

Rafał Baum<sup>1</sup>, Jerzy Śleszyński<sup>2</sup>

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu<sup>1</sup>, Uniwersytet Warszawski<sup>2</sup>

## NOWE FUNKCJE ROLNICTWA – DOSTARCZANIE DÓBR PUBLICZNYCH

*NEW FUNCTIONS OF AGRICULTURE – DELIVERY OF PUBLIC GOODS*

**Słowa kluczowe:** organizacja gospodarstw, zrównoważony rozwój rolnictwa, dobra publiczne  
*Key words:* farm's organization, sustainable development of agriculture, public goods

**Synopsis.** Nowa wizja rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich wskazuje, iż będą się zmieniać znaczenie i funkcje rolników. Rolnicy staną się dostawcami dóbr publicznych dla całego społeczeństwa. Przedstawiono analizę dóbr publicznych, które mogą być wytwarzane przez rolników oraz nowe spojrzenie na definicję dóbr publicznych. Modyfikacja, polegająca na tym, że wspomniane dobra publiczne będą dostarczane przez podmioty prywatne uzasadnia pomoc finansową państwa dla rolników.

### Wstęp

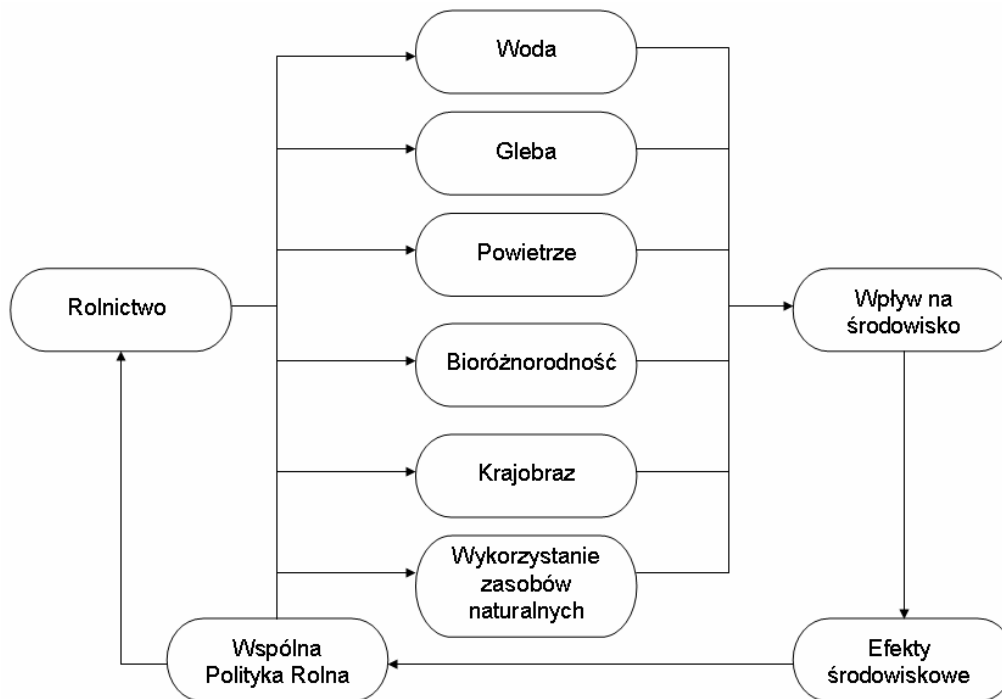
Zmieniający się paradygmat obszarów wiejskich i rolnictwa zakłada, że jednym z zasadniczych elementów rolnictwa i zarządzania ziemią na obszarach wiejskich będzie, w dłuższym horyzoncie czasowym, szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i krajobrazem kulturowym. Wśród analityków [Zegar 2007] istnieje przekonanie o tym, 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 związana z odpowiednimi bodźcami lub systemem wynagrodzeń dla rolników, kreowanymi przez państwo.

W takim ujęciu będziemy mieli zatem do czynienia z produkcją dóbr publicznych, które przynosić będą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa (wspólna konsumpcja bez możliwości wyłączenia z niej kogokolwiek), za które płacić będzie państwo.

Celem niniejszej pracy była analiza dóbr publicznych, które mogą być wytwarzane przez rolników oraz nowe spojrzenie na definicję dóbr publicznych, które będą dostarczane nie bezpośrednio przez państwo, ale przez podmioty prywatne (rolników).

### Nowa wizja rolnictwa

Od początku lat 90-tych XX wieku we Wspólnej Polityce Rolnej systematycznie wzrasta znaczenie ochrony środowiska. Gospodarstwa rolne działając zgodnie z kryteriami efektywności mikroekonomicznej, często naruszają równowagę ekologiczną, a kosztami jej przywrócenia jest obciążone całe społeczeństwo. Jednocześnie w rolnictwie zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*) może być stosowana w niewielkim stopniu [Bołtromiuk 2006]. Dodatkowym problemem jest postępująca intensyfikacja produkcji, która nasila ujemne oddziaływania rolnictwa na środowisko przyrodnicze, przy równoczesnym powstawaniu nadprodukcji artykułów żywnościowych, która zwiększa z kolei koszty zagospodarowania powstałych nadwyżek. Choć problem ten ostatnio został złagodzony przez pozarolnicze wykorzystanie produkcji rolnej (np. na biopaliwa), to koszty te pokrywane są również przez całe społeczeństwo. Od 1993 r. w ramach reformy Mc Sharry'ego wprowadzono pewną regionalizację polityki rolnej przez pomoc finansową dla rolników gospodarujących w trudnych warunkach, wspieranie metod produkcji sprzyjających ochronie środowiska i obszarów wiejskich oraz różnych form wyłączania gruntów z produkcji rolnej. Jeszcze silniej aspekty ochrony środowiska uwidoczniły się w Agendzie 2000, która promuje wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, wspiera metody produkcji sprzyjające ochronie środowiska (tj. ekstensywne sposoby gospodarowania), wyłączanie gruntów rolnych z produkcji (zalesie-



**Rysunek 1. Wizja rozwoju obszarów wiejskich**  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kuś, Kopiński 2006.

nia, ugorowanie) oraz rozwój produkcji rolnej na cele żywnościowe. Działania te należy uznać za sprzyjające zachowaniu walorów krajobrazowych wsi wraz z ochroną gleb i różnorodności biologicznej.

Reforma WPR na lata 2007-2013 (przyjęta 26.06.2003 w Luksemburgu), zwiększa zakres i poziom wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Polityka rolna ulega stopniowo przekształceniu w kompleksową politykę państwa wobec obszarów wiejskich, gdzie produkcja rolnicza jest traktowana jako jeden z wielu aspektów rozwoju wsi, co oznacza zmianę podejścia z sektorowego na terytorialne. Ważnym jej elementem jest powiązanie płatności z obowiązkiem spełniania przez gospodarstwa rolne określonych standardów jakościowych, czyli zasadą wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Każde państwo członkowskie powinno przyjąć i stosować odpowiednie instrumenty, dostosowane do zróżnicowanych warunków przyrodniczych i ekonomiczno-organizacyjnych własnego rolnictwa [Łuczka-Bakuła 2006, FAPA 2006]. Powinna to być długofalowa wizja rozwoju obszarów wiejskich jako całości, wkomponowana w zrównoważony rozwój kraju, uwzględniająca jakość życia całego społeczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu piękna zróżnicowanego krajobrazu i przyrody oraz umiejętnym zarządzaniu zasobami naturalnymi (wykorzystanie odnawialnych i nieodnawialnych źródeł energii) zgodnie ze schematem (rys. 1).

Ta nowa wizja wskazuje, że rolnicy będący dostarczycielami dóbr publicznych dla całego społeczeństwa, takich jak czyste gleby i wody, różnorodność biologiczna obszarów wiejskich wraz z tradycyjnym ich krajobrazem – powinni być za te działania wynagradzani. Przyjęcie prezentowanej koncepcji wynika, zdaniem autorów, również z modyfikacji samego pojęcia dóbr publicznych.

### Nowe ujęcie dóbr publicznych

W klasycznym ujęciu dobra publiczne to dobra, które charakteryzują się tym, że nie ma możliwości wyłączenia ich z konsumpcji oraz jednocześnie nie są konkurencyjne w konsumpcji [Holcombe 1997]. Pierwszy warunek oznacza, że dostawca dobra nie może legalnie zapobiec używaniu dobra przez innych. Drugi warunek oznacza, że konsumpcja dobra przez jedną osobę, nie pozbawia innych

osób możliwości konsumpcji tego samego dobra, a zatem bez żadnych konsekwencji dobro może być konsumowane przez wiele osób jednocześnie. Powyższa definicja nie jest jedyną powszechnie używaną. Ekonomista amerykański Samuelson [1954], który jako pierwszy formalnie rozważał dobra publiczne w swoim artykule zatytułowanym *The Pure Theory of Public Expenditure*, rozpatrywał jedynie dobra, które nie są konkurencyjne w konsumpcji. Ta szersza definicja jest stosowana przez niektórych do tej pory. Co więcej, niekiedy, w jeszcze szerszym znaczeniu, dobra publiczne obejmują również dobra, które spełniają tylko jeden z powyższych dwóch warunków (tzw. dobra klubowe, które można wyłączyć z konsumpcji i które nie są konkurencyjne w konsumpcji oraz wspólne zasoby, w stosunku do których nie ma możliwości wyłączenia z konsumpcji, ale które są w konsumpcji konkurencyjne). Wówczas dobra publiczne w węższym znaczeniu podanym powyżej określa się jako czyste dobra publiczne. Pojęciem przeciwnym do dóbr publicznych są dobra prywatne, które mają cechy: wyłączności w korzyściach oraz konkurencyjności w użytkowaniu.

Przytoczone powyżej określenia dóbr publicznych używane współcześnie przez ekonomistów nie są do końca zgodne z potocznym rozumieniem dobra publicznego jako dobra dostępnego i przeznaczonego dla wszystkich oraz związanego z urzędem lub instytucją nieprywatną (podobna definicja była stosowana w ekonomii w pierwszej połowie XX wieku, a aktualnie używana jest jeszcze często w dyskursie politycznym). Tak rozumiane dobra publiczne ekonomiści określają zazwyczaj jako dobra społeczne. Są to dobra, które zazwyczaj mogłyby być dobrami prywatnymi, ale z różnych powodów, zwykle na skutek polityki społecznej prowadzonej przez władze publiczne, są dostępne dla każdego obywatela i finansowane z funduszy publicznych (np.: oświata czy opieka zdrowotna).

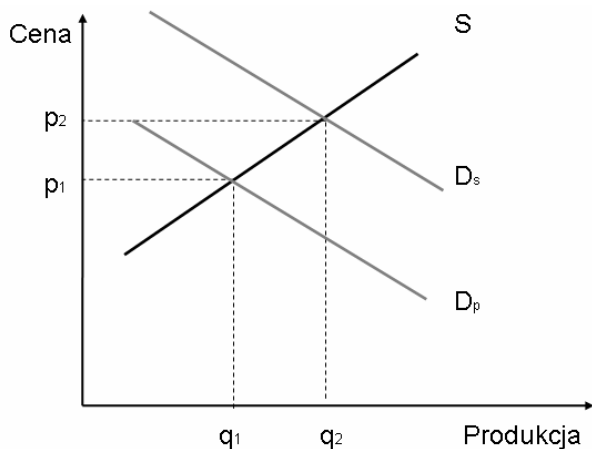
W tym kontekście przyjazną dla środowiska naturalnego działalność rolnika, która chroni ekosystem rolniczy, bioróżnorodność, dziedzictwo kulturowe czy walory pejzażu wiejskiego należy odbierać jako typowe efekty zewnętrzne gospodarowania. Przypomnieć należy, że z efektami zewnętrznymi mamy do czynienia wówczas, gdy następuje przeniesienie części kosztów lub korzyści działań jednej osoby na inne bez odpowiedniej rekompensaty. Zazwyczaj jest to uboczny skutek aktywności gospodarczej danej jednostki, którego pozytywne lub negatywne konsekwencje ponosi szersze grono odbiorców. Ponieważ w rozpatrywanej sytuacji działalność rolnika powoduje występowanie u osób trzecich korzyści mamy do czynienia z tzw. pozytywnymi efektami zewnętrznymi (korzyściami zewnętrznymi).

Zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty zewnętrzne powodują nieefektywność, w sensie Pareta, alokacji zasobów (przypisania zasobów do określonych celów) i są najbardziej typową przyczyną zawodności rynku, wykorzystywaną jako argument na rzecz interwencji państwa [Drobniak 2002, Stiglitz 2004]. Większość argumentów za interwencją państwa w gospodarce odwołuje się do problemu nieskuteczności rynku przy rozwiązywaniu kwestii dostarczania dóbr publicznych oraz efektów zewnętrznych. Opieka zdrowotna, pomoc społeczna, edukacja, drogi, podstawowe badania naukowe, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz nieskażone środowisko, wszystkie te dobra zostały uznane za publiczne i za te, które powinny być finansowane ze wspólnej kasy.

Pozytywne efekty zewnętrzne prowadzą do niedostatecznej podaży dóbr. Jeżeli koszty jakiejś inwestycji są wysokie, a inwestor może otrzymać tylko część korzyści, jakie wynikają z inwestycji, to wykonany rachunek ekonomiczny może wskazać na nieopłacalność. Jeżeli koszt budowy np. płyty obornikowej przewyższy korzyści, jakie rolnik przypisuje istnieniu tej płyty, to nie zdecyduje się on na jej budowę, pomimo tego, że suma korzyści, jakie odnieśliby wszyscy sąsiedzi (np. przez czystsza wodę w ich studniach), mogłaby uzasadniać poniesienie kosztów. Jest to przyczyną powstania zbędnej straty społecznej. Zależności te prezentuje rysunek 2.

Na wykresie popytu i podaży pozytywne efekty zewnętrzne są obrazowane przez rozdział krzywej marginalnych korzyści społecznych  $D_s$  i krzywej marginalnych korzyści prywatnych  $D_p$ . Różnica między nimi jest równa korzyściom, jakie odnoszą odbiorcy efektów zewnętrznych. Krzywa  $S$  obrazuje koszty krańcowe, związane z produkcją określonej ilości dobra. Producent odnosi jedynie korzyści prywatne, co przy określonych kosztach powoduje zrównanie się marginalnych kosztów z marginalnymi korzyściami przy produkcji na poziomie  $q_1$  i cenie  $p_1$ . Powoduje to jednak stratę społeczną, ponieważ dla części produkcji (dla odcinka  $q_2 - q_1$ ) koszty  $S$  są niższe niż społeczne korzyści  $D_s$ . Możliwe jest zatem powiększenie dobrobytu społecznego przez zwiększenie podaży dobra, co oznacza, że w warunkach wolnego rynku podaż tego dobra jest zbyt mała.

Warunkiem efektywności alokacji jest zrównanie się społecznych kosztów marginalnych ze



**Rysunek 2. Pozytywne efekty zewnętrzne w mikroanalizie na gruncie ekonomii dobrobytu**

Źródło: Pigou 1932.

bezpieczeniem interesów obywateli przed wzrostem konkurencyjności w konsumpcji dóbr wytwarzanych przez rolników czy przed ograniczeniami w korzystaniu z nich (możliwość przynajmniej częściowego wyłączenia z konsumpcji).

Wolny rynek sprawia, że istnieje zagrożenie wykluczania osób, które chciałyby korzystać z danego dobra za darmo (np. kodowanie sygnału niektórych telewizyjnych stacji satelitarnych, aby nie mogły go odbierać osoby nie płacące abonamentu, opłaty pobierane od użytkowników autostrad). Zdarza się także, że dobra publiczne opłacane są przy okazji zakupu dóbr prywatnych, przeznaczonych wyłącznie na własny użytek (np. robiący zakupy w centrach handlowych korzystają bez opłat ze znajdujących się tam ławek, toalet, ruchomych schodów – ich utrzymanie jednak kosztuje, za co płacą klienci znajdujących się tam punktów handlowych, uiszczając rachunki za kupowane towary i usługi). Innym sposobem na zapewnienie konsumentom dostępu do dóbr uznawanych za publiczne może być także ściśle określenie indywidualnych praw własności. Skuteczność ich działania dobrze jest widoczna na przykładzie zwierząt hodowlanych. Pomimo, iż liczne dzikie gatunki już wyginęły, zwierzęta hodowlane mają się całkiem dobrze (oczywiście również na skutek dopłat hodowlanych czy np. dopłat do ochrony ras lokalnych). Rozwiązanie takie często sprawdza się także w walce o czystość zbiorników wodnych. Oczyszczenie na przykład jeziora nie będącego czyjąś własnością może być trudne, gdyż pojawi się problem tzw. „gapowicza”. Wielu zapewne chciałoby korzystać z uroków wspomnianego jeziora, jeśli woda byłaby czysta. Prawdopodobnie jednak niewielu znalazłoby się chętnych do wyłożenia na ten cel pieniędzy z własnej kieszeni. Jeśli pojawiłby się właściciel prawdopodobnie znalazłby on sposób, aby zgromadzić potrzebne fundusze pobierając odpowiednie opłaty od wędkarzy, wodników i plażowiczów, pragnących spędzić czas w czystym i przyjemnym otoczeniu na brzegu zbiornika.

W rolnictwie również istnieją zagrożenia „przeklasyfikowania” części dóbr uznanych za publiczne w dobra klubowe. Z sytuacją taką będziemy mieli do czynienia zwłaszcza przy odchodzeniu rolników od prowadzenia produkcji rolniczej czy jej ograniczeniu na rzecz prowadzenia działalności usługowej np. agroturystycznej. W takim przypadku dobra publiczne opłacane są również przy okazji zakupu dóbr prywatnych – wczasów na wsi (noclegi, konsumowana żywność z gospodarstwa, korzystanie z rowerów, sprzętu wędkarskiego itp.). Niebezpieczna wydaje się zwłaszcza „skansenizacja” gospodarstw, kiedy za możliwość obcowania z naturą (zwierzęta inwentarskie, pejzaż wiejski, odrestaurowane – zabytkowe budynki inwentarskie, folklor lokalny) przychodziłoby płać opłatę jak za bilet muzealny.

społecznymi korzyściami marginalnymi, co jest osiągane przy produkcji na poziomie  $q_2$  i cenie  $p_2$ . Stan taki może być osiągnięty między innymi przez subsydiowanie produkcji w ramach interwencji państwa.

Reasumując, jeśli rząd (państwo) jest skłonny płacić w formie subsydiów za produkcję dóbr publicznych rolnikom to nie jest to wynikiem wyłącznie tego, że dobro publiczne nie może być skomercjalizowane (żaden podmiot nie podejmie się produkcji i sprzedaży tego typu usług i dóbr, ponieważ nie znaleźli by się chętni do ich nabycia, skoro każdy może je konsumować za darmo), ale również tym – a może przede wszystkim tym – że państwo nie jest w stanie tego typu dobra wyprodukować samo. Jednocześnie ingerencja państwa w postaci subsydiów jest swoistym za-

### Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące wytwarzania dóbr publicznych w rolnictwie należy stwierdzić, że przy rozwiązywaniu problemu dostępu do dóbr publicznych, należy zawsze rozważyć czy niedoskonałości mechanizmu rynkowego warto zastępować niedoskonałością ingerencji państwa. Władza, reprezentowana przez biurokrację, ma słabe bodźce do kierowania się potrzebami konsumentów. Jej działania w sferze gospodarczej są zwykle mało efektywne. Ponadto, przy dostarczaniu dóbr publicznych politycy mogą wybierać rozwiązania, które będą służyć bardziej ich politycznym interesom, a mniej dobru ogółu. Państwo ma także skłonność do rozwiązywania problemu „gapowicza” przez stwarzanie problemu „przymusowego ochotnika”.

W przypadku pozytywnych efektów zewnętrznych związanych ze zrównoważonym systemem gospodarowania, państwo zmuszając pośrednio konsumentów do finansowania dóbr, które wytwarzają rolnicy jest jednak usprawiedliwione. Nie można również postawić zarzutu, że społeczeństwu nie są te dobra potrzebne (zwłaszcza ochrona środowiska). W takim kontekście pomoc państwa wydaje się więc uzasadniona.

### Literatura

- Boltramiuk A.** 2006: Przyczyny i skutki wzrostu zainteresowania aspektem środowiskowym w polityce rolnej UE. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. VIII, z. 4, 59-64.
- Drobnia A.** 2002: Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- FAPA. 2006: Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce. Internet [<http://www.fapa.com.pl/saep/>].
- Holcombe R.G.** 1997: A Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics*, 10 (1), 1-22.
- Kuś J., Kopiński J.** 2006: Oddziaływanie dobrej praktyki rolniczej na gospodarstwo rolne. [W:] Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (3) Zegar J.S. (red.). IERiGŻ PIB, Warszawa.
- Luczka-Bakuła W.** 2006: W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do Cross-Compliance. *Zesz. Nauk. AR. Rolnictwo LXXXVII*, nr 540, Wrocław, 291-296.
- Pigou, A.C.** 1932: *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co., London, 4th edition. Wydanie internetowe [<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>].
- Samuelson P.A.** 1954: The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, Nov., 387-389.
- Stiglitz J.E.** 2004: *Ekonomia sektora publicznego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Zegar J.S.** 2007: Przesłanki nowej ekonomiki rolnictwa. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4, 5-27

### Summary

*The new vision of agriculture and rural development shows that the meaning and farmers' functions will change. The farmers will be the deliverers of public goods for whole society. The analysis of public goods, which can be produced by farmers and new look on the definition of public goods were introduced in this paper. This modification, taking into account that remembered public goods will be delivered by private subjects, motivates the state financial support for farmers.*

#### Adres do korespondencji:

dr inż. Rafał Baum  
 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu  
 Katedra Zarządzania i Prawa  
 ul. Wojska Polskiego 28  
 60-637 Poznań  
 tel. (0 61) 848 71 27  
 e-mail: baum@up.poznan.pl