

Marcin Brol

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

GLOBALNE DOBRA PUBLICZNE

1. Wstęp

Jednym z efektów globalizacji jest zwiększenie swobody przepływu dóbr, osób, kapitału oraz wiedzy i innych wartości niematerialnych między krajami. Oprócz oczywistych korzyści z tym związanych zauważyć można również pewne negatywne zjawiska, jak rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń, chorób zakaźnych, zagrożeń związanych z terroryzmem i wielu innych, które zagrażają bezpieczeństwu publicznemu oraz rozwojowi gospodarczemu. Odpowiedzią na te zagrożenia jest konsolidacja instytucji międzynarodowych wokół koncepcji tworzenia globalnych dóbr publicznych. Idea ta pojawiła się w ostatnich latach XX w. Pomimo wielu opracowań związanych z tym tematem nie udało się do tej pory wypracować spójnego katalogu globalnych dóbr publicznych oraz nie stworzono strategii ich wytwarzania i dystrybucji, która odpowiadałaby w pełni zaistniałym zagrożeniom.

Celem niniejszego opracowania jest usystematyzowanie wiedzy dotyczącej globalnych dóbr publicznych, w tym przede wszystkim katalogu tych dóbr oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich dostarczanie. Autor stawia tezę, iż niektóre z dóbr uznano zbyt pochopnie za globalne dobra publiczne, inne natomiast, choć nie są, powinny być za takie uznane ze względu na charakter potrzeb, które zaspokajają. Obecne instytucje nie są w stanie efektywnie ich dystrybuować.

2. Definicje i koncepcje dóbr publicznych

Dobra publiczne są dobrami rzadkimi, lub inaczej ekonomicznymi, których konsumpcja odbywa się w sposób nierywalizacyjny oraz niemożliwe jest wykluczenie z konsumpcji [Stiglitz, 2004, s. 150]. Oznacza to, iż spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z tego dobra przez innych oraz nie istnieje możliwość zabronienia komukolwiek spożycia. Istnieją dwa rodzaje dóbr publicznych – czyste i mieszane. W przypadku czystych dóbr publicznych koszt krańcowy udostępnienia ich dodatkowej osobie jest zawsze równy zero (do-

brem takim jest obrona narodowa, światło latarni morskiej). W przypadku dóbr mieszanych prawidłowość ta nie jest zapewniona. Ze względu na zasięg terytorialny występowania dóbr publicznych wyróżnia się lokalne, regionalne [Brol, 2003, s. 543], a także globalne dobra publiczne (GPG). Wspólną ich cechą jest to, iż ich dystrybucja za pośrednictwem mechanizmu rynkowego nie jest wystarczająca i w związku z tym wytwarzane i dystrybuowane są zazwyczaj poprzez jednostki sektora publicznego (szczebla centralnego, samorządy terytorialne i zawodowe oraz jednostki *non-profit*), a finansowane za pośrednictwem podatków.

Globalne dobra publiczne, oprócz posiadania typowych cech dóbr publicznych, spełniać muszą jeszcze dwa kryteria: ich oddziaływanie musi mieć charakter ponadnarodowy oraz ich konsumpcja przez jedną społeczność nie może ograniczać konsumpcji przez inną społeczność [Deneulin, Townsend, 2006, s. 6]. W niektórych opracowaniach znaleźć też można argumenty, które świadczą o ich między-pokoleniowym charakterze (por. [Kaul, Grunberg, Stern, 1999]). W zglobalizowanym świecie połączenia jednokierunkowe między bogatymi i biednymi krajami na zasadzie dobroczyńca–obdarowany zastąpione zostały złożonymi zależnościami. To wielokierunkowe oddziaływanie wiąże się z istnieniem globalnych zagrożeń, takich jak: terroryzm, zanieczyszczenie środowiska, choroby zakaźne, wyczerpywanie surowców naturalnych, zanik mniejszości kulturowych, a także konflikty zbrojne. Wiele dóbr publicznych, których jednym z celów jest przeciwdziałanie wymienionym zagrożeniom, wytwarzanych jest na szczeblu lokalnym lub krajowym, jednak spora ich część musi mieć charakter globalny. Konsumpcja tych dóbr wiąże się niejednokrotnie z problemem gapowicza, polegającym na tym, iż państwo z nich korzystające w żadnym stopniu nie przyczynia się do ich wytworzenia. W związku z brakiem możliwości finansowania globalnych dóbr publicznych pomoc w ich wytwarzaniu została uznana za podstawowy czynnik umożliwiający osiągnięcie wyznaczonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych tzw. celów milenijnych. Zalicza się do nich [Reisen, Soto, Weithoner, 2004]:

- 1) wyeliminowanie głodu i ubóstwa;
- 2) wprowadzenie powszechnego szkolnictwa podstawowego;
- 3) promowanie równouprawnienia;
- 4) zmniejszenie poziomu śmiertelności wśród dzieci;
- 5) poprawę warunków macierzyństwa;
- 6) zwalczanie HIV/AIDS, malarii oraz innych chorób zakaźnych;
- 7) zapewnienie trwałości środowiska naturalnego;
- 8) budowanie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju.

Dla zapewnienia dóbr publicznych bardzo często konieczne są zachowania kolektywne. Przykładem może być zapewnienie wolnego od dymu tytoniowego powietrza, do uzyskania którego niezbędne jest wymuszenie akcji kolektywnej w postaci powstrzymania się od palenia w określonych miejscach. Może to być osiągnięte w drodze dobrowolnego porozumienia, regulacji bądź też bodźców finansowych (w postaci opodatkowania lub subsydiów). W przypadku globalnych dóbr

publicznych możliwości takie są znacznie ograniczone ze względu na brak instrumentów zmuszających do zachowań kolektywnych. Taki problem wyniknął np. w sytuacji próby ograniczenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery, na którą to próbę nie zgodziły się m.in. Stany Zjednoczone. Innym problemem może być brak zainteresowania wytwarzaniem dobra publicznego ze względu na brak korzyści osobistych z tego tytułu. To samo może dotyczyć dóbr globalnych, jednak zamiast prywatnych interesów mamy tu do czynienia z interesami poszczególnych krajów. Za przykład może tu posłużyć brak zainteresowania poszczególnych krajów (m.in. Norwegii i Japonii) kwestią zakazu połowów wielorybów.

Według I. Kaul przekonanie o konieczności partycypacji w wytwarzaniu globalnych dóbr publicznych wynika z tego, że wysokie zarobki mieszkańców krajów rozwiniętych wcale nie gwarantują wysokiego poziomu życia. Jak twierdzi, wysoki płot nie jest dobrym rozwiązaniem w walce z przestępczością, a znaczny majątek osobisty może stracić na wartości w wyniku kryzysu finansowego, niwecząc tym samym plany emerytalne [Kaul, 2005, s. 3]. W związku z tym można stwierdzić, iż w miarę wzrostu zamożności wzrasta też poziom świadomości społecznej i chęć do partycypacji w wytwarzaniu dóbr publicznych. Na to zjawisko nakłada się otwarcie granic dla przepływu zarówno dóbr i kapitału jak i osób. Oznacza to większe otwarcie na współpracę ponadnarodową i w konsekwencji globalizację dóbr publicznych.

3. Katalog globalnych dóbr publicznych

Wśród badaczy zajmujących się problemem dóbr publicznych istnieją rozbieżności co do tego, co globalnym dobrem jest, a co nie jest. W niektórych opracowaniach dotyczących tego tematu spotkać można opinię, iż dobrem takim jest prawo do korzystania z zasobów wody pitnej [Taithe, 2004]. Podejście takie napotyka jednak bariery zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Dobro takie można nazwać społecznie pożądanym, lecz z całą pewnością nie publicznym. Nie spełnia ono bowiem kryteriów zapisanych w definicji. Istnieje w tym przypadku możliwość wyłączenia poszczególnych osób, grup konsumentów lub wręcz całych społeczności z konsumpcji. Spowodowane to może być odległością, brakiem środków transportu, brakiem infrastruktury czy też warunkami atmosferycznymi. Konsumpcji takiej towarzyszy również rywalizacja. Szczególnie w warunkach deficytu wody trudno wyobrazić sobie, aby jej konsumpcja przez jedną osobę nie ograniczała konsumpcji komuś innemu. W praktyce uznanie prawa dostępu do wody za dobro publiczne oznaczałoby przeniesienie odpowiedzialności za całość dystrybucji tego dobra na sektor publiczny, czyli państwo, samorządy i organizacje charytatywne. Rozwiązanie takie byłoby z całą pewnością mniej efektywne niż dystrybucja na zasadach rynkowych, zwłaszcza w przypadku krajów biednych, które na działania takie nie miałyby środków, co w konsekwencji doprowadziłoby do przeniesienia całej odpowiedzialności za dostarczanie tego dobra na organizacje chary-

tatywne. W niektórych jednak przypadkach istnienie niezaspokojonej potrzeby społecznej uznane zostało za wystarczający powód do określenia dobra mianem publicznego.

W literaturze przedmiotu nie milkną echa tego typu dyskusji i w dalszym ciągu pojawiają się nowe propozycje rozszerzenia lub zawężenia obowiązującej listy. Wśród najczęściej cytowanych znajduje się zestawienie zaproponowane przez I. Kaula i R. Mendozę [2004, s. 98-100]. Zasugerowali oni, aby za globalne dobra publiczne uznać nie tylko te, które odpowiadają klasycznej definicji czystych dóbr publicznych, ale również te, które spełniają jej założenia częściowo, tzn. są mieszczanymi dobrami publicznymi, czyli nie spełniającymi jednego z dwóch warunków – braku rywalizacji lub niewylączności, oraz są dobrami zdeterminowanymi społecznie, czyli są one pożądane dla rozwoju społeczeństwa. W związku z tym do globalnych dóbr publicznych zaliczyli:

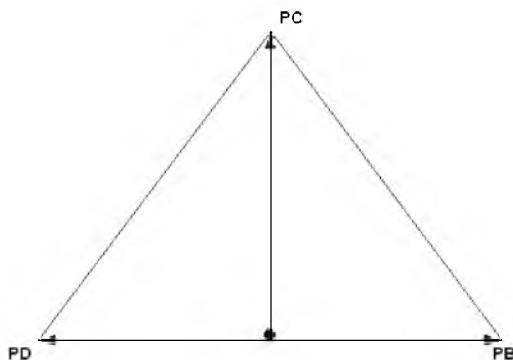
- globalne dobra naturalne o powszechnym dostępie: atmosferę, morza i oceany, warstwę ozonową itp.;
- globalne dobra stworzone przez człowieka: o powszechnym dostępie – wiedzę powszechną (niekomercyjną); o ograniczonym dostępie – wiedzę opatentowaną (komercyjną); o charakterze sieciowym – wielostronne umowy handlowe, Uniwersalną Deklarację Praw Człowieka, komunikację globalną, transport międzynarodowy, nieformalne normy;
- dobra będące wynikiem polityki globalnej: uniwersalne dobra prywatne (tzn. takie, które nie są wytwarzane dla konkretnego odbiorcy) – edukację podstawową, powszechną opiekę zdrowotną, bezpieczeństwo żywnościowe itp.; niepodzielne korzyści i koszty – środowisko naturalne, pokój i bezpieczeństwo, stabilność ekonomiczną.

Zestawienie to powstało na gruncie rozszerzonej teorii dóbr publicznych, bazującej na trzech filarach, których istnienie przesądza, zdaniem autorów, o publicznym charakterze dobra. Są to publiczna konsumpcja, publiczny proces decyzyjny oraz publiczna dystrybucja korzyści [Kaul, Mendoza, 2004, s. 92]. Częściowe ograniczenie jednego z wymienionych czynników nie oznacza jednocześnie zdefiniowania dobra prywatnego. Z różnych względów może bowiem występować konieczność częściowego odejścia od publicznego podejmowania decyzji (PD) lub publicznej dystrybucji (PB), nigdy natomiast od publicznej konsumpcji (PC). Schematycznie przedstawione to zostało na rys. 1-4.

Na rysunku 1 przedstawiono sytuację, w której zarówno podejmowanie decyzji dotyczących produkcji dóbr publicznych (PD), jak i ich dystrybucja (PB) są domeną sektora publicznego. W ujęciu globalnym jest to charakterystyczne dla dóbr o powszechnym dostępie.

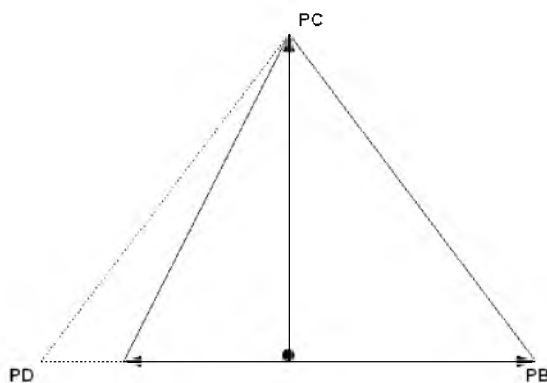
Rysunek 2 przedstawia sytuację, w której część procesu decyzyjnego przerzucana została poza sektor publiczny. Dotyczy to dóbr niepodzielnych, będących efektem polityki globalnej, oraz po części uniwersalnych, dostępnych dla wszyst-

kich dóbr prywatnych. W literaturze przedmiotu jako przykład często pojawia się stabilizacja najważniejszych systemów walutowych, zaakceptowana przez kraje grupy G7.



Rys. 1. Produkcja, dystrybucja i konsumpcja dóbr publicznych – sytuacja idealna

Źródło: I. Kaul, R. Mendoza, *Advancing the Concept of Global Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods*, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York 2004, s. 102.

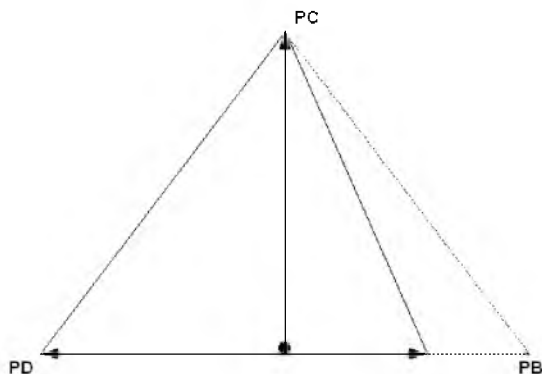


Rys. 2. Produkcja, dystrybucja i konsumpcja dóbr publicznych
– podejmowanie decyzji poza sektorem publicznym

Źródło: I. Kaul, R. Mendoza, *Advancing the Concept of Global Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods*, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York 2004, s. 102.

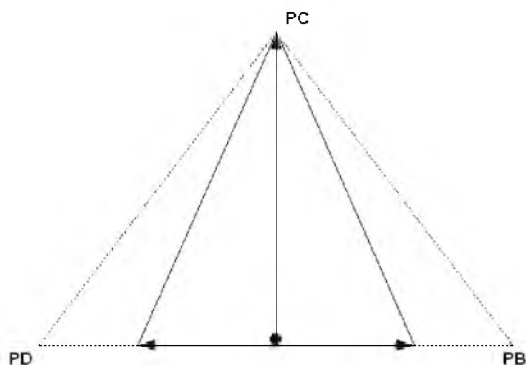
Rysunek 3 prezentuje sytuację, w której występuje konsumpcja publiczna, proces decyzyjny ma charakter publiczny, lecz dystrybucja korzyści nie odbywa się w pełni publicznie. Przykładem mogą być wielostronne umowy handlowe oraz decyzje podejmowane przez Światową Organizację Handlu (WTO), w których jedna ze

stron może być uprzywilejowana. Sytuacja taka dotyczy dóbr publicznych o charakterze sieciowym.



Rys. 3. Produkcja, dystrybucja i konsumpcja dóbr publicznych
– dystrybucja poza sektorem publicznym

Źródło: I. Kaul, R. Mendoza, *Advancing the Concept of Global Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods*, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York 2004, s. 102.



Rys. 4. Produkcja, dystrybucja i konsumpcja dóbr publicznych
– publiczna konsumpcja dóbr prywatnych

Źródło: I. Kaul, R. Mendoza, *Advancing the Concept of Global Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods*, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York 2004, s. 102.

Rysunek 4 przedstawia dobra podlegające publicznej konsumpcji, lecz o częściowo sprywatyzowanym procesie decyzyjnym oraz dystrybucji. Sytuacja taka dotyczy przede wszystkim dóbr będących efektami polityki globalnej oraz dóbr o ograniczonym dostępie.

4. Wytwarzanie i dystrybucja globalnych dóbr publicznych

Pomimo określenia „globalne” część dóbr publicznych może być wytwarzana na szczeblu krajowym lub regionalnym, zaspokajając potrzeby globalne. Co więcej, potrzeby takie mogą być zaspokajane również przez dobra prywatne. Spojrzenie takie jest diametralnie odmienne od tego, co głosiła „klasyczna” teoria dóbr publicznych. W tym ujęciu to, co prywatne lub publiczne, nie ma większego znaczenia, ważniejsze jest, aby dobro takie odpowiadało społecznemu zapotrzebowaniu – było efektem wyboru społecznego. Takie podejście zaprezentowane zostało w celu wyeliminowania dwóch problemów, które towarzyszyły produkcji i dystrybucji globalnych dóbr publicznych. Po pierwsze, chodziło o słabość instytucji międzynarodowych w zakresie podejmowania i implementacji decyzji [Kaul, 2000], po drugie zaś o koszty występujące w przypadku produkcji tych dóbr, a szczególnie o podział kosztów pomiędzy poszczególne kraje.

Według autorów rozszerzonej teorii dóbr publicznych wyróżnić można, w zależności od źródła ich pochodzenia, następujące dobra pełniące funkcje globalnych dóbr publicznych [Kaul, Mendoza, 2004, s. 104]:

- globalne dobra publiczne (finalne oraz pośrednie): pokój, wiedza itp. – wytwarzane i konsumowane w skali globalnej, a ich ilość zależna jest od organizacji oraz porozumień międzynarodowych;
- krajowe dobra publiczne: zasady ruchu lotniczego w danym kraju są wewnętrznym zbiorem przepisów, oddziałują one jednak na organizację transportu lotniczego w skali globalnej, to samo dotyczy transportu drogowego, morskiego, rzeczno, wiedzy komercyjnej, szkolnictwa podstawowego, powszechnej opieki medycznej itp.;
- dobra prywatne: drobne dobra prywatne przyczyniające się do globalnego efektu – moskitiery pomagające zwalczać malarię, panele słoneczne ograniczające emisję gazów cieplarnianych, recykling wpływający na mniejsze zużycie surowców naturalnych itp.

Jak widać, dobra o znaczeniu globalnym wcale nie muszą być tworzone na tym szczeblu, a dobra publiczne nie muszą być produkowane i dystrybuowane przez państwo.

5. Podsumowanie

Nierywalizacyjny oraz niewyłączny charakter konsumpcji nie jest współcześnie wystarczającym kryterium wyróżniania dóbr publicznych. Rosnące potrzeby społeczne oraz transgraniczny charakter ich konsumpcji skłaniają do przededefiniowania istniejącej teorii. Jak wynika z doświadczeń organizacji międzynarodowych, nie są one w stanie zapewnić pożądanego poziomu dóbr publicznych o charakterze globalnym, a pojedyncze kraje niejednokrotnie nie są zainteresowane ich dystrybucją. Zaproponowana w ostatnich latach rozszerzona koncepcja dóbr publicznych z

całą pewnością jest propozycją niwelującą wiele z tych mankamentów. Jej pocho-
dzenia należy upatrywać w zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, która z
powodzeniem stosowana jest w wielu krajach. Jak do tej pory brak jednak wystar-
czającej liczby badań, obserwacji i opracowań, które pozwoliłyby tę teorię zwery-
fikować.

Literatura

- Brol M., *Lokalne dobra publiczne*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Aka-
demii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, AE, Wrocław 2003.
- Deneulin S., Townsend N., *Public Goods, Gglobal Public Goods and Common Goods*, WeD Working
Paper 18, University of Bath, Bath 2006.
- Kaul I., *Global Public Goods: A Key to Achieving the Millemium Development Goals*, Office of
Development Studies, United Nations Development Programme, Paryż 2005.
- Kaul I., *Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of The United Nations*,
Materiały konferencyjne: „The United Nations and Global Governance in the New Millennium
International Conference”, 19-21 stycznia 2000, UNU Tokyo.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*,
Oxford University Press for the United Nations Development Programme, New York 1999.
- Kaul I., Mendoza R., *Advancing the Concept of Global Public Goods*, [w:] *Providing Global Public
Goods*, Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York 2004.
- Reisen H., Soto M., Weithoner T., *Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Ana-
lysis and Evidence from the OECD Creditor Reoprting System*, OECD Development Center, Wor-
king Paper no. 232, OECD 2004.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Taithe A., *Water – an Unlikely Global Public Good*, ACP-EU Courier, no. 202, 2004.

GLOBAL PUBLIC GOODS

Summary

The aim of this paper is to put the information about the global public goods in order. The old
theory of public goods has been criticized by many authors. In the global economy some institutions
cannot effectively distribute those goods. There is a need to rethink the concept of the public goods
and to implement changes in the future. In this paper the author presents some new theoretical con-
cepts originally presented by Inge Kaul.