

JACEK MAŚNIAK*, ALINA DANIŁOWSKA**, MARIUSZ CHĄDRZYŃSKI***,
KINGA GRUZIEL****

ZIEMIA ROLNICZA JAKO DOBRO PUBLICZNE – STANOWISKO AUSTRIACKIEJ SZKOŁY EKONOMII

I. WPROWADZENIE

W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, w ramach polityki kształtowania ustroju rolnego formowany jest model rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych. W tym celu stwarza się przywileje w dostępie do ziemi rolniczej dla tej grupy gospodarstw rolnych. Tym samym o dostępie do ziemi nie decyduje efektywność ekonomiczna, lecz status prawny nabywcy. Z ekonomicznego punktu widzenia świadczy to o tym, że rynkowa alokacja ziemi została zastąpiona decyzjami politycznymi.

Problem funkcjonowania rolnictwa w warunkach gospodarki rynkowej jest często podejmowany w badaniach ekonomicznych. W głównym nurcie badań z tego zakresu przez wiele lat dominowało przekonanie, że w celu poprawy efektywności ekonomicznej tego sektora niezbędny jest interwencjonizm państwowy¹. Jako jedną z głównych przyczyn wskazywano specyfikę ziemi, czyli podstawowego czynnika wykorzystywanego w produkcji rolniczej. Wraz z pojawieniem się, rozwojem i powszechną akceptacją koncepcji zrównoważonego rozwoju pod koniec XX w. uznano, że w modelu rolnictwa zrównoważonego ziemia pełni wiele różnych funkcji, w tym ogólnospołeczne, które wiążą się z wytwarzaniem przez rolnictwo (na bazie ziemi) całego spektrum dóbr publicznych. Kategoria dóbr publicznych jest jednym z fun-

* Jacek Maśniak, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, jacek_masniak@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2226-0618>

** Alina Daniłowska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, alina_danilowska@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4977-3210>

*** Mariusz Chądryński, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, mariusz_chadrynski@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7478-8190>

**** Kinga Gruziel, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, kinga_gruziel@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2429-3795>

¹ Stiglitz (1987): 43–45; Wilkin (2003): 39–50.

damentalnych elementów koncepcji zawodności rynku i jednocześnie jednym z argumentów uzasadniających interwencję ze strony państwa. O popularności i aprobachie tej koncepcji w Polsce świadczy stwierdzenie, które pojawiło się w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw [2016]: „grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym”².

W dyskusji ekonomicznej nie brakuje również głosów krytycznych wobec koncepcji dóbr publicznych³. Krytyka ta dotyczy nie tyle samej specyfiki tych dóbr, ile wysuwanych twierdzeń o konieczności zaangażowania się państwa w ich wytwarzanie. Przegląd krajowej i zagranicznej literatury dotyczącej różnych aspektów problemu dóbr publicznych związanych z rolnictwem wskazuje, że to sceptyczne stanowisko jest charakterystyczne przede wszystkim dla przedstawicieli austriackiej szkoły ekonomii. Wydaje się, że zastosowanie perspektywy, którą ta szkoła oferuje do oceny popularnego i ważnego problemu dostarczania dóbr publicznych związanych z rolnictwem (i ziemią), w większości o charakterze dóbr środowiskowych, jest zasadne i twórcze. Może zapoczątkować potrzebną dyskusję naukową prowadzącą do lepszego rozpoznania fenomenu „wytwarzania” dóbr publicznych.

Celem artykułu jest przedstawianie krytycznego stanowiska wobec koncepcji ziemi rolniczej jako dobra publicznego i wykorzystywania jej do uzasadnienia interwencjonizmu. Przedstawiona argumentacja ma za zadanie wykazać, że teoria dóbr publicznych jako naukowe uzasadnienie interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, w tym również na rynku ziemi rolniczej, ma dużo bardziej polemiczny charakter, niż się przedstawia w głównym nurcie badań. Jako alternatywne podejście do badania kwestii ziemi rolniczej zaprezentowane zostało stanowisko ekonomii heterodoksyjnej w ujęciu austriackiej szkoły ekonomii.

Celem pobocznym badań jest podkreślenie różnorodności, bogactwa poglądów i ciągłego rozwoju teorii ekonomii. Wysuwanie uwag krytycznych i postulatów w stosunku do powszechnie uznawanych i najbardziej wpływowych teorii ekonomicznych może przyczynić się do udoskonalenia i rozwoju dorobku myśli ekonomicznej.

Praca ma charakter teoretyczny. Dla realizacji celu głównego dokonano przeglądu literatury przedmiotu. Analiza opiera się na wnioskowaniu dedukcyjnym i logice w postaci werbalnej. Przedstawione zostały założenia i instrumenty polityki kształtowania ustroju rolnego. W tym celu wykorzystano materiały źródłowe w postaci aktów prawnych.

² Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293>> [dostęp: 25.10.2020].

³ Hoppe (1989): 27–46; Holcombe (1997): 1–22; Fijor (2011): 87–100; Kwiatkowski (2013): 95–123.

II. ZIEMIA ROLNICZA W KONTEKŚCIE TEORII DÓBR PUBLICZNYCH

Od kilkunastu lat jednym z głównych uzasadnień interwencjonizmu w rolnictwie jest ekonomiczna teoria dóbr publicznych, a na jej podstawie wskazuje się na brak możliwości osiągnięcia efektywności ekonomicznej przez mechanizm rynkowy. Esencja tej teorii sprowadza się do stwierdzenia, że dobra społecznie pożądane i spełniające takie cechy jak nierywalizacyjność i niewykluczalność z konsumpcji będą dostarczane przez rynek w niedostatecznej ilości. Dlatego w organizację dostarczania tych dóbr powinno zaangażować się państwo.

Ekonomiczna koncepcja dobra publicznego została sformułowana przez Paula Samuelsona, który za podstawowe kryterium dwubiegunowej klasyfikacji dóbr uznał występowanie rywalizacji w ich konsumpcji⁴. Jeżeli rywalizacja występuje, to podczas podziału dóbr, gdy jedna osoba otrzyma o jednostkę dobra więcej, to inna otrzyma go o jednostkę mniej. Natomiast jeżeli rywalizacji w konsumpcji brak, to konsumpcja pewnej ilości dobra przez jedną osobę nie uszczupla ilości dobra dostępnej innym. Konsekwencją jest to, że konsumpcja całościowa dobra prywatnego równa się sumie konsumpcji indywidualnych konsumentów, a konsumpcja dobra publicznego przez każdego indywidualnego konsumenta równa się konsumpcji całościowej. Z podanej definicji wynika, że znaczenie ma fakt występowania (bądź nie) rywalizacji w konsumpcji, nie jest zaś istotny status dostarczyciela/wytwórcy dobra: publiczny czy prywatny. Tak więc nie należy utożsamiać dóbr publicznych z dobrami dostarczonymi przez państwo lub inny związek publicznoprawny. W następnych latach teoria ta była rozwijana i modyfikowana. Przede wszystkim zaczęto wskazywać, że oprócz rywalizacji w konsumpcji znaczenie mają także takie kryteria, jak możliwość wyłączenia z konsumpcji i liczba konsumentów. Łączne zastosowanie tych kryteriów przyniosło w efekcie wiele klasyfikacji i rodzajów dóbr⁵. Tak więc oprócz czystych (w ujęciu Paula Samuelsona) dóbr publicznych istnieje szeroka grupa dóbr „pośrednich”, które tylko częściowo spełniają kryteria braku rywalizacji w konsumpcji i braku możliwości wykluczenia. Zakres tych dóbr jest zmienny i zależy od liczby konsumentów, zasięgu terytorialnego rynku, stopnia rozwoju gospodarczego czy dostępnych technologii. Zauważono również, że niektóre dobra prywatne generują pozytywne efekty zewnętrzne dla społeczeństwa, co w pewnym sensie upodabnia je do dóbr publicznych. Dobra te zwane są dobrami społecznie pożądanymi lub merytorycznymi⁶.

Teoria dóbr publicznych znalazła szerokie zastosowanie również w naukach z zakresu środowiska, rozwoju wsi i rolnictwa. Podkreśla się, że rolnictwo, obok tradycyjnych funkcji w postaci produkcji surowców żywnościowych, jest dostarczycielem wielu dóbr o charakterze publicznym. Powstają one najczęściej jako efekty zewnętrzne klasycznej produkcji rolniczej, ale też mogą

⁴ Samuelson (1954): 387–389; (1955): 350–356.

⁵ Problem ten omawia Daniłowska (2014): 244–252.

⁶ Musgrave (1957): 333–343; Wilkin (2010): 42–52.

być produkowane celowo. Lista tych dóbr jest długa. Najczęściej wymienia się takie dobra, jak: krajobraz rolniczy, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleby, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powodzie i pożary, żywotność obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe, dobrostan i zdrowie zwierząt⁷. Z kolei z racji tego, że głównym czynnikiem produkcji w rolnictwie jest ziemia, traktowana jest ona jak fundamentalne dobro publiczne (Jerzy Wilkin stosuje bardziej neutralne określenie: dobro wielofunkcyjne⁸) i z tego powodu powinna być poddana szczególnym regulacjom. Uznaje się, że w obecnie rozwijanym modelu rolnictwa zrównoważonego ziemia jest podstawą nie tylko dostarczania surowców żywnościowych i nieżywnościowych (np. energetycznych), lecz także wytwarzania wielu pozytywnych efektów zewnętrznych, które służą społeczeństwu lokalnemu, krajowemu czy globalnemu. Efekty te mają charakter dóbr publicznych i mechanizm rynkowy zwykle nie zapewnia ich optymalnej z perspektywy społeczeństwa (lokalnego, krajowego, światowego) podaży.

W Polsce, tak jak i w innych krajach Unii Europejskiej, pogląd, że jest to ważna i usprawiedliwiona podstawa interwencjonizmu państwowego w rolnictwie jest często wyrażany i szeroko akceptowany⁹. Praktycznym wyrazem tego zjawiska jest uzasadnienie i kształt regulacji prawnych dotyczących rynkowego i nierynkowego obrotu ziemią rolniczą w Polsce wprowadzonych w ostatnich 25 latach. W regulacjach tych ziemia traktowana jest jako swoiste dobro publiczne. Ponadto uznano w sposób dość arbitralny, że najlepszymi powiernikami tego dobra, z uwagi na jego rolę w wytwarzaniu zarówno żywności, jak i szeregu rolniczych, środowiskowych, społecznych i kulturowych dóbr publicznych, są gospodarstwa rodzinne.

W Polsce gospodarstwo rodzinne uzyskało status podstawowej formy gospodarowania w rolnictwie na podstawie art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ Poza Konstytucją najważniejszymi regulacjami kształtującymi ustrój rolny w Polsce są ustawy: z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹¹, z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹² i z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹³. W ramach polityki kształtowania pożądanego ustroju rolnego państwo prowadzi działania interwencyjne, których celem jest m.in.: (i) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, (ii) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, (iii) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Obecnie kontrolę nad rynkiem ziemi spr-

⁷ Cooper, Hart, Baldock (2009): 15–28.

⁸ Wilkin (2018): 19–26.

⁹ Wilkin (2010): 42–52; Poczta (2010): 38–55; Zegar (2010): 11–25; Czyżewski, Kulyk (2011): 16–25.

¹⁰ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ T.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 2243.

¹² T.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1655 ze zm.

¹³ T.jedn.: Dz. U. 2018, poz. 869.

wuje w imieniu państwa Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa – KOWR (do 2016 r. Agencja Nieruchomości Rolnych). Interwencją państwa objęte są wszystkie nieruchomości rolne o powierzchni od 0,3 ha. Podstawową formą regulacji prywatnego rynku ziemi jest zakaz nabywania nieruchomości rolnej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi oraz nałożenie na uprawnionego nabywcę ziemi obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat i brak możliwości zbycia i wydzierżawienia tej ziemi. Nabycie ziemi rolniczej przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym wymaga specjalnej zgody, przy czym obowiązek ten nie dotyczy nieruchomości rolnych o powierzchni do 1 ha. Oprócz wydawania zgody na zakup nieruchomości rolnych przez osoby niebędące rolnikami KOWR został wyposażony również w takie uprawnienia, jak prawo pierwokupu i odkupu, które może zapobiec nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi i osoby prawne.

Podsumowując powyższe, można stwierdzić, że obecnie obrót ziemią rolniczą w Polsce znajduje się pod silnym wpływem polityki państwa. Do najważniejszych skutków tych regulacji z pewnością należy zaliczyć drastyczne ograniczenie popytu na ziemię rolniczą przez ograniczenie kręgu potencjalnych nabywców tylko do rolników indywidualnych.

III. KRYTYKA TEORII DÓBR PUBLICZNYCH Z PERSPEKTYWY AUSTRIACKIEJ SZKOŁY EKONOMII

Teoria dóbr publicznych, zdaniem jej krytyków, zawiera wiele błędów i nieścisłości. Do największych przeciwników tej teorii z pewnością należy zaliczyć ekonomistów austriackiej szkoły ekonomii¹⁴. Szkoła ta opiera swoją metodę badawczą na kilku podstawowych filarach, takich jak subiektywizm i indywidualizm metodologiczny, podkreślanie znaczenia ograniczonej wiedzy i niepewności w procesie gospodarowania oraz odrzucenie metod ilościowych¹⁵. Subiektywizm i indywidualizm metodologiczny wyraża przekonanie, że tylko indywidualne istoty ludzkie działają, czyli angażują się w świadome działania, żeby osiągnąć wybrane cele. Ludzkie preferencje mają charakter subiektywny, wskutek czego wartość dóbr rynkowych jest rezultatem osobistego wartościowania i indywidualnych wyborów.

Człowiek jest w stanie działać, ponieważ ma zdolność odkrywania związków przyczynowo-skutkowych. Dzięki temu może stawiać sobie cele, a następnie dobierać środki do ich realizacji. Przy czym istotą ludzkiego działania jest podejście twórcze, polegające na odkrywaniu nowych możliwości, ciągłym uczeniu się i gromadzeniu wiedzy. Takie kreatywne podejście człowieka do

¹⁴ Krytyka socjalizmu i interwencjonizmu stanowi głównie dorobek nowej szkoły austriackiej, której czołowymi przedstawicielami są: von Mises, von Hayek, Rothbard, Skousen i Huerta de Soto.

¹⁵ Mises (2007): 32–74.

wykorzystania zasobów stanowi istotę przedsiębiorczości¹⁶. W wyniku przedsięwziętych działań człowiek również odkrywa, że współpraca społeczna daje większe korzyści niż gospodarcza samowystarczalność. Gospodarowanie oparte na specjalizacji i wymianie pozwala skuteczniej pokonywać niedostatek i daje korzyści wszystkim zaangażowanym jednostkom.

Teoria szkoły austriackiej zakłada, że człowiek zawsze działa w warunkach ograniczonej wiedzy i niepewności, a najskuteczniejszym mechanizmem pozyskiwania wiedzy jest wolny rynek¹⁷. Ceny dóbr konsumpcyjnych ujawniają najbardziej pilne niezaspokojone potrzeby, a ceny zasobów gospodarczych informują o dostępności czynników produkcji. Wtedy poszukujący zysku przedsiębiorcy są motywowani do jak najlepszego zaspokajania potrzeb konsumentów przy jednoczesnej minimalizacji zużycia zasobów. Proces ten przebiega najsprawniej, gdy zapewniona jest ochrona własności indywidualnej i swobód jednostki, stąd też każde wymuszenie współpracy za pomocą systemu nakazów i zakazów ogranicza produktywność społeczeństwa i podważa jego moralne podstawy. Ekonomistów tej szkoły charakteryzuje również sceptyczne podejście do metod ilościowych i matematycznego modelowania. Uważają oni, że wiedza ekonomiczna może być gromadzona wyłącznie na drodze werbalnego objaśnienia związków przyczynowo-skutkowych. Na podstawie apriorycznie prawdziwych twierdzeń (jak to, że człowiek działa) formułuje się ich logiczne implikacje.

Ważną częścią dorobku austriackiej szkoły ekonomii jest krytyczna analiza skutków interwencjonizmu państwowego¹⁸. Ludwig von Mises zdefiniował interwencjonizm jako zbiór procedur utrudniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Jego zdaniem przeszkadza on produkcji i ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb, gdyż zmusza producentów i właścicieli środków produkcji do ich użycia w sposób inny niż ten, jaki zastosowaliby oni pod presją rynku. Jest to zaburzenie racjonalności ekonomicznej, czego niewątpliwym skutkiem jest ubożenie społeczeństwa¹⁹.

Zdaniem ekonomistów szkoły austriackiej również teoria dóbr publicznych nie stanowi uzasadnienia interwencjonizmu państwowego. Przy czym trzeba zaznaczyć, że kontrowersji nie budzi sama specyfika niektórych dóbr. Wręcz przeciwnie, ekonomiści austriaccy twierdzą, że zarówno dobra konsumpcyjne, jak i kapitałowe są heterogeniczne, przez co ich funkcjonowanie w gospodarce jest trudne do uchwycenia w postaci uniwersalnych schematów. Sprzeciw budzi natomiast przesadne akcentowanie tego faktu i wywodzenie z niego niewłaściwych wniosków, takich jak konieczność zastąpienia produkcji rynkowej produkcją publiczną. Zestawienie najważniejszych uwag krytycznych wobec teorii dóbr publicznych zawiera tabela 1.

¹⁶ Huerta de Soto (2011): 17–52.

¹⁷ Hayek (1948): 77–92.

¹⁸ Mises (2000); Rothbard (2009).

¹⁹ Mises (2000): 123.

Tabela 1

Krytyczne ujęcie teorii dóbr publicznych

Główne twierdzenia teorii dóbr publicznych	Uwagi krytyczne
Dobra publiczne są społecznie pożądane	<ul style="list-style-type: none"> – potrzeby ludzkie mają charakter subiektywny, zmienny, ukryty, – brak możliwości poznania i agregowania potrzeb społecznych
Dobra publiczne są specyficzne: <ul style="list-style-type: none"> – brak rywalizacji w konsumpcji – niemożność wykluczenia z konsumpcji, – forma pozytywnych efektów zewnętrznych 	<ul style="list-style-type: none"> – brak rywalizacji w konsumpcji może być pozorny, – wykluczenie z konsumpcji jest funkcją przedsiębiorczości, – rzeczywisty brak możliwości wykluczenia z konsumpcji wynika z braku praw własności, – efekty zewnętrzne są powszechne i mają subiektywny charakter
Produkcja rynkowa dóbr publicznych jako efektów zewnętrznych produkcji dóbr na rynek jest niedostateczna, niezbędna jest interwencja państwa	<ul style="list-style-type: none"> – zbyt uproszczony i statyczny obraz rynku, ignorowanie złożoności i dynamiki procesów rynkowych, pomijanie funkcji przedsiębiorczej, – nie uwzględnia się rzeczywistej efektywności sektora publicznego, – państwo jest narzędziem interesów grupowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Hoppe (1989): 27–46; Holcombe (1997): 1–22; Huerta de Soto (2011): 13; Kwiatkowski 2013: 95–123.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że skoro potrzeby ludzkie mają charakter subiektywny, nie da się z góry wskazać optymalnej struktury produkcji. Tym samym nie ma żadnych obiektywnych podstaw, by twierdzić, że dany sposób alokacji zasobów lepiej realizuje cele społeczne niż inny. Odnośząc to do rolnictwa, można wskazać dwa konkurencyjne zastosowania dla zasobów ziemi rolniczej. Pierwsze polega na wykorzystaniu ziemi jako czynnika produkcji żywności i surowców. Drugim jest dostarczanie przez rolnictwo i obszary wiejskie usług opierających się na ekosystemach przyrodniczych, których częścią jest ziemia (np. agroturystyka, krajobraz wiejski itp.). Jak można zauważyć, rozstrzygnięcie kwestii, których z powyższych dóbr produkować więcej, a których mniej, zależy od indywidualnych preferencji konsumentów. Te zaś zależą od wielu czynników, w tym również od sytuacji dochodowej nabywców. Konsumentów o niskich dochodach, którzy znaczną część budżetu przeznaczają na żywność, mogą być bardziej zainteresowani większą podażą żywności niż rozwijaniem innych usług w ramach sektora rolnego. Z kolei konsumenci zamożni, mający dostatecznie zaspokojone potrzeby żywnościowe, będą bardziej skłonni doceniać walory środowiska naturalnego i częściej będą poszukiwać usług z tym związanych. Jak widać, nie można w sposób jednoznaczny i bezsporny wykazać, jaka byłaby optymalna ze społecznego punktu

widzenia struktura produkcji. Ponieważ każdy konsument ocenia użyteczność poszczególnych dóbr w warunkach krańcowych i według indywidualnej skali preferencji, to poznanie jego satysfakcji z konsumpcji jest niedostępne dla innych osób. Tym samym podważa to główny wniosek płynący z teorii dóbr publicznych, że produkcja rynkowa będzie nieoptymalna społecznie i niezbędna jest interwencja państwa w celu poprawy tej sytuacji. Wynika to z tego, że niemożliwe jest porównanie, czy produkcja zwiększona w wyniku interwencji państwa jest bardziej użyteczna od produkcji, która byłaby dostarczona w warunkach wolnego rynku. Dlatego wszelkie arbitralne twierdzenia odnośnie do społecznie pożądanej alokacji zasobów są w istocie ekstrapolacją indywidualnych lub grupowych preferencji na całe społeczeństwo, a nie rzeczywistym odzwierciedleniem potrzeb społecznych. Z tego też powodu zwolennicy wolnego rynku twierdzą, że jedyny skuteczny sposób na agregację preferencji społecznych to proces rynkowy, który polega nie tylko na wymianie wytwarzanych dóbr, ale również pełni funkcję przekaźnika informacji i wyznacza przyszłe kierunki rozwoju.

Idąc tym tokiem rozumowania, napotykać możemy dalsze wątpliwości, które budzi teoria dóbr publicznych w odniesieniu do ziemi rolniczej, np.: a) jaka powinna być powierzchnia i struktura ekonomiczna gospodarstw rolnych? b) czy na obszarach wiejskich rozwijać tylko rolnictwo czy również pozarolniczą działalność, a jeżeli tak, to jaką i w jakim stopniu? c) jaki krajobraz wiejski jest bardziej cenny: tradycyjny czy nowoczesny? Są to kluczowe problemy wyznaczające kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, na które ekonomia, jako nauka, nie może dać odpowiedzi, ponieważ wszelkie twierdzenia będą zawsze miały charakter normatywny, wynikający z subiektywnych ludzkich ocen. Jak twierdził Ludwig von Mises: „ekonomia jest nauką teoretyczną i powstrzymuje się od sądów wartościujących. Jej zadaniem nie jest wskazywanie ludziom, do jakich celów powinni dążyć”²⁰.

Podobnie nie ma zadowalającej odpowiedzi na pytanie, skąd bierze się przekonanie, że gospodarstwa rodzinne najlepiej służą społeczeństwu. A jeśli nie ma naukowych podstaw, by tak twierdzić, to model rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych należałoby raczej uznać za koncepcję polityczną, realizującą interesy określonych grup społecznych, a nie naukowo wypracowany program ogólnospołeczny²¹. W przypadku polityki kształtowania ustroju rolnego grupą społeczną, która czerpie z niej korzyści, są niewątpliwie rolnicy indywidualni, gdyż są uprzywilejowani w dostępie do ziemi. Drugą grupą społeczną odnoszącą korzyści są urzędnicy realizujący w praktyce zalecenia i programy polityki rolnej krajowej i unijnej. Dzięki temu mają stabilną, dobrze płatną pracę oraz poczucie władzy i prestiżu. Trzecią grupą beneficjentów

²⁰ Mises (2007): 11.

²¹ Warto również zauważyć, że działanie na rzecz „dobra wspólnego” jest często spotykanym argumentem w obronie interesów grupowych nie tylko w rolnictwie. Tego rodzaju retoryka towarzyszy zwykle takim żądaniom, jak: ochrona celna krajowych producentów, subwencjonowanie górnictwa, ograniczanie dostępu do zawodów, monopolizacja rynku energetycznego, przywileje pracownicze służb mundurowych itp.

są politycy, którzy zostają wyposażeni w środki niezbędne do prowadzenia tej polityki, a także zwiększa się zakres sprawowanej przez nich władzy.

Następnym filarem teorii dóbr publicznych jest wskazywanie na specyfikę dóbr, które z racji takich cech jak nierywalizacyjność i niewykluczalność nie mogą być skutecznie dostarczane przez system rynkowy. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ziemia, rozumiana jako część powierzchni ziemskiej (grunty), jest bez wątpienia dobrem rzadkim, a więc w kontekście teorii dóbr publicznych jest typowym dobrem rywalizacyjnym. W celu rozwiązania konfliktu o to, kto ma korzystać z tego rzadkiego dobra, wytycza się przestrzenne granice nieruchomości i przypisuje prawa własności. Dlatego ziemię rolniczą, podobnie jak ziemię ogółem, zdecydowanie należy uznać za dobro prywatne. Natomiast o wiele bardziej problematyczna jest kwestia związana z istnieniem różnych dóbr integralnie związanych z ziemią rolniczą, takich jak krajobraz rolniczy, jakość środowiska naturalnego, żywotność obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe itp. Zwolennicy teorii dóbr publicznych wyrażają obawy, że brak możliwości wykluczenia z konsumpcji tych dóbr, połączony z brakiem możliwości egzekwowania zapłaty za korzystanie z nich, spowoduje, że indywidualni właściciele zasobów będą pozbawieni ekonomicznych bodźców do dostarczania tego rodzaju dóbr (efekt gapowicza). Ponieważ dobra te mają charakter efektów zewnętrznych, eksternalizacja korzyści nie pozwala na skuteczne dostarczenie ich w pożądaną przez społeczeństwo ilość i formie przez mechanizm rynkowy. Należy zauważyć, że twierdzenie to jest trudne do uzasadnienia z kilku podstawowych powodów.

Pierwszy wynika z przedstawionej wyżej subiektywnej teorii wartości, a więc czy dobra te są w ogóle dobrami. Jak już podkreślano, w przypadku zdecydowanej większości rolniczych (środowiskowych) dóbr publicznych są one efektami zewnętrznymi działalności rolniczej przy wykorzystaniu czynnika ziemi. Dla jednych konsumentów będą to efekty zewnętrzne pozytywne, dla innych negatywne, a dla jeszcze innych będą obojętne. Inną kwestią, którą warto tu podkreślić, jest to, że efekty zewnętrzne są zjawiskiem powszechnym, zauważalnym również w przypadku konsumpcji typowych dóbr prywatnych, np. estetyka prywatnych domów i ogrodów wpływa na wygląd całej okolicy. Co więcej, wnikliwe i systematyczne podejście do tego zagadnienia pozwalałoby zauważyć, że wpływ działania jednych ludzi na sytuację innych ludzi stanowi wręcz istotę życia społecznego. Współpraca społeczna w bezpośrednim wymiarze zwykle ma charakter ekwiwalentny (system wymian). Natomiast w ujęciu pośrednim zauważamy cały szereg zjawisk generujących postęp gospodarczy i społeczny, gdzie jedni ponoszą koszty, a inni osiągają korzyści. Do tego rodzaju zjawisk z pewnością należy zaliczyć każdą działalność inwestycyjną czy jakikolwiek postęp w metodach produkcji (techniczny, organizacyjny, biologiczny). Postęp ten w wyniku efektu naśladownictwa rozprzestrzenia się i przyczynia do wzrostu ogólnego dobrobytu. Dobra produkowane dzięki coraz bardziej wydajnym metodom produkcji w dłuższym okresie stają się coraz tańsze i coraz łatwiej dostępne dla przeciętnego konsumenta. Tym samym mamy do czynienia z masowym efektem zewnętrznym, polegającym na tym, że najbardziej przedsiębiorcze jednostki oszczędzają, inwestują i ponoszą ry-

zyko przedsięwzięcia produkcyjnego, a korzyści w postaci wzrostu przeciętnego standardu życia odnosi całe społeczeństwo. Przy czym istotny jest fakt, że wzrost gospodarczy najszybciej dokonywał się w systemach, gdzie dominującą funkcję pełniły mechanizmy rynkowe. A to oznacza, że brak możliwości internalizowania pozytywnych efektów zewnętrznych nie stanowił bariery w inicjowaniu i rozpowszechnianiu się zachowań prospołecznych. Z kolei w systemach centralnego zarządzania, gdzie dominującą rolę w gospodarce pełniło państwo, zawsze dochodziło do upadku gospodarczego i pogorszenia warunków życia społeczeństwa. Zatem jeśli wynika z tego jakiś wniosek dla polityki gospodarczej, to jest on zupełnie odwrotny do tego, który postuluje teoria dóbr publicznych, czyli że dobrobyt społeczny rośnie szybciej, jeśli państwo rezygnuje z aktywnej roli w gospodarce. Odnosi się to również do zagadnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Skoro system rynkowy zawsze prowadził do obfitości dóbr, to trudny do wytłumaczenia byłby fakt, że zasada ta nie dotyczy żywności. Podobnie dobrostan i zdrowie zwierząt. Nie ulega wątpliwości, że warunki bytowe zwierząt gospodarskich są ściśle związane z warunkami życia ludzi. Zatem jeśli system rynkowy skutecznie prowadzi do poprawy warunków mieszkaniowych i zdrowia ludzi, to w naturalny sposób poprawia się również dobrostan i zdrowie zwierząt.

Interesującym wyjaśnieniem, jak system rynkowy radzi sobie z „efektem gapowicza”, jest koncepcja przedsiębiorczości rozwinięta przez austriacką szkołę ekonomii. Przedsiębiorczość rozumiana jest jako umiejętność odkrywania niedopasowań w realnym świecie i tworzenia nowych rozwiązań w celu wyeliminowania tych niedogodności. Czyli jeśli istnieją niezaspokojone i odpowiednio silne potrzeby społeczne i jednocześnie dostępne są odpowiednie zasoby, a jedynym problemem jest brak możliwości wyegzekwowania zapłaty za usługę, to rozwiązanie tego problemu będzie tylko kwestią czasu oraz ludzkiej kreatywności. W tych warunkach postęp techniczny czy organizacyjny jest wręcz nieunikniony. Jak stwierdził Jesus Huerta de Soto: „z punktu widzenia dynamicznej teorii funkcji przedsiębiorczej każda sytuacja, w której pojawia się jakieś dobro »publiczne«, jest okazją do odkrycia i wyeliminowania tej sytuacji za pomocą przedsiębiorczej kreatywności. Stąd też z dynamicznej perspektywy nieskrępowanie realizowanych procesów przedsiębiorczości zbiór dóbr »publicznych« ma tendencję do stawania się zbiorem pustym”²². W praktyce działania te mogą mieć bardzo różny charakter. Jedne mogą polegać na bezpośredniej odpłatności i poszukiwaniu skuteczniejszych sposobów na wykluczenie niepłacących. Inne sposoby to utrzymywanie otwartego charakteru dóbr i finansowanie działalności ze sprzedaży dóbr związanych. Przykładem tego drugiego rodzaju działań może być krajobraz wiejski i usługi agroturystyczne. Należy podkreślić, że rozwój technologii również oferuje rozwiązania problemu dóbr publicznych w zakresie wykluczenia z konsumpcji, czego przykładem jest zastępowanie telewizji naziemnej telewizją kablową i internetową.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia ochrony środowiska. Zwolennicy teorii dóbr publicznych utrzymują, że stan zasobów naturalnych, ich bio-

²² Huerta de Soto (2011): 13.

różnorodność i odtwarzalność stanowią dobro, które w warunkach systemu rynkowego może być nadmiernie eksploatowane i degradowane. Negatywne efekty zewnętrzne działalności gospodarczej stanowią zagrożenie dla tych zasobów, dlatego polityka państwa powinna być rozszerzona również o działania z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Z perspektywy teorii gospodarki rynkowej sytuacja wygląda zaś inaczej. W systemie rynkowym w wyniku dobrowolnych wymian kształtują się zarówno ceny produktów, jak i ceny czynników produkcji. Zatem każdy właściciel zasobów będzie zainteresowany nie tylko bieżącym dochodem z działalności gospodarczej, ale również utrzymaniem i pomnażaniem wartości kapitałowej zasobów. Wartość kapitałowa zasobów stanowi sumę zdyskontowanych przyszłych dochodów, a więc w dłuższej perspektywie posiadacz zasobów dążyć będzie do utrzymania zasobów w dobrym stanie, gdyż to gwarantować mu będzie wysokie dochody bieżące w przyszłości. Zatem zjawisko rabunkowej gospodarki wystąpić może tylko w warunkach braku realnej władzy właścicielskiej. Użytkownicy zasobów „niczyich” (wspólnych, państwowych) zainteresowani będą jedynie dochodami bieżącymi. W tej sytuacji dochodzi do degradacji zasobów, np. nadmierna eksploatacja wspólnych pastwisk, wyjałowienie gleb w państwowych gospodarstwach rolnych, masowe wycinanie lasów państwowych, żeby zapewnić wpływy do budżetu państwa, zanieczyszczanie rzek, jezior i mórz.

Kwestia rozwiązywania problemów społecznych, wywołanych negatywnymi efektami zewnętrznymi, zgodnie z prawami własności zasługuje na bardziej dogłębne poznanie. Rygorystyczne przestrzeganie praw własności oznacza nie tylko wyłączość w korzystaniu z zasobu przez właściciela, lecz także zakaz wszelkich immisji, czyli ochrona właścicieli przed uciążliwościami ze strony posiadaczy innych zasobów. W ten sposób gwarantuje to nienaruszalność fizycznych granic nieruchomości i jednocześnie chroni takie dobra integralnie z ziemią związane, jak gleba, wody podziemne i powietrze. Jak podkreślają ekonomiści wolnorynkowi, obecnie obserwowany masowy problem zanieczyszczenia powietrza jest właśnie rezultatem wieloletniego negowania praw własności przez państwowy system prawny. W okresie industrializacji w polityce gospodarczej rządów priorytetowo traktowany był rozwój przemysłu. Uprzemysłowienie gospodarki stało się celem „społecznym”, przez co wszelkie żądania zaprzestania emisji zanieczyszczeń fabrycznych wysuwane przez okolicznych mieszkańców były odrzucane przez sądy jako niezgodne z polityką „dobra wspólnego”. W rezultacie doprowadziło to do upowszechnienia się szkodliwych technologii produkcji, a zakaz immisji stał się w praktyce martwym prawem²³. Negatywne efekty ingerencji państwa obserwuje się również w rolnictwie. Jak wskazuje Kwaśnicki, długoletnie subsydiowanie rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych doprowadziło do pogorszenia środowiska naturalnego i jakości żywności²⁴. Dopłaty do produkcji stanowiły ekonomiczną zachętę do stosowania intensywnych, szkodliwych dla środowiska, metod produkcji. Z drugiej strony czerpanie dużej części dochodów spoza rynku uniezależniło producen-

²³ Rothbard (1982): 55–99; Block (2016).

²⁴ Kwaśnicki (2010): 15–29.

tów rolnych od decyzji konsumentów. Dobrowolne wydatki nabywców są podstawowym elementem systemu rynkowego, gdyż są jedynym skutecznym sposobem demonstrowania preferencji konsumentów. Gdy subwencje państwowe w pewnym stopniu zastąpiły wydatki konsumentów, motywacja producentów do zaspokajania potrzeb konsumentów została skutecznie osłabiona.

IV. PODSUMOWANIE

Istota poglądu ekonomistów szkoły austriackiej na problem wszelkich form interwencjonizmu państwowego sprowadza się do tego, że zostaje wprowadzony przymus w miejsce dobrowolnej współpracy. Ponieważ wymiany rynkowe są korzystne dla obu stron, kierująca się własnym dobrem jednostka musi jednocześnie przysparzać korzyści innym. Natomiast prawo użycia siły burzy tę relację, prowadzi do redystrybucji bogactwa i ogólnego spadku produktywności społeczeństwa.

Z tej perspektywy należy również negatywnie ocenić interwencję państwa na rynku ziemi rolniczej, a koncepcja ziemi jako dobra publicznego napotyka wiele błędów i wątpliwości. Według kryteriów stosowanych w teorii dóbr publicznych ziemia rolnicza jest typowym dobrem prywatnym – w warunkach społecznych przypisuje się jej prawa własności i korzysta z wykluczeniem innych osób. Bardziej dyskusyjna jest dopiero kwestia wszelkich dóbr integralnie z ziemią związanych, takich jak krajobraz rolniczy, jakość środowiska naturalnego, żywotność obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe itp. Dobra te rzeczywiście mają otwarty charakter i są efektami zewnętrznymi rolniczego wykorzystywania ziemi. Jednak nie prowadzi to automatycznie do wniosku, że dostarczaniem tych dóbr społeczeństwu powinno zająć się państwo. Wynika to z następujących powodów:

1. Obiektywna identyfikacja potrzeb społecznych nie jest możliwa. Twierdzenia o optymalnej strukturze produkcji będą zawsze miały charakter subiektywny. Dotyczy to również rolnictwa i sposobu zagospodarowania ziemi.

2. Postulaty o konieczności wkroczenia państwa w sferę rolnictwa mają raczej charakter polityczny, a nie naukowy. Państwo jest narzędziem realizowania interesów grupowych. Beneficjentami polityki kształtowania ustroju rolnego są właściciele gospodarstw rodzinnych i klasa polityczno-urzędnicza.

3. System rynkowy wykształcił mechanizmy finansowania dóbr o zróżnicowanej charakterystyce, w tym również tych o cechach dóbr publicznych. Bezpośrednia odpłatność za dobra i usługi nie jest jedynym sposobem finansowania produkcji. Rolę koordynującą potrzeby społeczne z dostępnymi zasobami pełni system cenowy i przedsiębiorczość.

Przedstawiona analiza ekonomiczna wpisuje się w nurt współczesnej heterodoksji, której przedstawicielem jest austriacka szkoła ekonomii. Sformułowane wyżej wnioski wyraźnie kontrastują z teorią zawodności rynku, która jest ważnym elementem ekonomii głównego nurtu. Takie podejście do uprawiania nauki, polegające na wysuwaniu uwag krytycznych i postulatów wobec

najważniejszych i najbardziej wpływowych teorii, jest zgodne z najlepszą tradycją zarówno ekonomii, jak i każdej nauki. Pluralizm poglądów, wzajemne przenikanie się podejść, metod i idei jest warunkiem niezbędnym do wypracowania większej integracji i spójności w teorii ekonomii.

- Block, W. (2016). Ochrona środowiska a wolność gospodarza – głos za prawami własności. <<https://mises.pl/blog/2016/12/23/>> [dostęp: 25.10.2020].
- Cooper, T., Hart, K., Baldock, D. (2009). Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development. Institute for European Environmental Policy, London.
- Czyżewski, A., Kulyk, P. (2011). Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa – ujęcie teoretyczne i praktyczne. *Problemy Rolnictwa Światowego* 11(2): 16–25.
- Daniłowska, A. (2014). Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*.
- Fijor, J.M. (2011). Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne? *Studia Ekonomiczne. Economic Studies* 1(66): 87–100.
- Hayek, F.A. (1948). *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Holcombe, R.G. (1997). A theory of the theory of public goods. *Review of Austrian Economics* 10(1): 1–22.
- Hoppe, H.H. (1989). Fallacies of the public goods theory and the production of security. *Journal of Libertarian Studies* 9(1): 27–46.
- Huerta de Soto, J. (2011). *Socjalizm, rachunek ekonomiczny i funkcja przedsiębiorcza*. Tłum. W. Rybicki. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Kwaśnicki, W. (2010). Subsydowanie rolnictwa – spojrzenie liberała. *Wię i Doradztwo* 1/2 (61/62): 15–29.
- Kwiatkowski, S. (2013). Teoria dóbr publicznych i rynkowe metody ich produkcji, [w:] M. Machaj (red.), *Pod prąd głównego nurtu ekonomii*. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Mises, L. (2000). *Interwencjonizm*. Tłum. A. Łaska, J.M. Małek. Kraków: Arcana.
- Mises, L. (2007). *Ludzkie Działanie. Traktat o ekonomii*. Tłum. W. Falkowski. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Musgrave, R.A. (1957). A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv* 17(3): 333–343.
- Poczta, W. (2010). Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa. *Wię i Rolnictwo* 3(148): 38–55.
- Rothbard, M.N. (1982). Law, property rights, and air pollution. *Cato Journal* 2(1): 55–99.
- Rothbard, M.N. (2009). *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*. Tłum. R. Rydowski. Fijorr Publishing, Warszawa.
- Samuelson, P.A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 36(4): 387–389.
- Samuelson, P.A. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 37(4): 350–356.
- Stiglitz, J.E. (1987). Some theoretical aspects of agricultural policies. *The World Bank Research Observer* 2(1): 43–60.
- Wilkin, J. (2003). Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie, [w:] A. Kowalski (red.), *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*. Warszawa: ARR, IERiGŻ, SGH: 39–50.
- Wilkin, J. (2010). Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych, [w:] J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: IRWiR: 42–52.
- Wilkin, J. (2018). Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego? [w:] J. Wilkin (red.), *Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich*. Warszawa: Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa: 19–26.
- Zegar, J. (2010). Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. *Wię i Rolnictwo* 3(148): 11–25.

AGRICULTURAL LAND AS A PUBLIC GOOD:
THE POSITION OF THE AUSTRIAN SCHOOL OF ECONOMICS

Summary

The category of public goods is one of the fundamental elements of the concept of market failures and, at the same time, one of the arguments justifying state intervention. Supporters of this approach emphasize the specificity of land and its great importance in shaping sustainable economic development. The main goal of this article is to present a critical point of view towards the concept of agricultural land as a public good. The authors assumed that the theory of public goods, as a scientific justification for state interventionism in agriculture, including the agricultural land market, is much more polemical in nature than is presented in mainstream research. The position of the Austrian school of economics is presented as an alternative approach to researching the issue of agricultural land. The study is of a theoretical nature. The analysis is based on deductive reasoning and verbal logic. The analysis of the problem shows that, according to the criteria used in the theory of public goods, agricultural land is a typical private good. On the other hand, the issue of goods integrally connected with land, such as agricultural landscape and quality of the natural environment, is debatable. The specificity of these goods does not necessarily lead to the conclusion that state intervention is necessary. The following arguments are against state intervention: the inability to objectively identify social needs, the political and redistributive nature of state intervention, the existence of market mechanisms for financing public goods.

Keywords: agricultural land; agricultural system; theory of public goods; Austrian school of economics