

IMPLEMENTACJA PROGRAMU ROLNOŚRODOWISKOWEGO W ŚWIETLE TEORII EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH

Karol Kociszewski

Katedra Ekonomii Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Kierownik: dr hab. Andrzej Graczyk, prof. UE

Słowa kluczowe: program rolnośrodowiskowy, ochrona środowiska w rolnictwie, efekty zewnętrzne rolnictwa

Key words: agri-environmental programme, environment protection in agriculture, external effects of agriculture

S y n o p s i s. Celami artykułu są identyfikacja funkcjonowania programu rolnośrodowiskowego w świetle wpływu na występowanie efektów zewnętrznych produkcji rolnej oraz ocena skuteczności jego wdrażania w Polsce. Artykuł składa się z części teoretycznej (bazującej na wybranych elementach teorii efektów zewnętrznych) i empirycznej (opis implementacji programu). Z analizy teoretycznej wynika, że zastosowanie opisywanego rozwiązania w jak najszerszym zakresie byłoby wskazane w świetle szeroko rozumianego dobrobytu społecznego, zwłaszcza w świetle zrównoważonego rozwoju. W praktyce implementacja programu w Polsce jest mało skuteczna. Udział wydatków na jego realizację w polskim Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (w latach 2004-2006 i 2007-2013) należy do najniższych w Unii Europejskiej. Działanie zostało wdrożone na ograniczonym obszarze i dotyczyło stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów. Objęło 9% polskich UR (powierzchnia fizyczna) i 4,5% liczby polskich gospodarstw powyżej 1 ha.

WPROWADZENIE

Członkostwo w Unii Europejskiej (UE) wiąże się z wdrożeniem szeregu instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR). W drugim filarze tej polityki (działania rozwoju obszarów wiejskich) najważniejszym działaniem pod względem wielkości nakładów finansowych na poziomie całej Wspólnoty jest program rolnośrodowiskowy (PRŚ). Celami artykułu są identyfikacja funkcjonowania tego instrumentu w świetle wpływu na występowanie efektów zewnętrznych produkcji rolnej oraz ocena skuteczności jego wdrażania w Polsce. Wykorzystano przy tym przygotowaną przez autora modyfikację modelu funkcjonowania rynku w kontekście optimum Pareto – z uwzględnieniem wpływu opisywanego instrumentu na występowanie kosztów i korzyści zewnętrznych wywoływanych przez produkcję rolną. Identyfikacja tych efektów i ich przypisanie PRŚ może posłużyć jego ocenie w kontekście wpływu na zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa w warunkach członkostwa w UE. Artykuł składa się z części teoretycznej i empirycznej. W pierwszej scharakteryzowano funkcjonowanie tego programu na podstawie wybranych elementów teorii efektów zewnętrznych, a w drugiej przedstawiono krytyczny opis jego implementacji.

Wśród metod badawczych wykorzystanych w artykule należy wymienić: analizę opisową i analizę porównawczą, które zostały wykorzystane do charakterystyki sposobu wdrażania PRŚ w Polsce i w głównych grupach państw członkowskich UE (w podziale na kraje, które przystąpiły do UE przed 2004 rokiem – UE-15 – i kraje, które zostały członkami Wspólnoty po tej dacie – UE-12). Wykorzystano przy tym badania literaturowe, dane statystyczne i materiały źródłowe dotyczące praktycznej realizacji PRŚ w Polsce i w UE publikowane przez Komisję Europejską (KE), UE i Główny Urząd Statystyczny (GUS). Analizie poddano też dokumenty o charakterze strategicznym i sprawozdania opracowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Zastosowano również elementy teorii efektów zewnętrznych, aby przedstawić wpływ opisywanego instrumentu na zmianę sytuacji rynkowej spełniającej kryterium optimum Pareto.

ASPEKTY TEORETYCZNE

Wdrożenie PRŚ oznacza generowanie korzyści zewnętrznych i jednocześnie ograniczanie kosztów zewnętrznych. Wynika to z istoty instrumentu – rolnik musi spełnić podstawowe standardy środowiskowe (w ramach zasady *cross-compliance*¹), a następnie za świadczenie dodatkowych usług na rzecz środowiska otrzymuje dotacje. W sytuacji wyjściowej (bez interwencji publicznej) rolnik jednocześnie generuje korzyści zewnętrzne (MEB), np. utrzymanie elementów krajobrazu wsi i tym samym siedliska fauny i flory, i koszty zewnętrzne (MEC_1) wynikające z emisji zanieczyszczeń². Zazwyczaj dotyczy to gospodarstw ekologicznych lub ekstensywnych niemających certyfikatu potwierdzającego stosowanie jego metod, ale położonych na obszarach przyrodniczo cennych (w tym w sieci Natura 2000³ i na obszarach HNV⁴). Rolnictwo industrialne w znikomym stopniu dostarcza korzyści zewnętrznych, a generuje wysokie koszty zewnętrzne. W przypadku rolnictwa ekstensywnego lub/i ekologicznego mechanizm rynkowy nie stwarza wystarczających bodźców ani do dostarczania pierwszych, ani do ograniczania drugich.

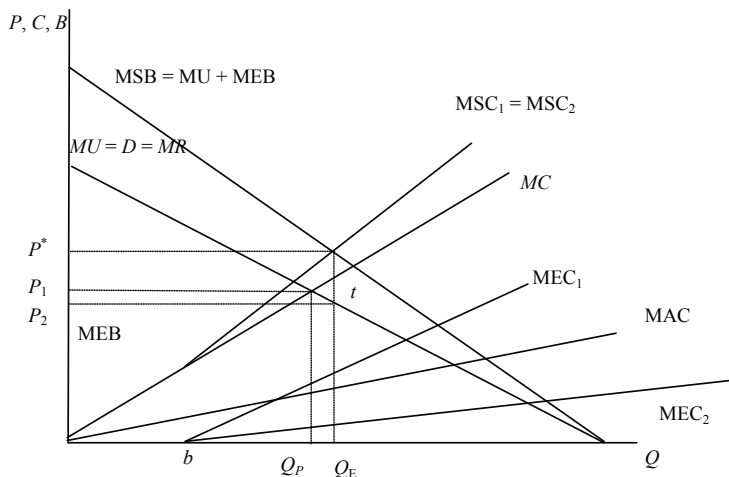
Prywatne optimum ekonomiczne (Q_p) nie zapewnia osiągnięcia maksymalizacji korzyści społecznych z produkcji rolnej (możliwych do osiągnięcia przy produkcji określonej jako optimum społeczne Q_E , przy spełnieniu warunku $MSC = MSB$). Rolnik nie ponosi kosztów redukcji zanieczyszczeń (MAC), a generuje ekologiczne koszty zewnętrzne (MEC). Przy wolumenie produkcji Q_p występuje niewykorzystana nadwyżka dobrobytu społecznego, która mogłaby być osiągnięta, gdyby produkcja wzrosła do poziomu Q_E .

¹ Według tej zasady rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie i dotacje II filaru WPR muszą spełniać podstawowe standardy, w tym te w zakresie ochrony środowiska.

² Wśród prekursorów teorii efektów zewnętrznych można wymienić Arthura C. Pigou [1952], Jemesa Meade'a [1952]. Pojęcie kosztów i korzyści zewnętrznych było stosowane w wielu pracach naukowych dotyczących teorii ekonomii. Ich przegląd w odniesieniu do rolnictwa można znaleźć w pracy Andrzeja Graczyka i Karola Kociszewskiego [2013].

³ Sieć Natura 2000 to podstawowy instrument obszarowej ochrony przyrody UE. Ze względu na to, że znaczna część sieci znajduje się na obszarach wiejskich, jej funkcjonowanie ma istotne znaczenie dla rolnictwa. Gospodarka rolna jest ważna dla ochrony przyrody – przez wpływ na zachowanie półnaturalnego krajobrazu wsi oraz siedliska fauny i flory.

⁴ HNV (ang. *High Nature Value farming*) to druga (obok Natury 2000) kategoria obszarów związanych z ochroną przyrody w rolnictwie. Definiuje się je jako takie, na których gospodarka rolna stanowi główny sposób użytkowania ziemi i które spełniają trzy podstawowe cechy: obszary z wysokim udziałem półnaturalnej roślinności, na których funkcjonują gospodarstwa rolne o ekstensywnej produkcji rolniczej, często związanej z wypasem zwierząt (poniżej jednej dużej jednostki przeliczeniowej (DJP) na hektar), tereny rolnicze wspierające różnorodność siedliskową oraz gatunkową [Beaufoy, Cooper 2009].



Oznaczenia: MSB (ang. *marginal social benefit*) – marginalna korzyść społeczna (MSB to suma marginalnego przychodu producenta (MU) i marginalnych korzyści zewnętrznych (MEB) [Żylicz 2004]), MU (ang. *marginal utility*) – użyteczność marginalna (konsumenta), MEB (ang. *marginal external benefit*) – marginalna korzyść zewnętrzna, MR (ang. *marginal revenue*) – przychód marginalny, MSC (ang. *marginal social cost*) – marginalny koszt społeczny (MSC to suma marginalnych kosztów producenta (MC) i wywołanych przez niego środowiskowych kosztów zewnętrznych (MEC) [Żylicz 2004], MC (ang. *marginal cost*) – koszt marginalny (producenta), MEC (ang. *marginal external cost*) – marginalny koszt zewnętrzny, MAC (ang. *marginal abatement cost*) – marginalny koszt redukcji zanieczyszczeń, b – poziom produkcji odpowiadający pojemności asymilacyjnej środowiska (pojemność asymilacyjną środowiska wyznacza się przez taką ilość zanieczyszczeń, która może być zneutralizowana w środowisku w wyniku naturalnych procesów, bez pogorszenia jego jakości), Q_p – poziom produkcji odpowiadający prywatnemu optimum ekonomicznemu, Q_E – poziom produkcji odpowiadający społecznemu optimum ekonomicznemu, t – stawka dotacji rolnośrodowiskowej.

Rysunek 1. Zmiana sytuacji rynkowej z uwzględnieniem efektów zewnętrznych rolnictwa następująca pod wpływem programu rolnośrodowiskowego (w konstrukcji prezentowanego modelu oparłem się na interpretacji przedstawionej przez Tomasza Żylicza [2004])

Źródło: [Kociszewski 2013].

Nadwyżka ta wynika z możliwości osiągnięcia wyższych środowiskowych korzyści zewnętrznych niż w sytuacji rynkowej bez ingerencji publicznej. Uzasadnione jest zatem uruchomienie instrumentu stymulującego wzrost produkcji do poziomu Q_E . Może to być dotacja o stawce t , ustalana na takim poziomie, który uzupełniłby różnicę pomiędzy przychodem marginalnym osiąganym na rynku przy poziomie produkcji Q_E (P_2), a kosztem marginalnym osiąganym przy tej produkcji⁵. Dotacja za świadczenie dodatkowych usług na rzecz środowiska zapewni częściową rekompensatę dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z tym przez rolnika (MC). Opłacalne będzie dla niego zwiększenie produkcji do poziomu spełniającego warunek $MC = MU$.

Poziom produkcji odpowiadający optimum ekonomicznemu prywatnemu zrówna się z poziomem zapewniającym optimum społeczne. Dzięki konieczności spełnienia

⁵ Według zasad obowiązujących w WPR, płatności PRŚ powinny być tak skalkulowane, by rekompensować dodatkowe koszty i utracone korzyści, związane z podjęciem przez rolników działań korzystnych dla środowiska. W stawce nie uwzględnia się kosztów realizacji standardów *cross-compliance*. Obejmuje ona dodatkową premię, która miałaby zachęcać do uczestnictwa w programach i w latach 1992–2006 była formalnie kalkulowana jako składnik płatności (do 20% jej wartości). Od 2007 roku została zastąpiona dodatkową rekompensatą kosztów transakcyjnych ponoszonych przez rolników.

podstawowych standardów ekologicznych ogranicza się koszty zewnętrzne (przesunięcie krzywej tych kosztów z pozycji MEC_1 do MEC_2). Przyjmując założenie, że ich spadek jest równy powstającemu (na skutek zastosowania instrumentu) marginalnemu kosztowi redukcji zanieczyszczeń (MAC), który obciąża rolnika, marginalny koszt społeczny nie zmienia się: $MSC_1 = MSC_2$ ⁶.

Zastosowanie PRŚ w opisywanej wersji pozwala na optymalne wykorzystanie potencjału dostarczania korzyści zewnętrznych przez rolnictwo, ograniczenie jego kosztów zewnętrznych i jednocześnie na obniżenie poziomu ceny produktów rolnych (z P_1 do P_2). Poziom ten jest niższy niż wynikałoby z warunku $MSB = MSC(P^*)$, ponieważ koszty redukcji zanieczyszczeń częściowo ponosi rolnik, a częściowo są one rekompensowane za pomocą dotacji. Poza tym, nie następuje pełne zniwelowanie środowiskowych kosztów zewnętrznych produkcji rolnej, a jedynie ich częściowa redukcja. W tej sytuacji część z nich jest ponoszona przez społeczeństwo. Należy przy tym pamiętać, że otrzymuje ono jednocześnie niewyceniane (lub nie w pełni wyceniane) przez rynek środowiskowe korzyści zewnętrzne. Ponadto, zgodnie z kryterium Pareto dopuszcza się optymalny, a nie zerowy poziom zanieczyszczeń (kosztów zewnętrznych). Brak efektów zewnętrznych w praktyce oznacza, że poziom produkcji jest ograniczony do minimum wyznaczonego przez pojemność asymilacyjną ekosystemu (*b*).

Zastosowanie opisywanego rozwiązania w jak najszerszym zakresie byłoby wskazane w świetle szeroko rozumianego dobrobytu społecznego, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego rozwoju. Przyczyniłoby się do zapewnienia możliwości osiągnięcia użyteczności z dóbr środowiskowych przez obecne i przyszłe pokolenia. W niektórych wariantach PRŚ (np. wsparcie rolnictwa ekologicznego) wpłynęłoby również na zwiększenie dostępności do produktów żywnościowych o wyższej jakości dla konsumentów. W obu przypadkach instrument może stymulować korzyści w wymiarach ekonomicznym i społecznym (zachowanie miejsc pracy w mniejszych, ekstensywnych gospodarstwach rolnych, ograniczenie migracji ze wsi do miast, wykluczenia społecznego, rozwój lokalnej wytwórczości, przetwórstwa żywności, rozwój eko- i agroturystyki).

SKUTECZNOŚĆ IMPLEMENTACJI PROGRAMU ROLNOŚRODOWISKOWEGO W POLSCE

Wdrożenie PRŚ w ramach WPR nastąpiło w 1992 roku wraz z reformą Mac Sharry'ego. Był to jeden z trzech funkcjonujących wówczas „środków towarzyszących” (ang. *accompanying measures*) tej polityki. W toku kolejnych etapów reform instrument był wzmacniany i stał się najważniejszym pod względem wartości średniorocznych wydatków działaniem II filaru WPR. W latach 2007-2013 udział PRŚ w całkowitej alokacji przeznaczanej na rozwój obszarów wiejskich wzrósł do 23,1% [*Rural Development...* 2012b]. Wyniki obliczeń wskazują, że w krajach UE-12 na PRŚ zaplanowano około 16% wartości wsparcia z II filaru. W UE-15 udział ten wyniósł 27,8%. Największe udziały zaplanowano w Belgii (82,6%), Wielkiej Brytanii (74,2%) i w Szwecji (74%) [*Rural Development...* 2012b]. Między innymi dzięki wysokiemu poziomowi finansowania na poziomie całej UE całkowita powierzchnia PRŚ wzrosła do 46,4 mln ha w 2010 roku [*Agriculture in...* 2012a].

⁶ Proporcje zmian poziomu cen i wolumenu produkcji, położenie punktów równowagi (a także wysokość stawki dotacji) byłyby inne w zależności od kątów nachylenia krzywych kosztów marginalnych i korzyści marginalnych. W praktyce wynika to z nasilenia szkód wywoływanych w środowisku, kosztów redukcji zanieczyszczeń i wartości usług świadczonych na jego rzecz. Nie zmienia to istoty funkcjonowania opisywanego instrumentu.

Niektóre pakiety rolnośrodowiskowe mogą być i są realizowane jednocześnie z innymi programami na terenie danego gospodarstwa, dlatego bardziej adekwatnym wskaźnikiem zakresu realizacji instrumentu jest wskaźnik obliczony na podstawie powierzchni fizycznej. W 2011 roku wyniosła ona 25,5 mln i stanowiła 14,8% całkowitych unijnych UR (17,4% w UE-15 i 8,75% w UE-12) [*Agriculture in...* 2012a]. W tym samym roku w programie brało udział prawie 2 mln gospodarstw, czyli 14,7% ogółu w całej UE. Planuje się, że do końca 2013 roku liczba uczestników wzrośnie do 2,8 mln, a fizyczna powierzchnia – do 50,7 mln ha [*Commission Staff...* 2011]. Pomimo tego, że w większości nowych państw członkowskich implementacja PRŚ następowała od poziomu zerowego, udział uczestników PRŚ w ogólnej liczbie gospodarstw UE-12 wyniósł 7,3% [*Agriculture in...* 2012a]. W UE-15 wskaźnik ten wyniósł 25,5%.

W Polsce programy rolnośrodowiskowe po raz pierwszy miały być uruchomione w postaci małej skali inicjatyw pilotażowych w ramach programu SAPARD (*Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development*), którego głównym celem było przygotowanie administracji i beneficjentów (w tym zwłaszcza rolników) do uczestnictwa w działaniach II filaru po akcesji. Ostatecznie zrezygnowano z wdrożenia PRŚ, co argumentowano nieprzygotowaniem administracji, w tym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) pełniącej rolę agencji płatniczej i wdrożeniowej SAPARD-u. Rezygnacja ta rzutowała na dalsze opóźnienia w przygotowaniu ARiMR do wdrażania PRŚ po akcesji, a także wpłynęła na procesy konstrukcji i realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006). W Narodowym Planie Przygotowań do Członkostwa w UE przewidywano wdrożenie PRŚ wraz z datą akcesji, jednak ARiMR miała problemy z uzyskaniem unijnej akredytacji potrzebnej do uruchomienia niektórych działań i w efekcie wdrażano go z opóźnieniem. Nabór wniosków do PRŚ rozpoczął się we wrześniu 2004 r., ARiMR otrzymała akredytację od 28.01.2005 r., a wypłaty dotacji nastąpiły od 22.02.2005 r. [*Ewaluacja ex post...* 2009]. W trakcie realizacji programu zmieniano przepisy wykonawcze. Beneficjenci postrzegali to jako przejaw rosnących utrudnień biurokratycznych. Niejednoznaczna interpretacja dokumentów prawnych komplikowała również pracę innych zaangażowanych instytucji, w tym ośrodków doradztwa rolniczego. O niskiej skuteczności implementacji w jej początkowym okresie może świadczyć m.in. to, że prawie 2 lata po akcesji funkcjonowało w kraju jedynie 500 doradców rolnośrodowiskowych, którzy pomagali rolnikom przygotować wnioski oraz działania praktyczne [Bołtomiuk 2011]. W związku z tym uruchomiono akcję szkoleń dla nowych doradców, a ich późniejsza działalność przyczyniła się do poprawy przygotowania wniosków pod względem formalnym – prawie 100% z nich uzyskało pozytywną decyzję o dofinansowaniu.

Zaniechania okresu przedakcesyjnego miały pewien wpływ na przesunięcie części środków z rozwoju wsi na płatności bezpośrednie w latach 2004-2006 (tzw. uzupełnienie płatności bezpośrednich). Argumentowano to tym, że środki II filaru są trudniejsze w uruchomieniu, a Polska administracja nie jest odpowiednio przygotowana do ich absorpcji. Nie była przygotowana, ponieważ nie wdrożyła wcześniej programów pilotażowych. Skutkowało to kolejnymi redukcjami wydatków na PRŚ w pierwszym okresie członkostwa (tab. 1.).

W latach 2004-2008 dokonano 10 realokacji w ramach PROW, a PRŚ był działaniem, w przypadku którego nastąpiło największe ograniczenie dotacji – w sumie o ponad 130 mln euro, czyli o ponad 40% w stosunku do planu z 2005 roku (tab. 1.). Była to pochodna opisanych uprzednio zaniechań okresu przedakcesyjnego oraz zmian wprowadzanych w

Tabela 1. Zmiany alokacji na program rolnośrodowiskowy w PROW 2004-2006 i w PROW 2007-2013

Wyszczególnienie	PROW 2004-2006								PROW 2007-2013	
	plan z 2005 r.		wartość potencjalna ^a		plan z 2008 r.		wartość potencjalna		suma ^b	w tym UE
	suma ^b	w tym UE	suma ^b	w tym UE	suma ^b	w tym UE	suma ^b	w tym UE		
Kwota [mld euro]	0,35	0,28	0,45	0,36	0,21	0,17	0,25	0,20	2,30	1,84
Udział w II filarze ^c [%]	6,9		8,8		4,2		4,9		13,7	
Skuteczność finansowania ^d [%]	59,9		46,0		100,0		81,0		brak danych ^e	

^a – potencjalna wartość alokacji została obliczona przy założeniu, że kwota przeznaczona na uzupełnienie płatności bezpośrednich zostałaby podzielona pomiędzy pozostałe działania w proporcji ustalonej w wersji PROW 2004-2006 z 2005 r.

^b – sumę stanowi całkowita kwota przewidziana na PRŚ (środki UE i wkład krajowy).

^c – udział w II filarze dotyczy całkowitej wartości wsparcia UE dla Polski z obu sekcji (orientacji i gwarancji) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (ang. *European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*) – kwoty 4,05 mld euro [*Financial Framework... 2002*].

^d – podane wskaźniki są relacją kwot faktycznie wydatkowanych do kwot planowanych w wariantach oceny skuteczności podanych w dalszej części artykułu.

^e – nie są dostępne dane pozwalające na ocenę skuteczności wykorzystania możliwych dostępnych środków. MRiRW nie odpowiedziało na oficjalną prośbę wystosowaną przez biuro rektorów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w sprawie udostępnienia tych informacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Financial Framework... 2002, Plan rozwoju... 2005, PROW 2004-2006... 2006, Prowinki... 2008*].

procesie programowania i w trakcie realizacji PROW 2004-2006. Udział PRŚ w całkowitej wartości PROW (3,4 mld euro ze środków UE) zmniejszył się z prawie 10% (według planu z 2005 r.) [*Plan rozwoju... 2005*] do 5,75% w 2008 r. [*Prowinki... 2008*], udział w oficjalnie sklasyfikowanym II filarze, czyli wartości środków z obu sekcji EAGGF (przy uwzględnieniu kwoty na płatności bezpośrednie zapisanej w PROW) z 6,9 do 4,2%, a udział w faktycznym II filarze (po odjęciu z PROW kwoty na płatności bezpośrednie) z 8 do 4,9% (tab. 1.). W wyniku tego program okazał się szóstym pod względem wartości instrumentem PROW, podczas gdy był najważniejszym pod względem wartości instrumentem rozwoju wsi na poziomie całej UE. W starych państwach członkowskich planowano, że wartość PRŚ w latach 2004-2006 osiągnie 23% udziału w wartości środków II filaru z sekcji gwarancji (w uproszczeniu odpowiednik PROW) [Oreade-Breche 2005]. Ostatecznie udział ten wyniósł 41,7% (i 26,1% w alokacji całego II filaru – obu sekcji EAGGF) [*Agri-environment... 2005*]. W UE 10 udziały te wyniosły odpowiednio 18% (w PROW) i 13% (w II filarze) [Konecny 2004]. Polska wraz z Łotwą pod tym względem znajdowała się na ostatnim miejscu. Udział wartości PRŚ w polskim PROW (5,75%) można porównać z analogicznymi wskaźnikami w Czechach (49%), na Węgrzech (41%), w Estonii (30%) czy Słowenii (30%) [Konecny 2004]. Ten ostatni kraj wprowadził narodowy PRŚ już trzy lata przed akcesją, inspirując się polityką sąsiedniej Austrii, która przeznaczała w tym czasie 66% wsparcia WPR na II filar, a w nim 59% na PRŚ [Konecny 2004]. W rezultacie Słowenia bezpośrednio po przystąpieniu do UE wdrożyła program na 70% UR i głównie dzięki temu doprowadziła do zatrzymania postępującego wcześniej ubytku alpejskich pastwisk.

W ocenie skuteczności absorpcji proekologicznych środków II filaru dostępnych w latach 2004-2006 wykorzystano zestawienia przedstawione w tabeli 1. Ocena ta została przeprowadzona w dwóch wariantach:

- 1) na podstawie stosunku kwot faktycznie wydatkowanych do kwot planowanych po przesunięciu części środków II filaru na płatności bezpośrednie,
- 2) na podstawie stosunku kwot faktycznie wydatkowanych do kwot potencjalnie możliwych do wykorzystania (oszacowanych przy założeniu, że nie przesunięto części środków II filaru na płatności bezpośrednie). Ten wariant oceny lepiej obrazuje skuteczność wykorzystania środków II filaru, ponieważ pozwala na wykazanie różnicy pomiędzy maksymalnymi kwotami, które można było przeznaczyć na PRŚ, a kwotami, które zostały na ten cel przeznaczone w rzeczywistości.

Ad 1). W wariancie zrealizowanym w rzeczywistości, gdy porówna się kwoty wydatkowane z planowanymi w wersjach PROW z 2005 i z 2008 roku, skuteczność finansowania okazuje się wysoka. W stosunku do planu z 2008 roku wynosi około 100% (ostatecznie dopiero pod koniec 2008 roku w pełni wykorzystano zaplanowane środki). Duża skuteczność wykorzystania środków na PRŚ jest jednak pozorna. Jest obliczona w odniesieniu do planu z 2008 roku, czyli wersji ustalonej, gdy znane były już faktyczne możliwości finalnej realizacji PROW 2004-2006. Kwota przeznaczona na PRŚ została określona na takim poziomie, który zapewniał 100-procentową absorpcję funduszy. MRiRW, popełniając błędy i obserwując trudności w trakcie jego wdrażania, zmieniło plany w kierunku ograniczenia zakresu realizacji. W związku z tym bardziej adekwatnym do rzeczywistości sposobem weryfikacji skuteczności finansowania jest odniesienie się do planu z 2005 roku, czyli do zamierzeń we wstępnym etapie wdrażania PROW. Wówczas skuteczność finansowania PRŚ okazuje się mała i wynosi około 60%.

Ad 2). Na podstawie porównania kwot faktycznie wydatkowanych do kwot potencjalnie możliwych do wykorzystania (gdyby nie przesunięto części wydatków II filaru na płatności bezpośrednie) w obu wersjach PROW (z 2005 i z 2008 roku) można wykazać małą skuteczność finansowania. W wyniku wspomnianej redukcji środków wydatki na PRŚ wyniosły jedynie 46% potencjalnej kwoty (według wersji PROW z 2005 roku) lub 81% (według wersji z 2008 roku).

Znaczne ograniczenie poziomu finansowania PRŚ przełożyło się na to, że został on wdrożony na obszarze mniejszym od planowanego. Według wersji PROW z 2005 roku PRŚ miał objąć 1,26 mln ha [*Plan rozwoju...* 2005], a w związku z tym, że poziom jego finansowania obniżono do 60% wartości bazowej, działania zrealizowano na fizycznej powierzchni stanowiącej 85% pierwotnie zaplanowanego obszaru (1,07 mln ha) [*Wstępna analiza...* 2009a]. Programem objęto 6,6% zamiast 7,8% polskich UR. Uczestniczyło w nim 70 tys. gospodarstw (około 4% w skali kraju) [*Wstępna analiza...* 2009a]. Oprócz ograniczenia zakresu praktycznej implementacji programu warto zwrócić uwagę na jego ukierunkowanie w układzie podmiotowym. W tym kontekście istotna jest struktura obszarowa jego beneficjentów. W skali kraju przedstawiała się następująco: 1-5 ha 10%, 5,1-10 ha 21%, 10,1-15 ha 18%, 15,1-20 ha 12%, 20,1-30 ha 14%, 30,1-50 ha 11%, 50,1-100 ha 8%, 100,1-150 ha 2%, powyżej 150 ha 4% [*Wyniki wdrażania...* 2009b].

Średnia powierzchnia gospodarstw uczestniczących w programie wyniosła 15,3 ha, czyli prawie dwukrotnie więcej niż średnia krajowa. Wynikało to z zaskakująco wysokiego udziału dużych gospodarstw – powyżej 50 ha. Stanowiły one 14% liczby uczestników programu, podczas gdy w tym samym czasie w skali wszystkich polskich gospodarstw stanowiły około 1% ogółu [*Rocznik statystyczny...* 2009]. Szczególnie zastanawiający

jest 4-procentowy udział gospodarstw powyżej 150 ha. Czy w takich gospodarstwach faktycznie realizowane są dodatkowe usługi na rzecz środowiska? Na uwagę zasługuje również to, że w skali kraju 80% oficjalnie klasyfikowanych gospodarstw (powyżej 1 ha) posiadało areal 1–10 ha, podczas gdy wśród uczestników PRS stanowiły one tylko 31%. Wysoki udział przedsiębiorstw wielkoobszarowych może wynikać z tego, że w niektórych przypadkach właściciele gruntów (często niebędący aktywnymi rolnikami) aplikowali o płatności dla dużej powierzchni, która w ogóle nie jest wykorzystywana do rzeczywistej produkcji rolnej – np. w pakiecie rolnictwo ekologiczne. Wysoki udział dużych i niski udział małych gospodarstw można również powiązać z tym, że największy obszar realizacji programu (i największy udział w jego alokacji) zanotowano w regionach o stosunkowo dużym znaczeniu rolnictwa intensywnego: w województwach zachodniopomorskim (147 tys. ha i 14,4% środków) i wielkopolskim (114 tys. ha i 10,6% środków) [*Wstępna analiza...* 2009a]. Najmniejsze udziały wystąpiły w województwach o rozdrobnionym rolnictwie⁷: śląskim (19 tys. ha, 1,5% środków) i małopolskim (26,5 tys. ha, 3,07% środków). Być może część właścicieli gospodarstw do 5 ha nie była zainteresowana programem ze względu na niechęć do związanych z nim procedur.

Dane dotyczące struktury obszarowej gospodarstw uczestniczących w programie mogą wskazywać, że wpływał on na ograniczenie presji środowiskowej ze strony części dużych intensywnych gospodarstw. Zważywszy jednak, że część dużych gospodarstw uczestniczyła w PRS tylko ze względu na możliwość otrzymywania dotacji, a w niektórych przypadkach w ogóle nie prowadziła owej produkcji, ukształtowanie struktury obszarowej uczestników można ocenić negatywnie. Wydaje się, że w celu zapobiegania pojawiającym się nadużyciom należało wprowadzić bardziej restrykcyjne podstawowe wymogi środowiskowe, a w przypadku rolnictwa ekologicznego wymóg dostarczania produkcji na rynek. Instrument w niewielkim stopniu objął małe gospodarstwa, co ograniczyło jego funkcję konserwującą wobec rolnictwa ekstensywnego oraz przyrody i krajobrazu obszarów wiejskich, zwłaszcza w regionach o wysokich walorach przyrodniczych.

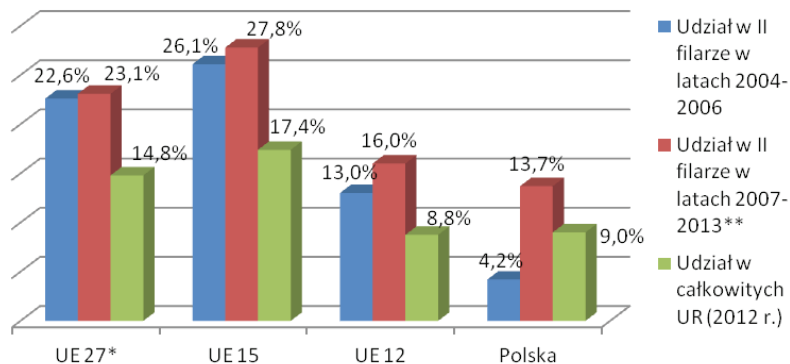
W latach 2007-2013 całkowita wartość finansowania PRŚ została zwiększona do 2,3 mld euro (1,84 mld euro ze środków UE) [*Program rozwoju...* 2011]. Wzrost średniorocznego poziomu finansowania w stosunku do poprzedniego okresu wyniósł 310,7%⁸ w ujęciu nominalnym i był najwyższy spośród wszystkich działań ochrony środowiska w PROW. Na podstawie danych MRiRW [*Prowinki...* 2008, *Program rozwoju...* 2011] można stwierdzić, że w skali roku wartość wszystkich środków finansowych pochodzących z budżetu UE i przeznaczonych w PROW na ochronę środowiska w rolnictwie wzrosła o 59,2% w ujęciu nominalnym w stosunku do lat 2004-2006⁹. Dynamika wzrostu poziomu finansowania PRŚ była również większa niż w przypadku większości innych działań WPR realizowanych w Polsce. Finansowanie I filaru zostało zwiększone o 52,8% w skali roku, a suma finansowania obu filarów o 50% w skali roku¹⁰. Dzięki temu udział finansowania PRŚ w PROW zwiększył się z 4,2% do prawie 14%. W dalszym ciągu jest to jednak udział niższy niż we wszystkich grupach państw członkowskich (rys. 1.).

⁷ W 2009 roku w województwie małopolskim gospodarstwa o powierzchni 1–5 ha stanowiły ponad 50% ogólnej liczby gospodarstw [*Obszary wiejskie...* 2011].

⁸ Iloraz kwoty stanowiącej różnicę wartości środków finansowych z lat 2004-2006 i 2007-2013 i kwoty bazowej (z lat 2004-2006).

⁹ Suma wartości tych wydatków w skali roku wyniosła 0,6 mld euro (w tym PRŚ 0,26 mld euro, zalesienia gruntów rolnych 0,055 mld euro i wsparcie ONW 0,28 mld euro) [*Prowinki...* 2008, *Program rozwoju...* 2011].

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych przez instytucje UE [*Financial Framework...* 2002, Council Regulation (EEC) 73/2009] i polskie [*Prowinki...* 2008, *Program rozwoju...* 2011].



Rysunek 1. Udział finansowania programów rolnośrodowiskowych w alokacji II filaru WPR w głównych grupach państw członkowskich i w Polsce

*W latach 2004-2006 dane dotyczą UE-25 (bez Bułgarii i Rumunii, które nie były wówczas państwami członkowskimi).

**W latach 2004-2006 udział w II filarze dotyczy całkowitej wartości wsparcia UE z obu sekcji EAGGF. Dane z lat 2007-2013 dotyczą środków z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Financial Framework... 2002, Konecny 2004, Oreade-Breche 2005, Plan rozwoju... 2005, Commission Staff... 2011, PROW 2004-2006... 2006, Prowinki... 2008, Agriculture in... 2012a, Rural Development... 2012b].

W UE-12 (podobnie jak w przypadku innych instrumentów związanych z ochroną środowiska) udział ten jest zaniżony przez Rumunię (10,1%) i Bułgarię (13,5%). Na poziomie UE-12 jest on zaniżony również przez Polskę – siedem krajów przeznacza na PRŚ większą część II filaru (w tym Czechy 29,2%, Słowenia 27,1%, Węgry 22,6%) [Rural Development... 2012b]. W omawianym okresie program w dalszym ciągu jest najważniejszym pod względem wartości wsparcia publicznego instrumentem na poziomie całej Wspólnoty (pomimo tego, że w wyniku rozszerzenia UE o Bułgarię i Rumunię udział PRŚ w wartości II filaru zmalał w porównaniu do poprzedniego okresu). W Polsce program ten pod tym względem znajduje się na trzecim miejscu, co i tak jest pozycją wyższą niż w poprzednim okresie (szóste miejsce).

Na obecnym etapie realizacji PRŚ na lata 2007-2013 wstępną (i niepełną) ocenę skuteczności tego procesu można oprzeć na porównaniu jego dotychczasowych efektów z planami dotyczącymi zakresu i sposobu wdrożenia instrumentu. Ze względu na niejasne zapisy PROW 2007-2013 trudno jednoznacznie określić docelową powierzchnię i liczbę uczestników PRŚ. Według oficjalnie sformułowanych celów (tzw. wskaźników produktu), liczba uczestników miałyby wynieść 200 tys., łączna powierzchnia programu 2,08 mln ha, a fizyczna 1,5-1,8 mln ha [Program rozwoju... 2007]. Cele te nie uwzględniają jednak pakietu 5. „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000” (docelowo 153 tys. uczestników, 378 tys. ha), który miał być rozwiązaniem przejściowym w drodze do uruchomienia odrębnego działania – płatności dla rolników na obszarach Natura 2000 [Program rozwoju... 2007]. Zważywszy na to, że instrument ten nie został (i nie zostanie) uruchomiony w PROW 2007-2013, plan dotyczący pakietu 5. (obejmującego podobne działania) należy wliczyć do zamierzeń realizacyjnych PRŚ. Wówczas należy je interpretować następująco: liczba beneficjentów PRŚ – 353 tys., łączna powierzchnia – 2,45 mln ha, a areał fizyczny 1,88-2,18 mln ha (11,6-13,4% polskich UR).

Oznaczałoby to, że w porównaniu do poprzedniego okresu powierzchnia fizyczna powinna wzrosnąć o 75-103%, a liczba beneficjentów o 403%. Prowadziłoby to do partycypacji większej liczby mniejszych podmiotów i – w świetle zachowania ekstensywnych gospodarstw (w tym HNV) – byłoby korzystne dla ochrony przyrody. Dane dotyczące dotychczasowej realizacji na to jednak nie wskazują – powierzchnia programu zwiększa się bardziej dynamicznie niż ogólna liczba beneficjentów, która do marca 2012 roku wyniosła 79,3 tys., czyli 22,5% planu. Powierzchnia fizyczna PRŚ wyniosła 1,485 mln ha, a zatem plan w tym aspekcie zrealizowano w 68-78,9% [Szyborska 2012]. Prawdopodobnie nie nastąpi więc obniżenie średniej powierzchni uczestniczących w PRŚ. Średnia powierzchnia gospodarstw wynosiła 18,7 ha [Szyborska 2012] i wzrosła o 22% w stosunku do poprzedniego okresu (15,3 ha). Ponadto, prawdopodobnie i tak nie uda się wypełnić celu pierwotnie wyznaczonego w odniesieniu do powierzchni i ze względu na to zagrożenie w 2011 roku w zmodyfikowanej wersji PROW 2007-2013 oficjalnie określono go na poziomie zbliżonym do dolnej granicy wcześniej zaplanowanego przedziału – 1,5 mln ha [*Program rozwoju...* 2011]. Dzięki temu po 2013 roku będzie można wykazać, że plan został zrealizowany w 100%.

Do 2012 roku równolegle były wypłacane dotacje PRŚ według umów zawartych w ramach PROW 2004-2006 i według nowych kontraktów z PROW 2007-2013. Od początku realizacji obecnego programu¹¹ do końca 2010 roku ARiMR wypłaciła beneficjentom równowartość 0,7 mld euro [*Sprawozdanie zbiorcze...* 2010], co stanowi 30% całkowitej alokacji na lata 2007-2013. Zważywszy, że program uruchomiono z opóźnieniem, średniorocznie wydatkowana kwota wynosi dotychczas 0,22 mld euro. Nie jest jeszcze znana ostateczna data zakończenia realizacji programu (zależy to od daty uruchomienia następnej edycji na lata 2014-2020), ale można przyjąć, że zgodnie z zasadą $n + 2$ nastąpi to w 2015 roku. Przy takiej perspektywie czasowej poziom wydatkowania musiałby zostać zwiększony do około 0,3 mld euro rocznie. W okresie od 1.01.2011. do 23.03.2012. z tytułu nowych umów rolnośrodowiskowych (nie licząc wygasających zobowiązań z lat 2004-2006) wypłacono kwotę 0,38 mld euro [Szyborska 2012], czyli około 0,3 mld euro w skali roku. Prawdopodobnie uda się więc wydatkować całość środków, warunkiem jest jednak podjęcie nowych zobowiązań przez większość uczestników programu z poprzedniego okresu.

Ujmując PRŚ 2007-2013 całościowo, można uznać, że skuteczność jego realizacji jest wysoka pod względem kryterium osiągnięcia zaplanowanej powierzchni. Należy jednak wziąć pod uwagę, że ostatecznie (w 2011 roku) określono ją na poziomie dolnej granicy przedziału, który był pierwotnie zakładany. Oznacza to, że do 2013 roku obejmie on 9% polskich UR (powierzchnia fizyczna). Należy to porównać z poziomem jego realizacji w głównych grupach państw członkowskich: 14,8% UR w UE-27, 17,4% w UE-15 i 8,75% w UE-12¹². W tym świetle zakres implementacji najważniejszego instrumentu ochrony środowiska w WPR należy ocenić jako niewystarczający. Skuteczność tego procesu jest niska również pod względem kryterium osiągnięcia pożądanej liczby beneficjentów. Według PROW 2007-2013 PRŚ miał objąć 11,3%, a licząc z planowaną liczbą beneficjentów płatności dla rolników w sieci Natura 2000 – 20% polskich gospodarstw. Do 2012 roku wdrożyło go jedynie 4,5% całkowitej liczby polskich gospodarstw powyżej 1 ha. Dla porównania w UE-27 wskaźnik ten wynosi 14,7%, w UE-15 25,5%, a w UE-12 7,3%. Wyniki ogólnopolskich badań wśród rolników prowadzących gospodarstwa konwencjonalne wykazały,

¹¹ Akredytację dla programu rolnośrodowiskowego uzyskano w październiku 2007 roku, a uruchomiono go 15.03.2008 roku [*Sprawozdanie zbiorcze...* 2010].

¹² Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych przez instytucje UE [*Agriculture in...* 2012a].

że chęć uczestnictwa w programie deklaruje 13% respondentów. Oznacza to, że istnieje potencjał wdrożenia instrumentu w zakresie zbliżonym do średniej unijnej [Kociszewski 2013]. Kwota zaplanowana na realizację programu prawdopodobnie zostanie w całości wykorzystana, jednak można mieć wątpliwości co do ukierunkowania tego wsparcia. W dalszym ciągu istnieje też problem związany z tym, że niektóre pakiety obejmują użytki, które nie pełnią funkcji produkcyjnych i są zgłaszane jedynie w celu uzyskania dotacji. Wątpliwe jest zwłaszcza przyznawanie dotacji gospodarstwom, które mają powyżej 300 ha. Zważywszy, że instrument ma służyć ekstensyfikacji rolnictwa, właściwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie limitu na tym poziomie areału.

WNIOSKI

Z badań przeprowadzonych na podstawie teorii efektów zewnętrznych wynika, że w świetle szeroko rozumianego dobrobytu społecznego wskazane jest jak najszersze wdrożenie PRŚ. Na poziomie całej UE jest to najważniejszy pod względem wartości nakładów finansowych instrument II filaru WPR. Zwłaszcza w państwach UE-15 jest wdrażany w szerokim zakresie. W Polsce w wyniku zaniechań i błędów MRiRW oraz ARiMR, które miały miejsce w okresie przedakcesyjnym, a także na skutek ograniczania środków finansowych w pierwszym okresie członkostwa, program był wdrażany mało skutecznie. W praktyce udział wydatków na ochronę środowiska w polskim PROW (w latach 2004-2006 i 2007-2013) należy do najniższych w UE. W wyniku tego w latach 2004-2006 PRŚ został wdrożony na ograniczonym obszarze (6,6% polskich UR) i dotyczył stosunkowo niewielkiej liczby gospodarstw (około 4% w skali kraju).

Zmiany finansowania polskiego rolnictwa ze środków WPR, które nastąpiły pomiędzy obydwooma okresami członkostwa, znacznie zwiększyły szanse realizacji PRŚ (i innych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju polskiego rolnictwa w wymiarze środowiskowym). Dzięki temu PRŚ objął 9% polskich UR (powierzchnia fizyczna) i 4,5% liczby polskich gospodarstw powyżej 1 ha. Wskaźniki te w dalszym ciągu są znacznie niższe niż we wszystkich głównych grupach państw członkowskich (UE-15 i UE-12). Na podstawie przedstawionych ustaleń można wyciągnąć wniosek, że w wyniku braku woli politycznej i długookresowej niskiej skuteczności funkcjonowania zaangażowanych instytucji szanse w omawianym aspekcie ekologizacji rolnictwa nie zostały wykorzystane w stopniu choćby zbliżonym do tego w UE-15 i UE-12. Ponadto, niewłaściwy wydaje się szczególnie wysoki udział przedsiębiorstw wielkoobszarowych i stosunkowo niewielki drobnych gospodarstw ekstensywnych w ogólnej liczbie beneficjentów. W latach 2007-2013 problem ten nasilił się w porównaniu z poprzednim okresem (wzrost średniej powierzchni gospodarstw uczestniczących w PRŚ). Z badań wynika, że istnieją szanse, aby zmienić opisany stan rzeczy – wykazano, że istnieje potencjał wdrożenia PRŚ w co najmniej 13% polskich gospodarstw.

LITERATURA

- Agri-environment Measures, Overview on General Principles, Types of Measures, and Application. Unit G-4 – Evaluation of Measures Applied to Agriculture, Studies*, 2005: European Commission DG Agri, European Commission, Brussels, s. 3.
- Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information 2011*. 2012a: European Union DG Agri, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Beaufoy G., Cooper T. 2009: *Guidance Document. The Application of High Nature Value Impact Indicator. The Programming Period 2007–2013*, European Commission DG Agri, Brussels.
- Bołtromiuk A. 2011: *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, [w] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), IRWiR PAN, Warszawa, s. 65.
- Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Common Agriculture Policy towards 2020, Annex 4: Rural development*. 2011: European Commission SEC(2011) 1153, final/2, Brussels 20.10.2011.
- Council Regulation (EEC) No 73/2009 establishing the common rules for direct support schemes for farmers under common agricultural policy and establishing certain schemes for farmers, OJ L 30, 31.01.2009.
- Ewaluacja ex post planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006. Raport końcowy*. 2009: IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG, BSM, Warszawa 28.05.2009, s. 305-320.
- Financial Framework for Enlargement 2004-2006. Indicative Allocation for Commitment and Payment Appropriations. Copenhagen Package*. 2002: European Commission, Brussels 2002.
- Graczyk A., Kociszewski K. 2013: *Teoretyczne i aplikacyjne aspekty wyceny środowiskowych efektów zewnętrznych w rolnictwie* [w] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* [19], J. St. Zegar (red.), IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 43-95.
- Kociszewski K. 2013: *Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Konecny M. 2004: *EU Enlargement and Agriculture: Risks and Opportunities. Friends of Earth Europe*, Brussels, s. 70.
- Meade J. 1952: *External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation*, „Economic Journal”, (245), s. 54-67.
- Obszary wiejskie w Polsce*. 2011: GUS, Warszawa-Olsztyn, s. 162.
- Oreade-Breche 2005: *Ocena środków rolnośrodowiskowych – streszczenie*, Oreade-Breche, Auzeville.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, 2005: MRiRW, Warszawa.
- Pigou A.C. 1952: *Economics of Welfare*, Macmillan Company, London.
- Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*. 2007: MRiRW, Warszawa.
- Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*. 2011: MRiRW, Warszawa.
- PROW 2004-2006. Orientacyjna tabela finansowa planu zmieniona po realokacji środków nr 2/2006 (3)*. 2006: MRiRW, Warszawa.
- Prowinki*. 2008, nr 37/2008 (170), MRiRW, Departament Programowania i Analiz.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa*. 2009: GUS, Warszawa.
- Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information. Report 2012*, 2012b: European Union DG Agri, Brussels.
- Sprawozdanie zbiorcze z realizacji krajowego planu strategicznego rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. 2010: MRiRW, Warszawa, s. 23.
- Szymborska E. 2012: *Programy rolnośrodowiskowe chroniące wody i bioróżnorodność w okresie programowania 2007-2013 – stan wdrożenia 2012*, prezentacja podczas konferencji pt. *Programy rolnośrodowiskowe – z korzyścią dla człowieka i środowiska*, organizowanej przez Polski Klub Ekologiczny we współpracy z MRiRW, Kluczbork, 11-12.04.2012.
- Wstępna analiza realizacji planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, cz. 2. 2009a: MRiRW, Warszawa, s. 13.
- Wyniki wdrażania planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*. 2009b: MRiRW, Warszawa.
- Żylicz T. 2004: *Ekonomia środowiska zasobów naturalnych*, PWE, Wrocław, s. 30-38.

Karol Kociszewski

*IMPLEMENTATION OF THE AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAMME IN LIGHT
OF THE EXTERNAL EFFECTS THEORY*

Summary

The goals of the article are to identify the impact of the environmental programme's operations on agricultural production and to assess the effectiveness of its implementation in Poland. The paper consists of a theoretical part (based on selected elements of the external effects theory) and an empirical one (a description of the programme's implementation). Theoretical analysis shows that the use of described measures in as wide a range as possible would be appropriate in light of widely understood social welfare – especially in the context of sustainable development. In practice, the implementation of the programme in Poland is not very effective. The share of expenditures on agri-environmental measures in the Polish Rural Development Plan (in 2004-2006 and 2007-2013) is one of the lowest in the EU. The measures have been implemented in a limited area (9% of Polish UAA - physical area) and involve a relatively small number of farmers (4.5% of the whole number of Polish farms exceeding 1 hectare).

Adres do korespondencji
dr Karol Kociszewski
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Ekonomii Ekologicznej
ul. Komandorska 118/120,
53-345 Wrocław
e-mail: karol.kociszewski@ue.wroc.pl