

Barbara Roszkowska-Mądra

Uniwersytet w Białymstoku

Wielofunkcyjność rolnictwa jako współczesne europejskie podejście do jego rozwoju

Wstęp

Sposobem na rozwiązywanie kwestii agrarnej w rolnictwie europejskim przez wiele lat był model rolnictwa industrialnego, zorientowany na racjonalność mikroekonomiczną. Pomijano w nim jednak niekorzystne efekty zewnętrzne, towarzyszące produkcji rolniczej, oraz wyczerpywanie się zasobów kopalin będących podstawą tego rolnictwa¹. Takiemu podejściu do rozwoju, sprowadzaniu celu gospodarowania wyłącznie do maksymalizacji korzyści ekonomicznych (zysku) i skupianiu się na intensywności produkcji za wszelką cenę, towarzyszyły koszty ukryte, na ogół w innej sferze, których nie brano pod uwagę w ocenie racjonalności gospodarowania. Chodzi tu o koszty środowiskowe i społeczne rolnictwa industrialnego, do których można zaliczyć: zanieczyszczenia wód, powietrza, degradację gleb, niekorzystne zmiany w krajobrazie, zmniejszanie bioróżnorodności, uzależnianie się od nieodnawialnych zasobów, rosnące koszty produkcji i malejące ceny produktów rolnych, niekorzystne procesy depopulacji występujące na wielu obszarach wiejskich, prowadzące często do naruszania ich żywotności społeczno-ekonomicznej oraz utraty tradycyjnych wartości kulturowych.

Dostrzeżenie licznych ograniczeń i zagrożeń, dla dalszego rozwoju rolnictwa, związanych z gospodarowaniem według industrialnej formuły, której towarzyszyło koncentrowanie się przede wszystkim na realizacji funkcji produkcyjnej, sprawiło, że ważną kwestią stało się zrównoważenie jego rozwoju. Takim *antidotum* stał się, powszechnie współcześnie akceptowany, rozwój zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju, w którego naturze, wielofunkcyjność rolnictwa i rola, jaką ona odgrywa wobec gospodarki, środowiska i społeczeństwa oraz, jaką może odgrywać w zachowaniu dziedzictwa wsi i zapewnieniu godziwych dochodów dla rolników, jest szczególnie.

¹ J.S. Zegar, *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „*Ekonomista*” 2010, nr 6, s. 779–804.

Przeprowadzone, w ramach niniejszego opracowania, badania mają charakter teoretyczny i zmierzają do uzasadnienia potrzeby wspierania tego sektora gospodarki, ze względu na generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych (dóbr publicznych), za których tworzenie rynek nie wynagradza producentów rolnych.

Zakres pracy obejmuje przeprowadzenie studium literaturowego w zakresie:

- przedstawienia różnych podejść do definiowania wielofunkcyjności rolnictwa i do realizacji jej w praktyce, wskazując, że nieodłącznie wiąże się ona z kreowaniem dóbr publicznych, stanowiąc obecnie zasadniczą podstawę uzasadniającą wspieranie tego sektora gospodarki na forum WTO;
- dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo i środków publicznej interwencji (środków programu rozwoju obszarów wiejskich) przyczyniających się do ich tworzenia w tym sektorze gospodarki, umożliwiając w ten sposób realizację idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, na której jest oparty współczesny Europejski Model Rolnictwa (EMR).

W badaniach zastosowano metodę dedukcyjną, polegającą na analizie opisowej i porównawczej, której poddano krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu.

Wielofunkcyjność rolnictwa w teorii i praktyce

Rolnictwo było zawsze wielofunkcyjne, jednakże sprawcy jego wielofunkcyjnego charakteru w przeszłości towarzyszyły zupełnie inne okoliczności niż współcześnie, a mianowicie tradycyjna wielofunkcyjność rolnictwa była wymuszana warunkami życia i funkcjonowania gospodarstw rolnych. Służyła ona przede wszystkim samowystarczalności gospodarstwa rolnego, wypełniając liczne funkcje zarówno wobec gospodarstwa rolnego, jak i gospodarstwa domowego. Współczesna wielofunkcyjność służy nie tylko gospodarstwu rolnemu, ale również szerszej społeczności (lokalnej, krajowej, unijnej, globalnej). Jest ona efektem bodźców rynkowych i polityki (krajowej, unijnej) i spełnia funkcje podporządkowane kryteriom rynkowym (efektywnościowym) i kryteriom wartościowania społecznego (dóbr publicznych).

Współczesne europejskie rolnictwo, mimo że coraz częściej staje się tylko jednym ze współgospodarzy obszarów wiejskich i w coraz mniejszym stopniu wydaje się wpływać na przemiany zachodzące na tych terenach, w dalszym ciągu stanowi niezwykle ważną, z wielu względów, część wiejskiej przestrzeni i ekonomii. Jest ono najważniejszym sektorem (aktorem) funkcjonującym na tych obszarach, realizującym ich funkcję rolniczą, rozwijaną zgodnie z koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju, będącą najważniejszym gwarantem realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich².

² H. Renting, W.A.H. Rossini, J.C.J. Groot, J.D. van der Ploeg, C. Laurent, D.Perraud, D.J. Stobbelaar, M.K. Van Ittersum, *Exploring Multifunctional Agriculture. A Review of Conceptual Approaches and Prospects for an Integrative Transitional Framework*, „Journal of Environmental Management” 2009, 90, s. 112–123.

Współcześnie propagowany, Model Rozwoju Europejskiego Rolnictwa (MER) polega na³:

- upowszechnianiu się idei koncepcji zrównoważonego rozwoju, dla której podstawowe znaczenie ma wielofunkcyjność, umożliwiająca rolnictwu wejście na ścieżkę zrównoważonego rozwoju;
- odchodzeniu od polityki rolnej typu rynkowego na rzecz wsparcia rozwoju wielofunkcyjnego wsi, oderwanego od bieżącej produkcji;
- finansowaniu pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa;
- przechodzeniu od polityki rolnej typu sektorowego do zintegrowanej polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich;
- wzroście doceniania roli kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i instytucji w rozwoju rolnictwa i wsi, zgodnie z koncepcją rozwoju endogennego.

Wielofunkcyjność rolnictwa jest pojęciem stosunkowo nowym. Zostało ono zaproponowane w 1992 roku, na *Szczycie Ziemi* w Rio de Janeiro i pierwszy raz formalnie użyte w *Agendzie 21*. Na forum Unii Europejskiej zainteresowanie wielofunkcyjnością rolnictwa było związane i stymulowane dyskusją na temat podstaw wsparcia finansowego dla rolnictwa. Pełnienie bowiem przez rolnictwo nie tylko produkcyjnych, ale również i pozaprodukcyjnych funkcji w postaci dóbr i usług publicznych, coraz bardziej dostrzeganych i docenianych przez społeczeństwa, stanowi solidną podstawę uzasadniającą wsparcie dla rolnictwa, zarówno na forum krajowym, jak i międzynarodowym⁴.

W Polsce pojęcie to, jako problem badawczy, zauważono wraz z początkiem transformacji ustrojowej i z towarzyszącymi jej negatywnymi zjawiskami⁵. Oficjalnie, wielofunkcyjność rolnictwa została wpisana w Polsce w programy polityki rolnej w 1994 roku. Decyzje dotyczące wyboru: strategii, polityki i operacyjnego zarządzania w zakresie realizacji

³ B. Roszkowska-Mądra, *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 35.

⁴ J. Wilkin, *Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 9–28; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, IRWiR PAN, Warszawa, 2008, s. 9–20; G.A.Wilson, *From ‘Weak’ to ‘Strong’ Multifunctionality: Conceptualising Farm-level Multifunctional Transitional Pathways*, „Journal of Rural Studies” 2008, 24, s. 367–383; T. Marsden, R. Sonnino, *Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK*, „Journal of Rural Studies” 2009, 24, s. 422–431; H. Renting i in., op. cit., s. 112–123.

⁵ Do niekorzystnych zjawisk należały bardzo intensywne zmiany na rynku pracy, które znacząco ograniczyły odpływ ludności z rolnictwa do zajęć pozarolniczych i powrót na wieś tzw. „dwuzawodowców”. To spowodowało występowanie zjawiska bezrobocia jawnego i ukrytego na wsi, któremu chciano zapobiegać poprzez wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Zob.: P. Malinowski, *Wielofunkcyjne rolnictwo jako kierunek rozwoju polskiej wsi*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Prace Naukowe SGGW, nr 35, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 695–703.

wielofunkcyjnego rolnictwa, podobnie jak płaszczyzny jego analizowania, mogą być rozpatrywane na różnych poziomach podejmowania decyzji.

Wielofunkcyjne rolnictwo jest nie tylko dostarczycielem produktów żywnościowych i surowców do dalszego przerobu dla przemysłu przetwórczego, ale również dostarczycielem innych dóbr i usług, na które istnieje zapotrzebowanie społeczne⁶.

Najogólniej ujmując, wielofunkcyjność rolnictwa polega na zaspokajaniu potrzeb społecznych, dzięki rozwojowi na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego lub sektora rolnego, różnych form rolniczej i pozarolniczej aktywności, będących sposobem praktycznej realizacji różnorodnych funkcji. Wkomponowywanie w wiejską przestrzeń coraz większej liczby nowych funkcji pozarolniczych powoduje odejście od jej monofunkcyjności rolniczo-produkcyjnej i w konsekwencji ożywienie gospodarcze obszarów wiejskich.

Pojęcie wielofunkcyjności, w stosunku do sektora rolnego, oznacza wypełnianie przez rolnictwo nie tylko funkcji produkcyjnych, ale i pozaprodukcyjnych w postaci dóbr i usług publicznych, które są coraz bardziej doceniane i dostrzegane przez współczesne społeczeństwa zarówno na forum krajowym, jak i międzynarodowym, stanowiąc bezsprzeczną tezę uzasadniającą jego wspieranie⁷.

Realizacja wielofunkcyjności rolnictwa na poziomie gospodarstwa rolnego wiąże się z wielozawodowością rolników oraz z ekonomiczną dywersyfikacją gospodarstwa. Zjawisko wielozawodowości, wobec osób prowadzących działalność rolniczą, polega na podejmowaniu przez nich dodatkowego, płatnego zajęcia poza gospodarstwem. Dodatkowe zajęcia Przystępowaniu przez nich przez rolników, poza ich własnym gospodarstwem rolnym, to zjawisko, które w krajach Unii Europejskiej dotyczy blisko 1/3 rolniczych gospodarstw domowych, zdecydowanie w większym stopniu odnosi się to do gospodarstw o niskiej sile ekonomicznej (poniżej 1 ESU), aniżeli do gospodarstw dużych (powyżej 16 ESU)⁸.

Ekonomiczna dywersyfikacja gospodarstw rolnych polega na wzbogacaniu źródeł ich dochodów o uzyskiwane z działalności pozarolniczej, w ramach ich działalności gospodarczej. Jest to szczególnie ważne dla gospodarstw funkcjonujących na obszarach o niekorzystnych warunkach do gospodarowania w rolnictwie, dając im w ten sposób szansę na osiągnięcie równowagi ekonomicznej i społecznej, przez generowanie nadwyżki ekonomicznej (renty gruntowej) umożliwiającej reprodukcję rozszerzoną zasobów i struktur w gospodarstwie oraz wytwarzanie nadwyżki ponad dochód rolniczy netto, umożliwiający pokrycie

⁶ M. Adamowicz, *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 32–56.

⁷ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa...*, op. cit., s. 9–20; T. Marsden, R. Sonnino, op. cit., s. 422–431; H. Renting i in., op. cit., s. 112–123.

⁸ W krajach Unii Europejskiej blisko 44% gospodarstw bardzo małych (poniżej 1 ESU) i zaledwie 18% gospodarstw dużych (powyżej 16 ESU) uzyskuje dochody z pracy poza rolnictwem. Zob.: J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implementacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 17–24.

opłaty pracy własnej (po całkowitym opłaceniu czynnika kapitału)⁹. Należy zaznaczyć, że współcześnie renta gruntowa nie powstaje tylko przez wykorzystanie ziemi jako czynnika produkcji w sektorze rolnym, lecz coraz większego znaczenia w jej pozyskiwaniu, szczególnie dotyczy to ziem słabo urodzajnych, nabiera jej pozarolnicze wykorzystanie.

A. Czudec istotę wielofunkcyjności rolnictwa sprowadza do¹⁰:

- poszerzenia działalności gospodarstwa o nowe funkcje, wykraczające poza funkcję produkcji żywności i surowców dla przemysłu;
- poprawy jakości wytwarzanych produktów dzięki ograniczaniu ingerencji producentów w biologiczne procesy wytwarzania;
- zwiększania atrakcyjności obszarów wiejskich przez: tworzenie nowych miejsc pracy i źródeł dochodów dla mieszkańców wsi, poprawę walorów krajobrazowych oraz kulturowanie: kultury, tradycji wiejskiej i obyczaju.

Według OECD, rola wielofunkcyjnego rolnictwa polega na: wytwarzaniu produktów żywnościowych oraz surowców dla przemysłów przetwórczych, zachowaniu wiejskiego środowiska i krajobrazu oraz przyczynianiu się do zachowania żywotności i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich¹¹. Rolnicza wielofunkcyjność jest zatem uznaniem słuszności wspólnego realizowania przez sektor rolny nie tylko funkcji gospodarczych, ale również środowiskowych oraz społecznych¹². Rolnictwo, według tego modelu rozwoju, powinno: w sposób racjonalny gospodarować posiadanymi zasobami ziemi, dostarczając dóbr i usług o charakterze rynkowym i publicznym; dążyć do uzyskiwania przez producentów rolnych stabilnych i akceptowalnych dochodów, a przez odbiorców cen produktów rolnych; zapewniać zachowanie i nienaruszanie równowagi środowiska naturalnego, żywotności i atrakcyjności obszarów wiejskich, a także zagwarantować akceptację ze strony nierolniczej części społeczeństwa i sprzyjać utrzymaniu: tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, tożsamości kulturowej wsi i obyczajów regionalnych. Zdaniem Marsdena i Sonnino, wielofunkcyjność rolnictwa powinna spełniać trzy warunki: 1) zwiększać dochody i zatrudnienie w sektorze rolniczym; 2) przyczyniać się do konstrukcji nowego rolnictwa, spełniającego potrzeby całego społeczeństwa; 3) sprzyjać wykorzystaniu wolnych zasobów na wsi w gospodarstwach rolnych lub poza nimi¹³.

⁹ B. Czyżewski, A. Matuszczak, *Rola rent gruntowych w zrównoważonym rozwoju rolnictwa*, ACTA Scientiarum Polonorum, „Oeconomia” 2010, 9(3), s. 65–72.

¹⁰ A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s.17.

¹¹ *Multifunctionality: towards an Analytical Framework*, OECD, Paryż 2001, s.13.

¹² A. Czyżewski, P. Kułyk, *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa; ujęcie teoretyczne i praktyczne. Problemy rolnictwa światowego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, t. 11 (XXVI), z.2, 2011, s.16–25.

¹³ T. Marsden, R. Sonnino, op. cit., s. 422–431.

Tabela 1.

Klasyfikacja rynkowych i pozarynkowych funkcji rolnictwa wielofunkcyjnego

Funkcje	Efekty realizacji funkcji dla		
	Środowiska	Rolnictwa	Obszarów wiejskich
Produkcyjna	Pozytywne: zapobieganie degradacji przyrodniczej użytków rolnych, ochrona bioróżnorodności terenów rolniczych, ochrona bądź poprawa stosunków wodnych na terenach rolniczych, zapobieganie erozji gleb. Negatywne: zanieczyszczanie gleby i wód środkami chemicznymi, erozja gleb, zmniejszenie bioróżnorodności, emisja gazów cieplarnianych.	Produkcja żywności i surowców dla przemysłu oraz energii odnawialnej, bezpieczeństwo żywnościowe, adaptacja metod uprawy roślin do zmieniających się warunków klimatycznych.	Zachowanie żywotności obszarów wiejskich, wielofunkcyjny rozwój.
Ekonomiczna	Rozwój infrastruktury proekologicznej, realizacja wymogów technicznych i inwestycyjnych dotyczących ochrony środowiska.	Rolnictwo wielobranżowe o różnym poziomie intensywności i ekologiczne, wartość dodana (drobne przetwórstwo żywności i jej konfekcjonowanie), dywersyfikacja dochodów rolniczych gospodarstw domowych.	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów zewnętrznych, rozwój pozarolniczych funkcji (usługi: rolnicze, leśne, ekologiczne i inne, rzemiosło, transport, agroturystyka i rekreacja, dzierżawa budynków i gruntów, produkty regionalne i tradycyjne, rękodzieło ludowe, obróbka i przerób drewna, przemysł przetwórczy, turystyka wiejska), skracanie łańcuchów żywnościowych.,
Ekologiczna	Ochrona i regeneracja zasobów naturalnych, poprawa jakości środowiska, ochrona i kształtowanie rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej i krajobrazu, zapobieganie degradacji środowiska przyrodniczego, zachowanie bioróżnorodności.	Ochrona środowiska przyrodniczego, w którym funkcjonuje gospodarstwo rolne, produkcja żywności o podwyższonych parametrach jakościowych, rozwój rolnictwa ekologicznego i metod produkcji integrowanej, produkcja roślin leczniczych i przyprawowych.	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, odnowa wsi, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, ekologizacja wsi, tzw. „czyste środowisko”, tworzenie nowych miejsc pracy, dywersyfikacja źródeł dochodów rolniczych gospodarstw domowych, atrakcyjne miejsce osadnictwa, wypoczynku, rekreacji.
Spoleczno-kulturowa	Kształtowanie się zachowań proekologicznych, poprawa jakości środowiska życia człowieka, wzrost znaczenia ekologii w życiu wspólnoty, krajobraz harmonijny.	Zachowanie tradycyjnego krajobrazu społecznego, kultywowanie tradycyjnego sposobu życia, poprawa kapitału społecznego.	Rozwój społeczny, kultywowanie tradycyjnego sposobu życia, wpływ na żywotność i spójność społeczną wsi, element zabezpieczenia społecznego dla rodzin rolniczych, wzrost mobilności mieszkańców, ochrona i wzbogacenie kultury narodowej, wzmacnianie tożsamości i różnorodności kulturowej, kształtowanie kapitału społecznego, wzbogacanie kultury narodowej, ochrona pejzażu kulturowego.

Źródło: B. Roszkowska-Mądra, *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 84–85.

W tabeli 1. przedstawiono efekty realizacji funkcji pełnionych przez współczesne europejskie rolnictwo. Jednakże, co należy wyraźnie zaznaczyć, możliwości wdrażania wielofunkcyjności rolnictwa są odmienne w różnych krajach, uzależnione jest to od: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju, znaczenia rolnictwa w jego gospodarce oraz akceptowanych i realizowanych priorytetów rozwojowych. Ramniceanu i Ackrill, Wilson oraz Daniel i Perraud wskazują na promowanie i wspieranie różnych formuł i odmian, zarówno natężenia, jak i kształtu wielofunkcyjności w rolnictwie krajów Unii Europejskiej¹⁴. Zauważa się także odmienną specyfikę krajów unijnych w strategii realizowania polityki rolnej, głównie na rzecz wsparcia rozwoju na różnych szczeblach, która jest główną formą działań zewnętrznych i zarządzania publicznego. Wynika to z chęci dostosowania wizji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i środowiskowej w danym kraju. Zmiany, jakim podlega wspólna polityka rolna (w coraz większym stopniu jest wspierany rozwój obszarów wiejskich, a w coraz mniejszym ceny i dochody), wyraźnie wskazują, że koncentruje się ona na wielofunkcyjnym (wspierany i realizowany w różnych formułach natężenia i kształtu, zależnie od wizji i potrzeb krajów Unii Europejskiej) rozwoju rolnictwa i wsi, który jest najodpowiedniejszym sposobem, sprzyjającym realizacji Europejskiego Modelu Rolnictwa.

Dobra publiczne dostarczane w ramach wielofunkcyjnego rolnictwa

Efektom prowadzonych działań, w ramach działalności rolniczej, jest tworzenie prywatnych i publicznych dóbr. Dostarczanie dóbr prywatnych jest regulowane przez rynek, w przeciwieństwie do dóbr publicznych, w odniesieniu do których mechanizm rynkowy zawodzi i jest niezdolny do wykształcenia rynków pozwalających zapewnić płatności za ich dostarczenie. Brak rekompensaty za dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo może skutkować zmniejszeniem zaspokajania potrzeb całego społeczeństwa, które pragnie żyć i cieszyć się pięknym krajobrazem o dużym stopniu bioróżnorodności, a także może doprowadzać do degradacji części zasobów, których utrzymanie w rolnictwie znajduje ekonomiczne uzasadnienie¹⁵. Dlatego też bardzo ważną sprawą jest wspieranie ich tworzenia poprzez publiczną interwencję w formie odpowiednich działań, które będą w stanie zapewnić odpowiadający potrzebom społecznym poziom ich generowania.

¹⁴ I. Ramniceanu, R. Ackrill, *EU Rural Development Policy in the New Member States: Promoting Multifunctionality?*, „Journal of Rural Studies” 2007, 23, s. 416–429; G.A. Wilson, *From ‘Weak’ to ‘Strong’ Multifunctionality: Conceptualising Farm-level Multifunctional Transitional Pathways*, „Journal of Rural Studies” 2008, 24, s. 367–383; F.J. Daniel, D. Perraud, *The Multifunctionality of Agriculture and Contractual Policies. A Comparative Analysis of France and the Netherlands*, „Journal of Environmental Management” 2009, 90, s.132–138.

¹⁵ A. Czyżewski, P. Kułyk, op. cit., s. 16–25.

Do głównych dóbr publicznych, dostarczanych przez rolnictwo, zalicza się¹⁶:

- różnorodność biologiczną terenów rolniczych;
- jakość i dostępność wody;
- funkcjonalność gleby;
- stabilność klimatu;
- odporność na powódzie i pożary;
- krajobrazy rolnicze;
- żywotność obszarów wiejskich;
- bezpieczeństwo żywności.

Dobra publiczne, wytwarzane w rolnictwie, są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem skali ich występowania, jak i dostępu do nich. Skala występowania dóbr może być lokalna lub globalna. Stopień wykorzystania ich przez społeczeństwo (dostęp) także może być bardzo zróżnicowany. Stopień publiczności dóbr jest determinowany maksymalną liczbą ludzi, którzy mogą konsumować dane dobro.

Tabela 2.

Klasyfikacja dóbr w zależności od stopnia ich dostępności dla społeczeństwa

<i>Stopień dostępności dóbr</i>			
<i>Niski</i>	<i>Średni</i>		<i>Wysoki</i>
dobra prywatne	dobra klubowe/ stowarzyszeniowe	lokalne dobra publiczne	globalne dobra publiczne
konkurencyjne w konsumpcji (użytko- wane tylko przez właściciela)	niekonkurencyjne w konsumpcji dla niewielkiej grupy użytkowników	niekonkurencyjne w konsumpcji z wysokim ryzykiem wyczerpania przy zaistnieniu nadmiaru konsumentów	niekonkurencyjne w konsumpcji, chociaż możliwe jest ryzyko wyczerpania przy nadmiarze konsumentów
wyłączają z konsumpcji nie będących właścicie- lami	grono użytkowników ograniczone, wyłączają innych z konsumpcji	można wyłączyć innych z konsumpcji, jedynie ponosząc wysokie koszty	nie ma możliwości wyłączenia kogokolwiek z konsumpcji
np.: płody rolne, drewno z prywatnego lasu	np.: prywatny park, pole golfowe	np.: regionalny krajobraz, lokalne źródła wody pitnej	np.: klimat, czyste powie- trze, bioróżnorodność, nieużytkowane elementy krajobrazu

Źródło: *Conceptual Framework on Public Goods Provided Through Agriculture in the EU*, Working Document of the Technical Working Group „Public Goods” – European Network for Rural Development, 2009; I. Duer, *Dobra publiczne użytkowane i dostarczane przez rolnictwo – wspierane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich*, Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 21, 2010, s. 88.

¹⁶ Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Dobra publiczne i publiczny system interwencji*, Raport analityczny przekazany do członków TGR 3, 14.06. 2010.

Różnorodność biologiczna terenów rolniczych jest uważana za najważniejsze dobro publiczne uzależnione od rolnictwa, jej istnienie i trwałość jest efektem stosowanych praktyk rolniczych, generujących różnorodne efekty zewnętrzne (pozytywne lub negatywne). Z efektami zewnętrznymi zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi mamy do czynienia wówczas, gdy następuje przeniesienie części kosztów lub korzyści działań jednej osoby na inne bez odpowiedniej rekompensaty¹⁷. Generowanie dóbr publicznych w rolnictwie jest związane z ponoszeniem pewnych kosztów, za które rynek nie wynagradza rolników. Zatem, konieczne jest wdrażanie odpowiednich działań programowych, które będą zachęcać rolników do ich tworzenia. Aczkolwiek, nie wszystkie działania rolników, związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu dóbr publicznych, wymagają wspierania za pomocą środków finansowych publicznej interwencji. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, rolnicy nie otrzymują żadnych rekompensat za działania, które są zobowiązani spełniać w ramach obowiązujących wymogów prawnych lub innych z wiążącymi normami – sami muszą ponieść związane z tym koszty. Aczkolwiek, przestrzeganie obowiązujących wymogów prawnych warunkuje otrzymywanie różnych płatności, wynikających ze wspólnej polityki rolnej. Na przykład przestrzeganie podstawowych zasad i standardów chroniących środowisko i krajobraz obszarów wiejskich, ujęte w zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), warunkuje pobieranie płatności bezpośrednich i dopłat z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach do gospodarowania w rolnictwie (ONW). Jednak przestrzeganie tych zasad zabezpiecza generowanie dóbr publicznych w rolnictwie tylko w podstawowym zakresie. Dopiero dobrowolne zadeklarowanie się rolnika do dostarczania i utrzymywania dóbr publicznych, dostępnych dla całego społeczeństwa, wychodzących poza wypełnianie zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), upoważnia go do otrzymywania dodatkowej premii w imię zasady „dostawca otrzymuje” (*provider gets principle*). Wobec tego, wymaga to ze strony państwa stosowania odpowiednich bodźców finansowych, zachęcając w ten sposób rolników do produkcji dóbr publicznych, których tworzenie w przeciwnym razie nie miałoby dla nich sensu z ekonomicznego punktu widzenia. Wynagradzanie rolników za dostarczanie dóbr publicznych powinno odbywać się na takim poziomie, na którym są one udostępniane dla społeczeństwa. Na przykład: ochrona bioróżnorodności (genetyczna, gatunkowa, ekosystemów), ochrona wody, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zapobieganie zmianom klimatycznym są dobrami publicznymi o charakterze globalnym, o wysokim dostępie dla społeczeństwa, dlatego też wynagradzanie za nie powinno odbywać się według jednolitego systemu dla wszystkich krajów.

¹⁷ I. Duer, *Dobra publiczne użytkowane i dostarczane przez rolnictwo – wspierane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich*, Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 21, 2010, s. 87.

Publiczna interwencja wspierająca tworzenie dóbr publicznych w rolnictwie

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej, polityka rozwoju obszarów wiejskich oferuje szereg środków wspierających: gospodarkę rolną, praktyki rolnicze i inne inwestycje, sprzyjając w ten sposób generowaniu dóbr publicznych w rolnictwie. Środki te wspomagają rozwój obszarów wiejskich i zachęcają do tworzenia dóbr publicznych zarówno o charakterze środowiskowym, jak i społecznym. Wilkin dzieli dobra dostarczane przez rolnictwo na publiczne i merytoryczne¹⁸, zaliczając do nich dobra:

- środowiskowe (bioróżnorodność, pejzaż rolniczy, konserwacja gleb, właściwe stosunki wodne);
- ekonomiczne (bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne);
- społeczno-kulturowe (żywołność ekonomiczna i społeczna wsi, wzbogacanie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej).

Środki kierowane na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, stosowane w celu zachęcania do tworzenia dóbr publicznych, można podzielić na trzy główne kategorie¹⁹:

- płatności obszarowe zachęcające do stosowania korzystnych praktyk gospodarowania: dla gleb, jakości wody, siedlisk gatunków oraz zachowania krajobrazu gruntami;
- inwestycje kapitałowe mogące służyć wprowadzaniu w gospodarstwach rolnych nowych, środowiskowo zrównoważonych technik i technologii oraz wspieraniu tworzenia nowych działalności o charakterze pozarolniczym, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi, oraz innych działań na obszarach wiejskich, takich jak zachowanie i promowanie: dziedzictwa kulturowego, tradycyjnego krajobrazu społecznego i tradycyjnego sposobu życia;
- inwestycje w doradztwo i szkolenia dla zarządzających gruntami rolnymi oraz budowanie potencjału ludzi w społecznościach wiejskich.

¹⁸ Dobra publiczne i merytoryczne łączą następujące cechy: zaspokajają potrzeby społeczne; mechanizm rynkowy nie zapewnia dostatecznej ich podaży; ich tworzenie wymaga konieczności publicznego wsparcia lub publicznego finansowania. Cechy, które dzielą te dobra, to: dobra merytoryczne mają na ogół cenę, a dobra publiczne nie; dostęp do dóbr merytorycznych jest ograniczony np. przez ceny lub inne warunki dostępu; mogą być dostarczane przez podmioty prywatne (rynkowe). Zob.: J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli ...*, op. cit., s. 17–24.

¹⁹ D. Baldock, K. Hart, M. Scheele, *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://enrd.ec.europa.edu>].

Tabela 3.

Środki stosowane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich oraz generowane za ich pośrednictwem dobra publiczne

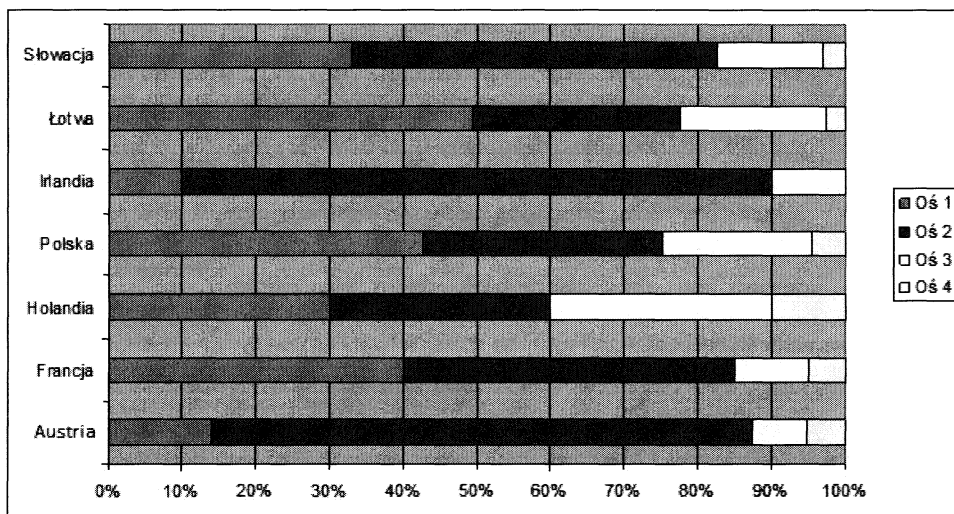
Rodzaj pomocy	Dobra publiczne	
	Środowiskowe	Spoleczne
	Środki stosowane w celu tworzenia dóbr publicznych	
Płatności obszarowe z tytułu gospodarowania gruntami	rolnośrodowiskowy, związany z naturalnymi utrudnieniami, związany z siecią Natura 2000.	rolnośrodowiskowy, związany z naturalnymi utrudnieniami.
Inwestycje kapitałowe w infrastrukturę materialną	inwestycje nieprodukcyjne, modernizacja gospodarstw rolnych, rozbudowa infrastruktury, gospodarstwa rolne niskotowarowe, zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa wsi, zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych, dywersyfikacja.	rozbudowa infrastruktury, gospodarstwa rolne niskotowarowe, dywersyfikacja działalności gospodarczej, zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką, podstawowe usługi dla gospodarki ludności wiejskiej, odnowa wsi, podejście Leader.
Doradztwo, szkolenia i budowanie potencjału służące wzmocnieniu kapitału ludzkiego	związane z doradztwem i szkoleniami.	szkolenia i przekazywanie informacji, podejście Leader.

Źródło: Opracowano na podstawie: D. Baldock, K. Hart, M. Scheele, *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://enrd.ec.europa.edu>].

Wiele środków, wspierających rolnictwo, sprzyja jednocześnie tworzeniu dóbr o charakterze: środowiskowym, społeczno-kulturowym i ekonomicznym. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą swobodnie, zgodnie z ich specyfiką i potrzebami, dokonywać wyboru środków i ich ukierunkowywania oraz sposobu dostępności do nich. Na rysunku 1. przedstawiono zróżnicowanie wydatkowania środków przez wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej (w zależności od potrzeb i ich specyfiki) na poszczególne osie w celu: Oś 1. (gospodarcza) – wsparcia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2. (środowiskowa) – wsparcia zrównoważonego gospodarowania zasobami gruntów rolnych i leśnych; Oś 3. (społeczna) – dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich i podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich; Oś 4. (Leader) – budowania kapitału społecznego.

Rysunek 1.

Alokacja środków finansowych na poszczególne osie w PROW 2007–2013
(w %), w wybranych krajach Unii Europejskiej



Źródło: Opracowano na podstawie PROW 2007–2013 wybranych krajów UE.

W wybranych krajach, co ilustruje rysunek 1., występuje, w zależności od narodowej specyfiki, zróżnicowanie struktury wydatkowanych środków na poszczególne osie PROW. Środki wydatkowane w ramach Osii 3. zajmują w strukturze PROW od 7,3% w Austrii do 30% w Holandii, w ramach Osii 2. od 30% w Holandii do 80% w Irlandii. Wkład UE w finansowanie poszczególnych osi jest zróżnicowany i współfinansowany ze źródeł: krajowych, publicznych i prywatnych.

Analizując strukturę wydatków w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 w grupach krajów (w zależności od daty ich przystąpienia do UE), którą przedstawiono na rysunku 2., można stwierdzić, że prawie połowa budżetu na rozwój obszarów wiejskich jest przeznaczana na 3 środki: rolniostowiskowy, środek związany ze wspieraniem obszarów, na których występują utrudnienia do prowadzenia działalności rolniczej, oraz środek związany z modernizacją gospodarstw rolnych.

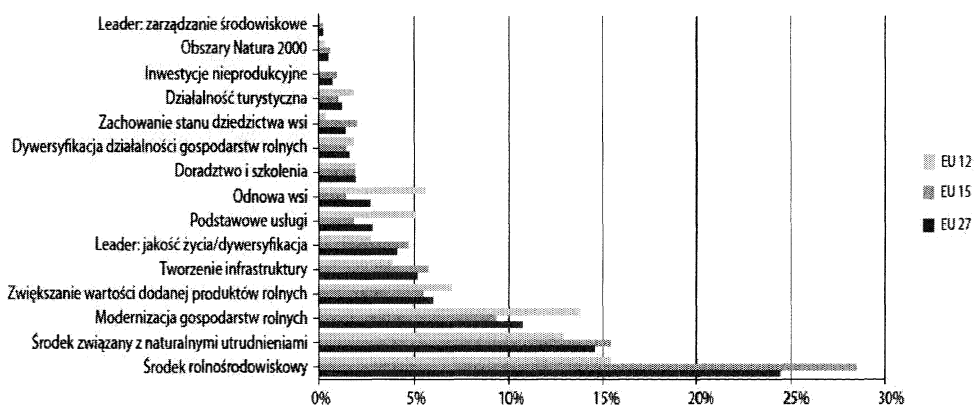
Wszystkie te środki wspierają działania sprzyjające tworzeniu dóbr publicznych (środowiskowych, społeczno-kulturowych i ekonomicznych²⁰) w rolnictwie, aczkolwiek środki, które skupiają się bardziej bezpośrednio na dostarczaniu środowiskowych dóbr publicznych zazwyczaj mieszczą się w Osii 2., a te, które koncentrują się na dostarczaniu społecznych dóbr publicznych, sytuują się w obrębie Osii 3. Zatem, struktura budżetu

²⁰ Do ekonomicznych dóbr publicznych, generowanych w rolnictwie, można zaliczyć: bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne.

programu, alokowanego do poszczególnych Osi PROW, dostarcza szerokich wskazań na temat priorytetu, jaki nadano poszczególnym celom w różnych państwach członkowskich. Według *Institute for European Environmental (IEEP)*, w 27 krajach UE, w latach 2007–2013, przewidywane wydatki na środki Osi 2. stanowią około 45% całego budżetu PROW, z 35%-oma alokowanymi środkami do Osi 1. i tylko 15% alokowanymi do Osi 3. Nieco wyższy odsetek wydatków jest przydzielony do środków Osi 2. w państwach członkowskich UE-15 w porównaniu z UE-12, z czterema państwami członkowskimi (Finlandia, Irlandia, Austria i Zjednoczone Królestwo) przydzielającymi ponad 70% ich budżetu na środki Osi 2²¹.

Rysunek 2.

Struktura wydatków w krajach członkowskich UE,
w ramach programu obszarów wiejskich, w latach 2007–2013



Źródło: D. Baldock, K. Hart, M. Scheele, *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://enrd.ec.europa.edu>].

Wizja rolnictwa europejskiego po 2013 roku kojarzy się w dalszym ciągu z realizacją tzw. europejskiego modelu rolnictwa, którego głównymi atrybutami są wielofunkcyjność i zrównoważenie. Z tym wiążą się różnorodne, ale i różnokierunkowe oczekiwania wobec rolnictwa europejskiego. Dotyczą one: produkowania bezpiecznej i wysokiej jakości żywności, ochrony bioróżnorodności i krajobrazu, zachowania zdolności produkcyjnych (zwłaszcza gleb) na potrzeby przyszłej produkcji, utrzymania atrakcyjności i żywotności obszarów wiejskich, wytwarzania produktów konkurencyjnych na rynku globalnym, wnoszenia stosownego wkładu w rozwiązywanie problemu bezpieczeństwa żywnościowego oraz powstrzymywania degradacji środowiska naturalnego w skali globalnej²². Zatem, nadal WPR powinna dążyć do zapewnienia szerokiego spektrum instrumentów polityki rozwoju

²¹ Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Dobra publiczne i publiczny system interwencji*, Raport analityczny przekazany do członków TGR 3, 14.06. 2010.

²² J.S. Zegar, *Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3, s.11–25.

obszarów wiejskich, skutecznie wspierającego tworzenie dóbr publicznych w rolnictwie, których oczekuje społeczeństwo współczesnej Europy.

Zakończenie

W Europie obserwuje się zmianę podejścia do roli, jaką powinno pełnić rolnictwo w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, rośnie znaczenie jego pozaprodukcyjnych funkcji, które służą nie tylko gospodarstwu rolnemu, ale również szerszej społeczności (lokalnej, krajowej, unijnej, globalnej). Współczesna wielofunkcyjność rolnictwa jest efektem bodźców rynkowych i polityki (krajowej, unijnej) i spełnia funkcje podporządkowane kryteriom rynkowym (efektywnościowym) i kryteriom wartościowania społecznego (dóbr publicznych). Wypełnianie przez rolnictwo nie tylko produkcyjnych, lecz także i pozaprodukcyjnych funkcji w postaci dóbr i usług publicznych, coraz bardziej dostrzeganych i docenianych przez społeczeństwo, stanowi zasadniczą podstawę uzasadniającą ich wspieranie i traktowane jest jako forma wynagradzania rolników za generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych (dóbr publicznych) dostarczanych społeczeństwu, za których tworzenie rynek nie wynagradza producentów rolnych. Brak automatycznego zapewnienia wynagrodzeń za dostarczanie społecznie pożądaných dóbr publicznych może z jednej strony prowadzić do podejmowania decyzji produkcyjnych, wyłącznie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, a drugiej strony stanowić uzasadnienie interwencji rządowej i tworzenia rozwiązań w zakresie polityki rolnej. Możliwość wdrażania wielofunkcyjności do europejskiego rolnictwa są odmienne w poszczególnych krajach, uzależnione jest to od: ich poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, znaczenia rolnictwa w gospodarce oraz akceptowanych i realizowanych priorytetów rozwojowych. W dyskusjach nad przyszłym kształtem WPR, po 2013 roku, w dalszym ciągu doniosłe znaczenie przypisuje się wspieraniu wielofunkcyjności rolnictwa i tworzeniu dóbr publicznych w rolnictwie, których oczekuje społeczeństwo europejskie.

Bibliografia

1. Adamowicz M., *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
2. Baldock D., Hart K., Scheele M., *Dobra publiczne i interwencja publiczna w rolnictwie*, European Network for Rural Development, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://enrd.ec.europa.edu>].
3. *Conceptual Framework on Public Goods Provided Through Agriculture in the EU*, Working Document of the Technical Working Group „Public Goods” – European Network for Rural Development, 2009.
4. Czudec A., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
5. Czyżewski B., Matuszczak A., *Rola rent gruntowych w zrównoważonym rozwoju rolnictwa*, ACTA Scientiarum Polonorum, „Oeconomia” 2010, 9(3).

6. Czyżewski A., Kułyk P., *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa; ujęcie teoretyczne i praktyczne. Problemy rolnictwa światowego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, t. 11 (XXVI), z. 2, 2011.
7. Daniel F.J., Perraud D., *The Multifunctionality of Agriculture and Contractual Policies. A Comparative Analysis of France and the Netherlands*, „Journal of Environmental Management” 2009, 90.
8. Duer I., *Dobra publiczne użytkowane i dostarczane przez rolnictwo – wspierane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich*, Studia i Raporty IUNG-PIB, z. 21, 2010.
9. Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Dobra publiczne i publiczny system interwencji*, Raport analityczny przekazany do członków TGR 3, 14.06.2010.
10. Malinowski P., *Wielofunkcyjne rolnictwo jako kierunek rozwoju polskiej wsi*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Prace Naukowe SGGW, nr 35, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 695–703.
11. Marsden T., Sonnino R., *Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK*, „Journal of Rural Studies” 2009 24.
12. *Multifunctionality: towards an Analytical Framework*, OECD, Paryż 2001.
13. Ramniceanu I., Ackrill R., *EU Rural Development Policy in the New Member States: Promoting Multifunctionality?*, „Journal of Rural Studies” 2007 23.
14. Renting H., Rossini W.A.H., Groot J.C.J., Van der Ploeg J.D., Laurent C., Perraud D., Stobbelaar D.J., Van Ittersum M.K., *Exploring Multifunctional Agriculture. A review of Conceptual Approaches and Prospects for an Integrative Transitional Framework*, „Journal of Environmental Management” 2009 90.
15. Roszkowska-Mądra B., *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010.
16. Wilkin J., *Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN Warszawa 2005.
17. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński, (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
18. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implementacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.
19. Wilson G.A., *From ‘Weak’ to ‘Strong’ Multifunctionality: Conceptualising Farm-level Multifunctional Transitional Pathways*, „Journal of Rural Studies” 2008, 24.
20. Zegar J.S., *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „Ekonomista” 2010, nr 6.
21. Zegar J.S., *Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wies i Rolnictwo” 2010, nr 3.