

Andrzej Czyżewski¹
Uniwersytet Ekonomiczny
Poznań
Piotr Kulyk²
Uniwersytet Zielonogórski
Zielona Góra

Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa; ujęcie teoretyczne i praktyczne

Public goods in the concept of multifunctional development of agriculture; theoretical and practical approach

Synopsis. Celem artykułu jest przedstawienie roli dóbr publicznych w koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego. Zwrócono uwagę na przesłanki i ograniczenia w rozwoju sektora rolnego w warunkach globalizacji i liberalizacji. Przedstawiono przegląd pojęcia wielofunkcyjności rolnictwa, wskazując na jego różne wymiary. Jako punkt wyjścia rozważań przyjęto wykazanie różnic pomiędzy dobrami prywatnymi i publicznymi. Podstawową trudnością jest właściwa wycena dóbr publicznych i możliwość ukształtowania mechanizmu zapewniania dochodów za ich wytwarzanie. Sama koncepcja dóbr publicznych jest wyrazem niedoskonałości alokacji rynkowej. Dlatego tak istotne jest wykreowanie instytucjonalnego systemu zapewnienia zwrotu nadwyżki ekonomicznej do sektora rolnego. W opracowaniu wskazujemy, iż przyjęcie bardziej kompleksowego i zintegrowanego podejścia do realizacji funkcji rolniczych pozwala na lepsze wykorzystanie zasobów w gospodarce jako całości.

Słowa kluczowe: polityka rolna, dobra publiczne, globalizacja.

Abstract. The presented conception of multifunctional agriculture is a wider view of the process of creating and dividing the economic surplus in farming sector. It is a balanced approach which includes various aspects of creating the advantages for the community. The notion of agricultural multifunctionality is presented indicating its various interpretations. As a starting point for its consideration, the difference of public and private goods was taken. The issue of public goods, which cannot be excluded from consumption for social reasons, causes the situation that many rents in agriculture that result from it are not realised. The implementation of the multifunctional agriculture concept encounters obstacles such as difficulties in separating private and public goods as well as in taking appropriate methods for estimation of the other. In this paper, we show that taking into consideration more complex and integrated approach of the agricultural functions realisation allows to use the resources better in economy as a whole. In the paper, there is an indication to the particular EU members.

Key words: agricultural policy, public goods, globalization.

Wprowadzenie

Globalizacja oraz dominacja opcji liberalnych w polityce gospodarczej ukształtowały nową perspektywę funkcjonowania rolnictwa i warunków prowadzenia polityki rolnej.

¹ Prof. zw. dr hab., e-mail: kmigz@ue.poznan.pl.

² Dr inż., e-mail: piotrulyk@wp.pl.

Koncepcje rozwoju rolnictwa, oparte jedynie na coraz bardziej intensywnym wykorzystaniu funkcji produkcyjnej, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zmiany strukturalne okazały się zbyt wolne, a korzyści płynące z polityki taniej żywności stopniowo uległy wyczerpywaniu, zwłaszcza w krajach wysokorozwiniętych. Uzyskanie szybkiego wzrostu produkcji rolnej pozwoliło zrealizować popyt na żywność, lecz równocześnie prowadziło do odpływu nadwyżki ekonomicznej z rolnictwa do powiązanych z nim segmentów zaopatrzeniowych, przetwórstwa oraz handlu. Ponadto ujawniły się liczne negatywne efekty zewnętrzne, będące wyrazem nadmiernej koncentracji na funkcji produkcyjnej i niedoskonałości alokacji rynkowej. Niedoskonałości te są wynikiem braku mechanizmów pozwalających właściwie wycenić, poprzez rynek, wielkość dodatnich i ujemnych efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych i wprowadzić stosowną korektę do alokacji zasobów. W krajach wysokorozwiniętych nastąpiła wyraźna zmiana w zakresie hierarchii potrzeb społecznych odnośnie dóbr kreowanych w sektorze rolnym. Nastąpiło zatem ukształtowanie koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego jako odpowiedzi na powstające oczekiwania w zakresie funkcji, jakie sektor rolny powinien pełnić w systemie gospodarczym. Wymaga to jednak zastosowania zupełnie innej perspektywy badawczej dla kształtowania rozwoju rolnictwa. Celem opracowania było wskazanie możliwości i zasadności uwzględnienia dóbr publicznych w modelu rozwoju rolnictwa. Dla oceny wykorzystano rozwiązania występujące w krajach Unii Europejskiej.

Rozwój rolnictwa wielofunkcyjnego, ujęcie teoretyczne

Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa lub obszarów wiejskich może być rozpatrywana na kilku płaszczyznach. W węższym ujęciu, obejmującym koncentrację uwagi na funkcji produkcyjnej, dotyczy pozażywnościowego zastosowania produktów rolnych. Jest to ujęcie bardzo zawężone, chociaż wiąże się z poszukiwaniem innych obszarów wykorzystania funkcji produkcyjnej. Podejście to jest w pewnym sensie rozwinięciem modelu rolnictwa industrialnego i pozwala częściowo zdywersyfikować przychody gospodarstw rolnych. Równocześnie zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe, gdyż tworzy bufor w postaci utrzymania zasobów w produkcyjnym zastosowaniu i zagospodarowuje nadwyżkę produkcji rolnej w pozażywnościowym wykorzystaniu. Takie podejście pozwala wykorzystać mechanizm rynkowy do oszacowania produktów dostarczanych przez rolnictwo. Podejście to jest często odrzucane lub uznawane jako niepełne. Wielofunkcyjność nie oznacza bowiem wieloaktywności, lecz zwrócenie uwagi na tworzenie dodatkowych wartości [Adamowicz 2005, ss. 24-25], często niewycenianych przez mechanizm rynkowy. Wielofunkcyjność w sensie largo jest podejściem zasobowym do rolnictwa i oznacza uwzględnienie licznych rent występujących w ramach tej działalności. Rolnicza wielofunkcyjność to uznanie wspólnego realizowania gospodarczych, środowiskowych i społecznych funkcji przez sektor rolny [Kallas i in. 2007, s. 405]. Wychodząc z tego założenia można wskazać obszary, które są źródłem korzyści płynących do pozarolniczych sektorów gospodarki. Zgodnie z ujęciem OECD [Multifunctionality... 2001, s. 13] wielofunkcyjność to pojęcie obejmujące trzy różne role, odgrywane przez rolnictwo: wytwarzanie produktów żywnościowych oraz włókien, zachowanie wiejskiego środowiska oraz krajobrazu i w końcu przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Takie podejście oznacza, iż rolnictwo wielofunkcyjne wytwarza zarówno produkty rynkowe, jak

również pozarynkowe. Ten pierwszy obszar obejmuje głównie wytwarzanie żywności, choć można włączyć tutaj także pozażywnościowe wykorzystanie produktów rolnych. Ten drugi jest natomiast efektem niedoskonałości mechanizmu rynkowego, a w szczególności jego niezdolności do wykształcenia rynków pozwalających zapewnić płatności za realizację dóbr, na które występuje społeczne zapotrzebowanie³. W konsekwencji, w sytuacji wolnego rynku, dobra publiczne będą dostarczane w wielkości niższej od poziomu optymalnego [Dillman i Bergstrom 1991, s. 262]. Jeśli przyjmiemy założenie o niedoskonałej mobilności zasobów, powstaje też zjawisko strukturalnego braku równowagi, należącego do kwestii agrarnej. Sprawi to, iż brak zapewnienia opłat za dostarczane dobra publiczne będzie pogłębiać trudności w ich zaopatrzeniu. Nastąpi bowiem odpływ bądź degradacja części zasobów, których utrzymanie w rolnictwie ma swoje ekonomiczne uzasadnienie. Ten problem znajduje swoje rozwinięcie w postaci luki dochodu między sektorem pozarolniczym a sektorem rolnym. Część tej luki tworzy właśnie nadwyżka ekonomiczna uciekająca z sektora rolnego w wyniku braku opłat za dobra publiczne. Interwencja staje się wówczas niezbędna, gdyż rynek nie potrafi efektywnie zaspokoić potrzeb społecznych. Jest oczywiście możliwe wprowadzenie naturalnych mechanizmów rynkowych zapewniających wynagrodzenie za wytwarzanie dóbr publicznych, jednak zjawisko to ma ograniczony charakter [Saijo i in. 1999, s. 290-293; Suzuki 2009, s. 658]. Również i w tym przypadku konieczny jest na ogół impuls regulacyjny.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż pozaprodukcyjne funkcje są wynikiem potrzeb społecznych, brak realizacji których oznacza obniżenie dobrobytu społecznego. Dlatego też, jak wskazuje Whitby [2000], rolnictwo z samej swej natury jest wielofunkcyjne. Natomiast stopień rozwoju społeczno-gospodarczego powoduje swoistą gradację wartości rolnictwa w systemie potrzeb społecznych. Wykształcenie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa jest zatem efektem zmian w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Ważnym aspektem, na który zwraca się uwagę, jest biologiczny charakter, a także mnogość, zarówno zamierzonych, jak i niezamierzonych „dodatkowych” produktów, przysparzających wymiar dóbr publicznych [Multifunctionality... 2003, s.11]. Jest wiele pozytywnych efektów działalności rolnictwa, wśród których możemy wymienić wartości obejmujące [Cahill 2001; van Huylbroeck i Durand 2003; Brouwer 2004]: zachowanie bioróżnorodności, utrzymanie walorów estetycznych krajobrazu; zapewnienie warunków dla rekreacji, akumulacja wody, odżywczy recykling i utrwalenie dzikiej przyrody, ochrona przed zjawiskami atmosferycznymi, czy ochrona przeciwpowodziowa. Wielofunkcyjność nie jest oczywiście zjawiskiem zarezerwowanym jedynie dla rolnictwa, ale specyficzne są problemy, a także dobra publiczne wytwarzane w tym sektorze.

Powstają istotne sprzeczności pomiędzy realizacją poszczególnych funkcji przez rolnictwo. Nadmierna dominacja funkcji produkcyjnej może prowadzić do powstania wielu negatywnych efektów zewnętrznych, powodujących stopniową degradację zasobów alokowanych w rolnictwie. Z drugiej strony wysokie ograniczenie tej funkcji stanowi niebezpieczeństwo ograniczenia zdolności rolnictwa do zapewnienia bezpieczeństwa

³ W państwach wysokorozwiniętych obserwowane jest wzrost poparcia dla kierowania retransferów do sektora rolnego, z zastrzeżeniem wypełnienia określonych wymogów stanowiących w rzeczywistości określenie dóbr publicznych, które zostaną dostarczone przez rolnictwo [Brunstad i in. 1999, s. 539]. To poparcie dla rolniczej wielofunkcyjności jest różnorodne w jego postrzeganiu przez obywateli i w zakresie oszacowania różnych atrybutów, które to pojęcie obejmuje [Hensher i in. 2005].

żywnościowego, szczególnie w ujęciu globalnym⁴. W wypadku rolnictwa wielofunkcyjnego oznacza to, że oszacowanie wkładu rolnictwa do systemu społeczno-gospodarczego wymaga łącznego rozważania wszystkich efektów zewnętrznych (zarówno dodatnich jak i ujemnych) generowanych w funkcjonowaniu gospodarstw rolnych [Randall 2002, s. 290-292]. Punkt równowagi w alokacji zasobów w rolnictwie jest zatem warunkowany wieloma wymiarami.

W przeprowadzonych rozważaniach nad naturą wielofunkcyjnego rolnictwa można doszukać się trzech istotnych podejść: koncentracji na stronie zasobowej rolnictwa i zdolności do ich właściwej wyceny przez uwzględnienie pozarynkowych korzyści, określenie społecznie pożądanego produktu, które rolnictwo winno dostarczać na danym etapie rozwoju gospodarczego oraz uwzględnienie zakresu oddziaływania i regionalnej specyfiki zasobów rolnych. Kombinacja tych podejść jest konieczna by określić optymalne zaopatrzenie w dobra publiczne i prywatne, wytwarzane w sektorze rolnym ze społecznego punktu widzenia.

Istotny problem stanowi także możliwość zapewnienia retransferu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa właśnie, jako swoistej zapłaty za realizację funkcji pozaprodukcyjnych. Niepełna informacja, niewłaściwe rozpoznanie potrzeb społecznych w zakresie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo [Wielofunkcyjność... 2010], zróżnicowany zasięg oddziaływania efektów zewnętrznych oraz częste połączenie między dobrami prywatnymi i publicznymi sprawiają poważne trudności w ich wycenie i zastosowaniu działań pozwalających pokryć koszty ich wytwarzania. Już Samuelson [1954, s. 387-89] argumentował, że nie ma żadnego dobrego sposobu na ujawnienie mechanizmu preferencji w stosunku do dóbr publicznych. Nie mogą one zatem zostać wyprodukowane w odpowiedniej ilości (jeśli w ogóle mogą, bo stanowią często ograniczenie dla produkcji dóbr prywatnych) w sektorze prywatnym. Ponadto, jak wskazują Peterson, Boisvert i de Gorter [2002] pozarynkowe efekty działalności rolniczej mają na ogół charakter terytorialny (wiążą się z daną lokalizacją) i kreują korzyści przede wszystkim dla ograniczonego obszaru⁵. Szczególnie istotny jest zasięg oddziaływania dobra publicznego. Jeżeli ma ono charakter lokalny (ograniczony do niewielkiego obszaru), wówczas należy oczekiwać, iż koszty, podobnie jak ma się to z korzyściami, będą ponosić społeczności lokalne [Oates 1999, s. 1182]. Jeżeli dobro przyjmuje charakter krajowy, to zapewnienie korzyści z jego konsumpcji i pokrycie kosztów spada na państwo. Mamy oczywiście do czynienia także z dobrami publicznymi o charakterze międzynarodowym, sprawiającymi szczególne trudności, gdyż nie ma bezpośrednich mechanizmów globalnych pozwalających zapewnić zwrot kosztów poniesionych na ich wytwarzanie. Wielofunkcyjność rolnictwa oznacza, iż efekty działalności gospodarstw rolnych są przekazywane na zewnątrz, poza same rolnictwo. Nie kumulują się zatem jedynie w tym obszarze. Niemniej jednak, produkcja żywności oraz pozażywnościowych produktów na danym obszarze stanowi ważny czynnik rozwoju określonej społeczności, ponieważ przyczynia się do tworzenia regionalnej wartości dodanej. Peterson, Boisvert i de Gorter [2002] przedstawiają, iż realizacja wielofunkcyjnego rolnictwa może zostać przeprowadzona za pośrednictwem wsparcia budżetowego, zastrzegając jednak, iż cele społeczne nie mogą być osiągnięte

⁴ W 2009 roku liczbę osób niedożywionych w skali globalnej szacowano na 915,1 mln [The Millennium... 2010, s. 11].

⁵ Można oczywiście wskazać także produkty, które mają wymiar ponadnarodowy. Powstaje tu jednak jeszcze większa trudność w zapewnieniu zwrotu poniesionych nakładów na ich wytworzenie.

poprzez wprowadzanie subwencji do produkcji. Jednocześnie jednak Latacz-Lohman i Hodge [2000] argumentują, że instrumentarium polityki gospodarczej, które ma zapewnić odpowiednio wysoki poziom dóbr publicznych i zwiększyć korzyści wielofunkcyjnego rolnictwa, nie powinno być skrepowane przez arbitralne reguły, zapobiegające działaniom, które mają jakiegokolwiek znaczące skutki w zakresie produkcji i handlu.

Wielofunkcyjność rolnictwa nieodłącznie wiąże się z kreowaniem dóbr publicznych. Dobra publiczne w tradycyjnym ujęciu to takie, które charakteryzują się przymiennie dwiema cechami: niekonkurencyjnością konsumpcji i niemożnością wykluczenia z konsumpcji [Atkinson i Stiglitz 1980]. Konsumowanie danego dobra przez jednostkę nie wyklucza możliwości konsumpcji przez inne jednostki i równocześnie nie można przypisać ich do konkretnej jednostki. Są to jednak przypadki tzw. czystych dóbr publicznych, które występują rzadziej. Możemy ponadto wprowadzić pojęcie lokalnego dobra publicznego, które jest związane z określonym obszarem i poza nim nie występuje. Ta grupa dóbr jest szczególnie ważna w polityce wielofunkcyjności rolnictwa, gdyż podkreśla konieczność uwzględnienia specyfiki regionalnej zasobów, w wyniku zastosowania których powstają dobra publiczne. Wskazanie zróżnicowania w dobrach publicznych jest niezwykle istotne z punktu widzenia stosowanego instrumentarium polityki gospodarczej, pozwalającego na przepływ nadwyżki ekonomicznej, jako opłaty za dostarczanie dóbr publicznych. Koncepcja typologii dóbr publicznych przedstawiona przez Weimera i Vininga [2004, s. 78-80] bazuje na dwóch aspektach: możliwości wykluczenia oraz możliwości konkurowania, wprowadzając dodatkowe kategorie dóbr mieszanych. Uwzględnienie zakresu oddziaływania, a także powiązań między produktami, można też wyróżnić w obszarze nierynkowej produkcji [Freshwater 2006, s. 14]: dobra łączone (club good), dobra publiczne (tj. lokalne i nielocalne). W obrębie dóbr lokalnych: dobro dostarczane lokalnie, ograniczone przez miejscowe siły, które wykluczają zaopatrzenie w innych obszarach; miejscowe dobro wywołujące skutki uboczne; miejscowe dobro ograniczone przez połączenie. 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 dodatnich efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją prywatnych 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 w stosunku do sytuacji, jaka miałyby miejsce w czystym (bez interwencjonizmu) 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 wsparcia [de Gorter i in. 2008, ss. 43-44]: utrzymanie większej liczby gospodarstw rolnych w systemie produkcyjnym oraz obniżenie kosztów wytwarzania produktów prywatnych. Obydwa czynniki wpływają na stronę podaży i prowadzą do nadmiernej alokacji zasobów w rolnictwie.

Dobra publiczne, ujęcie praktyczne

Problem wielofunkcyjności znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze retransferów kierowanych do sektora rolnego. Jeżeli bowiem możemy wskazać na występowanie dóbr publicznych, to zachodzi potrzeba ich finansowania. Oznacza to bowiem, iż dany sektor gospodarki dostarcza produkty, ponosząc koszty a nie otrzymując dochodów. Można to przedstawić jako przepływ nadwyżki ekonomicznej z rolnictwa do otoczenia zewnętrznego. W przypadku części funkcji środowiskowych mogą one mieć nawet zasięg międzynarodowy (np. czyste powietrze). Powoduje to przesunięcie w stronę kształtowania określonych przekształceń strukturalnych w rolnictwie i stosowanych technologiach produkcji. Odejście od dominującej roli rolnictwa i polityki rolnej na obszarach wiejskich [The New... 2006] kształtuje niebezpieczeństwo marginalizacji tego sektora, co równocześnie kształtuje zewnętrzne warunki dla jego rozwoju i zasobów w jego otoczeniu. Dotychczasowe rozwiązania „wyplukiwałyby” bowiem znaczą część zasobów względnie trwale (do innych zastosowań, często zlokalizowanych poza obszarami wiejskimi). Paradoksalnie, zmniejszenie tradycyjnych funkcji produkcyjnych i znaczenia samego rolnictwa w systemie gospodarczym podnosi rolę retransferu środków do rolnictwa i wykorzystywanych w nim zasobów, ze względu na to, iż stają się one coraz rzadsze. Dotyczy to zwłaszcza państw wysokorozwiniętych, charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami agroprzyrodniczymi, skłaniającymi do redukcji, a nawet zaniku rolnictwa. W krajach wysokorozwiniętych zakres przekształceń osiąga powoli stan krytyczny i dalsze uwalnianie zasobów z rolnictwa zagrażałoby utrzymaniu produkcji rolnej oraz kreowaniu dóbr publicznych.

Tabela 1. Związek między stosowanymi instrumentami wsparcia w WPR a dobrami publicznymi

Table 1. The relationship between the applied instruments of support in the CAP and the public goods

Instrument	Korzyści	Ograniczenia
Dopłaty bezpośrednie	Możliwość bezpośredniego opłacenia dóbr publicznych, poprzez wspieranie określonych działań; zmniejszenie związku między wartością dopłat a dobrami prywatnymi	Wysokie koszty transakcyjne, związane z koniecznością zapewnienia systemu kontroli i monitorowania; koszty ciężaru własnego w wyniku stosowanego systemu podatkowego; występowanie subsydiowania krzyżowego, czyli pośredniego wsparcia produkcji rolnej
Wsparcie cenowe	Niskie koszty transakcyjne; zapewnia to bezpieczeństwo żywnościowe na skutek silnego bodźca produkcyjnego	Zwiększenie intensywności produkcji; wzrost kosztów dla konsumentów; powodują powstanie wielu negatywnych efektów zewnętrznych; m.in. niskie możliwości rozdzielenia przychodu od efektów produkcyjnych
Dopłaty do produkcji	Przeciętne koszty transakcyjne; zapewnia to bezpieczeństwo żywnościowe na skutek silnego bodźca produkcyjnego	Koszty ciężaru własnego w wyniku stosowanego systemu podatkowego; powodują powstanie wielu negatywnych efektów zewnętrznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu OECD [Multifunctionality... 2003, ss. 51-53].

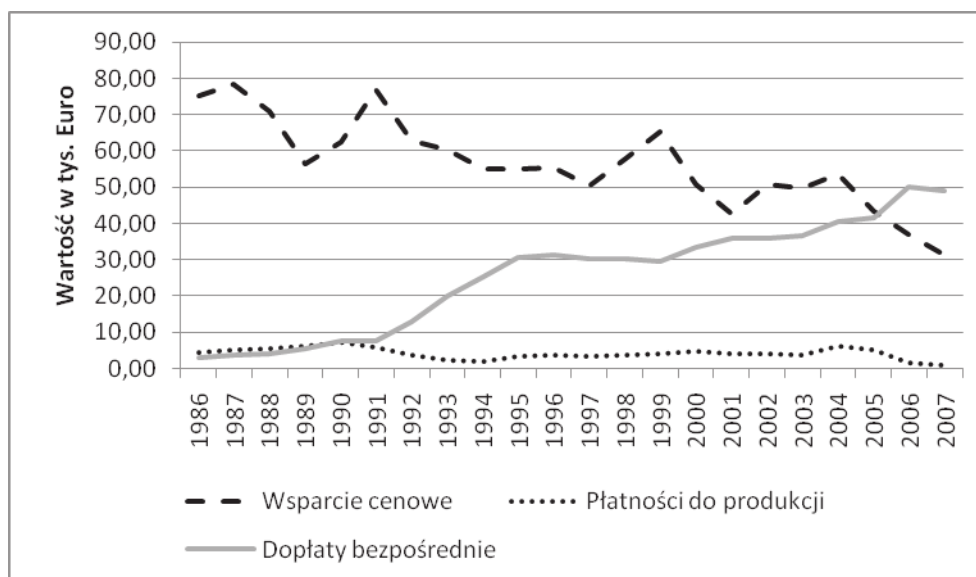
Rozpoznawanie natury dobra publicznego, jako efektu niedoskonałości alokacji rynkowej, dostarcza racjonalnego uzasadnienia dla polityki rolnej. Trudność stanowi zarówno wycena dóbr publicznych, zakresu ich oddziaływania, jak i powiązania między dobrami publicznymi i prywatnymi. W większości dobra te są miejscowymi dobrami

publicznymi. Tworzące Unię Europejską traktaty przeniosły odpowiedzialność za politykę rolną do ponadnarodowego wymiaru. Jednak ostatnie reformy wspólnej polityki rolnej uwydatniając wielofunkcyjność, bezpieczną żywność czy dobrostan zwierząt, wskazują na rosnące znaczenie narodowych i lokalnych instytucji, działających w granicach jasno zdefiniowanych ram i zestawu reguł zdefiniowanego na poziomie UE. Nie jest możliwe właściwe opłacenie dóbr publicznych bez uwzględnienia specyfiki lokalnych potrzeb i lokalnych możliwości ich tworzenia. Na skutek terytorialnie ograniczonych korzyści z tytułu kreowania dóbr publicznych przez wielofunkcyjne rolnictwo, polityki rolne kształtowane na poziomie całego kraju nie pozwolą zapewnić optimum zaopatrzenie w dobra publiczne. Dlatego Komisja Europejska wprowadziła rozróżnienie między „podstawowymi dobrami publicznymi”, które mogą być kreowane za pośrednictwem ogólnych instrumentów (m.in. dopłat bezpośrednich) oraz „specyficznymi dobrami publicznymi”, które muszą być tworzone przez zastosowanie środków rozwoju obszarów wiejskich. Takie zróżnicowanie jest niezbędne by generować bodźce ekonomiczne dla dostarczania odpowiedniej struktury i ilości dóbr tam, gdzie dobra publiczne są faktycznie potrzebne.

Dokonując oceny instrumentarium wsparcia należy wycenić koszty podjęcia stosownych działań. Koszty transakcyjne będą decydujące, jeśli różnica w kosztach transakcyjnych między podejmowanymi działaniami w ramach polityki rolnej jest większa niż różnica w efektywności między nimi [Bierbrauer 2009]. Ponośzone są też znaczne koszty finansowe (płacone przez podatników i konsumentów), które są coraz trudniej akceptowalne na rynku międzynarodowym, gdyż wpływa to na konkurencyjność cenową produktów rolnych. Wprowadza to dodatkowe rozróżnienie między nimi przez wpływ systemu podatkowego. Powstaje bowiem istotne pytanie, czy mechanizm podatkowy, pomniejszając dochody gospodarstw domowych, nie będzie wpływał na preferencje w zakresie opłat za dobra publiczne. Jest to w szerszym ujęciu problem neutralności dóbr publicznych [Buchholz i in. 2011, s. 640]. Ich wprowadzenie do procesu kształtowania równowagi rynkowej przez mechanizm podatków i wydatków budżetowych (także kosztów bezpośrednio ponoszonych przez konsumentów) może prowadzić do zmian w zakresie nabywanego koszyka dóbr i usług. Zatem odmiennie będą reagowały społeczeństwa o różnym poziomie dochodu per capita i jego wewnętrznym podziale. Jest to szczególnie istotne w przypadku takiej struktury jak UE, gdzie występują znaczne dysproporcje regionalne (zwłaszcza pomiędzy państwami „starej” i „nowej” UE).

Stopniowo obserwowane jest oddzielanie regulatorów dochodów od produkcji (decoupling, rys. 1). Można zauważyć stopniową acz znaczącą zmianę w strukturze retransferów do sektora rolnego. Następuje też sukcesywne, lecz wyraźne odejście od wsparcia cenowego, które przede wszystkim tworzyło bodźce do wzrostu produkcji rolnej i dominacji funkcji produkcyjnej w modelu rozwoju rolnictwa (rys. 1). Czynnikiem wzmacniającym ten efekt były dopłaty do produkcji, które nie odgrywały większej roli, lecz ich znaczenie uległo dalszej marginalizacji. Coraz większego znaczenia nabrały natomiast dopłaty bezpośrednie. Oznaczało to wzrost kosztów transakcyjnych takiego retransferu (tab. 1) oraz zwiększenia kosztu ciężaru własnego. Wynikało to z faktu, iż to podatnicy stawali się podmiotami finansującymi taki mechanizm przepływu nadwyżki ekonomicznej do rolnictwa. Odchodzono od tradycyjnego zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w stronę tworzenia trwałych powiązań handlowych oraz zapewnienia dochodów pozwalających zagwarantować żywność gospodarstwom domowym. System

stawał się natomiast bardziej dostosowany do potrzeb (mniej ogólnie zaadresowanych retransferów) oraz bardziej wielowymiarowy.



Rys. 1. Struktura retransferów do sektora rolnego w krajach UE w latach 1986-2007

Fig. 2. Structure of retransfers to the agricultural sector in the EU in 1986-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyki OECD [Agricultural Policies in OECD... 2010].

Dopłaty bezpośrednie często są przechwytywane przez duże podmioty, zorientowane na ich pozyskiwanie [Ciaian i inni 2010]. Oparte są one głównie na tytułach (plonach) historycznych, a zatem utrwalają w jakimś stopniu istniejące różnice strukturalne, czy dochodowe, a tym samym poziom ryzyka na poszczególnych obszarach. System finansowego wsparcia rolnictwa redukuje też ryzyko dochodowe, w mniejszym stopniu produkcyjne (następuje na ogół wzrost cen produktów zaopatrzeniowych i czynników produkcji), następuje jednak wzrost ryzyka instytucjonalnego. Pozwala także uwzględnić elementy rolno-środowiskowe, a zatem w pewnym stopniu obniża ryzyko ekologiczne (także poprzez wykorzystanie np. zasady cross-compliance).

Podsumowanie

Przedstawiona koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego stanowi wyraz szerszego spojrzenia na proces tworzenia i podziału nadwyżki ekonomicznej w sektorze rolnym. Jest to podejście bilansowe, ujmujące różne aspekty kreowania korzyści dla społeczeństwa. Niedoskonałości alokacji rynkowej i brak automatycznego zapewnienia wynagrodzeń za dostarczanie społecznie pożądaných dóbr publicznych tworzy perspektywę dla rozwiązań w zakresie polityki rolnej. Jej optymalizacja w warunkach wielofunkcyjnego rolnictwa wymaga zdefiniowania korzyści i niekorzyści, które płyną z zaangażowania zasobów w

sektorze rolnym. Ponieważ rolnicy nie mają żadnego bodźca, by wziąć pod uwagę dobra publiczne albo korzyści społeczne w podejmowaniu decyzji produkcyjnych, alokacja zasobów póki co nie jest społecznie optymalna. Istnieje zatem racjonalne uzasadnienie dla interwencji rządowej, dla promowania efektywności ekonomicznej i ukierunkowania rozwoju rolnictwa. Również przekształcenia w systemie wsparcia sektora rolnego w latach dziewięćdziesiątych oraz na początku nowego stulecia pokazują, iż mechanizm retransferów za pośrednictwem rynku lub budżetu państwa stał się jednym z podstaw współczesnej polityki rolnej. Uzyskanie nadwyżki ekonomicznej w produkcji lub zaopatrzeniu w produkty rolno-spożywcze spowodowało przesunięcie w kierunku waloryzacji zasobów związanych z rolnictwem i kreowanie oraz wprowadzenie opłat za dodatnie efekty zewnętrzne i dobra publiczne powstające w sektorze rolnym. Powoduje to przesunięcie w stronę kształtowania określonych przekształceń strukturalnych w rolnictwie i stosowanych technologii produkcji. Odejście od dominującej roli rolnictwa i polityki rolnej na obszarach wiejskich kształtuje niebezpieczeństwo marginalizacji tego sektora oraz zewnętrzne warunki dla jego rozwoju i zasobów w otoczeniu. Tworzy to konieczność wprowadzenia zróżnicowanych reakcji cenowych, uwzględniających dopłaty dokonywane od konsumentów za korzystanie z efektów zewnętrznych związanych z realizacją funkcji środowiskowych oraz społeczno-kulturowych w sektorze rolnym.

Literatura

- Adamowicz M. [2005]: Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa* nr 2.
- Agricultural Policies in Non-OECD Countries. Monitoring and Evaluations. [2010]. OECD, Paryż.
- Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluations. [2010]. OECD, Paryż.
- Atkinson A., Stiglitz J. [1980]: Lectures on Public Economics. McGraw-Hill, Nowy Jork.
- Bierbrauer F. [2009]: A note on optimal income taxation, public goods provision and robust mechanism design., *Journal of Public Economics* nr 93, ss. 667–670.
- Brouwer F. [2004]: Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Brunstad R.J., Gaasland I., Vårdal E. [1999]: Agricultural production and the optimal level of landscape preservation, *Land Economics* t. 75.
- Buchholz W., Cornes R., Rübhelke D. [2011]: Interior matching equilibria in a public good economy: an aggregative game approach. *Journal of Public Economics* t. 95.
- Cahill C. [2001]: The multifunctionality of agriculture: what does it mean? *Euro-Choices* t. 1, nr 1.
- Ciaian P., Kanes D., Swinnen J.F.M. [2010]: EU Land Markets and the Common Agricultural Policy. Centre for European Policy Studies, Bruksela.
- Dillman B.L., Bergstrom J.C. [1991]: Measuring Environmental Amenity Benefits of Agricultural Land. [W:] Farming and the Countryside: An Economic Analysis of External Costs and Benefits. N. Hanley (red.). CAB International, Wallingford.
- Faostat. [2011]. [Tryb dostępu:] www.fao.org/database. [Data odczytu: marzec 2011].
- 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, Paryż.
- Gorter de H., Just D.R., Kropp J.D. [2008]: Cross-subsidization Due to Inframarginal Support in Agriculture: a General Theory and Empirical Evidence. *American Journal of Agricultural Economics* t. 90, nr 1.
- Hensher D.A., Rose J.M., Greene W.H. [2005]: Applied choice analysis: a primer. Cambridge University Press, Cambridge.
- Huylenbroeck van G., Durand G. [2003]: Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development. Ashgate, Londyn.
- Kallas Z., Gomez-Limon J.A., Arriaza M. [2007]: Are citizens willing to pay for agricultural multifunctionality? *Agricultural Economics* t. 36.

- Latacz-Lohmann U., Hodge I. [2001]: Multifunctionality and free trade conflict or harmony? *Euro Choices*. Multifunctionality: towards an Analytical Framework. [2001]. OECD, Paryż.
- Multifunctionality: the Policy Implications. [2003]. OECD, Paryż.
- Oates W. [1999]: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* t. 37, nr 3, ss. 1120-1149.
- OECD Statistics. [2011]. [Tryb dostępu:] www.stats.oecd.org/wbes/. [Data odczytu: marzec 2011].
- Peterson J.M., Boisvert R.N., de Gorter H. [2002]: Environmental policies for a multifunctional agricultural sector in open economies. *European Review of Agricultural Economics* t. 29.
- Randall A. [2002]: Valuing the outputs of multifunctional agriculture. *European Review of Agricultural Economics* t. 29, nr 3, ss. 289-307.
- Saijo T., Tatamitani Y., Yamato T. [1999]: Characterizing natural implementability: the fair and Walrasian correspondences. *Games Economics Behavior* nr 28, ss. 271-293.
- Samuelson P.A. [1954]: The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* t. 36.
- Suzuki T. [2009]: Natural implementation in public goods economies. *Social Choice and Welfare* nr 33.
- The future of CAP direct payments. [2011]. Agricultural Policy Perspectives. European Commission, Agriculture and Rural Development, Brief no. 2. Bruksela.
- The Millennium Development Goals Report 2010. [2010]. United Nations, Nowy Jork.
- The New Rural Paradigm: Policies and Governance. [2006]. OECD, Paryż.
- Weimer D., Vining A. [2004]: Policy Analysis: Concepts and Practice. Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Whitby M. [2000]: Challenges and Options for the Agri-environment: Presidential Address, *Journal of Agricultural Economics* t. 51, s. 317-32.
- Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. [2010]. J. Wilkin (red.). Warszawa, IRWiR PAN.