

DOBRA PUBLICZNE A WIELOFUNKCYJNY ROZWÓJ ROLNICTWA

PUBLIC GOODS AND MULTIFUNCTIONAL DEVELOPMENT OF AGRICULTURE

Zmieniający się paradygmat obszarów wiejskich i rolnictwa zakłada, że jednym z zasadniczych elementów rolnictwa i zarządzania ziemią na obszarach wiejskich będzie, w dłuższym horyzoncie czasowym, szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i krajobrazem kulturowym. Wśród analityków¹ istnieje przekonanie, że przechodzenie do rolnictwa zrównoważonego oraz globalizacja stawiają w nowym świetle rachunek ekonomiczny rolnictwa, a produkcja wspomnianych usług (czyli tzw. pozytywne efekty zewnętrzne związane ze zrównoważonym systemem gospodarowania) będzie łączyć się z odpowiednimi bodźcami lub systemem wynagrodzeń dla rolników, kreowanymi przez państwo. W odniesieniu do obszarów wiejskich pojęcie wielofunkcyjnego modelu rolnictwa ściśle wiąże się ze zrównoważonym rozwojem wsi i gospodarstwa rolnego. Zrównoważony rozwój wsi łączy cele produkcyjne gospodarstw z wymogami środowiska naturalnego, zgodnie z którymi:

- zasoby materialne powinny być wykorzystane w taki sposób, aby nie została zakłócona ich zdolność do samoodtworzenia,
- przyrost produkcji żywności może następować tylko drogą wzrostu produktywności zasobów, a więc konieczne jest wprowadzanie technologii, które jednocześnie chronią jakość dla przyszłych pokoleń – rolnictwo ekologiczne,
- rolnictwo takie wykazuje małą podatność na wahania i wstrząsy,
- zrównoważone systemy rolnicze zakładają pełną symbiozę celów produkcyjnych i ekologicznych².

W związku z tym, że istota wielofunkcyjności sprowadza się do rozszerzenia m.in. działalności gospodarstwa rolnego o nowe funkcje, wykraczające poza wytwarzanie surowców rolniczych, jedną z kluczowych funkcji rolnictwa stało się jego pozytywne oddziaływanie na środowisko wiejskie, dlatego wspieranie wielofunkcyjnego rolnictwa

* dr, Zakład Polityki Gospodarczej i Turystyki, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

¹ J.S. Zegar, *Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego*, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów, Bielsko-Biała 2007.

² A. Woś, *Agrobiznes*, w: idem (red.) *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 1998.

jest mocno powiązane z polityką wobec obszarów wiejskich, a ta z kolei musi poszerzać swój zakres i różnicować instrumenty.

Klasyfikowanie kierunków rozwoju wielofunkcyjnego sprowadza się do wydzielenia trzech podstawowych grup, które można określić jako:

- zapewnienie wysokiej jakości produktów rolnych poza strukturą agrobiznesu,
 - rozszerzenie zakresu działalności gospodarstw rolnych,
 - restrukturyzację gospodarstw prowadzącą do poprawy wykorzystania zasobów.
- Zgodnie z powyższym wyżej wymienione cele powinny być realizowane poprzez:
- działania na rzecz zwiększania wartości dodanej produktów rolnych,
 - lepsze wykorzystanie czynników produkcji,
 - wspieranie wdrażania przez rolników norm dotyczących środowiska przyrodniczego,
 - zachęcanie rolników do stosowania metod użytkowania gruntów zgodnych z potrzebą zachowania środowiska przyrodniczego itp.³

Powyższe działania mogą przyczynić się do osiągnięcia założonych celów pod warunkiem zapewnienia środków publicznych niezbędnych do ich pełnego lub częściowego finansowania.

Dominujące przed transformacją ustrojową tendencje do wysuwania na plan pierwszy funkcji o charakterze ekonomicznym współistnieją z coraz powszechniej dostrzeganą funkcją społeczno-gospodarczą oraz kształtowaniem i ochroną krajobrazu kulturowego i naturalnego, tworzeniem dóbr publicznych. Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego ma potężną konkurencję w postaci globalizacji o charakterze *stricte* ekonomicznym. Przewartościowaniu celów polityki rolnej musi w stopniu dostatecznym towarzyszyć powstawanie instrumentów ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych, pozwalających na wdrażanie pożądaných kierunków rozwoju. W praktyce brakuje narzędzi umożliwiających jego wdrażanie, a wręcz dominują narzędzia, które wykluczają rozwój zrównoważony i trwały. Rolnictwo wielofunkcyjne, dostarczając zarówno dóbr rynkowych, jak i nierynkowych, swoją koncepcją nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju⁴ – dostarczane dobra publiczne podlegają wyborom dokonywanym przez społeczeństwo zgodnie z teorią wyboru publicznego.

Jednak bez odpowiednich zachęt (nakładów społecznych) dobra publiczne nie będą produkowane w odpowiedniej ilości – może nastąpić niedobór, nadpodaż lub brak tych dóbr w przypadku braku interwencji państwa. Konsekwencją takiej sytuacji jest nieefektywna alokacja zasobów społeczeństwa. Państwa mają kilka sposobów regulacji dostarczania dóbr publicznych poprzez system subsydiów, mechanizmy podatkowe oraz regulacje prawne⁵.

W takim ujęciu będziemy mieli zatem do czynienia z produkcją dóbr publicznych, które przynosić będą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa (wspólna konsump-

³ A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.

⁴ Idea zrównoważonego rozwoju jest obecnie szeroko omawiana w różnych aspektach, kontekstach oraz przez przedstawicieli różnych dziedzin wiedzy i praktyki. W obliczu różnorodnych zagrożeń globalnych określa ona generalny cel polegający na zachowaniu w przyszłości możliwości rozwoju oraz wiąże się z wymogami, do których zaliczamy: kompleksowość (rozwój całościowy), konkretność (ostateczne powiązanie pomiędzy różnorodnymi czynnikami) i różnorodność.

⁵ *Public goods from private land*, RISE Task Force, 2009.

cja bez możliwości wyłączenia z niej kogokolwiek), płacić zaś za nie będzie państwo. Pomimo iż rolnictwo równocześnie dostarcza dóbr publicznych i prywatnych, warunkiem otrzymania tych pierwszych przez społeczeństwo jest zapewnienie rolnikom rekompensaty za utracone korzyści związane z rezygnacją z maksymalnej eksploatacji środowiska przyrodniczego, co jest warunkiem konkurowania na rynku produktów rolniczych.

Należałoby w tym miejscu postawić pytanie o zasadność wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych, jeśli otrzymują oni wynagrodzenie za swoją pracę, sprzedając produkty rolnicze na rynku, a ich decyzje o tym, co oraz ile produkować, są podejmowane na podstawie informacji płynących z rynku. Ponadto sami rolnicy powinni być zainteresowani zachowaniem wysokich walorów środowiska przyrodniczego, ze względu na to, iż od jakości środowiska zależą w dużym stopniu wyniki ich działalności, brak dbałości o jego stan będzie zaś w dalszej perspektywie skutkowało obniżeniem przydatności zasobów ziemi, której są właścicielami, do produkcji rolniczej.

Uznanie, że rolnictwo jest dostarczycielem dóbr publicznych, głównie przez użytkowanie ziemi jako środka produkcji, wskazuje, iż właśnie obszar UR w poszczególnych krajach powinien być podstawowym kryterium alokacji kopert płatności bezpośrednich⁶.

Można wyróżnić następujące podejścia:

- bezpośrednia wycena dostarczanych dóbr i zapłata za nie (np. za hektar gruntów, na których zwalczono erozję, za każde stworzone miejsce pracy, za ilość związanego w glebie węgla);
- zapłata za wykorzystanie praw własności do zasobów lub czynników produkcji w zakresie niezbędnym do dostarczania dóbr publicznych;
- zapłata za utracony dochód w przypadku dostarczania dóbr publicznych związanych ze środowiskiem (nieużycie środków produkcji w celach dochodowych);
- pokrycie kosztów transakcyjnych lub innych barier w realokacji zasobów potrzebnych do dostarczania dóbr publicznych⁷.

Dobra publiczne w realizacji funkcji pozarolniczych

Wielofunkcyjność jest w rolnictwie obecna od wielu dziesiątek lat. Skala jej występowania była wyznaczana zakresem wykorzystania zasobów pracy i kapitału rzeczowego w gospodarstwach rolnych, a także podjęciem zatrudnienia pozarolniczego. Zjawisko to związane jest nieodłącznie z kreowaniem dóbr publicznych, które w ekonomii określane są jako środki wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb ludzkich. Ogólna definicja dóbr publicznych skupia się na dwóch cechach: nierywalizacji i niewykluczenia w użyciu⁸. Konsumowanie danego dobra przez jednostkę nie wyklucza

⁶ W. Poczta, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku – wizje zmian*, w: A. Czyżewski, W. Poczta (red.), *Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 68.

⁷ http://www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Koncepcja_dobr_publicznych.pdf [dostęp 01.09.2011].

⁸ A. Atkinson, J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980, s. 483–487; D. Starrett, *Foundations of Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, s. 42–44.

możliwości konsumpcji przez inne jednostki. Są to jednak przypadki tzw. czystych dóbr publicznych. Według Paula Samuelsona⁹ dobra te charakteryzują się następującymi cechami:

- po pierwsze, nikt nie jest wyłączany z korzyści wynikających z ich użytkowania (brak wyłączenia z konsumpcji);
- a po drugie, powiększenie się liczby użytkowników nie eliminuje ani nie pomniejsza możliwości korzystania z danego dobra przez wszystkich użytkowników (nie są konkurencyjne w konsumpcji).

Do podstawowych dóbr publicznych, powstających w efekcie działania wielofunkcyjnego rolnictwa, należą: bioróżnorodność, atrakcyjny krajobraz i nie zdegradowane środowisko przyrodnicze. Są one odmienne od większości dóbr publicznych, bo dostarczanie ich ogółowi społeczeństwa odbywa się niejako „przy okazji” prowadzenia produkcji typowej dla gospodarstw rolnych i przynoszącej dochody rodzinom rolniczym. Jest to zatem przykład łącznego i równoczesnego wytwarzania dóbr rynkowych i nierynkowych.

Koncepcja typologii dóbr publicznych przedstawiona przez Weimera i Vininga¹⁰ bazuje na dwóch aspektach: możliwości wykluczenia oraz możliwości konkurowania, wprowadzając dodatkowe kategorie dóbr mieszanych. Koncepcja „mieszanych dóbr” wynika z definicji wielofunkcyjności. W praktyce istnieje wiele towarów i usług, które nie mieszczą się ściśle w kategorii czystych dóbr publicznych lub prywatnych. W rezultacie trudno jest twierdzić, czy rynki lub rząd są stosownymi ich dostawcami. Jak stwierdza Wilkin¹¹: „we współczesnych gospodarkach i w życiu publicznym trwa poszukiwanie sposobów łączenia efektywności mechanizmów rynkowych i społecznej potrzeby dostarczania dóbr o charakterze publicznym. Takie cechy posiadają dobra mieszane, nazywane dobrami merytorycznymi (*merit goods*)”.

Uwzględnienie zakresu oddziaływania, a także powiązań między produktami można też wyróżnić w obszarze nierynkowej produkcji¹²: dobra łączone (*club good*), dobra publiczne (tj. lokalne i nielokalne). W obrębie dóbr lokalnych: dostarczane lokalnie, ograniczone przez miejscowe siły, które wykluczają zaopatrzenie w innych obszarach; miejscowe dobro wywołujące skutki uboczne; miejscowe dobro ograniczone przez połączenie. W przypadku lokalnych dóbr publicznych (konsumowanych na poziomie lokalnym) wynagradzanie za ich dostarczanie prawdopodobnie powinno się odbywać na poziomie lokalnym (krajowym lub regionalnym). Do dóbr takich między innymi zalicza się krajobrazy naturalne i krajobrazy kulturalne oraz elementy stworzone przez człowieka, także elementy o wartości historycznej, kulturalnej, archeologicznej, stanowiące istotną część środowiska.

⁹ P.A. Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, nr 36 (4), s. 387–389.

¹⁰ D. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2004.

¹¹ J. Wilkin, *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 46.

¹² D. Freshwater, *A Conceptual Overview: Financing Agricultural Policies with Particular Reference to Public Good Provision and Multifunctionality: Which Level of Government?*, Working Party of Agricultural Policies and Market, OECD, Paris 2006.

Szczególnie istotnym rozróżnieniem jest stopień powiązania dobra publicznego z dobrem prywatnym. Sytuacja pełnej rozłączności prowadzi do możliwości ustanowienia zapłaty jedynie za dobro publiczne bez zniekształcenia mechanizmu rynkowego, w którym wytwarzane są dobra prywatne. Zjawisko nierozłączności (*jointness*), a więc powiązania pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych, uniemożliwia wyłączenie elementów protekcjonizmu z polityki rolnej. Wówczas każda z wprowadzonych opłat będzie również oddziaływać na produkcję dóbr prywatnych, a tym samym będzie zakłócać wycenę dóbr, jaka występowałaby w czystym mechanizmie rynkowym. Powstaje problem tzw. subsydiowania krzyżowego, w wyniku którego retransfery nadwyżki ekonomicznej do sektora rolnego stanowią czynnik wspierający w pośredni sposób wytwarzanie dóbr prywatnych. Można bowiem wskazać przynajmniej na dwie ścieżki wsparcia¹³: utrzymanie większej liczby gospodarstw rolnych w systemie produkcyjnym oraz obniżenie kosztów wytwarzania produktów prywatnych.

Wnioski

Produkcja rolnicza generuje negatywne efekty zewnętrzne, które ze względu na zagrożenie przyrodnicze, społeczne i gospodarcze stanowią przyczynę obniżania dobrobytu społeczno-gospodarczego współczesnych i przyszłych pokoleń, tworząc bariery wzrostu gospodarczego. Koszty niezamierzonych i niechcianych zarazem efektów produkcyjnych są przerzucane głównie na konsumentów, podatników i środowisko naturalne. Ze względu na ograniczone możliwości ponoszenia opłat za wytwarzanie negatywnych efektów produkcji producenci rolni są wyłączeni z ponoszenia kosztów, które powstają w wyniku ich działalności¹⁴.

Restrukturyzacja i powstanie nowych funkcji rolnictwa są zależne od upowszechnienia wiedzy i rozwoju zasobu pracy zaangażowanego w rolnictwie, czyli od rozwoju instytucjonalnego, który wykreuje zmiany postaw i zachowań rolników i ich rodzin oraz wpłynie na zmiany kulturowego zaplecza działalności gospodarczej. Stopień samoorganizacji, liczba podejmowanych inicjatyw obywatelskich, efektywność wspólnych działań będą stanowiły o atrakcyjności obszaru wiejskiego jako miejsca życia lokalnych społeczności. Uczestnictwo producentów rolnych w kooperacyjnych i pozarządowych formach działalności gospodarczej na rzecz tworzenia wspólnych wartości i dóbr stwarza szansę rozwoju nowych funkcji rolnictwa, których celem jest poszerzenie źródeł dochodu, podnoszenie jego poziomu i standardu życia¹⁵.

¹³ H. de Gorter, D. Just, *The Welfare Economics of a Biofuel Tax Credit and The Interaction Effects with Price Contingent Farm Subsidies*, „American Journal of Agricultural Economics” 2009, vol. 91.

¹⁴ J. Wiśniewska, *Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, zeszyt 2, s. 274–279.

¹⁵ Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

- Baum R., Śleszyński J. 2009.** *Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, tom XI, zeszyt 3, s. 19–23.
- Czudec A. 2009.** *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- de Gorter H., Just D. 2009.** *The Welfare Economics of a Biofuel Tax Credit and The Interaction Effects with Price Contingent Farm Subsidies*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91.
- Freshwater D. 2006.** *A Conceptual Overview: Financing Agricultural Policies with Particular Reference to Public Good Provision and Multifunctionality: Which Level of Government?*, Working Party of Agricultural Policies and Market, OECD, Paris.
- Wiśniewska J. 2009.** *Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, zeszyt 2, s. 274–279.
- Weimer D., Vining A. 2004.** *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Wilkin J. 2010.** *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Woś A. 1998.** *Agrobiznes*, w: idem (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa.
- Zegar J.S. 2007.** *Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego*.

STRESZCZENIE

W artykule przeanalizowano zagadnienia związane z wielofunkcyjnym rozwojem rolnictwa i występowaniem dóbr publicznych na obszarach wiejskich. Dokonano przeglądu koncepcji typologii dóbr publicznych w nawiązaniu do wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa, głównie w zakresie realizacji funkcji pozarolniczych.

SŁOWA KLUCZOWE: koncepcja, dobra publiczne, typologia

SUMMARY

The article presents the issues related to the multifunctional development of agriculture and the incidence of public goods in rural areas. A review of the concept of a typology of public goods in relation to the multifunctional rural development mainly in the implementation of non-agricultural functions.

KEYWORDS: concept, public goods, typology