



ORIGINAL ARTICLE

ARTYKUŁ

PUBLIC GOODS IN AGRICULTURE OF THE EUROPEAN UNION. FUNDING AND SOCIAL MEANING

DOBRA PUBLICZNE W ROLNICTWIE UNII EUROPEJSKIEJ. SPOŁECZNE ZNACZENIE I FINANSOWANIE

Andrzej Czyżewski¹, Piotr Kułyk²

¹Poznań University of Economics, ²University of Zielona Góra
¹Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, ²Uniwersytet Zielonogórski

Czyżewski A., Kułyk P. (2015), *Public goods in agriculture of the European Union. Funding and social meaning/ Dobra publiczne w rolnictwie Unii Europejskiej. Społeczne znaczenie i finansowanie*. Economic and Regional Studies, vol. 8, no. 1, pp. 5-18.

Summary: The aim of this study is to present the social meaning and funding opportunities of public goods on grounds of selected examples applied by Common Agricultural Policy (CAP) by the EU. The study includes data characterizing expenditure connected with agricultural policy of the EU in accordance with OECD measuring methodology. Considered issues start with the public goods conception and their role in bio-economy. Changes in agriculture financial support structure in the EU between 2004-2012 were considered with respect to the assessment of particular tools that serve public goods funding. It was indicated that these tools contribute to their formation as well. Restrictions in financial support of public goods were presented. It was proved that in the formation of CAP in the EU features specific for certain localizations connected with public goods formation are being taken into consideration increasingly.

Keywords: public goods, interventionism in agriculture, economic policy, agriculture in the European Union

Introduction

While considering different conceptions of agricultural development, or a broader subject of agriculture sector, problem of a proper income valuation to the socio-economic system raises doubts. Next to private goods which are subjected to the market valuation, agriculture provides multiplicity of public goods as well. While conducting optimisation of resource allocation in economy it becomes necessary to consider all goods provided by this economy sector, in terms of social prosperity. However, the application of entirely different research perspective is demanded for the development of agriculture sector. Public goods are not properly valued by the market system and in this way private entities are not interested in the

Streszczenie: Celem opracowania jest przedstawienie społecznego znaczenia i możliwości finansowania dóbr publicznych na przykładzie wybranych rozwiązań stosowanych we Wspólnej Polityce Rolnej UE. W opracowaniu wykorzystano dane charakteryzujące wydatki związane z polityką rolną UE zgodnie z metodologią pomiaru OECD. Rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia koncepcji dóbr publicznych i ich roli w biogospodarce. Przeprowadzono analizę zmian struktury finansowego wsparcia rolnictwa w UE w latach 2004-2012 pod kątem oceny poszczególnych narzędzi, służących finansowaniu dóbr publicznych. Wskazano, iż służą one także ich kreacji. Przedstawiono też ograniczenia we wspieraniu finansowania dóbr publicznych. Wykazano, iż w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej UE w coraz większym zakresie brane są pod uwagę specyficzne dla poszczególnych lokalizacji cechy związane z tworzeniem dóbr publicznych.

Słowa kluczowe: dobra publiczne, interwencjonizm w rolnictwie, polityka gospodarcza, rolnictwo Unii Europejskiej

Wstęp

Rozważając różne koncepcje rozwoju rolnictwa, czy szerzej sektora rolnego, wiele wątpliwości budzi problem właściwej wyceny wkładu tego obszaru w system społeczno-gospodarczy. Obok bowiem dóbr prywatnych, które są poddane wycenie rynkowej rolnictwo dostarcza także liczne dobra publiczne. Dokonując optymalizacji alokacji zasobów w gospodarce z punktu widzenia dobrobytu społecznego niezbędnym staje się uwzględnienie wszystkich dóbr, jakie dostarcza ten segment gospodarki. Wymaga to jednak zastosowania zupełnie innej perspektywy badawczej dla kształtowania rozwoju sektora rolnego. Dobra publiczne nie są właściwie wyceniane przez system rynkowy, a podmioty prywatne ze względu na brak opłat za ich dostarcza-

Address for correspondence: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Poznań University of Economics, Faculty of Economics, Department of Macroeconomics and Agricultural Economics, Niepodległości Av.10, 61-875 Poznań, Poland; phone: +48 61 854-30-31; e-mail: kmigz@ue.poznan.pl; a.czyzewski@ue.poznan.pl

dr hab. inż. Piotr Kułyk, University of Zielona Góra, Faculty of Economics and Management, Department of Human Resources Management in Organisations, Podgórna St. 50, 65-001 Zielona Góra, Poland; phone: +68 328 25 55; e-mail: p.kulyk@wez.uz.zgora.pl

Full text PDF: www.ers.edu.pl; Open-access article.

Copyright © Pope John Paul II State School of Higher Education in Białą Podlaską, Sidorska 95/97, 21-500 Białą Podlaską;

Indexation: Index Copernicus Journal Master List ICV 2013: 6.48; Polish Ministry of Science and Higher Education 2014: 4 points.

production due to the lack of supply charges. In fact, it reduces the dimension of social prosperity. What is more, preferences in terms of social needs in regard to goods created in agriculture change together with economic development. Such situation requires that the state should take actions which on the other hand encounter with problems like allocation deficiency through the agency of the state and proper valuation of advantages and costs of such allocation. That problem has been frequently brought in in the current economic research. One of the recommended solution of this problem is CAP of the EU. The aim of this précis was to indicate opportunities and legitimacy of public goods consideration in the agriculture finance policy and the attempt to answer the question whether CAP in its recent form can influence the formation of public goods.

Public goods in agriculture and their social meaning.

While considering the ongoing changes in the process of forming the strategy related to the development in the EU, caution should be paid to the conception of bioeconomy and public goods' role. According to the definition proposed by the European Commission (2001), the properly implemented strategy should comply with sustainable resource management. In compliance with the approach presented by OECD (2009) the term bioeconomy stands for the transformation of cognizance into a new, sustainable, ecologically effective and competitive product. In a broader context that links socio-economic development with public goods, bioeconomy should be understood as a paradigm of development that relies on biological processes connected with natural ecosystems that use natural resources and expand minimum amounts of energy and do not produce waste (the European Commission, 2001). It leads to the conclusion that the growth in economy development level requires the delivery of public goods including these produced by agriculture. In that term, agricultural holdings are not only the entities providing high-quality foodstuffs non-food products but also managing local ecosystems. Public goods-oriented socio-economy underlines the meaning of agro-ecological methods of production, services for the ecosystem, social innovations and advantages of cognizance (Schmidt et. al. 2011). These are the fields inseparable with public goods. Their meaning in bioeconomy results from the necessity of consideration on multiple dimensions of economic development. In this area, imparting the cognizance on public goods and their meaning for agricultural development or, even the whole economy, is needed. Bio-economy can contribute to the rural and agriculture development significantly due to promoting and providing economical benefits from the delivery of public goods and creating the food chain in a way that available resources

nie nie są zainteresowane ich wytwarzaniem. Obniża to w rzeczywistości wielkość dobrobytu społecznego. Ponadto, wraz z rozwojem gospodarczym, zmieniają się preferencje w zakresie potrzeb społecznych odnośnie dóbr kreowanych w rolnictwie. Taka sytuacja wymaga podjęcia działań ze strony państwa, co napotyka jednak problemy dotyczące niedoskonałości alokacji za pośrednictwem państwa i trudności właściwej wyceny korzyści i kosztów takiej alokacji. Jest to problem wielokrotnie podnoszony we współczesnych badaniach ekonomicznych. Jedną z prób rozwiązania tych dylematów jest Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Celem opracowania było wskazanie możliwości i zasadności uwzględnienia dóbr publicznych w polityce finansowego wsparcia rolnictwa, oraz próba odpowiedzi na pytanie czy Wspólna Polityka Rolna w obecnym kształcie może oddziaływać na kreację dóbr publicznych.

Dobra publiczne w rolnictwie i ich społeczne znaczenie

Rozważając zmiany zachodzące w procesie kształtowania strategii rozwoju gospodarczego UE warto zwrócić uwagę na koncepcję biogospodarki i rolę w niej dóbr publicznych. Właściwie realizowana strategia biogospodarki zgodnie z definicją przedstawioną przez Komisję Europejską (2011) powinna uwzględniać zrównoważone wykorzystanie zasobów. Zgodnie z podejściem zaprezentowanym przez OECD (2009) termin biogospodarka oznacza przekształcenie wiedzy w nowy zrównoważony, ekologicznie efektywny i konkurencyjny produkt. W szerszym rozumieniu, łączącym rozwój społeczno-gospodarczy z dobrami publicznymi, biogospodarkę należy rozumieć jako paradygmat rozwoju oparty na biologicznych procesach związanych z naturalnymi ekosystemami i wykorzystujących naturalne zasoby, minimalizujących zbędnych produktów (Komisja Europejska 2010). Prowadzi to do wniosku, iż podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego wymaga dostarczenia dóbr publicznych, także tych, które wytwarza rolnictwo. Przy takim ujęciu gospodarstwa rolne to nie tylko podmioty dostarczające wysokiej jakości produkty żywnościowe i pożywnościowe, ale także zarządzające lokalnymi ekosystemami. W zorientowanej na dobra publiczne biogospodarce podkreśla się znaczenie agro-ekologicznych metod produkcji, usług świadczonych na rzecz ekosystemu, społecznych innowacji oraz wykorzystania wiedzy (Schmid i in. 2012). Są to zatem te obszary, które nieodłącznie wiążą się z dobrami publicznymi. Znaczenie ich w biogospodarce wynika z konieczności uwzględnienia wielu wymiarów rozwoju gospodarczego. W tej materii potrzebne jest dostarczenie wiedzy o dobrach publicznych i ich znaczeniu dla rozwoju rolnictwa, a szerzej całej gospodarki. Biogospodarka może znacząco przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, gdyż pozwala promować i zapewnić korzyści ekonomiczne z dostarczania dóbr publicznych i tak kształtować łańcuchy żywnościowe, aby w bardziej zrównoważony sposób

could be used in a more sustainable way, without extensive intensification in a one field of application (e.g. production of functional foods). Public goods can enhance the possibilities of rural development through: (Schmidt et. al. p.59-60):

- improving landscape value and the quality of life on rural areas which constitute the basis for a non-agricultural business (e.g. ecotourism),
- supporting the agricultural holdings' business that pay attention to the environment, including the welfare of plants and animals and the preservice of ecosystems,
- combining agricultural production with energy production through biodegradable waste recycling that lowers the costs of indirect consumption or/and greenhouse gases,
- favouring short supply chain (producer-consumer) that promotes ecological methods of production,
- biodiversity intensification,
- increase in attractive employment on rural areas for professionals in the fields of agriculture, gardening, food processing and services orientated on agri-foodstuffs needs.

While bioeconomy has to provide efficient management of renewable resources connected with rural areas, agriculture should deliver public and private goods through the sustainable use of resources in an ecologically most advantageous way.

Public goods involve agriculture and its financial support policy significantly. Positive effects of agricultural activity can be divided into environmental and social among which we can list (Cahill 2001, van Huylenbroeck, Durand 2003, Brouwer 2004, Cooper et. al. 2009): preservice of biodiversity, maintenance of a landscape's esthetic values, guarantee of conditions for recreation, water quality, water accumulation, recycling of agricultural products and wildlife preservation, air quality, climate stability (greenhouse gases emission, storage of carbon dioxide), high-functionality of grounds maintenance, protection from atmospheric phenomena, flood control, food security, delivery of healthy food, animal and rural holdings welfare, keeping rural territory alive. However, this list is not closed. As Wilkin (2010) highlights, social needs in terms of public goods provided by agriculture have not been fully recognized yet. Agriculture provides wide range of public goods, majority of which is of club character and in a form of shared resources. They are characterized by non-exclusion or lack of competition but not by these two aspects simultaneously. That is why the process of their funding causes particular difficulties resulted from indicated restrictions.

The conception of public goods is connected with the notions like external effects and imperfection of market allocations. Emerging advantages for society and costs paid by economic entities producing public goods are not compensated by market transactions.

wykorzystywać dostępne zasoby, bez nadmiernej intensyfikacji ich użycia w jednym zastosowaniu (np. produkcji konwencjonalnej żywności). Dobra publiczne mogą stanowić możliwości rozwoju obszarów wiejskich przez (Schmid i in. 2012, s. 59-60):

- podnoszenie wartości krajobrazu i jakości życia na obszarach wiejskich, stanowiących podstawę rozwoju pozarolniczej działalności (np. ekoturystyka),
- wspieranie działalności gospodarstw rolnych wykazujących dbałość o środowisko, w tym m.in. dobrostan zwierząt i roślin, zachowanie ekosystemów,
- łączenie produkcji rolnej z wytwarzaniem energii przez recykling bio-odpadów, ograniczający koszty zużycia pośredniego lub/i gazów cieplarnianych,
- tworzenie krótkich łańcuchów zaopatrzeniowych (od producenta do konsumenta), promujących ekologiczne metody produkcji,
- wzmocnienie bioróżnorodności,
- tworzenie atrakcyjnego zatrudnienia na obszarach wiejskich dla wysoko wykwalifikowanych pracowników z zakresu rolnictwa, ogrodnictwa, przetwórstwa żywności i usług zorientowanych na potrzeby gospodarki żywnościowej.

Biogospodarka powinna zapewnić sprawne zarządzanie odnawialnymi zasobami związanymi z rolnictwem i obszarami wiejskimi. Natomiast rolnictwo winno, wykorzystując zasoby w sposób zrównoważony, dostarczać w sposób efektywny ekonomicznie dobra publiczne i dobra prywatne.

Dobra publiczne wiążą się w istotny sposób z rolnictwem i polityką jego finansowego wsparcia. Pozytywne efekty działalności rolnictwa można podzielić na środowiskowe i społeczne, a wśród nich możemy wymienić (Cahill 2001, van Huylenbroeck, Durand 2003, Brouwer 2004, Cooper i in. 2009): zachowanie bioróżnorodności, utrzymanie walorów estetycznych krajobrazu; zapewnienie warunków dla rekreacji, jakość wody, akumulację wody, recykling produktów rolnych i utrwalenie dzikiej przyrody, jakość powietrza, stabilność klimatu (emisja gazów cieplarnianych, składowania dwutlenku węgla), utrzymanie wysokiej funkcjonalności ziemi, ochrona przed zjawiskami atmosferycznymi, ochrona przeciwpowodziowa, bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnienie zdrowej żywności, dobrostan zwierząt i gospodarstwa rolnego, żywotność obszarów wiejskich. Przedstawione dobra publiczne wytwarzane w rolnictwie nie są listą zamkniętą. Jak podkreśla bowiem Wilkin (2010) nie zostały jeszcze w pełni rozpoznane potrzeby społeczne w zakresie dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo. Rolnictwo dostarcza szeroki zakres dóbr publicznych, najczęściej jednak o charakterze klubowym i zasobów wspólnych. Charakteryzują się one albo niewykluczalnością, albo brakiem rywalizacji, ale nie oboma aspektami jednocześnie. Dlatego też proces ich finansowania sprawia szczególne trudności wynikające ze wskazanych ograniczeń.

Broadly speaking, irregularity in the market functioning occurs when positive impact or negative effect of the activity are not properly reflected in a market price of manufactured products. Then, effects described are produced in excess or in short supply. It decreases the level of social welfare and signals the wrong resource allocation in economy. When we have to do with the free market, public goods will be maintained below optimal level (Dillman, Bergstrom, 1991, p.262). If we consider the limited mobility of resources additionally, the market force will lead to the structural lack of balance which can be involved in the so called land question. In this situation, lack of charges for delivered public goods will intensify the difficulties in their supply in the long term. That problem finds its development in the form of income gap between non-agricultural and agricultural sector. In this way, it constitutes one of the sources related to the occurrence and maintenance of income disparity phenomenon between agriculture and other economy sectors. Realization of the activity meets three basic difficulties (Gruber 2007):

- exposure of social preferences,
- political character of a transaction in the range of public goods delivery,
- production of public goods by public or private entities.

The definition of public goods proposed by Samuelson (1954) and elaborated in further approach bases upon its contradistinction against private goods. They are defined as these that can't be removed from consumption, but simultaneously they are not competitive in this consumption. In the next conceptualizations the definition was subjected to evolution. First of all it was noticed that there is a lack of opportunity for the huge part of considered goods to define clearly if they are public or private goods. Since the majority of public goods is not clear public goods we have to do with continuum based on transition from the entire inclusion and from the lack of competition to the entire one. Independently on different indirect division applied, it creates a wide range of goods hindering their correct valuation. For addition, that division is not steady but has a variable character and depends on social preferences and on accepted state policy, as Inge Klau (2013) comments. These preferences have changed among others as socio-economic development grows. Then, new public goods can grow indispensable in economy and necessary in its development. Obviously, the difficulty arises in a precise denotation of social preferences that would help to determine the need for public goods as the result of their variability and dependence on other, non-economical factors. Even Samuelson (1954, p.387-89) while formulating the conception of public goods argued that the effective mechanism that could let define social preferences precisely in relation to them does not exist. State can increase the amount of delivered goods thanks to the transfer application which is in some way the charge

Koncepcja dóbr publicznych związana jest z pojęciami efektów zewnętrznych oraz niedoskonałościami alokacji rynkowej. Powstające korzyści dla społeczeństwa oraz koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze, wytwarzające dobra publiczne, nie są kompensowane przez transakcje rynkowe. Ujmując to szerzej możemy powiedzieć, iż nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku występują, kiedy pozytywny wkład lub negatywne skutki działania nie są odpowiednio odzwierciedlone w cenie rynkowej wytwarzanych produktów. Wówczas dane efekty są wytwarzane bądź w nadmiarze bądź w niewystarczającej ilości. Obniża to poziom dobrobytu społecznego i oznacza niewłaściwą alokację zasobów w gospodarce. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z wolnym rynkiem dobra publiczne będą utrzymywane poniżej poziomu optymalnego (Dillman, Bergstrom 1991, s. 262). Jeżeli dodatkowo uwzględnimy ograniczoną mobilność zasobów, to mechanizm rynkowy będzie prowadził do powstania strukturalnego braku równowagi, który możemy włączyć do tzw. kwestii agrarnej. W tej sytuacji niezapewnienie opłat za dostarczane dobra publiczne będzie pogłębiać trudności w ich zaopatrzeniu w dalszej perspektywie. Ten problem znajduje swoje rozwinięcie w postaci luki dochodu między sektorem pozarolniczym a sektorem rolnym. Stanowi zatem jedno ze źródeł powstania i utrzymywania się zjawiska dysparytetu dochodów pomiędzy rolnictwem a innymi segmentami gospodarki. Realizacja programu dostarczania dóbr publicznych napotyka trzy podstawowe bariery (Gruber 2007):

- ujawnienie preferencji społecznych,
- polityczny charakter zawarcia transakcji w zakresie dostarczania dóbr publicznych,
- wytwarzanie dóbr publicznych przez podmioty prywatne lub państwowe.

Definicja dóbr publicznych zaproponowana przez Samuelsona (1954) i rozwinięta w dalszych podejściach bazuje na przeciwstawieniu ich dobrom prywatnym. Określa je jako te, które nie można wyłączyć z konsumpcji, a równocześnie nie są konkurencyjne w konsumpcji. W kolejnych ujęciach definicja ta podlegała ewolucji. Przede wszystkim dostrzeżono brak możliwości dla dużej części rozważanych dóbr jednoznacznie określenia czy są to czyste dobra publiczne, czy czyste dobra prywatne. Z uwagi na fakt, iż większość dóbr publicznych nie jest czystymi dobrami publicznymi to mamy do czynienia z kontinuum polegającym na przechodzeniu pomiędzy całkowitą wykluczalnością z konsumpcji do pełnego włączenia i od braku rywalizacji do pełnej rywalizacji. Niezależnie od stosowanych różnych podziałów pośrednich tworzy to szeroką grupę dóbr utrudniając ich właściwą wycenę. Podział ten na dodatek nie jest stały, ale ma charakter zmienny i zależy od preferencji społecznych oraz, jak argumentuje Inge Klau (2013), od przyjętej polityki państwa. Preferencje te zmieniają się bowiem m.in. w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego. Mogą pojawiać się wówczas nowe dobra publiczne, niezbędne w gospodarce i konieczne dla jej rozwoju. Powstaje oczywiście trudność w dokładnym określeniu pre-

for delivery. However, it takes the form of political choice to some extent, especially in regard to the goods that can be produced by the private sector (e.g. high-functionality of grounds). Service of these public goods is frequently under the pressure as a result of various processes, like for example agriculture intensification. As a result of increase in negative effects of such actions (e.g. extensive chemicalization of agriculture) the need for public goods produced within bio-economy is on the increase as well. Governments can increase supplies of these public goods through the direction of payments, but such activities require detailed information to obtain result optimizing social welfare. Influence range of public goods is particularly essential for the funding process. If it has a local character (restricted to the small area) it can be expected that costs, as advantages, should be overtaken by the local community (Oates, 1999, p. 1182). What is interesting in this context, is the conception of global public goods. The responsibility for funding and delivery of public goods which occur locally or on the territory of a given country is attributed to the state-run institutions. This aspect is often pointed out as a factor justifying the role of state in economy. On the global level we do not have institutions which would be an equivalent of a nation-state (Dalrymple, 2008, p.348). It restricts the opportunity to deliver the proper amount of public goods which would have a global scope. Among the last mentioned that stay in connection with agriculture, biodiversity or moderation of global climate changes can be listed. The meaning of global public goods is a result of their influence scope. As research indicate, inefficiency in market allocation is the biggest just in the relation to public global goods, which advantages are the most widely extended both in space and in time (Northaus, 2005, p.4) On the other hand, the attempt to fund public global goods by the state system or as a part of integrated formations as it is conducted in the EU, denotes the necessity to bear the additional expenses both by consumers and by producers (here: entities that deliver public goods). It often meets with criticism, mainly due to the price competitiveness restrictions or high consumption costs. It can cause the improper income redistribution because in the case of foodstuffs their highest impact occurs in market basket acquired by the households with the lowest revenue. Settlements worked out by WTO and proposals for the division of applied solutions in particular countries for so-called 'baskets' are an attempt to define the possibilities of public goods funding brought in at international level. Delivery of public goods is conducted mainly through the tools that are rated among the 'Green Box' and comprise the tools disturbing the market balance in insignificant way and contributing to the environmental conservation, development of rural areas and animal welfare (WTO 2004). However, these are only general guidelines defining support possibilities and promoting this area in relation to

ferencji społecznych, także w danym momencie pozwalających ustalić potrzebną ilość dóbr publicznych, również na skutek ich niestałości i uzależnienia od innych czynników pozaekonomicznych. Już Samuelson (1954, s. 387-89) formułując koncepcję dóbr publicznych argumentował, że nie ma żadnego dobrego mechanizmu pozwalającego na precyzyjne określenie preferencji społecznych w stosunku do nich. Państwo może zwiększyć ilość dostarczanych dóbr publicznych dzięki zastosowaniu transferów, stanowiących niejako opłaty za ich dostarczanie. Przyjmuje to jednak w jakimś przynajmniej zakresie charakter wyboru politycznego, zwłaszcza w odniesieniu do tych dóbr, które mogą być także wytwarzane przez sektor prywatny (np. wysokiej funkcjonalności ziemi). Świadczenie tych dóbr publicznych jest często pod presją w wyniku różnych wydarzeń, takich jak m.in. intensyfikacja rolnictwa. Wówczas na skutek zwiększenia niekorzystnych efektów takiej działalności (np. nadmierna chemizacja produkcji rolnej) zwiększa się zapotrzebowanie na dobra publiczne wytwarzane w ramach biogospodarki. Rządy mogą zwiększyć dostawy tych dóbr publicznych poprzez ukierunkowane płatności, lecz takie działania wymagają szczegółowych informacji dla uzyskania rezultatu optymalizującego dobrobyt społeczny.

Szczególnie istotny dla procesu finansowania jest zasięg oddziaływania dobra publicznego. Jeżeli ma ono charakter lokalny (ograniczony do wąskiego obszaru), wówczas należy oczekiwać, iż koszty podobnie jak ma się to z korzyściami, powinny ponosić społeczności lokalne (Oates, 1999, s. 1182). W tym kontekście interesująca jest koncepcja globalnych dóbr publicznych. Odpowiedzialność za finansowanie i dostarczanie dóbr publicznych występujących lokalnie lub na terenie danego kraju przypisuje się instytucjom państwowym, często nawet wskazując ten aspekt jako czynnik uzasadniający rolę państwa w gospodarce. Natomiast na poziomie globalnym nie mamy w zasadzie instytucji, które byłyby odpowiedzialniemi państw narodowych (Dalrymple 2008, s. 348). Ogranicza to możliwości zapewnienia odpowiedniej ilości dóbr publicznych mających wymiar globalny. Wśród tych ostatnich, związanych z rolnictwem można wymienić m.in.: bioróżnorodność, czy łagodzenie globalnych zmian klimatu. Znaczenie globalnych dóbr publicznych wynika z zakresu ich oddziaływania. Jak wskazują badania - nieefektywności w alokacji rynkowej są największe właśnie w odniesieniu do globalnych dóbr publicznych, których korzyści są rozciągnięte najbardziej szeroko zarówno w przestrzeni jak i w czasie (Northaus 2005, s. 4). Próba finansowania globalnych dóbr publicznych przez system krajowy lub w ramach ugrupowań integracyjnych, jak jest to czynione w Unii Europejskiej, oznacza jednak konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów zarówno przez konsumentów jak i producentów (tu podmioty dostarczające dobra publiczne). Spotyka się to często z krytyką, zwłaszcza z tytułu ograniczenia konkurencyjności ceno-

others, which according to WTO in Doha should be subjected to restrictions. The conception of public global goods is more frequently perceived as useful ranges to introduce solutions for the conservation problems and the increase of political will for the coordination of these actions.

In reference to agriculture it is a factor which helps to create common framework for agricultural policy creation on the level of countries and integrated formations. Independently on public goods character, the need for them is a result of social requirements. In this way, lack of their delivery or insufficient amount in relation to the requirements denotes the decrease in social prosperity. While referring to the way of public goods funding resulted from the situation of political character of defining their size, several aspects should be raised. The first of them is the present conceptualization of public goods pointing to the presence of different levels of its connection with private goods. The situation of entire separation increases the simplicity in defining the payment size for its delivery without distorting the market mechanism in which public goods are produced. The notion of jointness that characterizes the link between positive external effects of agriculture with market public goods production forecloses the exclusion of protectionism elements from agricultural policy. It should be deemed that every public goods funding form produced in agriculture will influence the production of private goods and disturb the goods valuation in market mechanism thereby. This problem can be considered as the occurrence of cross-subsidization. In this case liabilities for public goods are the elements supporting the private goods production as well.

Described restrictions in possibilities of funding public goods produced in agriculture lead to the formulation of different funding conceptions. Several possibilities can be pointed out while seeking indirect solutions that would help to deliver public goods in agriculture. One of them is the solution presented by de Gorter, Just, Kropp (2008, p.43-44) based on double-track influence of financial support for agriculture policy: maintenance of a greater amount of agricultural holdings in production system (larger than it is presupposed by the market valuation) and decrease in private products production. One can discern certain connections between applied solutions and delivery of public goods. Applied solutions in particular countries' policies comply with general prerequisites and are not only the result of exact and precise assessment of social needs (which was pointed out as not possible entirely) but are an attempt to form the potential for public goods generation.

Public goods funding through the agency of state intervention is often necessary because the private sector does not deliver them in an appropriate amount mainly due to the effect of 'free rider'. Then, possibilities to charge a fee for their delivery

wey czy wyższych kosztów konsumpcji. Może prowadzić też do niewłaściwej redystrybucji dochodu, gdyż w przypadku produktów żywnościowych, ich najwyższy udział występuje w koszyku dóbr nabywanym przez gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. Próbą określenia możliwości finansowania dóbr publicznych na forum międzynarodowym stały się porozumienia w ramach WTO i zaproponowanie podziału stosowanych rozwiązań w poszczególnych krajach na tzw. „koszyki”. Dostarczanie dóbr publicznych jest realizowane przede wszystkim poprzez narzędzia zaliczone do „Green Box” i obejmuje te narzędzia, które zakłócają równowagę rynkową w nieznacznym sposób i służą ochronie środowiska, rozwojowi obszarów wiejskich, zapewnieniu dobrostanu zwierząt itp. (WTO 2004). Są to jednak ogólne wytyczne, określające możliwości wsparcia i premiujące ten obszar w stosunku do innych, które zgodnie z rundą WTO w Doha powinny ulec ograniczeniu. Koncepcja globalnych dóbr publicznych jest coraz bardziej postrzegana jako użyteczne ramy dla wprowadzania rozwiązań problemów ochrony środowiska i zwiększenie woli politycznej dla koordynacji tych działań. W odniesieniu do rolnictwa jest to czynnik, który pozwala kształtować wspólne ramy dla stanowienia polityk rolnych na poziomie krajów czy ugrupowań integracyjnych. Niezależnie od charakteru dóbr publicznych, zapotrzebowanie na nie wynika z potrzeb społecznych. Zatem brak ich dostarczania lub niedostateczna ich wielkość w stosunku do potrzeb oznacza obniżenie dobrobytu społecznego.

Odnosząc się do sposobu finansowania dóbr publicznych, wynikającego z politycznego charakteru określania ich wielkości należy poruszyć kilka aspektów. Pierwszym z nich jest współczesne ujęcie dóbr publicznych, wskazujące na występowanie zróżnicowanych stopni jego powiązania z dobrem prywatnym. Sytuacja pełnej rozłączności zwiększa łatwość w określeniu wielkości zapłaty za jego dostarczenie bez zniekształcenia mechanizmu rynkowego, w którym wytwarzane są dobra prywatne. Zjawisko nierozłączności (jointness) charakteryzujące powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych, uniemożliwia wyłączenie elementów protekcjonizmu z polityki rolnej. Należy zatem uznać, iż każda forma finansowania dóbr publicznych wytwarzanych w rolnictwie będzie również wpływać na produkcję dóbr prywatnych, a tym samym będzie zakłócać wycenę dóbr w mechanizmie rynkowym. Problem ten można rozpatrywać jako występowanie subsydiowania krzyżowego. W tym przypadku płatności za dobra publiczne są także elementem wspierającym produkcję dóbr prywatnych.

Wskazane ograniczenia w możliwościach finansowania dóbr publicznych wytwarzanych w rolnictwie prowadzą do powstania różnych koncepcji ich opłacania. Poszukując rozwiązań pośrednich, pozwalających zapewnić dostarczanie dóbr publicznych w rolnictwie, wskazuje się na kilka możliwości. Jedną z nich jest rozwiązanie zaprezentowane przez

are restricted. Even though state interventions can improve the social welfare, there are distinct barriers for such mechanism of public goods delivery appliance. They are as follows (Gruber 2007, p.191): difficulties in the assessment of costs and advantages from public goods and in defining social preferences, inappropriate public goods funding which causes unjustified encroach of market balance¹, public goods valuation, putting private social benefits 'out of business' (e.g. agricultural and forestry advisory services directed by state-run institutions). Putting 'out of business' is particularly important as a result of goods delivery by the public sector or, what is more typical for Common Agricultural Policy, public goods funding which restricts private goods delivery. Then, there is a risk of excessive focus on raising funds from the EU programs without proper and careful consideration of market needs. This problem was brought in while discussing the new financial perspective for 2014-2020 and the necessity for the proper connection between market impulses and Common Agricultural Policy impulses.

de Gorter, Just, Kropp (2008, s. 43-44), polegające na dwutorowym oddziaływaniu polityki finansowego wsparcia rolnictwa: utrzymanie większej liczby gospodarstw rolnych w systemie produkcyjnym (większej niż wynikałoby to jedynie z wyceny czysto rynkowej) oraz obniżenie kosztów wytwarzania produktów prywatnych. Można zatem doszukiwać się określonych powiązań pomiędzy zastosowanymi rozwiązaniami a dostarczaniem dóbr publicznych. Stosowane rozwiązania w politykach poszczególnych krajów spełniają na ogół właśnie wymogi ogólne i nie wynikają z dokładnego oszacowania potrzeb społecznych (co jak wskazano nie jest w pełni możliwe), lecz jest próbą stworzenia potencjału dla generowania dóbr publicznych.

Finansowanie dóbr publicznych za pośrednictwem interwencji państwa jest często konieczne, gdyż sektor prywatny nie dostarcza ich w odpowiedniej ilości głównie na skutek występowania efektu „jazdy na gapę”. Wówczas możliwości pobierania opłat za ich dostarczenie są znacznie ograniczone. Choć interwencja państwa może poprawić poziom dobrobytu społecznego to istnieją jednak wyraźne bariery dla stosowania takiego mechanizmu dostarczania dóbr publicznych. Do tych barier należy zaliczyć (Gruber 2007, s. 191): trudności oceny kosztów i korzyści z dóbr publicznych, a także określenia preferencji publicznych, niewłaściwe finansowanie dóbr publicznych powodujące nieuzasadnione naruszenie równowagi rynkowej¹, samą wycenę dóbr publicznych, „wypieranie z rynku” świadczeń prywatnych (np. doradztwo rolnicze realizowane przez instytucje państwowe). Szczególnie istotny jest problem „wypierania z rynku” na skutek albo dostarczania dóbr przez sektor publiczny albo, co jest bardziej charakterystyczne dla Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie dóbr publicznych, ograniczające dostarczanie dóbr prywatnych. Wówczas istnieje niebezpieczeństwo polegające na nadmiernym skupieniu się na dostosowaniu do pozyskania środków z programów UE, a w mniejszym stopniu uwzględniającym potrzeby rynkowe. Problem ten był podnoszony w trakcie wyznaczania nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 i konieczności właściwego łączenia impulsów rynkowych z impulsami Wspólnej Polityki Rolnej.

Public goods funding in agriculture of the EU

Though not directly but from the very beginning of its establishment, the conception of Common Agricultural Policy pointed to the meaning of public goods in agriculture and the necessity for its financing through the agency of the country. Gradual extending of functions that the agricultural policy of the EU performs in the supply and demand for public goods formation started from the approach

Finansowanie dóbr publicznych w rolnictwie Unii Europejskiej

Koncepcja Wspólnej Polityki Rolnej, choć nie wprost to już od początku powstania wskazywała na znaczenie dóbr publicznych w rolnictwie i konieczność ich dowartościowania za pośrednictwem państwa. Od podejścia operującego przede wszystkim zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego nastąpiło stopniowe rozszerzanie funkcji jakie pełni

¹ Unjustified is connected with the situation when there is a support for private goods funding through the resources destined for public goods.

¹ Nieuzasadnione wiąże się z sytuacją wspierania za pomocą środków przeznaczonych na dobra publiczne finansowania dóbr prywatnych.

ensuring food security. It led to the establishment of European agriculture model in which public goods play an important role. Next to the establishment of institutional frame that enables to fund public goods, politics introduced, at least in some parts, funding mechanisms of global character and internalization of their costs. CAP's rules are not the only elements being introduced to global institutions and international agreements, but they also relate directly to the solutions obligatory only on the EU territory. Costs in the form of foodstuffs' higher prices are partially incurred by consumers, tax payers and agricultural producers who have to change the standards of production. Also, gradual extension of this field has become the factor intensifying the process of global goods funding. In the case of public goods, diverse CAP instrumentarium finds its justification since the proper liabilities of these goods is not possible without local needs specification and possibilities of their production being taken into consideration. Even agricultural policies constituted on the state level will not ensure the optimum of public goods delivery. That is why the European Commission (2011) introduced a distinction between 'basic public goods' which have to be produced through the use of means for rural development connected with particular localization. Such distinction is necessary to generate economic stimuli for the delivery of their proper structure and the amount where public goods are needed. Instruments diversity is a result of one more feature of local areas. As research indicates, households located in a naturally attractive area can generate considerable amounts of public goods (Floor et. Al. 2012, p.228). That is why diverse approach in this range and the choice of such areas for which financial resource allocation is expected to boost the highest growth in public goods is demanded.

polityka rolna UE w kształtowaniu podaży i popytu na dobra publiczne. Doprowadziło to do powstania europejskiego modelu rolnictwa, w którym dobra publiczne odgrywają istotną rolę. Polityka ta obok tworzenia ram instytucjonalnych, umożliwiających finansowanie dóbr publicznych, pozwoliła przynajmniej w pewnej części wprowadzić także mechanizmy ich finansowania o charakterze globalnym i zinternalizować ich koszty. Reguły WPR są bowiem jednym z elementów wprowadzanych do instytucji globalnych i porozumień międzynarodowych, ale także bezpośrednio odnoszą się do rozwiązań obowiązujących jedynie na terenie UE. Koszty częściowo ponoszą konsumenci w postaci wyższych cen na produkty żywnościowe, ale także podatnicy i producenci rolni, od których wymaga się zmiany standardów produkcji. Stopniowe poszerzanie tego obszaru stało się także czynnikiem wzmacniającym proces finansowania globalnych dóbr publicznych. Zróżnicowanie instrumentarium WPR, w przypadku dóbr publicznych znajduje swoje uzasadnienie. Nie jest bowiem możliwe właściwe ich opłacanie bez uwzględnienia specyfiki lokalnych potrzeb i możliwości ich tworzenia. Nawet polityki rolne stanowiąc na poziomie kraju nie pozwolą zapewnić optimum zaopatrzenia w dobra publiczne. Dlatego Komisja Europejska (2011) wprowadziła rozróżnienie między „podstawowymi dobrami publicznymi”, które mogą być kreowane za pośrednictwem ogólnych dopłat bezpośrednich oraz „specyficznymi dobrami publicznymi”, które muszą być tworzone przez zastosowanie środków rozwoju obszarów wiejskich, związanych z określoną lokalizacją. Takie zróżnicowanie jest niezbędne by generować bodźce ekonomiczne dla dostarczania odpowiedniej ich struktury i ilości tam, gdzie dobra publiczne są faktycznie potrzebne. Zróżnicowanie instrumentów wynika także z jeszcze

Table 1. The relation between support instruments in CAP and its effect (indirect and direct) upon public goods
Tabela 1. Związek między stosowanymi instrumentami wsparcia w WPR a ich oddziaływaniem (pośrednim i bezpośrednim) na dobra publiczne

Instrument/ Instrument	Advantages/Korzyści	Restrictions/Ograniczenia	Direction of changes in CAP/ Kierunek zmian w WPR
Decoupled subsidies / Dopłaty bezpo-średnie, celowe (decoupled)	Possibility of direct public goods payment through the support of certain action; reducing the relation between the value of subsidies and private goods / Możliwość bezpośredniego opłacenia dóbr publicznych, poprzez wspieranie określonych działań; zmniejszenie związku między wartością dopłat a dobrami prywatnymi.	High transaction costs connected with the necessity for enforcing and monitoring insurance system; presence of dead weight costs resulting from the introduction of taxes that would cover the costs / Wysokie koszty transakcyjne, związane z koniecznością zapewnienia systemu egzekwowania i monitorowania; powstają koszty ciężaru własnego w wyniku wprowadzenia podatków pozwalających pokryć te płatności.	Growth in importance in 2005-2012. They replaced the financial support for production in large part / Wzrost znaczenia w latach 2005-2012. W dużej mierze zastąpiły one wsparcie finansowe do produkcji.

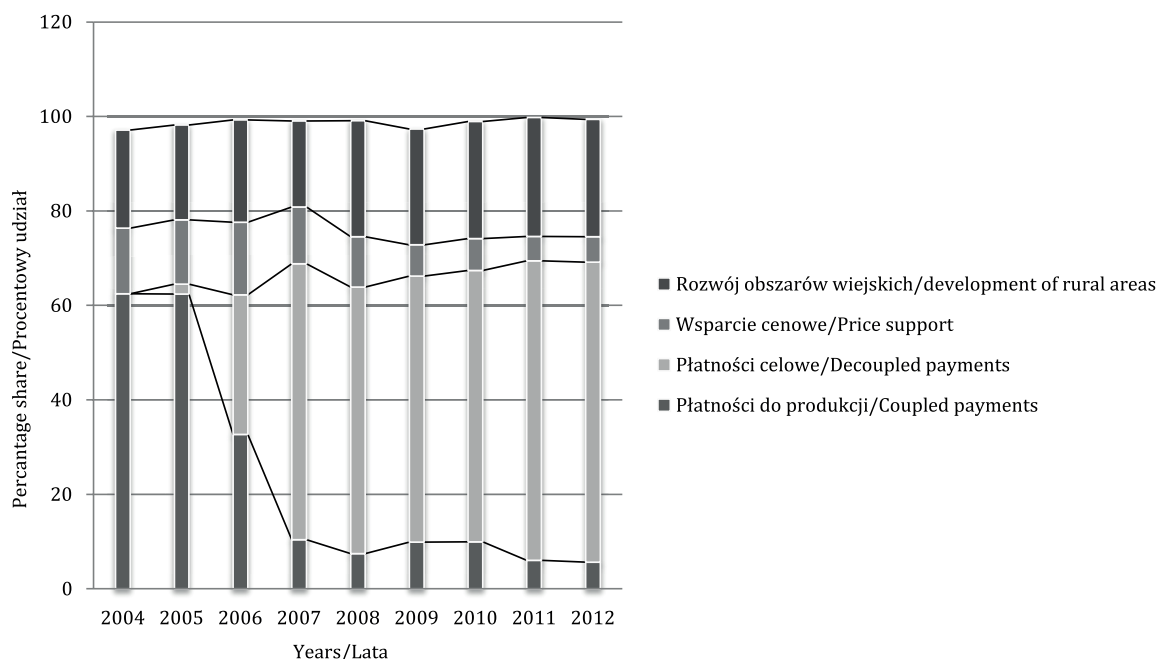
Price support / Wsparcie cenowe	Low trans action costs; food security insurance / Niskie koszty transakcyjne; zapewnia ono bezpieczeństwo żywnościowe	Increase in production intensity; costs increase for consumer; presence of multiple negative external effects; limited opportunities to disjoin from product effects (contingents) / Zwiększenie intensywności produkcji; wzrost kosztów dla konsumentów; powodują powstanie wielu negatywnych efektów zewnętrznych; niskie możliwości oddzielenia od efektów produkcyjnych (kontyngenty).	Reduction both in absolute term and non-absolute term as well as in the budget structure; Increase in agricultural product prices on global market reduced the meaning of this instrument / Redukcja zarówno w ujęciu bezwzględny jak również względny w strukturze budżetu. Czynnikiem redukującym znaczenie tego instrumentu stał się także wzrost cen produktów rolnych na rynku globalnym.
Coupled subsidies	Average trans action costs; food security insurance due to strong production stimulus	Presence of dead weight costs resulting from applied tax system; generate many negative external effects (e.g. due to production intensification). Despite the strong support that is provided, these subsidies are not strongly connected with public goods except for the improvement of food security / Powstają koszty ciężaru własnego w wyniku stosowanego systemu podatkowego; mogą prowadzić do generowania wielu negatywnych efektów zewnętrznych, np. na skutek intensyfikacji produkcji. Stanowią silne jej wsparcie, ale poza poprawą bezpieczeństwa żywnościowego słabo są związane z tworzeniem dóbr publicznych.	Quick reduction and remaining on several percent level in 2010-2012 / Bardzo szybka redukcja i utrzymywanie się na kil- kuprocentowym poziomie w latach 2010-2012.

Source: own elaboration based on: (Czyżewski, Kułyk 2011), www.ec.europa.eu/agriculture/agrista (pobrano: 22.04.2014).
Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Czyżewski, Kułyk 2011), www.ec.europa.eu/agriculture/agrista (pobrano: 22.04.2014).

What is more, there is no sharp division into private products and public goods despite different ownerships. It depends on certain community's preferences or/and decisions made in a political system connected with the liability for delivery formation. Only some part of public goods produced in agriculture can be introduced in market system. It refers to e.g. conditions for recreation in specified frames. However, significant part of these goods is of non-market character of positive external effects or by-products.

jednej cechy lokalnych obszarów. Jak wskazują badania gospodarstwa znajdujące się na obszarach o wysokich walorach środowiskowych, mogą generować znaczne wartości dóbr publicznych (Floor i in. 2012, s. 228). Dlatego wymagane jest zróżnicowane podejście w tym zakresie i konieczność wyboru takich obszarów, w przypadku których alokacja środków finansowych przyniesie największy przyrost dóbr publicznych.

Ponadto, nie ma ostrego podziału na produkty prywatne i dobra publiczne pomimo odmiennych własności. Zależy to od preferencji określonej społeczności lub/i wyborów podejmowanych w systemie politycznym, a związanych z kształtowaniem opłat za ich dostarczanie. Tylko część dóbr publicznych wytwarzanych przez rolnictwo może być realizowana w systemie rynkowym. Dotyczy to np. warunków rekreacyjnych, oczywiście też w określonych ramach. Znaczna część z tych dóbr ma jednak charakter pozarynkowych dodatnich efektów zewnętrznych lub produktów ubocznych.



* Without export subsidies / Bez dopłat do eksportu

Figure 1. Percentage share of particular groups of expenditure connected with agricultural policy and rural development in 2004-2012 in the EU*

Rysunek 1. Udział procentowy poszczególnych grup wydatków związanych z polityką rolną i rozwojem obszarów wiejskich w UE w latach 2004-2012*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.ec.europa.eu/agriculture/agrista (pobrano: 22.04.2014).

Source: own elaboration based on: www.ec.europa.eu/agriculture/agrista (pobrano: 22.04.2014).

Transformations in CAP triggered by McSherry's reform indicate the gradual liability rationalization that leads to the support of sustainable development and multifunctionality of agriculture together with public goods. It was continued in the next stages of its transformation and financial decisions referring to 2014-2020. When we relate these changes to the I pillar, effects leading to the increase of public goods share can be as follows. In 2005 decoupling rule was introduced and its main role was to separate product effects from the size of obtained liabilities. It was an attempt to introduce liabilities for public goods through at least their partial separation from private goods. Liability obtainment was interlinked with the compliance to certain restrictions in terms of conservation, welfare of plants and animals (cross-compliance rule) and the transfer of liabilities (they have supported agriculture production so far) to the support of rural development (modulation). The following elements were the diversification of arable farms and continuous support of agricultural practice advantageous for climate and natural environment including the perseverance of permanent pasture and ecological areas. Programs connected with II pillar of resources were designated to agriculture and rural areas. Firstly, in 1995-2013 (in the division into particular budget perspectives) share of these resources grew in the budget for agriculture and rural areas. (in recent 2014-2020 budget

Zmiany zachodzące we Wspólnej Polityce Rolnej, zapoczątkowane reformą McSherry'ego, wskazują na stopniową racjonalizację płatności, prowadzącą do wsparcia zrównoważonego rozwoju, wielofunkcyjności rolnictwa i dóbr publicznych. Było to kontynuowane w kolejnych etapach jej przekształceń i rozstrzygnięciach dotyczących perspektywy finansowej obejmującej lata 2014-2020. Odnosząc wskazane zmiany do I filara można wskazać na następujące efekty prowadzące do zwiększenia udziału dóbr publicznych. Od 2005 r. wprowadzono zasadę decouplingu polegającą na oddzieleniu efektów produkcyjnych od wielkości uzyskiwanych płatności, co stanowiło m.in. próbę wprowadzenia opłat za dobra publiczne, poprzez przynajmniej częściowe oddzielenie ich od dóbr prywatnych. Uzyskiwanie płatności w coraz większym stopniu było bowiem powiązane ze spełnieniem określonych wymogów w zakresie ochrony środowiska, zapewnienia dobrostanu zwierząt i roślin (zasada cross-compliance), a także przesunięciem części płatności wspierających dotychczas produkcję rolną do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (modulacja). Kolejnymi elementami było wprowadzenie dywersyfikacji upraw rolnych oraz dalsze wsparcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu oraz środowiska naturalnego, w tym utrzymanie stałych pastwisk i obszarów proekologicznych. Istotną rolę odgrywały także programy związane z II fila-

perspective the decrease is expected, in relation to the I pillar). Secondly, a large group of actions that support public goods formation through agriculture was assigned within the II pillar. Basing on the program in 2007-2013 we can list e.g.: vocational courses, advisory services, improvement and development of infrastructure, agri-environmental programs, support for agricultural holdings that function on less favored areas, afforestation, reproduction of potential within forest production. Moreover, activity connected with rural development and viability included in axis 3 of programs PROW and LEADER should be mentioned. In current financial perspective this activity is going to be additionally reinforced from the reasons of both spending increase and a change in their internal structure. These include basic services and countryside renewal on rural areas, afforestation and formation of a new wooded area, agri-environmental climate activities, ecological agriculture support, liabilities for less favoured areas. However, we have to keep in mind that the relation between listed elements of CAP and public goods formation is not direct. These activities are often a fair game due to their low efficacy e.g. in the range of natural environment improvement. What evoked many controversies especially in the first stage of a discussion was the idea of CAP's 'greening' and direct liability program which from 2015 is to be linked with :diversification of cultivation, perseverance of permanent grassland and pro-ecological areas. Firstly, high costs of initiatives that do not guarantee food security are suggested.

Most significant changes, however, took place in the area of direct support. These surcharges have become dependent on production size in lesser extent. Apparently, even though not directly, this relation was still visible because it is impossible to eradicate it. However, share restrictions in overall financial rate of agricultural support (TSE) caused the growth of other factors importance than only the size of productions. Instead, there was a growth of importance in non-production factors connected with indirect or direct public goods production in agriculture, as expenditure for countryside research and development, agricultural school system or liabilities related to non-agricultural education. Share of expenditure for advisory services for commercial forms and health inspections remained sustainable and their absolute level was on the increase (Compare Figure 2 i Table 2).

rem środków przeznaczonych na rolnictwo i obszary wiejskie. Po pierwsze w latach 1995-2013 (w podziale na poszczególne perspektywy budżetowe) rósł udział tych środków w łącznym budżecie przeznaczonym na rolnictwo i obszary wiejskie. (W obecnej 2014-2020 perspektywie finansowej oczekiwane jest jednak jego obniżenie w stosunku do I filara). Po drugie w ramach II filara wydzielono liczną grupę działań wspierającą tworzenie dóbr publicznych przez rolnictwo i/lub dostarczanych rolnictwu. W oparciu o program obowiązujący w latach 2007-2013 możemy m.in. wymienić: szkolenia zawodowe i świadczenie usług doradczych, poprawę i rozwój infrastruktury, programy rolno-środowiskowe, wsparcie gospodarstw rolnych funkcjonujących na obszarach o niekorzystnych warunkach (ONW), zalesianie gruntów, odtwarzanie potencjału produkcji leśnej. Ponadto, należy uwzględnić także działania związane z rozwojem obszarów wiejskich i zapewnieniem ich żywotności, ujęte w osi 3 w programie PROW oraz programie LEADER. W bieżącej perspektywie finansowej działania te zostaną dodatkowo wzmocnione, zarówno ze względu na zwiększenie wydatków, jak również z uwagi na zmianę ich wewnętrznej struktury. Można wymienić tu m.in. takie grupy działań jak: podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich, zalesianie i tworzenie terenu zalesionego, działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, wspieranie rolnictwa ekologicznego, płatności dla obszarów ONW. Oczywiście trzeba pamiętać, iż związek pomiędzy wymienionymi elementami WPR a tworzeniem dóbr publicznych nie jest bezpośredni. Działania te są jednak przez wielu krytykowane ze względu na ich niską skuteczność np. w zakresie poprawy środowiska naturalnego. Wiele kontrowersji, szczególnie w pierwszej fazie dyskusji, wzbudzała idea „zazielenienia” WPR i program dopłat bezpośrednich, która od 2015 r. ma być powiązana z: dywersyfikacją upraw, utrzymaniem trwałych użytków zielonych i obszarów proekologicznych. Wskazywane są przede wszystkim wysokie koszty tych inicjatyw nie gwarantujących bezpieczeństwa żywnościowego.

Największe zmiany zachodziły jednak w obrębie wsparcia bezpośredniego. Dopłaty te stawały się w coraz mniejszym stopniu uzależnione od wielkości produkcji. Oczywiście związek ten, chociaż nie wprost, był nadal wyraźny, gdyż jest on niemożliwy do wyeliminowania. Jednak ograniczenie ich udziału w ogólnym wskaźniku finansowego wsparcia rolnictwa (TSE) powodowało wzrost znaczenia innych czynników niż tylko wielkość produkcji. Rosło np. znaczenie pozaprodukcyjnych czynników, związanych z wytwarzaniem pośrednio, bądź bezpośrednio dóbr publicznych w rolnictwie, jak wydatki na badania i rozwój wsi, szkolnictwo rolnicze, czy płatności związane z kształceniem pozarolniczym. Utrzymywał się też na podobnym poziomie udział wydatków na usługi doradcze dla gospodarstwa towarowych oraz na inspekcje sanitarne, zaś ich bezwzględny poziom wzrastał. (Por. rys.2 i tabelę 2).

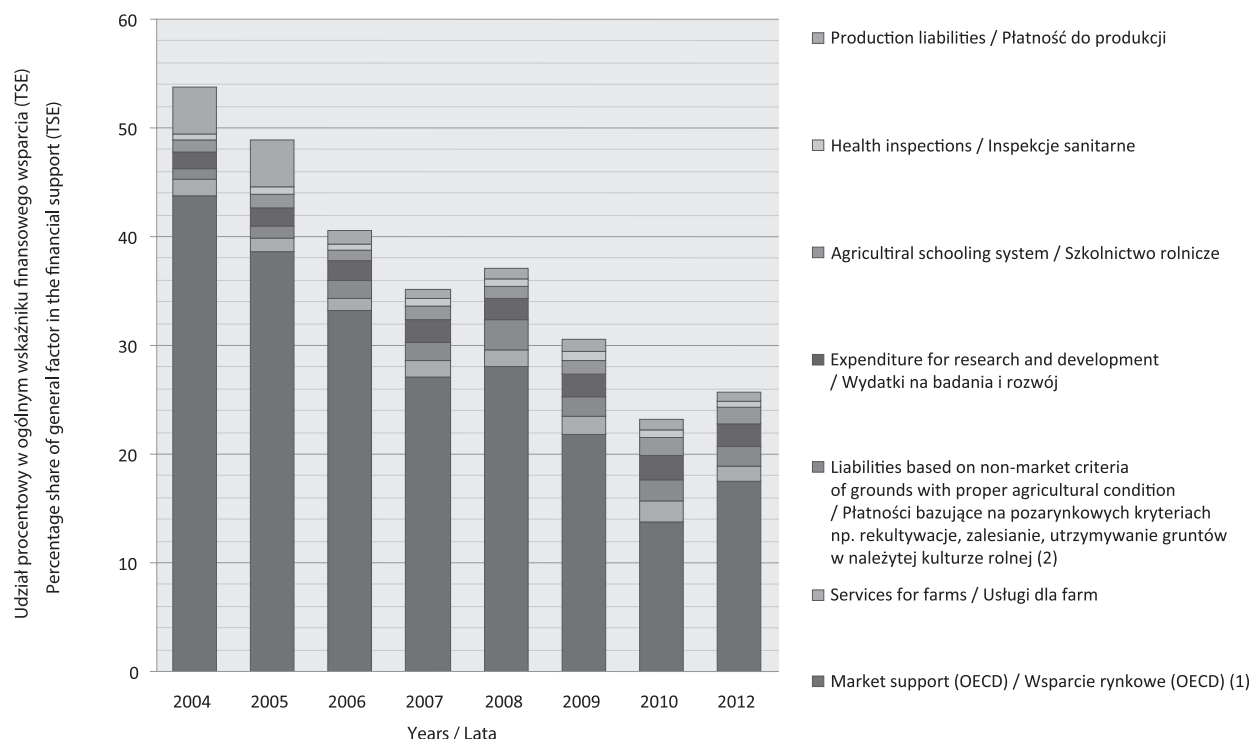


Figure 2. Share of particular expenditure groups within public goods formation as part of CAP in 2004-2012 of overall support funding of producers and consumer factor in percentages (TSE)

Rysunek 2. Udział wybranych grup wydatków towarzyszących kreacji dóbr publicznych w ramach WPR w latach 2004-2012 w % wskaźnika ogólnego finansowania wsparcia producentów i konsumentów (TSE)

Source: own elaboration on: <http://www.oecd.org/tad/support/psecse>, downloaded 22.04.2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.oecd.org/tad/support/psecse>, pobrano 22.04.2014.

Remarks:

(1) factor measured in accordance with OECD methodology. In this case the market support is an estimate of farm holdings' income level obtained from the higher level of prices in the EU market in relation to global market.

(2) liabilities are not connected with particular markets of agricultural products. Moreover, agricultural production was not essential for the obtainment of these liabilities.

There is a visible decrease in expenditure related to price support that strongly influence agricultural production growth. On the other hand, they generate negative external effects in view of stimulating the consumption of current assets like fertilizers, pesticides, energy and fuel protection products. It is compatible with bio-economy conception introduced at the beginning of the study and pointing at the importance of innovation and cognizance in the process of economy development. Simultaneously, it permits the changes in applied production methods and the assessment of the need for sustainable development in growing extent, based on public goods formation, which is the object of social demand.

Uwagi:

(1) wskaźniki obliczone zgodnie z metodyką OECD. W tym przypadku wielkość wsparcia rynkowego to szacunek poziomu przychodów gospodarstw rolnych, uzyskiwanych w wyniku wyższego poziomu cen na rynku UE w stosunku do rynku globalnego.

(2) płatności nie są związane z konkretnymi rynkami produktów rolnych. Ponadto, dla uzyskania tych płatności produkcja rolna nie była wymagana.

Wyraźnie zmniejszyły się natomiast wydatki dotyczące wsparcia cenowego, silnie wpływające na wzrost produkcji rolnej, ale generujące często niekorzystne efekty zewnętrzne z uwagi na stymulowanie zużycia pośredniego środków obrotowych m.in. nawozów, środków ochrony roślin, energii i paliw. Jest to zgodne z koncepcją biogospodarki przedstawioną na początku opracowania i wskazującą na znaczenie innowacji i wiedzy w procesie rozwoju gospodarczego. Równocześnie pozwala to zmieniać stosowane metody produkcji i uwzględniać potrzebę rozwoju zrównoważonego w rosnącym stopniu, opartego na tworzeniu dóbr publicznych, na co występuje popyt społeczny.

Conclusions

Presented considerations refer to the changes in economy development conception and agriculture and agri-foodstuffs role in this process. Direction of accommodation, in fact, stands for the growth of bio-economy importance. Agriculture can become an important developmental factor based precisely on bio-economy. Deliver of public goods is one of its main aim. Growing importance of stimuli supporting public goods formation in CAP of the EU has been indicated by the conducted research. Main indicators are structural changes in CAP and its activities. Firstly, noticeable financial support from the size of production and introduction of numerous regulations that enforces public goods formation, at least indirectly, has occurred. These activities stay in relation to limitation of agricultural production intensity and can be a source of additional costs. That is why in the system of European liabilities for services including the delivery of public goods have been maintained.

The role of agriculture in economic system decreases in relation to the employment record and the impact upon the GDP creation. This phenomenon is commonly known, but while estimating the role of agriculture in economical system it is necessary to point at the function of agriculture as a field in which natural resources are managed. Moreover, public goods discussed earlier are produced in agricultural sector and their meaning and amount increase together with the improvement of economic development. However, this impact is not reflected by GDP. Actually, the role of agriculture in economical system is much higher than it is ensued from the GDP calculation.

Lack of markets that would assess public goods require the state to take the action. However, the conception of intervention meets wide range of difficulties which cause its lower efficacy. The limitation is caused by a problem with revealing social preferences, estimation of costs and advantages connected with public goods. On the other hand, it can't be a factor leading to the abandonment of such actions. Many of public goods produced in agriculture indicate the relation between private goods and it contributes to the restrictions when it comes to their financial support. Notice, that introduction of solutions that serve to public goods liabilities disturbs the market balance in relation to private goods to some extent. However, significant relations between taken actions which stand for stimulus for public goods formation can be observed. Their potential grows higher even though the direct influence upon this process is considerably restricted. It can be pointed out that in CAP of the EU formation features specific for particular localizations connected with public goods formation are being taken into consideration to an even greater degree.

Wnioski

Przedstawione rozważania wskazują na zachodzące zmiany w koncepcji rozwoju gospodarczego oraz roli rolnictwa i gospodarki żywnościowej w tym procesie. Kierunek dostosowań oznacza w istocie wzrost znaczenia biogospodarki. Rolnictwo może stać się ważnym elementem rozwoju opartego właśnie na biogospodarce. Jednym z jego celów jest dostarczanie dóbr publicznych. Przeprowadzone badania wskazują na rosnące znaczenie bodźców wspierających kreowanie dóbr publicznych w systemie Wspólnej Polityki Rolnej UE. Przejawem tego są przede wszystkim zmiany strukturalne zachodzące w WPR i towarzyszących jej działaniach. Nastąpiło wyraźne oddzielenie finansowego wsparcia od wielkości produkcji i wprowadzenie licznych regulacji wymuszających przynajmniej pośrednio powstawanie dóbr publicznych. Działania te wiążą się z ograniczeniem intensywności produkcji rolnej i mogą także stanowić źródło dodatkowych kosztów. Dlatego w systemie unijnych płatności nadal utrzymane zostały transfery płynące do rolnictwa, a stanowiące także (przynajmniej w pewnym stopniu) opłatę za świadczone usługi, w tym za dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych.

Rola rolnictwa w systemie gospodarczym zmniejsza się, jeżeli spojrzymy na wielkość zatrudnienia oraz bezpośredni wkład w tworzenie produktu krajowego brutto. Zjawisko to jest powszechnie znane, natomiast szacując znaczenie rolnictwa w systemie gospodarczym, konieczne jest uwzględnienie funkcji rolnictwa jako obszaru, w którym zarządza się zasobami naturalnymi. Ponadto, w sektorze rolnym wytwarzane są omawiane wyżej dobra publiczne, których znaczenie i liczba rośnie wraz z podnoszeniem się poziomu rozwoju gospodarczego. Wkład ten nie znajduje jednak swojego odzwierciedlenia w produkcie krajowym brutto. W rzeczywistości zatem znaczenie rolnictwa w systemie gospodarczym jest znacznie wyższe niż wynika to jedynie z kalkulacji PKB.

Brak rynków, które wartościowałyby dobra publiczne, wymaga podjęcia działań ze strony państwa. Koncepcja ingerencji napotyka jednak szereg trudności, sprawiających, iż nie może być ona w pełni skuteczna. Ograniczenie stanowi problem ujawnienia preferencji społecznych, oszacowania kosztów i korzyści związanych z dobrami publicznymi. Nie może to jednak być czynnikiem prowadzącym do zaniechania takich działań. Wiele z dóbr publicznych wytwarzanych w rolnictwie wykazuje wprawdzie związek z dobrami prywatnymi, co w znaczącym stopniu ogranicza możliwości ich finansowego wsparcia. Warto tu pamiętać, iż wprowadzenie rozwiązań służących opłacaniu dóbr publicznych w jakimś stopniu narusza równowagę rynkową w odniesieniu do dóbr prywatnych. Można jednak wskazać na wyraźne związki pomiędzy podejmowanymi działaniami stanowiącymi bodziec dla kreowania dóbr publicznych. Zwiększa się ich potencjał, choć bezpośrednio oddziaływanie na ten proces jest znacznie ograniczone. Można też zauważyć, iż w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej UE w coraz większym zakresie bierze się pod uwagę specyficzne dla poszczególnych lokalizacji cechy związane z tworzeniem dóbr publicznych.

References/ Literatura:

1. Brouwer F. (2004), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
2. Cahill C. (2001), *The multifunctionality of agriculture: what does mean?* Euro-Choices, vol.1, no. 1, s. 36-40.
3. Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009), *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, London.
4. Czyżewski A., Kułyk P. (2011), *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rolnictwa: ujęcia teoretyczne i praktyczne*. Zeszyty Naukowe SGGW, t. 11, s. 16-25.
5. Dalrymple D. G. (2008), *International agricultural research as a global public good: concepts, the CGIAR experience and policy issues*. Journal of International Development, vol. 20, no. 3, p. 347-379.
6. de Gorter 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, vol. 90, no. 1, p. 42-54.
7. Dillman B. L., Bergstrom J. C. (1991), *Measuring Environmental Amenity Benefits of Agricultural Land*. W: N. Hanley (red), *Farming and the Countryside: An Economic Analysis of External Costs and Benefits*. CAB International, Wallingford, s. 250-271.
8. European Commission (2012), *Commission Staff Working Document Accompanying the Document Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe*. Brussels.
9. European Commission, Agriculture and Rural Development (2011), *The future of CAP direct payments*. Agricultural Policy Perspectives, Brief no. 2. Brussels.
10. Floor B., Fox G., Jongeneel R. (2012), *The Economic of regulation in agriculture. Compliance with Public and Private Standards*. CABI, Boston.
11. Gruber J. (2007), *Public Finance and Public Policy*. Worth Publisher, New York.
12. Klau I. (2013), *Global Public Goods. A concept for framing the Post-2015 Agenda?*, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, s. 1-51.
13. Nordhaus W. D. (2005), *Life after Kyoto: alternative approaches to global warming policies*. Working Paper no. 11889, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
14. Oates W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, vol. 37, no. 3, s. 1120-1149.
15. OECD (2003), *Multifunctionality: the Policy Implications*. Paris.
16. OECD (2009), *The Bio-economy to 2030 – Designing a Policy Agenda*. Report, <http://www.europabio.org/Critical2006/Critical2006.pdf>.
17. Samuelson P. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*. Review of Economics and Statistics, no. 36, s. 387-389.
18. Schmid O., Padel S., Levidow L. (2012), *The Bio-Economy Concept and Knowledge Base in a Public Goods and Farmer Perspective*. Bio-based and Applied Economics, vol. 1, no. 1, s. 47-63.
19. Van Huylenbroeck G., Durand G. (2003), *Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development*. Ashgate, London.
20. WTO, *Doha Work Programme Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579.
21. www.ec.europa.eu/agriculture/agrista, pobrano: 22.04.2014.
22. www.oecd.org/tad/support/psecse, pobrano 22.04.2014.

Submitted/ Zgłoszony: May/ maj 2014

Accepted/ Zaakceptowany: October/ październik 2014