi TERESA, współfinansowanemu w ramach szóstego programu ramowego UE i obejmującemu 12 instytutów badawczych, poczyniono pewne postępy w zakresie odkrywania złożonych interakcji między środowiskiem, gospodarką obszarów wiejskich i kwestiami społeczno-ekonomicznymi.

Ogólnym celem projektu TERESA jest udoskonalenie procesu kształtowania polityki na rzecz zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Co ważne, w projekcie zidentyfikowano obecny brak możliwości rozpoznania i uwzględnienia tych wzajemnych zależności w polityce rolnej, polityce obszarów wiejskich i polityce regionalnej. Projekt przedstawia jednak różne potencjalne zalecenia dotyczące polityki umożliwiające uwzględnienie tych kwestii. W związku z tym cele projektu są następujące:

- zidentyfikowanie wzajemnych zależności w obszarach wiejskich, przede wszystkim pomiędzy działalnością rolniczą, gospodarką wiejską, społeczeństwem wiejskim a środowiskiem naturalnym;
- opracowanie „systemu czynników” w celu wykazania typowych zależności pomiędzy rolnictwem, pozostałą częścią gospodarki wiejskiej a środowiskiem naturalnym w różnych rodzajach obszarów wiejskich w Europie, jak również wpływu polityki na ich rozwój;
- ocena i identyfikacja różnych rodzajów polityki integracyjnej pod kątem ich

skuteczności w generowaniu dóbr publicznych poprzez działalność rolniczą i rozwój obszarów wiejskich.

Różnorodność regionalna i interakcja

Biorąc pod uwagę ukierunkowanie badania TERESA na odkrywanie zależności występujących na obszarach wiejskich, w projekcie badano sposoby, na jakie regiony mogłyby zintensyfikować swoje działania na rzecz modelu spółdzielczego i terytorialnego, który obejmuje sieci działań, okolic lub ekosystemów – tak aby wypracować różnorodne podejścia do zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Rezultaty takiego podejścia obejmują produkty i usługi przynoszące znaczne korzyści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, takie jak turystyka i produkcja energii odnawialnej.

W poszukiwaniu empirycznych dowodów na występowanie namacalnych zależności na obszarach wiejskich zespół prowadzący badania przeprowadził

analizę skupień regionów europejskich, co umożliwiło zidentyfikowanie specyficznych potrzeb regionalnych i różnych łańcuchów dostaw w poszczególnych regionach. Następnie przeprowadzono dalsze badania łańcuchów dostaw w jedenastu studiach przypadku, badając dwa rodzaje produktów: produkty szczególne, które są identyfikowane na podstawie terytorium (np. produkty z oznaczonym miejscem pochodzenia) oraz produkty standardowe, będące najczęściej popularnymi artykułami, których konsumpcja może się różnić w zależności od rynku lokalnego, krajowego lub światowego.

W wyniku analizy sformułowano „typologię” ośmiu regionów wiejskich w UE. Każdy region wyróżnia się szczególnymi cechami charakterystycznymi, takimi jak: rodzaj wytwarzanych produktów; długość łańcuchów dostaw; oddalenie i rozległość obszarów wiejskich; poziom zatrudnienia i opłacalność działalności rolniczej; zakres integracji rolnictwa z regionalnym rozwojem obszarów wiejskich; charakter produkcji rolniczej, intensywnej lub



© T. HUDSON

ekstensywnej; gęstość zaludnienia i poziom migracji wewnętrznej; skala konfliktów na tle gruntów i innych zasobów; współpraca lub konkurowanie z innymi sektorami; poziom rozwoju gospodarczego; zakres i rola cech wysokiej wartości przyrodniczej; znaczenie turystyki i rola sieci lokalnych itp.

W obrębie każdego z ośmiu zidentyfikowanych regionów wiejskich zespół prowadzący badanie przeanalizował, w jaki sposób interakcje i wzajemne zależności między różnymi strukturami sieci rolniczej a pozostałą częścią gospodarki wiejskiej wpływają na rozwój obszarów wiejskich. Sebastian Beiglböck z austriackiego Instytutu Studiów Regionalnych i Planowania Przestrzennego wyjaśnia, iż przedmiotowa analiza „wykazała, że wzajemna zależność podmiotów wiejskich i podejmowanych przez nie decyzji odgrywa niezwykle istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich i powinna być uwzględniana przy opracowywaniu strategii. Wzmocniłoby to

również aspekt lokalny w polityce rozwoju obszarów wiejskich”.

Zalecenia w zakresie polityki obejmujące dostarczanie dóbr publicznych w szerszym zakresie

W wyniku intensywnej pracy zespół prowadzący badanie opracował szereg zaleceń w zakresie polityki oraz strategii sprzyjania zintegrowanemu rozwojowi obszarów wiejskich.

Po pierwsze, zidentyfikowano ogólną potrzebę opracowania wspólnej i szerszej definicji obszarów wiejskich i rozwoju obszarów wiejskich, mając na uwadze cel podstawowy, jakim jest zachęcenie do uwzględnienia obecnej dynamiki ekonomicznej i społecznej obszarów wiejskich przy przyjmowaniu polityki UE. Należy uwzględnić nowe powiązania między obszarami wiejskimi i miejskimi,

sieci zainteresowanych stron, nowe zagrożenia dla środowiska (utrata różnorodności biologicznej i zmiana klimatu), zarządzanie obszarami wiejskimi i ich upodmiotowienie, tendencje w organizacji łańcuchów dostaw itp.

Po drugie, w celu opracowania lepiej ukierunkowanych rodzajów polityki o większym wpływie należy rozróżnić terytoria wiejskie za pomocą typologii obszarów wiejskich, która uwzględnia ich różnorodność, rodzaj wymaganego rozwoju regionalnego oraz wskazuje powiązania między polityką a konkretnymi potrzebami i cechami tych regionów. Zapewniłoby to uwzględnienie w polityce szerszego zakresu potrzeb regionów UE, na przykład możliwe byłoby włączenie niepowtarzalnego zestawu strategii politycznych dla „regionów wiejskich w okresie przejściowym”, „obszarów wiejskich opierających się na turystyce”, „obszarów podmiejskich” i innych rodzajów obszarów wiejskich.

„ Pozytywne skutki doprowadziłyby do lepszej integracji rolnictwa z celem zrównoważonego rozwoju (środowiskowego, gospodarczego i społecznego) obszarów wiejskich. ”

Phillippe Fleury, pracownik naukowy w ISARA (Lyon)

Po trzecie, trwające odchodzenie od wsparcia rynkowego zapewnianego za pośrednictwem wspólnej polityki rolnej (WPR) wymaga inwestycji i dalszego budowania potencjału w celu poprawy funkcjonowania gospodarki wiejskiej. Działania polityczne powinny zatem dążyć do budowania potencjału regionalnego, obejmującego regionalne łańcuchy dostaw oraz regionalne systemy spółdzielni. Można to osiągnąć dzięki tworzeniu lokalnych grup działania (LAG) na wyższym szczeblu, w których hurtownicy spotykają się z przedstawicielami miast i obszarów wiejskich.

Po czwarte, wielofunkcyjność i dostarczanie dóbr publicznych będą musiały odgrywać bardziej centralną rolę w strategiach rozwoju. W związku z powyższym należy poświęcić większą uwagę dostarczaniu dóbr publicznych poprzez działalność rolniczą. Co ciekawe, zespół

prowadzący badanie potwierdził, że działania prowadzące do zrównoważonego zużycia zasobów mogą być bardzo korzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Promowano również pojęcie projektów i kontraktów terytorialnych w celu sprzyjania podejściu „miejscowemu” do wsparcia dóbr publicznych, z uwzględnieniem kwestii środowiskowych i społecznych, jak również do produktów związanych z rozwojem, objętych systemami jakości UE.

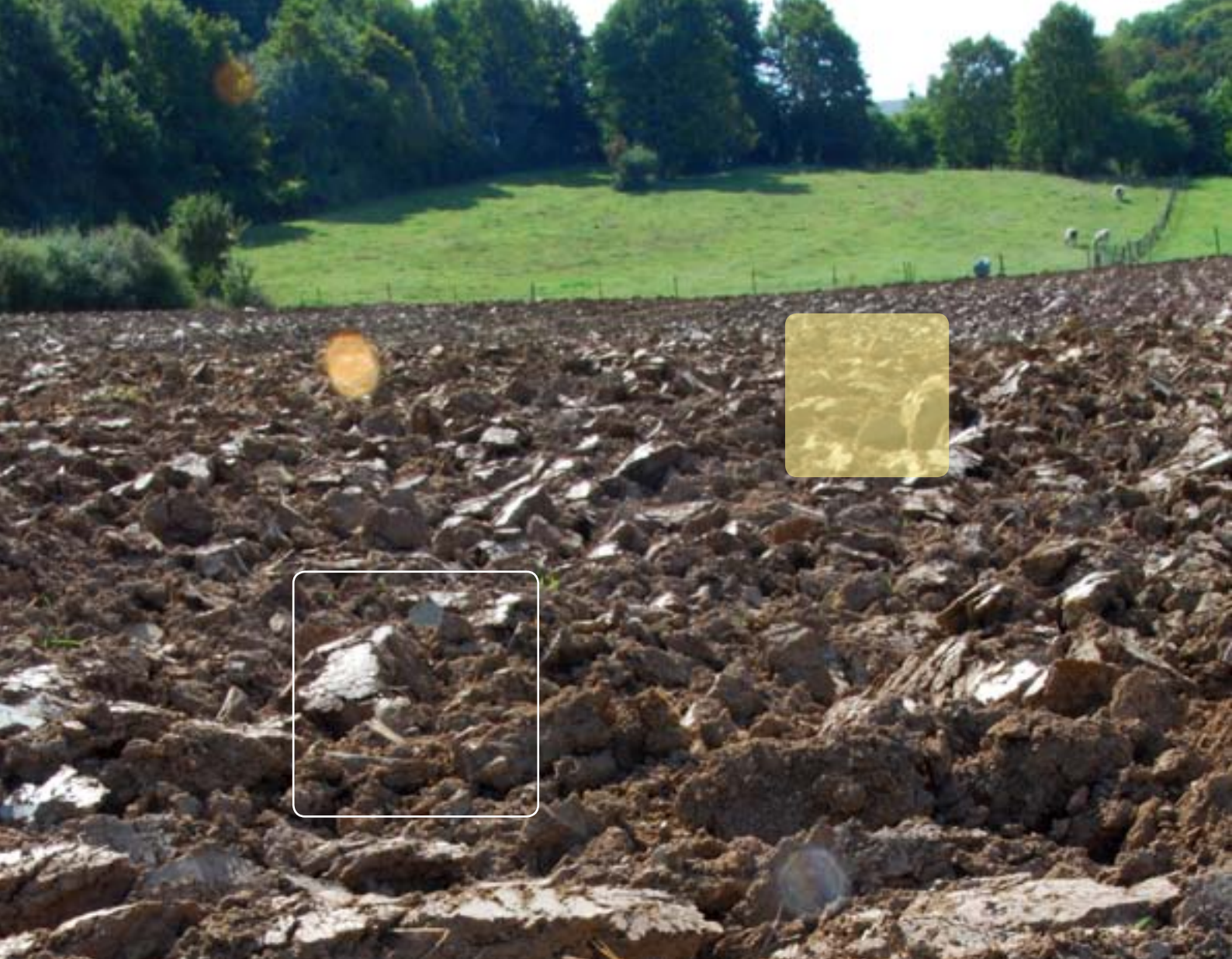
Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich

Wynik projektu TERESA sugeruje, że jeżeli ogólne potrzeby różnych regionów zostaną uwzględnione w większym stopniu, rezultaty polityki doprowadzą do bardziej zrównoważonej przyszłości. Następnie może nastąpić dalsze odejście polityki regionalnej i WPR od

odgórnego podejścia w odniesieniu do zarządzania dotacjami i przejście do bardziej zintegrowanego podejścia, w którym uznaje się różnorodne wzajemne zależności występujące na obszarach wiejskich i skuteczniej wspiera się ich rozwój. Phillippe Fleury, pracownik naukowy w ISARA (wyższa szkoła rolnictwa, żywienia, rozwoju obszarów wiejskich i środowiska naturalnego) w Lyon we Francji, uważa, że „pozytywne skutki doprowadziłyby do lepszej integracji rolnictwa z celem zrównoważonego rozwoju (środowiskowego, gospodarczego i społecznego) obszarów wiejskich oraz większej różnorodności regionalnej i większego zainteresowania regionów kształtowaniem własnej przyszłości”.

Więcej informacji na temat projektu TERESA można znaleźć na stronie internetowej: <http://www.teresa-eu.info>





Możliwy wpływ reformy WPR po 2013 r. – projekt TOP-MARD



Projekt TOP-MARD, który koncentrował się na dążeniu do modelu polityki UE zakładającego wielofunkcjonalność rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich, realizowano od marca 2005 r. do czerwca 2008 r. Jego celem było zbadanie, w jaki sposób wielofunkcjonalność rolnictwa wpływa na zrównoważony rozwój regionów wiejskich oraz w jaki sposób różne reformy polityki mogą wpływać na tę relację.

W projekcie uczestniczyło 11 partnerów badawczych z różnych państw europejskich, zaś jedno z 11 europejskich studiów przypadku obejmowało analizę związków między europejskim modelem rolnictwa (który skupiał się na rolnictwie wielofunkcyjnym) a polityką rozwoju obszarów wiejskich. To studium przypadku dotyczyło hrabstw Caithness i Sutherland w Zjednoczonym Królestwie – oddalonego obszaru wiejskiego, daleko na północy Szkocji. Region ten jest przykładem, w jaki sposób koncepcje wielofunkcyjności rolnictwa i zróżnicowania działalności łączą się w rzeczywistości. Hrabstwa Caithness i Sutherland od dawna dokładają starań, aby wspierać reintegrację społeczno-ekonomiczną, i działania te są kontynuowane przez organy, m.in. grupy „Leader” Caithness i Sutherland.

W ramach projektu przeanalizowano przede wszystkim, w jaki sposób zmiana

użytkowania gruntów wpływa na gospodarkę lokalną i wiejską oraz jak takie zmiany wpływają na różne czynniki (np. demografię). Badanie oparto na modelu, który umożliwił przeanalizowanie różnych scenariuszy polityki z około 20 lat i porównanie ich z obecnie prowadzonymi rodzajami polityki.

Model analizy wykorzystywany w projekcie TOP-MARD, zwany POMMARD (tj. model polityki zakładający wielofunkcjonalne rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich) obejmuje w szczególności złożone wzajemne relacje między różnymi publicznymi i prywatnymi funkcjami rolnictwa i gospodarstw rolnych, regionalnego rozwoju gospodarczego, jakości życia, demografii i publicznych strategii politycznych.

Przygotowanie projektu oraz stworzenie modelu i przystosowanie go do 11 regionów wymagało pracy zespołowej, w tym porównania publicznych baz danych

i wcześniejszych badań oraz przeprowadzenia sondaży wśród rolników, przedsiębiorców wiejskich, gospodarstw rolnych i ekspertów regionalnych. Regionalne grupy zainteresowanych stron zapewniały doradztwo, dane kontaktowe i informacje zwrotne na każdym etapie i odgrywały zasadniczą rolę w omawianiu i standaryzowaniu wyników.

W jaki sposób działa model POMMARD

Zgodnie z modelem POMMARD zmiany polityki wpływają na zachowanie rolników poprzez zmianę zachęt i czynników odstraszających, jak również „zewnętrznych” regionalnych przepływów finansowych. Dlatego też rolnicy dostosowują systemy zagospodarowania gruntów i produkcji, zmieniając tym samym produkcję towarów i produkcję nietowarową, wykorzystane nakłady oraz uzyskany dochód, co w połączeniu ze zmianami zewnętrznych przepływów finansowych

wpływa na gospodarkę regionalną i jakość życia, jak również na atrakcyjność regionu dla turystów. W rezultacie zmiany w gospodarce regionalnej (dzięki zmianie popytu na pracę) i jakości życia mają wpływ na decyzje o migracji. Ostateczny wpływ każdej zmiany polityki można zatem prześledzić do szeregu wskaźników wyniku odzwierciedlających zmiany w sferze ekonomicznej, społeczno-demograficznej, jakości życia, rolniczej i zmieniających środowiskowych.

Analiza scenariuszy polityki i wnioski

Projekt TOP-MARD koncentrował się przede wszystkim na możliwym wpływie reformy WPR po 2013 r. Główne

poruszone kwestie dotyczyły rolnictwa, gospodarek regionalnych i jakości życia oraz regionalnego środowiska naturalnego w różnych kontekstach, w przypadku: a) znacznego ograniczenia budżetu filaru 1 bez realokacji środków do filaru 2; lub b) realokacji znacznej części budżetu filaru 1 do filaru 2 poprzez „modulację” lub w inny sposób, niezależnie od występowania lub braku c) znacznych realokacji pomiędzy osiami w ramach filaru 2.

Jak wynika z zasadniczych ustaleń projektu TOP-MARD – problem z przeniesieniem środków z filaru 1 do filaru 2 polega na tym, że wymagane jest współfinansowanie krajowe, co stanowi dyskryminację biedniejszych krajów i regionów. Krajowa i regionalna realokacja środków

do filaru 2 powinny zatem następować równoległe z każdą taką reformą i usuwać powiązania z poprzednim finansowaniem w ramach każdego z filarów.

Integracja produkcji nietowarowej, jakości życia i demografii (w tym migracji) w ramach modelu dynamiki systemu jest podejściem unikalnym i chociaż niektórzy uważają, że w konfrontacji z różnorodnością i złożonością regionów wiejskich w Europie POMMARD odzwierciedla ograniczenia modelowania na dużą skalę, inni postrzegają ten model jako pierwszy etap w opracowywaniu bardziej realistycznych modeli.

Ponadto można zauważyć, że model POMMARD nie zawsze daje takie same





© OXFORELL

„ Najlepszą koordynację polityki rolnej obszarów wiejskich z polityką krajową i polityką regionalną UE w kwestiach społecznych i środowiskowych można osiągnąć na szczeblu regionalnym i lokalnym, a lepsza koordynacja jest w tym momencie bardzo potrzebna. „

Dr John Bryden, koordynator projektu TOP-MARD i *research professor*, NILF

wyniki (i stąd „wskazówki” dotyczące polityki) jak bardziej tradycyjna analiza. Na przykład większość tradycyjnych analiz zmian polityki rolnej obejmujących ograniczone dotacje dla rolników prowadzi niemal zawsze do wniosku, że dochody gospodarstwa i regionu będą się zmniejszać. Wyniki modelu POMMARD wskazują jednak, że niekoniecznie musi tak być (i wyjaśniają dlaczego), jeżeli uwzględnimy się *cały* system regionalny.

Wykorzystane w projekcie TOP-MARD podejście oparte na modelu dynamiki systemu rodzi nowe kwestie i problemy, które wymagają nowych i lepszych

danych oraz lepszego zrozumienia miejscowych reakcji na zmiany polityki i zmiany rynkowe, jak również problemy związane z efektywnością i wydajnością wdrażania polityki. Wydaje się, że nowe kwestie polityki oraz zwiększone zróżnicowanie regionów wiejskich w Europie wymagają rozwinięcia bardziej zdecentralizowanego, złożonego, holistycznego i dynamicznego modelowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz powiązanych rozwiązań w zakresie polityki.

Prowadzone są badania w tej dziedzinie (bez finansowania UE). Ministerstwo

Rolnictwa Królestwa Norwegii zleciło opracowanie białej księgi na temat wielofunkcyjności w polityce rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich instytutowi NILF (Norweskiemu Instytutowi Badań nad Gospodarką Rolną), w którym dr John Bryden, koordynator projektu TOP-MARD, pracuje obecnie na stanowisku *research professor*.

Więcej informacji na temat projektu TOP-MARD można znaleźć na stronie internetowej:

<http://www.abdn.ac.uk/~pec208>



Opinie na temat dóbr publicznych w rolnictwie

Coraz większe znaczenie dóbr publicznych w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich zapoczątkowało debatę na szczeblu UE. Podczas prowadzonych dyskusji różne organizacje miały możliwość wyrażenia opinii na temat tego zagadnienia.

Rolnicy pełnią wiele funkcji. Są producentami przystępnej cenowo żywności, przyczyniając się do światowego bezpieczeństwa żywnościowego, a także dbają o jakość żywności, zabezpieczając nadzwyczajny zbiór tradycyjnych produktów europejskich wysokiej jakości. Obecnie w coraz większym stopniu dostrzega się ich rolę dostawców dóbr publicznych.

Chociaż są stosunkowo nieliczni, rolnicy opiekują się ogromną częścią gruntów, z których ludzie muszą pozyskiwać nie tylko żywność, ale również usługi środowiskowe, takie jak czyste powietrze i woda. Rolnicy zarządzają rozległymi obszarami i są poddawani presji, aby gospodarować gruntami w sposób zapewniający nie tylko odpowiednią ilość i jakość żywności, ale także dostarczenie maksymalnego poziomu dóbr publicznych.

Presję wywierają różne grupy. Konsumenci coraz częściej chcą, aby żywność była produkowana w sposób, który jest postrzegany jako mniej szkodliwy, a najlepiej bardziej przyjazny dla środowiska. Rządy są coraz bardziej świadome zagrożeń stwarzanych przez zmiany klimatu, degradację środowiska i utratę różnorodności biologicznej oraz postrzegają rolnictwo jako główny sektor, który może pomóc zniwelować te zagrożenia. Grupy nacisku nieustannie wywierają na rolników presję,

aby prowadzili produkcję w sposób zrównoważony.

Jak mówi Trees Robijns, pracownik ds. polityki rolnej UE w BirdLife International: „społeczeństwo w większości zmierza w kierunku ekologii. Rolnicy to jedna z podstawowych grup, która może zapewnić funkcje ekosystemu. Nie chodzi tylko o to, co rośnie na polach i co rolnicy mogą później sprzedać”. Według Robijns „w krajobrazach rolniczych rozwinęło się wiele gatunków” i ochrona tego dziedzictwa również powinna leżeć w gestii rolników. Robijns wyciąga wniosek, że „łatwo jest niszczyć, ale na odbudowę potrzeba dużo czasu”.

Kwestia ekonomii

Debata na temat dóbr publicznych w rolnictwie szybko przeradza się w dyskusję ekonomiczną. Trees Robijns dodaje, że podstawowym filarem kampanii BirdLife International dotyczącej tej kwestii jest hasło „pieniądze publiczne za dobra publiczne. Środowisko naturalne jest dobrem publicznym. Jeżeli chcemy, aby rolnicy dostarczali dóbr publicznych, należy im się za to wynagrodzenie. Traktujemy to jako kontrakt: rolnicy zawierają kontrakt ze społeczeństwem”.

Ten pogląd może uzyskać poparcie grup rolników. Francuska krajowa federacja związków producentów rolnych FNSEA (*Fédération nationale des syndicats*

d'exploitants agricoles) twierdzi, że pojęcie dóbr publicznych „często ogranicza się ostatecznie do jednej koncepcji tzw. usług środowiskowych. Ale w naszym odczuciu jest ono o wiele szersze – obejmuje przede wszystkim bezpieczeństwo żywnościowe, ale też i jakość powietrza, jakość wody i glebę, jak również identyfikowalność produktów i naszą rolę w planowaniu i zachowaniu obszarów wiejskich. Czasami jesteśmy oskarżani o dostarczanie niewystarczającej ilości dóbr publicznych w stosunku do zapotrzebowania społeczeństwa. Oczekiwania są coraz większe, a jednocześnie społeczeństwo nie płaci więcej za żywność. Musimy znaleźć równowagę: więcej dóbr publicznych, ale w zależności od dostępności dodatkowych środków”.

Pogląd ten podziela COPA-COGECA, organ reprezentacyjny w Brukseli dla rolników i spółdzielni rolniczych. COPA-COGECA utrzymuje, że „oczywiście nie jesteśmy przeciwni pomysłowi priorytetyzacji dóbr publicznych, ale nie powinno to uniemożliwiać życia rolnikom. Rolnicy europejscy już teraz ciężko pracują. Jeżeli zatem obciążymy ich dodatkowymi wymaganiami, będą wymagali większego wsparcia”.

Względy wspólnej polityki rolnej

Względy te są wprowadzane do dyskusji na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej UE (WPR), chociaż jest to zaledwie

fragment szerszej debaty na temat ogólnego zagadnienia dotyczącego sposobu opłacania dostarczania dóbr publicznych. Jak mówi Allan Buckwell: „ludzie nie będą płacili [za dobra publiczne] w cenach żywności. Obywatele w UE i na całym świecie nie ponoszą rzeczywistych kosztów społecznych swojej żywności”.

Buckwell dodaje, że mniej więcej połowę procentu produktu krajowego brutto (PKB) powinno się przeznaczać na zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku i zarządzanie nim oraz że nie jest to wysoka kwota, zważywszy, że wiele rozwiniętych państw przeznacza od 1,5 do

4% PKB na wydatki na cele wojskowe. Uważa on jednak, że zwiększenie wydatków na dobra publiczne w rolnictwie będzie „dużym skokiem” dla społeczeństwa. „Jedynym rozwiązaniem jest wywindowanie cen żywności albo opodatkowanie. Moim zdaniem podnoszenie cen żywności jest podatkiem regresywnym, chociaż pewne podwyżki cen będą potrzebne”.

COPA-COGECA twierdzi, że dochody gospodarstw rolnych nie powinny ucierpieć z powodu zmian WPR, ponieważ „nie da się zrobić więcej bez pieniędzy”. Organizacja stoi na stanowisku, że „bezpieczeństwo żywnościowe musi pozostać podstawowym dobrem publicznym

i głównym warunkiem wypłaty pomocy [rolnikom]”. Z tego względu pierwszy filar WPR, który dotyczy wsparcia dochodu i środków siatki bezpieczeństwa rynkowego, nie powinien być poddany dodatkowemu uwarunkowaniu związanemu z dostarczaniem dóbr publicznych. Należy natomiast wzmocnić drugi filar WPR, który dotyczy rozwoju obszarów wiejskich i zarządzania środowiskiem. „Drugi filar jest bardziej elastyczny; możemy go wykorzystać na potrzeby wymaganych dodatkowych dóbr publicznych”.

Użyteczne linki

BirdLife International: <http://www.birdlife.org>

Country Land & Business Association: <http://www.cla.org.uk>

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles: <http://www.fnsea.fr>

COPA-COGECA: <http://www.copa-cogeca.be>

© JOHN CAREY



Przyszłe zmiany

Trees Robijns z BirdLife International twierdzi, że dotacje rolnicze mogą być wyraźniej powiązane z dostarczaniem dóbr publicznych. Według niej „jeśli rolnicy chcą utrzymać budżet, muszą mieć ku temu dobry powód. Istnieje problem związany ze środowiskiem, który należy rozwiązać”. Dodaje jednak, że w perspektywie długoterminowej „wszystko sprowadza się do funkcjonowania systemu. Jest dużo dobrych systemów rolno-środowiskowych, które się sprawdzają”. Według Robijns „zrównoważenie” nie polega na „zwiększaniu liczby przepisów”, ale na „podstawowych dobrych praktykach ekonomicznych”.

Robijns wskazuje przykład gospodarstwa „Hope Farm”, prowadzonego w Anglii przez Królewskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (RSPB). Gospodarstwo prowadzone w sposób zrównoważony od 2000 r. przynosi duże zyski, a jednocześnie populacja ptaków krajobrazu gospodarskiego stale się zwiększa.

Trees Robijns przyznaje, że dążenie do dobra ogółu oraz zapewnienie większej liczby dóbr publicznych za pośrednictwem rolnictwa będzie wymagało „całkowitej zmiany myślenia”. Rolnicy powinni być „wynagradzani za postępowanie zgodnie ze zrównoważoną polityką” oraz powinni „wydawać pieniądze właściwie i mieć ich

wystarczająco dużo, aby wszystko sprawnie funkcjonowało”. Mogą w tym pomóc zmiany WPR.

FNSEA twierdzi, że należy dokładnie przemyśleć zmiany w sposobie prowadzenia działalności rolniczej w Europie. Organizacja zachęca: „jeśli kierunek przyszłej WPR będzie zdecydowanie prośrodowiskowy, to działajmy!”, i dodaje: „znajdźmy nowe sposoby wdrożenia WPR bez rezygnowania ze wsparcia, które jest obecnie skierowane na rentowność gospodarstw”.

Dobra publiczne w rolnictwie z perspektywy właścicieli gruntów i podmiotów gospodarujących gruntami

Dobra publiczne w rolnictwie z perspektywy właścicieli gruntów i podmiotów gospodarujących gruntami

Allan Buckwell (Europejska Organizacja Właścicieli Ziemi, przewodniczący grupy ds. polityki)

Może to zabrzmieć jak czysta retoryka, ale właściciele ziemscy są żywo zainteresowani zrównoważonym rozwojem ze wszystkimi jego aspektami ekonomicznymi, środowiskowymi i społecznymi. Oni naprawdę chcą przekazać swoją ziemię następnemu pokoleniu w co najmniej tak dobrym stanie, w jakim sami ją odziedziczyli. Muszą się jednak zmierzyć z ogromnym wyzwaniem związanym z tym, jak dużo chcemy uzyskać z naszej ziemi: przede wszystkim żywność i energię odnawialną, jak również wiele innych korzyści, takich jak: ochrona krajobrazu i różnorodności biologicznej, ochrona gleby, wody i klimatu, a także żywotność obszarów wiejskich.

Występują tutaj skomplikowane interakcje pomiędzy interesami publicznymi a prywatnymi. W coraz większym stopniu zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że produkcja rolna jest w przeważającym stopniu uzależniona od stanu środowiska. I odwrotnie – stan dużej części środowiska również zależy w ogromnej mierze od tego, w jaki sposób prowadzimy naszą działalność rolniczą. Mamy tutaj do czynienia z bardzo trudnymi kompromisami. Im bardziej intensywnie możemy uprawiać ziemię, aby sprostać wciąż rosnącemu zapotrzebowaniu na żywność, tym mniej gruntów zajmujemy pod rolnictwo i tym więcej można przeznaczyć na rzecz „przyrody”. Cała trudność polega na tym, aby spróbować znaleźć takie systemy produkcji, które są mniej inwazyjne dla środowiska, a następnie zachęcić do ich stosowania.

Wydaje się zatem oczywiste, że aby spełniać wysokie normy środowiskowe zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa,

musimy znaleźć sposoby zachęcenia do dostarczania usług, dla których nie ma rynku – usług, które rozumiemy pod pojęciem „dóbr publicznych”. Równie oczywiste jest, że głównymi dostawcami tych usług muszą być podmioty gospodarujące gruntami. Dlatego właśnie język dóbr publicznych jest tak użyteczny. Po wyjaśnieniu koncepcja ta staje się stosunkowo jasnym technicznym pojęciem ekonomicznym. Za pomocą języka można również dostarczyć społeczeństwu przekaz, że nie ma nic dziwnego w tym, że być może będziemy musieli znaleźć sposoby – albo za pośrednictwem różnych rodzajów polityki, takich jak WPR, albo poprzez transfery prywatne – wynagradzania rolników i innych podmiotów gospodarujących gruntami za dostarczanie publicznych usług środowiskowych i usług na rzecz społeczności wiejskiej, które nie pojawiają się samorzutnie na ich rynkach.

Rozpoczęcie tego przedsięwzięcia – które już od ponad dekady jest powoli realizowane w UE poprzez szereg środków rolno-środowiskowych i innych środków w ramach WPR – pociąga za sobą wiele wyzwań natury praktycznej. Jednym z nich jest przekonanie naszych międzynarodowych partnerów handlowych, że wynagradzanie rolników za dostarczanie dóbr publicznych jest korektą nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, a nie zakłóceniem rynku. Kolejnym wyzwaniem jest dopasowanie takich ogólnounijnych systemów do wykonalnych wspólnych ram, które można stosować w bardzo zróżnicowanych warunkach 27 państw członkowskich. Jest to prawdziwie wielowymiarowa kostka Rubika! Nie powinniśmy oczekiwać, że od razu znajdziemy idealną równowagę, ale raczej stopniowo zmieniać naszą politykę, aby coraz lepiej pracować. Reforma WPR, która obecnie jest przedmiotem żywych dyskusji, bez wątpienia będzie bardzo ważnym krokiem w kierunku poprawy bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego.



Strona internetowa

Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

<http://enrd.ec.europa.eu>

