

AGNIESZKA BIERNAT-JARKA
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

DOI: 10.5604/00441600.1196370

DOBRA PUBLICZNE W ROLNICTWIE W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Celem artykułu było przedstawienie uzasadnienia finansowania europejskich dóbr publicznych z budżetu UE. Autorka scharakteryzowała rodzaje dóbr i odniosła się do aktualnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, podając przykłady dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo. Wspólna polityka rolna oferuje wiele środków wsparcia określonych rodzajów gospodarki rolnej, praktyk rolniczych, które przyczyniają się do generowania dóbr publicznych, zarówno o charakterze środowiskowym jak i społecznym. Oprócz różnorodności biologicznej i krajobrazu rolnictwo może pomagać w generowaniu takich dóbr publicznych, jak: wysoka jakość powietrza, gleby i wody, ochrona klimatu czy poprawa odporności gruntów na klęski żywiołowe. Rolnictwo odgrywa także dużą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i żywotności obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: europejskie dobra publiczne, budżet, Unia Europejska, Wieloletnia Perspektywa Finansowa, rolnictwo.

Wstęp

Finansowanie europejskich dóbr publicznych z budżetu Wspólnoty staje się niezwykle ważnym zagadnieniem w ostatnich latach. Jakże polityki, a w ich ramach jakie działania prowadzone w poszczególnych państwach członkowskich powinny być finansowane z budżetu UE, to temat, który powraca przy uchwalaniu każdej kolejnej perspektywy finansowej. Budżet Unii Europejskiej charakteryzuje się określoną specyfiką, realizowany jest bowiem w organizacji międzynarodowej. Aktualna perspektywa finansowa 2014-2020, przyjęta w czasie kryzysu gospodarczego, odzwierciedla możliwości finansowania ustalonych celów tej polityki. Dlatego też warto poświęcić uwagę temu zagadnieniu, także

z uwagi na rolnictwo, które, z jednej strony, podlega regulacji publicznej i finansowaniu z budżetu UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z drugiej zaś dostarcza wielu dóbr publicznych, ważnych z punktu widzenia całego społeczeństwa. W niniejszym artykule zaprezentowano definicje dóbr publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dóbr dostarczanych przez rolnictwo, a także możliwości ich finansowania z budżetu Unii Europejskiej. Należy także przy tym pamiętać o konieczności uzasadnienia podjętych działań, a także racjonalizacji wydatkowania środków publicznych.

Istota i podział dóbr publicznych

Teoria ekonomii zajmuje się przede wszystkim dobrami prywatnymi (Jakubowski, 2005). Jednak niezwykle ważne dla funkcjonowania państwa i życia obywateli jest prawidłowe kształtowanie i dostarczanie dóbr publicznych. Teoria wyboru publicznego, zaliczana do teorii nowej ekonomii instytucjonalnej, ujmując kwestię dostarczania dóbr wspólnych, poza tym odnosi się do problematyki związanej z głosowaniem, wyborem w warunkach demokracji, do teorii umowy społecznej i ładu konstytucyjnego, ekonomicznej teorii władzy, teorii grup interesu i koalicji dystrybucyjnych czy teorii pogoni za rentą (Wilkin, 2005). Teoria wyboru publicznego odnosi się także do działania instytucji w sferze polityki, co jest szczególnie istotne w kontekście finansowania europejskich dóbr publicznych z budżetu UE.

Pojęcie dóbr, a tym samym dóbr publicznych, nie jest nowym zjawiskiem. Adam Smith w swojej książce „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” stwierdził, iż państwo powinno podejmować działania w zakresie dostępności dóbr publicznych dla obywateli. Do dóbr publicznych dostarczanych przez państwo zaliczył: bezpieczeństwo, czyli ochronę społeczeństwa przed zagrożeniem zewnętrznym, przestrzeganie zasad sprawiedliwości społecznej, a także utrzymywanie prac instytucji publicznych, których nie są w stanie finansować poszczególni obywatele lub niewielkie grupy, gdyż dochód z nich nie zwróci poniesionych nakładów (Smith, 1954). Wg Uniwersalnego Słownika Ekonomicznego, dobra publiczne definiujemy jako przedmioty i usługi wytwarzane w wyniku pozarynkowych decyzji instytucji państwa bądź organów samorządu terytorialnego. Są one finansowane ze środków ogólnospołecznych i dostarczane danej zbiorowości bez ponoszenia dodatkowych opłat. Można wyodrębnić pewne charakterystyczne cechy dóbr publicznych. Po pierwsze, dobrami publicznymi są takie, których użytkowanie (czy spożywanie) przez jedną osobę nie ogranicza możliwości korzystania z nich przez innych ludzi (konsumpcja nierywalizacyjna) (Stiglitz, 2004; Samuelson i Nordhaus, 2012; Aocella, 2002; Altvater, 2007). Po drugie, występuje zasada niewyłączalności, czyli nie ma możliwości praktycznego odcięcia danej jednostki od spożycia dobra publicznego, a nie zezwolenie na korzystanie z nich byłoby niemożliwe albo wiązałoby się z ogromnymi kosztami (Olson, 2012; Wojtyna, 1990; Stiglitz, 2004).

Dobra publiczne są dostępne dla wszystkich, także dla tych, którzy nie zapłacili za nie (np. tzw. jeżdżący na gapę – *free riders* – którzy świadomie korzystają z tych dóbr, unikają zaś ponoszenia jakichkolwiek kosztów wynikających z ich użytkowania). Dobra publiczne można także traktować jako szczególny rodzaj efektów zewnętrznych, ponieważ producent tych dóbr dostarcza je nie tylko sobie, ale również innym podmiotom (Acocella, 2002). Dobra publiczne są kupowane lub wytwarzane przez duże grupy ludzi lub rządy, natomiast dobra prywatne są kupowane lub wytwarzane i wykorzystywane przez pojedyncze osoby albo członków małych dobrowolnie tworzonych grup (Kemerschen, Mc Kenzie i Nardinelli, 1991).

Podstawą rozróżnienia dóbr publicznych i prywatnych jest koncepcja niesprawności rynku. Oznacza ona, że konkurencja rynkowa nie prowadzi do wyników społecznie akceptowanych, zaś zewnętrzne koszty funkcjonowania mechanizmu rynkowego są tak duże i jednocześnie negatywne, iż nie ma społecznego przyzwolenia na ich finansowanie (Solarz, 2005). Dostarczanie dóbr publicznych jest podstawową funkcją organizacji (Olson, 2012). Państwo jest najważniejszą ze wszystkich organizacji, a więc to na nim spoczywa obowiązek dostarczania dóbr publicznych swoim obywatelom. Bez ingerencji państwa, polegającej na produkowaniu i dostarczaniu tych dóbr, może dojść do sytuacji, gdzie mimo dużego popytu na dane dobro, produkcja nie miałaby miejsca (Wojtyła, 1990; Stiglitz, 2004). Uznanie dóbr publicznych za ważne z punktu widzenia ogółu społeczeństwa uzasadnia podejmowanie działań interwencyjnych przez państwo i w tym przypadku możemy mówić o dobrach krajowych. Buchanan twierdził, iż coraz większa część zasobów wykorzystywana jest w wyniku decyzji kolektywnych, podejmowanych przez mechanizm polityczny. Jednak proces politycznego podejmowania decyzji jest bardziej złożony i skomplikowany niż podejmowanie decyzji niepolitycznych implikowanych przez bodźce rynkowe (Buchanan, 1997). Zadaniem państwa fiskalnego jest dostarczenie pewnych dóbr i usług, które ze względu na naturę nie mogą być dostarczane przez rynek. Wymaga to zaangażowania publicznych pieniędzy, ale oczywiście nie oznacza, że praktyczna produkcja ma znajdować się w gestii rządu. Przecież mamy wielu wykonawców prywatnych realizujących inwestycje publiczne. W takiej sytuacji należy jednak pamiętać o potrzebie nadzoru ze strony instytucji państwowych. Dotyczy to zarówno regulacji cen monopolistów, którzy funkcjonują jako przedsiębiorstwa prywatne, jak i produkcji niebezpiecznej dla otoczenia (Musgrave, 2005). Jak wskazuje Musgrave (2005), oba rodzaje dóbr, prywatne i publiczne, powinny być dostępne aż do zrównoważenia preferencji konsumentów i kosztu dostarczania tych dóbr. Ponieważ zasady dostępności dóbr publicznych zależą od wkładu obywateli, dlatego w budżecie zarówno strona dochodowa, jak i wydatkowa, powinny być przedmiotem wspólnych decyzji. Najlepszym rozwiązaniem są kolejne rundy głosowań nad programami, do momentu uzyskania „przybliżo-

nej jednomyślności”. Trzeba jednak pamiętać o możliwościach tworzenia grup interesu, zмовach polityków, które mogą doprowadzić do podjęcia decyzji niezgodnych z oczekiwaniami społecznymi. Poza dobrami krajowymi i lokalnymi dostarczonymi przez państwa narodowe i gminy należy wspomnieć także o dobrach europejskich i globalnych (Kaul, 2001; Altvater, 2007). Globalne dobra publiczne są wynikiem pracy organizacji i instytucji o charakterze międzynarodowym i przynoszą wielostronne korzyści (Altvater, 2007). Uczestnictwo w tworzeniu dóbr globalnych, wg Kleera (2008), wprowadzie jest dobrowolne, lecz jednostki uczestniczące w tym procesie są podmiotami o różnej sile ekonomicznej i politycznej, a także o zróżnicowanych uwarunkowaniach kulturowych. Globalne dobra publiczne powinny być uzewnętrznieniem dóbr krajowych, a więc pełnić podobne funkcje. Można jednak mówić o konkurencyjności globalnych dóbr publicznych w stosunku do krajowych. O ile krajowe dobra publiczne są regulowane systemem ekonomiczno-politycznym danego państwa, to przeniesienie tych rozwiązań na poziom globalnych dóbr publicznych jest niemożliwe. Tworzenie i określanie globalnych dóbr publicznych zawsze wiąże się z kompromisami, które, z jednej strony, polegają na wynikach porozumień międzynarodowych, z drugiej zaś są naruszeniem suwerenności państw uczestniczących w tym procesie (Kleer, 2008). Trzeba pamiętać, iż krajowe dobra publiczne tworzą pewną całość wynikającą z dotychczasowych doświadczeń państwa i systemu społeczno-ekonomicznego, podczas gdy globalne dobra publiczne łączą się z potrzebą rozwiązania w danym czasie określonych problemów gospodarczych czy społecznych o zasięgu ponadnarodowym. Są one najczęściej działaniem częściowym i mało spójnym, także ze względu na ograniczone możliwości ich finansowania. Wg Kleera (2005), funkcją globalnych dóbr publicznych jest łagodzenie sprzeczności między krajem a rynkiem światowym. Dobra publiczne są działaniami społecznymi, gdyż decyzje polityczne wpływają na to, jakie dobra są ogólnie dostępne i na którym poziomie (globalnym, międzynarodowym, państwowym czy lokalnym) (Bryła, 2013).

Europejskie dobra publiczne dostarczane obywatelom UE finansowane są z jej budżetu i spełniają cechy krajowych dóbr publicznych. Są one efektem prowadzonej polityki UE, uwzględniającej interesy poszczególnych państw członkowskich. Obecnie wiele dóbr publicznych dostarczanych na poziomie UE było efektem prowadzonej polityki krajowej. Najlepszym przykładem jest wspólna polityka rolna, w przypadku której nastąpiło przesunięcie uprawnień kompetencyjnych ze szczebla krajowego na szczebel unijny. Kształtowanie polityki rolnej jako polityki wspólnotowej oznacza także przesunięcie ciężaru jej finansowania na poziom unijny. Z założenia europejskie dobra publiczne, będące efektem prowadzonej polityki UE, dostarczane są obywatelom państw członkowskich, chociaż nasilające się procesy globalizacji powodują, iż w obecnej sytuacji z dóbr tych mogą korzystać także obywatele innych państw, np. migranci.

Uzasadnienie finansowania dóbr publicznych z budżetu UE

Budżet Unii Europejskiej zasadniczo różni się od budżetów krajowych. Inny jest system finansowania, inny też wydawania pieniędzy. Z założenia ma być budżetem ogólnoeuropejskim, a wydawane środki finansowe wnoszą wartość dodaną. Mimo tego że aspekt stworzenia zasobów własnych przewidują traktaty europejskie, mimo ciągłego poszerzania Wspólnoty, brak jest prawdziwych zasobów własnych. W dalszym ciągu budżet europejski opiera się na składkach płaconych z budżetów krajów członkowskich. Państwa członkowskie chętnie podejmują działania w realizowaniu programów Unii Europejskiej, ale niestety są mniej chętne do przekazywania środków na te cele. W dalszym ciągu w wieloletniej perspektywie finansowej budżet Unii na lata 2014-2020 wynosi 1% Produktu Narodowego Brutto krajów członkowskich i stanowi około 2% ich wydatków publicznych.

Funkcje finansów publicznych można podzielić na trzy podstawowe: alokacyjne, redystrybucyjne i stabilizacyjne. Istotą funkcji alokacyjnej jest dostarczanie towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym i całemu społeczeństwu bez udziału mechanizmu rynkowego. Trudno na zasadach rynkowych organizować bezpieczeństwo publiczne czy administracje państwową (Owsiak, 2002).

Dobra dostarczane w ramach działań budżetu UE mogą być traktowane jako europejskie dobra publiczne realizujące funkcję redystrybucyjną budżetu, czego przykładem mogą być wybrane efekty wdrażania wspólnej polityki rolnej, na którą w aktualnej perspektywie finansowej zaplanowano 373,179 mld euro, a więc 38,9% całości budżetu przeznaczanego na zobowiązania.

W dzisiejszych czasach finansowanie dóbr publicznych na poziomie UE związane jest z jej polityką. Priorytety polityki UE zostały określone w strategii Europa 2020, gdzie główną uwagę zwrócono na zwiększenie zatrudnienia, poprawę poziomu kształcenia, poprawę warunków dla badań naukowych i innowacyjności, zmniejszenie ubóstwa oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Cele te określone w strategii Europa 2020 przekładają się na konkretne działania finansowane z budżetu unijnego i budżetów krajowych, których realizację UE przewidziała do roku 2020 (Europa 2020..., 2010).

Warto jednak zadać pytanie, co jest powodem podejmowania działań na poziomie Unii Europejskiej, jak można uzasadnić finansowanie dóbr publicznych? Według A. Lamassoure, ważnym elementem określającym znaczenie budżetu UE w finansowaniu celów ogólnounijnych jest tzw. europejska wartość dodana, rozumiana także jako dywidenda od Europy. Budżet UE powinien być wykorzystywany do finansowania w UE dóbr publicznych, których państwa członkowskie i regiony nie są w stanie sfinansować same bądź finansowanie których z budżetu UE może zapewnić lepsze efekty. Budżet może generować wartość dodaną poprzez budowanie struktur partnerskich, zachęcanie do polityki innowacyjności i partnerstw transgranicznych, jakie w przypadku braku środków z UE nie byłyby

brane pod uwagę. Jednak z drugiej strony trzeba pamiętać, iż nadmierne rozdrobnienie i zbyt duża liczba programów wspierających finansowane działania wpływają negatywnie na wartość dodaną i mogą przyczynić się do postrzegania UE jako instytucji marnotrawiącej środki i nie osiągnącej założonych wskaźników.

Dla określenia europejskiego dobra publicznego stosowane są dwa kryteria: techniczne i polityczne. Podejście techniczne odróżnia unijne od krajowych dóbr publicznych za pomocą kryteriów efektywności (działanie finansowane na poziomie UE daje możliwość uniknięcia fragmentaryzacji działań i wykorzystanie potencjału Europy bez granic), wydajności (lepszy efekt, lepsze wykorzystanie zasobów) i synergii (działanie UE konieczne do stymulowania i podnoszenia standardów europejskich) (Komunikat Komisji..., 2004). Zgodnie z zasadą synergii, wsparcie UE stosowane jest jedynie w celu uzupełniania i stymulowania działań podejmowanych na poziomie krajów członkowskich. Pomoc ta charakteryzuje się większą skutecznością i efektywnością niż działania prowadzone na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Także wg Oatesa (1999), płatności z unijnego budżetu są uzasadnione z powodu zapewnienia odpowiedniego szczebla decyzyjnego dla wydatków publicznych, a także pomocy państwom lub regionom, które ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nie są w stanie zgromadzić wystarczających środków finansowych na działania często przekraczające obszar danego państwa. Przykładem takich działań jest budowa wydajnych sieci transportowych.

Kolejnym aspektem jest wydajność podejmowanych działań i efekt końcowy. W określonych sytuacjach wydatek jednego euro na szczeblu unijnym pozwala osiągnąć więcej niż jednego euro na szczeblu krajowym – dotyczy to np. wykorzystania środków pieniężnych stymulujących inicjatywy w zakresie rozwoju nowych technologii. Kolejnym przykładem jest działanie w sytuacjach kryzysowych, gdzie konieczne jest szybkie reagowanie i pomoc ofiarom, aby opanować bezpośrednie skutki kryzysu.

Swoistym podsumowaniem zasadności wydatków unijnych na wspólne działania realizowane na poziomie UE są wymienione poniżej czynniki wskazane przez Begga (2006), a mianowicie:

- zmniejszenie kosztów wytworzenia dóbr i usług publicznych (oszczędności są możliwe poprzez obniżenie kosztu jednostkowego dzięki koncentracji wytwarzania dóbr publicznych lub uniknięcie ich dublowania);
- ograniczona zdolność fiskalna państw członkowskich (kiedy rząd musi ograniczać wydatki, najczęściej odkłada realizację inwestycji publicznych);
- efekt dźwigni uzyskany dzięki inwestycjom prywatnym (skuteczna polityka w obszarze sektora publicznego często prowadzi do uzupełniającego napływu inwestycji prywatnych);
- finansowanie działań o dużym potencjale innowacyjnymi, wręcz eksperymentalnym, zachęcające państwa do wprowadzania nowych rozwiązań, np. w zakresie zrównoważonego rozwoju czy wykorzystania energii odnawialnej.

Collignon (2008) definiując europejskie dobra publiczne stwierdził, że muszą być one dostępne dla wszystkich mieszkańców Unii Europejskiej, niedostępne zaś dla pozostałych spoza Unii, z czym w obecnym czasie nie do końca można się zgodzić. Nasilające się procesy migracyjne powodują, iż niejednokrotnie nie można wykluczyć osób pochodzących z innych krajów z korzystania z europejskich dóbr publicznych. Zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ochrona klimatu czy wykorzystanie odnawialnych źródeł energii przekładające się na bardziej czyste środowisko to nic innego jak dostarczanie niezwykle ważnych i potrzebnych społeczeństwu dóbr. Dlatego też rzeczą oczywistą staje się tworzenie polityki europejskiej na poziomie Unii wspólnie przez wszystkich zainteresowanych lub ich politycznych przedstawicieli.

Dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo

Finansowanie wspólnej polityki rolnej w ramach budżetu UE to efekt wyboru dokonywanego przez społeczeństwa, reprezentantem których są instytucje polityczne podejmujące decyzje odnośnie oczekiwanego dostarczenia dóbr publicznych. Rolnictwo jest tym działem gospodarki, w którym – zdaniem wielu autorów (Wilkin, 2010; Czyżewski, 2015) – część kosztów WPR należy wiązać z dostarczaniem dóbr publicznych przez rolnictwo.

Wg Wiklina, można wymienić następujące dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo (Wilkin, 2010):

- Dobra środowiskowe, do których można zaliczyć: bioróżnorodność, pejzaż rolniczy, konserwację gleb, właściwe stosunki wodne.
- Dobra ekonomiczne: bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne.
- Dobra społeczno-kulturowe: żywotność ekonomiczna i społeczna wsi, wzbogacanie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej.

Jakie programy są źródłem finansowania dóbr publicznych? Wspólna Polityka Rolna to dwa filary: pierwszy, z którego finansowane są przede wszystkim płatności bezpośrednie, i drugi, w ramach którego finansowane są działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dla Polski wielkość środków w latach 2014-2020 przeznaczonych na płatności bezpośrednie to 23,49 mld euro z 32,09 mld euro przeznaczonych łącznie na działania realizowane w ramach WPR. Wypłacanie płatności bezpośrednich beneficjentom powiązane jest z przestrzeganiem przez nich wymogów wynikających z realizowanej polityki. Chodzi tutaj, między innymi, o płatność za zazielenienie, uzależnioną od spełnienia wymagań w zakresie dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków rolnych, a także przeznaczenia części powierzchni na cele ekologiczne. Na płatność tę zostało przeznaczonych 30% łącznych środków zaplanowanych na płatności bezpośrednie. Istotne są tu obowiązujące normy i wymogi wzajemnej zgodności, które np. dają możliwość (System..., 2015):

- zastosowania bioróżnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt i roślin na obszarach Natura 2000;
- kształtowania krajobrazu w ramach zachowania pomników przyrody, oczek wodnych o pow. nie mniejszej niż 100 m², zakazu niszczenia rowów do 2 m szerokości;
- utrzymania właściwych warunków wodnych poprzez stosowanie nawozów w określonych odległościach od cieków i zbiorników wodnych, ochronę wód podziemnych przed zanieczyszczeniem niebezpiecznymi substancjami czy przestrzeganie procedur wydawania pozwoleń dotyczących nawadniania gruntów;
- utrzymania w odpowiednim stanie gleb, dzięki np. prowadzeniu uprawy na gruntach ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20 stopni, zakazie wypalania gruntów rolnych czy zapewnieniu minimalnej okrywy ochronnej gleb na powierzchni co najmniej 30% gruntów ornych położonych na obszarach zagrożonych erozją wodą.

Działaniami mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności są: przestrzeganie norm w zakresie produkcji żywności i pasz, zakaz stosowania związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i betaagonistycznym, a także zapobieganie i zwalczanie określonych chorób zwierzęcych mających wpływ na zdrowie konsumentów.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich to drugi, obok płatności bezpośrednich, instrument zachęt i wspomagania działań w zakresie zarządzania lub inwestycji przyczyniających się do tworzenia dóbr publicznych (Program..., 2014). Najważniejszymi działaniami zalecanymi jako środki dostarczania środowiskowych dóbr publicznych są: odtwarzanie i ochrona, a także wzbogacanie różnorodności biologicznej (w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi) oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, poprawa gospodarki wodnej (w tym nawożenia i stosowania pestycydów) czy zapobieganie erozji gleby. Konieczne jest także utrzymanie rolniczego użytkowania gruntów na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Ekstensywne użytkowanie gruntów na tych obszarach przyczynia się do zachowania walorów krajobrazowych i sprzyja różnorodności biologicznej obszarów wiejskich. Istotnym działaniem przyczyniającym się do tworzenia elementów krajobrazu rolniczego jest budowa korytarzy i enklaw ekologicznych (np. poprzez racjonalne zalesianie marginalnych gleb czy zachowanie gruntów nieużytkowanych rolniczo stanowiących miejsca dzikiej przyrody). Pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze ma także prowadzenie zrównoważonych metod gospodarowania, które ograniczają stratę zawartości substancji organicznej w glebie i przeciwdziałają wymywaniu składników mineralnych i ich przedostawaniu się do wód gruntowych.

Jednym z celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jest zapewnienie ekonomicznych dóbr publicznych. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego możliwe jest poprzez modernizację i przekształcenia strukturalne rolnictwa.

Poprawie konkurencyjności producentów rolnych służy lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym oraz promocja produktów rolnych. Cele te można osiągnąć poprzez dalsze wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolnych, w tym rozwiązań innowacyjnych. Rozwiązania innowacyjne ułatwiają dostosowywanie działalności rolniczej do potrzeb środowiska naturalnego.

Kolejną grupą dóbr są dobra społeczno-kulturowe. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wspierane są działania związane z poprawą stanu dziedzictwa kulturowego, a także budową bądź odbudową obiektów pełniących ważne funkcje kulturalne.

Podsumowanie

Europejskie dobra publiczne są niezwykle ważnym, a jednocześnie trudnym zagadnieniem, często analizowanym w teorii ekonomii. Zwłaszcza finansowanie europejskich dóbr publicznych w rolnictwie nabiera szczególnego znaczenia. Z jednej strony, trzeba pamiętać o potrzebie finansowania dóbr na poziomie UE, co jest efektem prowadzenia wspólnej polityki rolnej, z drugiej zaś o przestrzeganiu zasad związanych z racjonalnością wydatkowania środków publicznych. Należy więc opracować jasną strategię działań i wyjaśnić, dlaczego określone dobra publiczne w rolnictwie powinny być finansowane z budżetu UE. Czy budżet UE jest właściwym i jedynym źródłem finansowania tych dóbr? Jeśli chodzi o europejskie dobra publiczne, to zapewne tak. Jedynie finansowanie na poziomie UE ze wspólnego budżetu gwarantuje realizację celów polityki rolnej we wszystkich państwach członkowskich, co oczywiście nie wyklucza współdziałania państwa członkowskiego w finansowaniu określonych dóbr. Trzeba jednak mieć na uwadze przede wszystkim rezultaty podjętych działań, a nie tylko konieczność wykorzystania istniejących środków, bowiem środki z budżetu UE powinny być wydatkowane właściwie, zapewniając europejską wartość dodaną. Ważną grupą dóbr są dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo. Mają one wymiar czysto środowiskowy, przyczyniają się również do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego oraz energetycznego, kształtują także tożsamość narodową i wzbogacają kulturę narodową.

Bibliografia:

- Acocella, N. (2002). *Zasady polityki gospodarczej*. Warszawa: PWN.
- Altwater, E. Public goods for human security, <http://revistas.ucm.es/index.php/PAPE/article/viewFile/PAPE0707220001A/25673>, Papeles del Ester, 14 (2007); (10.04.2015).
- Begg, I. (2006). Finansowanie Unii Europejskiej, *Nowa Europa* 1(3).
- Belg, I., Sapir, A., Eriksson, J., The Purse of the European Union, SIEPS, 2008 Setting Priorities for the Future Contributions by Iain Begg, André Sapir and Jonas Eriksson Pobrane z: <http://www.sieps.se/sites/default/files/83-20081op.pdf> (15.05.2015);
- Bryła, J. (2013). Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych. *Przegląd Strategiczny*, nr 1.
- Buchanan, J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa: PWN.
- Collignon, S. (2008). *The Governance of European Public Goods*. Pobrane z: <http://www.stefan-collignon.de/PDF/European%20Public%20Goods,%20finalCollignon.pdf> (10.04.2015).
- Czyżewski, A. (2015). Teriopoławncze przesłanki rozwoju rolnictwa rodzinnego. W: *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*. Warszawa: MRiRW, FAPA.
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji, Bruksela 3.03.2010.
- Głównyzyk, J., (2000). *Uniwersalny Słownik Ekonomiczny*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Jakubowski, M. (2005). Dobra publiczne i dobra wspólne. W: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaul, I. (2001). Global Public Goods: What Role for Civil Society? *Nonprofit and Voluntary sector Quarterly*, vol. 30, no. 3.
- Kemerschen, D.R., McKenzie, R.B., Nardinelli, C. (1993). *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ.
- Kleer, J. (2005). *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*. Warszawa: Instytut Gospodarki Światowej.
- Kleer, J. (2008). Sektor publiczny w warunkach współczesnych. *Optimum Studia Ekonomiczne*, nr 4.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Perspektywy finansowe na lata 2007-2013. Bruksela, 14.07.2004, KOM(2004) 487 wersja ostateczna, 2004.
- Lamassoure, A. (6 maja 2010). W sprawie finansowania agendy 2020 pomimo kryzysu budżetowego, DT/815212, Parlament Europejski.
- Musgrave, R.A. (2005). Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia. W: J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny, Dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Oaetes, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, nr 37.
- Olson, M. (2012). *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar Spółka z o.o.
- Owsiak, S. (2002). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). Warszawa, 12 grudnia 2014.

- Samuelson, P.S., Nordhaus, W.D. (1996). *Ekonomia*, t. 2, Warszawa: PWN.
- Smith, A. (1954). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. t. II, Warszawa: PWN.
- Solarz, J.K. (2005). Dobra publiczne w usługach finansowych, *Ekonomista*, nr 13, Wyd. UW, Warszawa.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWN.
- System płatności bezpośrednich w latach 2015-2020*. MRiRW, Warszawa maj 2015.
- Wilkin, J. (red.). (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin, J. (red.). (2010). *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: IRWiR.
- Wojtyna, A. (1990). *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka, Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.

AGNIESZKA BIERNAT-JARKA
University of Live Sciences
Warsaw

GOODS PROVISION THROUGH AGRICULTURE IN THE NEW FINANCIAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The paper aims to explain funding European public goods from the EU budget. The Author characterises categories of goods and refers to the EU current financial perspective. Common Agricultural Policy (CAP), offers a range of measures to support the types of farming systems, management practices needed for the provision of public goods, both environmental and social. In addition to biodiversity and landscape, agriculture can also help to provide other environmental public goods, such as high quality air, soil and water and a stable climate as well as improving the resilience of the land to natural disasters. Agriculture also plays an essential role in delivering other public goods, including food security and rural vitality.

Key words: European public goods, budget, the European Union, Europe 2020, Multiannual Financial Framework, agriculture.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 04.03.2016.