

Renata Przygodzka

Uniwersytet w Białymstoku

ROLA PAŃSTWA W STYMULOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

1. Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wyrosła na gruncie teorii zrównoważonego rozwoju, którego istota zgodnie z definicją Komisji Brundtlanda polega na „zaspokajaniu potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb” [*Our Common...* 1987]. Według bardziej precyzyjnej definicji zrównoważony rozwój to „rozwój cywilizacyjny, w którym formy i dynamika aktywności ekonomicznej, instytucje, style życia (głównie wielkość konsumpcji) i wielkość populacji są takie, że każdemu człowiekowi obecnego i przyszłych pokoleń zapewniona będzie odpowiednia jakość życia, a wszystkie aspekty tego rozwoju są zabezpieczone przez dostępność zasobów naturalnych, ekosystemów i systemów podtrzymujących życie” [Van den Berg 1991, s. 11]. Dominującą funkcją obszarów wiejskich jest rolnictwo, dlatego też koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich utożsamia się niejednokrotnie ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa.

Idea rolnictwa zrównoważonego wyłoniła się jako jedna z alternatywnych, a głównie ekologicznych koncepcji rozwoju. Jej istotą jest troska o potencjał produkcyjny wyrażająca się m.in. w zmniejszeniu poziomu intensyfikacji stosowania przemysłowych nakładów oraz w uwzględnianiu specyfiki lokalnych społeczności wiejskich. Oprócz nurtu ekologicznego rolnictwa zrównoważonego rozwinął się także nurt społeczno-ekonomiczno-ekologiczny, którego zasadnicza idea polega na dążeniu do „uzyskiwania stabilnej, a zarazem opłacalnej ekonomicznie i akceptowalnej społecznie produkcji, w sposób nie zagrażający środowisku przyrodniczemu” [Paszkowski 2001, s. 52]. Rolnictwo, dzięki silnym powiązaniom środowiskowym i oparciu na specyficznych podmiotach, jakimi są gospodarstwa rodzinne może mieć do odegrania istotną rolę w realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżenie tych możliwości w znacznym stopniu zweryfikowało cele polityki rolnej wielu krajów wysoko rozwiniętych, w tym także polityki Unii Europejskiej.

2. Cel i metody badawcze

Celem artykułu jest wskazanie roli państwa w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na podstawie analizy teoretycznych przesłanek aktywności państwa we wspieraniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto zaprezentowano ewolucję celów i zakresu polityki rolnej Unii Europejskiej jako najbardziej zaawansowanego przykładu rozwiązywania problemów wsi i rolnictwa. Chociaż polityka ta ma charakter ponadpaństwowy, jednak dla krajów członkowskich jej wytyczne mają kluczowe znaczenie w kształtowaniu kierunków oddziaływania państwa w tej sferze. W pracy wykorzystano przede wszystkim metodę analizy opisowej.

3. Teoretyczne przesłanki oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Teoretycznych przesłanek aktywności państwa w oddziaływaniu na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, w tym także rozwój zrównoważony, należy upatrywać w teorii zawodności mechanizmu rynkowego, a zwłaszcza w teorii efektów zewnętrznych i teorii dóbr publicznych. Występowanie efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych oznacza niezdolność rynku do efektywnej alokacji w sensie Pareta.

Istota efektów zewnętrznych zasadniczo polega na tym, że decyzje pojedynczego podmiotu w zakresie produkcji, konsumpcji i wymiany wywołują uboczne efekty w konfrontacji z zachowaniami innych podmiotów. Na przykład gospodarstwo rolne wzrost plonów może osiągać, zwiększając poziom nawożenia lub zwiększając zakres ochrony roślin, w wyniku czego wzrastają zanieczyszczenia środowiska azotem, pestycydami itp. Są to negatywne efekty zewnętrzne. To samo gospodarstwo może jednocześnie wytwarzać pozytywne efekty zewnętrzne w postaci korzyści środowiskowych i estetycznych. W tym przypadku wartość produkcji rynkowej tego gospodarstwa nie odzwierciedla nie zapłaconych kosztów zewnętrznych lub też nie zrekompensowanych korzyści zewnętrznych.

Zasadniczym źródłem zewnętrznych kosztów jest rolnictwo intensywne. W wielu krajach podejmuje się badania, których celem jest wyszacowanie negatywnych efektów tego rolnictwa. Na przykład z badań prowadzonych w Wielkiej Brytanii pod kierunkiem J. Pretty`ego [Pretty i in. 2000, s. 113-136] wynika, że epidemie żywnościowe pochodzenia bakteryjnego i wirusowego spowodowały roczne straty na poziomie prawie 170 mln funtów. Ponad 600 mln funtów stanowią koszty będące efektem gąbczastej encefalopatii (BSE). Kolejne 120 mln funtów przeznaczają się na oczyszczanie wody pitnej z pestycydów¹.

¹ Autorzy powoływanych badań podkreślają, że koszty zewnętrzne związane z pestycydami z dużym prawdopodobieństwem są zaniżone, nie znane są bowiem oddziaływania pestycydów na różne produkty i ich skutki przewlekłe, oddziaływania na zdrowie ludzi itp. Nie rozwinięty jest także system monitoringu, co utrudnia prowadzenie badań.

Znaczna część środków finansowych przeznaczonych na likwidację negatywnych skutków rolnictwa intensywnego pochodzi ze źródeł publicznych. Należy także podkreślić, iż ze źródeł tych jednocześnie wspiera się rozwój rolnictwa intensywnego. Bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych byłoby możliwe, gdyby działania państwa opierały się na stosowaniu klarownych instrumentów internalizowania kosztów zewnętrznych powstających w rolnictwie. Mogłyby one towarzyszyć subwencjom służącym wspieraniu rolnictwa zrównoważonego. Rolnictwo to może kreować korzyści zewnętrzne, w niewystarczającym stopniu zapewniane przez rynek.

Jak już podkreślono, oprócz efektów zewnętrznych, przejawem niesprawności mechanizmu rynkowego jest występowanie dóbr publicznych. Przez pojęcie to należy rozumieć dobra (niekiedy usługi), których konsumpcja przez jedną osobę nie wpływa na dostępność tych dóbr dla innych osób, co oznacza, że „nie trzeba o nie rywalizować oraz nie można być wykluczonym z dostępu do nich” [Kleer 2005, s. 24]. W przeciwieństwie do dóbr publicznych, konsumpcja dóbr prywatnych ma charakter wyłączny oraz jest związana z koniecznością konkurowania o nie. Rynek nie jest zainteresowany dostarczaniem dóbr publicznych, ponieważ konsumenci tych dóbr na ogół nie są skłonni do zapłaty za nie na takim poziomie, który zainteresowałby prywatnych producentów i dostawców. Niemniej jednak czasami dobra publiczne mogą być pozytywnym efektem zewnętrznym wspólnej produkcji. Przykładem może być wiejski krajobraz, w znacznej mierze kształtowany przez producentów rolnych. Nawet jednak i w tym przypadku istnieje możliwość dostarczania dóbr publicznych bez zwiększania poziomu produkcji dóbr prywatnych. Na przykład poprzez system płatności bezpośrednich państwo może utrzymać „uroki wiejskiego krajobrazu” bez zwiększania poziomu produkcji rolniczej i jednocześnie zniekształcania warunków handlu.

Różnice w istocie i naturze dóbr publicznych i prywatnych nie w pełni wyjaśniają rolę państwa. Raczej identyfikują granice, w ramach których interwencja może być uzasadniona i gwarantowana. Państwo, interweniując, ponosi koszty i to ich wysokość wyznacza granice interwencji. Koszty te nie mogą bowiem przekraczać potencjalnych korzyści. Należy podkreślić, że niejednoznaczne uzasadnianie interwencyjnej polityki może prowadzić do dodatkowych problemów. Polegają one przede wszystkim na znacznych trudnościach w mierzeniu efektów interwencji, co zmniejsza zakres odpowiedzialności państwa i jednocześnie ogranicza wprowadzanie pożądaných zmian.

4. Polityka wspierania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Rolnictwo należy niewątpliwie do tych sektorów gospodarki, które nie są w stanie samodzielnie przeciwdziałać negatywnym skutkom mechanizmu rynkowego. Oznacza to, że powinno stać się przedmiotem szczególnej aktywności państwa.

Do zadań, które w związku z tym państwo powinno realizować, zalicza się: ustawodawstwo antymonopolowe (w niektórych przypadkach dopuszczalne jest upaństwowienie), subwencjonowanie przedsiębiorstw o spadających kosztach przeciętnych, opodatkowanie i/lub subwencjonowanie producentów oraz konsumentów w stopniu odpowiadającym wycenie kosztu lub korzyści zewnętrznej oraz produkcję dóbr publicznych. Natomiast narzędziami wykorzystywanymi do realizacji tych zadań powinny być: regulacja prawna, opodatkowanie i wydatki publiczne [Przygodzka 2006, s. 47]².

Przykładem najbardziej zaawansowanej aktywności w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest polityka rolno Unii Europejskiej, która na skutek kolejnych reform przekształciła się z polityki strukturalnej w politykę wiejską. Początkowo polityka strukturalna obejmowała wspieranie inwestycji w rolnictwie i sektorze przetwórstwa rolnego. Jej celem była pomoc w zakresie integracji łańcucha żywnościowego, począwszy od produkcji, a skończywszy na wprowadzeniu produktu na rynek, oraz wspieranie poprawy konkurencyjności podmiotów wchodzących w skład tego łańcucha. Z czasem zaczęto zwracać również uwagę na kapitał ludzki, przede wszystkim w kontekście wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz kształcenia zawodowego.

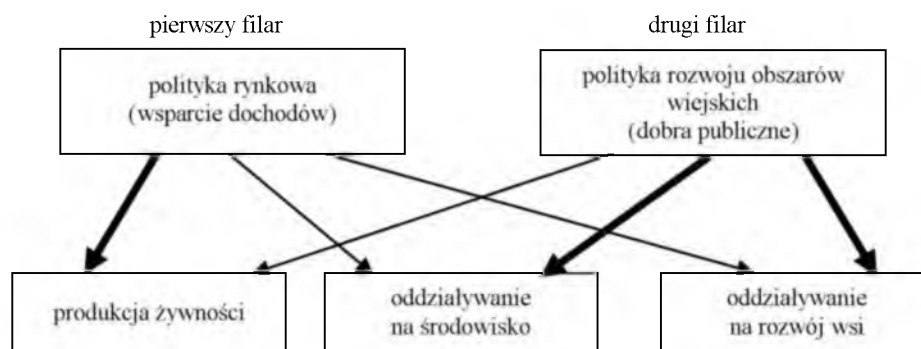
W latach siedemdziesiątych XX w. zaczęto uwzględniać zróżnicowanie terytorialne i po raz pierwszy określono obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, kwalifikujące się do objęcia specjalnymi środkami. Zasadniczym celem przyświecającym tym działaniom było powstrzymanie nadmiernego odpływu ludności z rolnictwa i ze wsi, co stanowiło zagrożenie dla zachowania witalności niektórych obszarów wiejskich oraz ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu. Z czasem środki dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania połączono z innymi rodzajami działań ukierunkowanych na pomoc w konkretnych regionach [*Polityka...* 2006].

Do połowy lat dziewięćdziesiątych Unia Europejska stworzyła wiele instrumentów, dzięki którym osiągnano m.in. takie cele, jak: restrukturyzacja rolnictwa, rozwój regionalny, ochrona środowiska. Dzięki pakietowi reform Agenda 2000 w jednym rozporządzeniu uregulowano zagadnienia związane z wykorzystywaniem tych instrumentów w rozwoju obszarów wiejskich [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999...]. W ten sposób powstał zestaw 22 działań, spośród których państwa członkowskie mogły wybierać takie środki, które w największym stopniu wpływały na rozwiązywanie problemów obszarów wiejskich tych państw. Spowodowało to decentralizację polityki, dając państwom członkowskim większe możliwości finansowania priorytetów krajowych i regionalnych.

Tak więc w koncepcji Agendy 2000 polityka rozwoju obszarów wiejskich stała się drugim filarem WPR, przy czym WPR coraz bardziej dążyła do uzyskania rów-

² Realizacja wymienionych zadań powinna się mieścić w granicach określonych dla aktywności państwa. Wszelkie wykroczenie poza te granice może skutkować powikłaniem relacji przedstawienia i substytucji w gospodarce, obniżając dobrobyt społeczny.

nowagi pomiędzy tymi dwoma filarami. Szczególną rolę w zakresie tej komplementarności odegrała reforma WPR z 2003 r., wprowadzająca zasadę rozłączenia, wzajemnego dostosowania i modulacji. Pierwszy filar skupia się zatem na wsparciu dochodów rolników, którzy dostosowują swoją produkcję do potrzeb rynku, drugi natomiast – na wsparciu rozwoju obszarów wiejskich (Rys. 1).



Rys. 1. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Źródło: [Polityka... 2006, s. 5].

Regulacje przyjęte w 2003 r. znacznie wzmocniły politykę rozwoju obszarów wiejskich dzięki wprowadzeniu środków mających promować jakość i dobrostan zwierząt oraz dostosowywać gospodarstwa do nowych wymogów i norm unijnych, a także zapewnieniu większych funduszy na rozwój obszarów wiejskich dzięki ograniczeniom płatności bezpośrednich (modulacja) dla większych gospodarstw rolnych.

W najbliższych latach unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie oparta na nowych regulacjach [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005]. Do zasadniczych celów tej polityki zaliczyć należy:

- poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Każdemu z wymienionych celów odpowiadać będzie oś tematyczna w programach rozwoju obszarów wiejskich. Uzupełnieniem trzech osi tematycznych będzie tzw. oś metodologiczna, poświęcona inicjatywie Leader.

Aby zapewnić ogólne zrównoważenie programu w odniesieniu do każdej osi, wymagana jest minimalna wielkość finansowania. Dla osi 1 wynosi ono 10%, dla osi 2 – 25%, dla osi 3 – 10% oraz dla osi Leader – 5%, przy czym dla nowych państw członkowskich – 2,5%. Dzięki temu możliwe będzie ukierunkowanie współfi-

nansowania rozwoju obszarów wiejskich przez UE na priorytety unijne ustalone wspólnie w ramach trzech osi polityki, z pozostawieniem swobody na szczeblach państw członkowskich i regionalnym. Wpłyne to niewątpliwie na uzyskanie równowagi między wymiarem sektorowym (restrukturyzacja rolnictwa) i terytorialnym (zarządzanie gruntami i społeczno-ekonomiczny rozwój obszarów wiejskich) [*Polityka...* 2006].

Do istotnych zmian w zakresie kształtowania polityki wobec obszarów wiejskich należy niewątpliwie powołanie niezależnego funduszu finansującego tę politykę. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 będzie nim Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Finansowe znaczenie rozwoju obszarów wiejskich w budżecie UE jest duże. Wkład UE w rozwój obszarów wiejskich na lata 2000-2006 wynosił ponad 60 mld euro. W budżecie na okres programowania 2007-2013 zaproponowano zwiększenie tych środków do ponad 70 mld euro. Należy do tego dodać kilka miliardów euro pochodzących z modulacji – transferu kwot z bezpośrednich dopłat rolnych do rozwoju obszarów wiejskich³.

5. Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest niekwestionowanym postulatem teorii i praktyki. Ze względu na specyfikę prowadzenia współczesnej produkcji rolnej (negatywne efekty zewnętrzne) wiadomo również, że rozwój ten nie będzie się dokonywał samoistnie. Troska o zachowanie czystego środowiska, uroków wiejskiego krajobrazu, a zatem dóbr publicznych, które mają szczególne znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń, niewątpliwie powinna wynikać z inicjatywy lokalnych społeczności. Jednocześnie troska ta powinna być wspierana przez państwo. Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich wskazuje, że państwo XXI w. przywiązuje coraz większą wagę do tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Wyrazem tego jest znacznie większy udział działań prośrodowiskowych i proekologicznych w strukturze wydatków budżetowych Unii Europejskiej.

Literatura

Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
Our Common Future, World Commission of Environment and Development, Oxford University Press, Oxford 1987.

³ Należy podkreślić, że z ogólnej kwoty 77,7 mld euro skierowanej na rozwój obszarów wiejskich ponad 13 mld przyznano Polsce (16,7%), sprawiając tym samym, że w najbliższych latach Polska stanie się największym beneficjentem finansowego wsparcia w tej dziedzinie.

- Paszkowski S., *Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD)*, „Więś i Rolnictwo” 2001 nr 1.
- Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, „Fact Sheet”, Komisja Europejska, 2006.
- Pretty J.N. i in., *An assessment of the total external costs of UK agriculture*, „Agricultural Systems”, 2000 Vol. 60.
- Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania mechanizmu i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, DzU Wspólnot Europejskich, L 160/80, z 26.06.1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), DzU Unii Europejskiej, L 277/1, z 21.10.2005.
- Van den Berg J.C.J.M., Nijkamp P., *Operationalizing sustainable development: dynamic ecological-economic model*, „Ecological Economics” 1991 Vol. 4.

STATE'S ROLE IN STIMULATING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Summary

The purpose of the article is to present the role of the state in supporting sustainable development of agriculture and rural areas. The state's activity in this field is forced by the occurrence of external effects generated by business activities conducted in rural areas (especially agriculture). An example of the most advanced policy of supporting balanced development of agriculture and rural areas is the policy (currently more rural than agricultural) of the European Union.