

rozprawy i studia

JERZY WILKIN¹

WIELOFUNKCYJNOŚĆ ROLNICTWA – KONCEPTUALIZACJA I OPERACJONALIZACJA ZJAWISKA

Abstrakt. Artykuł dotyczy jednego z najważniejszych obecnie zagadnień związanych z rolnictwem i polityką rolną, a mianowicie kwestią wielofunkcyjności rolnictwa i powiązaniem tego zjawiska z polityką rolną, zwłaszcza na szczeblu unijnym. W artykule została podjęta próba identyfikacji funkcji rolnictwa w odniesieniu do produkcji rynkowej, produkcji nierynkowej, oddziaływania na sferę przyrodniczą, społeczną i kulturową. Zjawisko wielofunkcyjności rolnictwa zostało powiązane z koncepcją zrównoważonego rozwoju, zagadnieniem wyceny nierynkowych funkcji rolnictwa, bezpieczeństwem żywnościowym i legitymizacją publicznego wsparcia dla rolnictwa w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: wielofunkcyjność rolnictwa, wspólna polityka rolna, europejski model rolnictwa, ekonomika rolnictwa

TRADYCYJNE I WSPÓŁCZESNE FORMY WIELOFUNKCYJNOŚCI ROLNICTWA

Pojęcie wielofunkcyjności rolnictwa pojawia się w dyskusjach i analizach dotyczących współczesnego rolnictwa w kilku kontekstach². Po pierwsze, w rozważaniach nad rolą rolnictwa w funkcjonowaniu państw wysoko rozwiniętych, gdzie zakłada się, iż znaczenie tego działu, w statystycznym ujęciu ograniczonego jedynie do 1–4% produktu krajowego brutto (PKB), jest nadal duże, chociaż trudne do precyzyjnego, liczbowego ujęcia. Przynajmniej intuicyjnie zakłada się, że znaczenie rolnictwa dla gospodarki społeczeństwa czy stanu przyrody jest dużo większe, niż wynikałoby to z obrazu stworzonego za pomocą podstawowo-

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: wilkin@wne.uw.edu.pl).

² W artykule tym autor nie zajmuje się zjawiskiem wielofunkcyjności obszarów wiejskich, a jedynie wielofunkcyjnością rolnictwa, chociaż dostrzega i docenia zależność tych dwóch zjawisk. Omawia ją w innej publikacji (Wilkin 2008b).

wych wskaźników statystycznych. Po drugie, wielofunkcyjne rolnictwo przeciwstawiane jest rolnictwu wyspecjalizowanemu, intensywnemu, komercyjnemu i zagrażającemu zarówno środowisku przyrodniczemu, jak i kulturowemu. Po trzecie, wspieranie rolnictwa przez wydatki publiczne i protekcjonizm handlowy wymaga legitymizacji odwołującej się do wartości i pozytywnych efektów zewnętrznych działalności rolniczej. We wszystkich wyżej wymienionych sferach dyskusji bardzo pomocne byłoby dokonanie identyfikacji rynkowych i pozarynkowych funkcji rolnictwa, pokazanie powiązań między nimi oraz podjęcie próby zmierzenia zakresu owych funkcji. Takie działania są podejmowane w naukach społecznych i przyrodniczych co najmniej od kilkunastu lat.

Tradycyjne rolnictwo, jakie dominowało w Europie i w innych rejonach świata przez wieki, było niezwykle wielofunkcyjne, ale dawna wielofunkcyjność była inna niż ta, której oczekuje się od współczesnego rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych. Cechy tradycyjnej wielofunkcyjności były następujące:

- sfera działalności gospodarczej (wytwarzanie produktów rolnych) i funkcjonowania gospodarstwa domowego były ze sobą ściśle powiązane, co tworzyło jedność gospodarstwa rolnego i rodziny chłopskiej,
- struktura produkcji gospodarstwa rolnego była determinowana głównie potrzebami rodziny chłopskiej, a nie bodźcami rynkowymi; potrzeby te obejmowały: wyżywienie, odzież, budowę domu i zabudowań gospodarczych, a często także podstawowe narzędzia i urządzenia służące zarówno konsumpcji, jak i produkcji.

Działalność rolnicza była więc podstawą i osią funkcjonowania zarówno gospodarstwa, jak i rodziny chłopskiej. Potrzeby gospodarstwa dyktowały rytm życia rodziny, ale też potrzeby rodziny skłaniały, w pewnych okolicznościach, do zmian w gospodarstwie. Produkcja rolna opierała się w tego typu gospodarstwach głównie na zasobach wewnętrznych (w ramach gospodarstwa i rodziny chłopskiej): pracy, ziemi, środków obrotowych (np. ziarna siewnego czy nawozu), a także wielu narzędzi wytwarzanych przez rolnika. Większość środków konsumpcji pochodziła również z gospodarstwa, przetworzona w większym lub mniejszym stopniu przez członków rodziny chłopskiej. Zaspokajanie potrzeb rodziny i gospodarstwa przez produkty i usługi wytwarzane w ramach gospodarstwa wynikało też z niewielkich kontaktów z rynkiem i bardzo ograniczonej roli pieniądza, który był dla przeciętnego gospodarstwa trudno dostępny. W. Thomas i F. Znaniecki, pisząc na początku XX wieku swe fundamentalne dzieło o chłopach polskich, które ukazało się w Stanach Zjednoczonych w latach 1916–1920, stwierdzają: „Wszystkie elementarne potrzeby z zakresu żywienia, dachu nad głową, ubrania, opału w sposób tradycyjny były zaspokajane za pomocą naturalnych produktów ziemi. Zawsze istniała i nadal istnieje głęboko zakorzeniona niechęć do wydawania na ten cel pieniędzy” [Thomas i Znaniecki 1976, t. 1, s. 151].

Sposoby uprawy ziemi typowe dla gospodarki chłopskiej prowadziły do utrzymywania naturalnych składników gleby, a nawet ich wzbogacania. Było to więc rolnictwo na ogół sprzyjające utrzymywaniu środowiska przyrodniczego w dobrej kondycji, chociaż zdarzały się przypadki nadmiernego ograniczania

powierzchni leśnych, przekształcanych na użytki rolne. Te ostatnie były jednak na ogół wynikiem ekspansji dużych, towarowych gospodarstw.

Działalność rolnicza i wiejski styl życia były przez wieki źródłem kultury narodowej, niekiedy dominującym. Wiejskie korzenie kultury są nadal bardzo mocne w Polsce, ale też znaczące w większości innych krajów, w tym wysoko rozwiniętych. Należy też pamiętać, że do niedawna (w Polsce przynajmniej do II wojny światowej) gospodarcze, społeczne i kulturalne życie wsi było zdominowane przez działalność rolniczą, a na wsi mieszkała większość ludności kraju.

Reasumując, tradycyjne rolnictwo było niezwykle wielofunkcyjne i silnie oddziałujące zarówno na funkcjonowanie wsi, jak i całej gospodarki i społeczeństwa.

Ograniczanie tej wielofunkcyjności było efektem zjawisk typowych dla rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza komercjalizacji produkcji, pogłębiającego się podziału pracy i specjalizacji. Do niedawna kwestia wielofunkcyjności rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych nie była szerzej poruszana. Większe znaczenie miały procesy dostosowywania się rolnictwa do konkurencyjnej gospodarki rynkowej, poprawa efektywności tego działu gospodarki i zapewnienie rolnikom godziwego poziomu dochodów. Kłopoty rolnictwa w tych dziedzinach były źródłami tzw. kwestii rolnej (kwestii agrarnej), którą zajmowali się ekonomiści, politolodzy i socjologowie.

WIELOFUNKCYJNOŚĆ ROLNICTWA W UJĘCIU TEORII EKONOMII

Dominującą cechą rozwoju gospodarczego jest pogłębiający się podział pracy i związana z nią specjalizacja. Te procesy są z kolei warunkiem wzrostu wydajności pracy. Rolnictwo również podlega tym zjawiskom. Dzięki specjalizacji dokonującej się na różnych poziomach – wewnątrz gospodarstwa, między typami gospodarstw, między regionami i krajami, wydajność pracy w rolnictwie w niektórych okresach i krajach rosła nawet szybciej niż średnio w gospodarce. Ten wzrost osiągnąć był zarówno metodami intensywnymi, jak i ekstensywnymi, w zależności od dostępności różnych czynników produkcji. Z wielofunkcyjnego, mało wyspecjalizowanego chłopca rolnik stał się w wielu przypadkach monofunkcyjnym, bardzo wyspecjalizowanym producentem pszenicy, wołowiny, mleka, drobiu, oliwek, jabłek itp. Dokonywało się to pod presją i za pomocą mechanizmu rynkowego, działającego, dzięki liberalizacji handlu, coraz swobodniej w skali globalnej. Dominującym kryterium oceny ekonomicznej rolnika i rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej, stała się produktywność i konkurencyjność.

W rolnictwie zaznaczyły się jednak specyficzne ograniczenia wzrostu wydajności pracy (i ogólnie produktywności czynników produkcji), których nie odczuwało się w większości innych działów gospodarki – chodzi tu o niemobilność czynnika ziemi, podstawowego w rolnictwie czynnika produkcji, a także o silne współzależności między działalnością rolniczą a środowiskiem przyrodniczym.

Ta niemobilność ma zarówno dobre, jak i złe strony. Niemobilność ziemi, jako czynnika produkcji, sprawia, że nie może on być wynagradzany tak wysoko, jak mógłby być w najbardziej produktywnych miejscach (wyobraźmy sobie polską ziemię rolniczą w Holandii czy Japonii). Niemobilność ziemi wiąże też drugi czynnik produkcji, jakim jest siła robocza, czego skrajnym przypadkiem jest znane z historii zjawisko „chłopa przywiązanego do ziemi”. Z punktu widzenia właściciela ziemi (na ogół jest nim rolnik) jest to niekorzystna okoliczność, bowiem posiadany przez niego czynnik produkcji nie jest wynagradzany tak jak czynnik bardziej mobilny. Dobrą stroną niemobilności ziemi jest natomiast pewien zakres bezpieczeństwa związanego z tym czynnikiem – na przykład nie można go ukraść czy wyeksportować, oraz, możliwość ukształtowania dość trwałych powiązań tego czynnika z otoczeniem przyrodniczym i społecznym.

W nowej ekonomii instytucjonalnej ważne znaczenie ma kategoria specyfiki zasobów (asset specificity). Ta specyfika może dotyczyć miejsca, gdzie się znajdują (mogą być tylko tu, a nie gdzie indziej), cech fizycznych zasobów (co sprawia, że mogą być użyte tylko do ograniczonej liczby zastosowań), kapitału ludzkiego (szczególnych umiejętności, które są zbędne w innych zastosowaniach) oraz tzw. zasobów dedykowanych (np. przygotowanych tylko dla określonego klienta, a bezużytecznych dla innych) [Furubotn i Richter 2000, s. 129].

Kategoria zasobów specyficznych przeciwstawiana jest zasobom uniwersalnym, które mogą być wykorzystywane w dowolnych dziedzinach produkcji, a charakteryzuje je pełna elastyczność i mobilność. Założenie, że zasoby produkcyjne mają charakter uniwersalny, leżało u podstaw ekonomii neoklasycznej. Uniwersalność zasobów pozwala na ich efektywną rynkową alokację, bowiem przepływają one tam, gdzie produktywność ich jest największa i są najwyżej wynagradzane.

Charakter zasobów – uniwersalny czy specyficzny, wpływa na wybór instytucjonalnych ram gospodarowania, w tym: relacji kontraktowych, stosunków własności i form organizacyjnych. Gospodarowanie w rolnictwie dokonuje się przy użyciu wielu specyficznych zasobów. Dotyczy to przede wszystkim ziemi, ale w znacznym zakresie także kapitału ludzkiego i wielu narzędzi. Okoliczności te sprawiają, że mechanizm rynkowy nie działa w rolnictwie tak samo jak w przypadku dziedzin gospodarowania, gdzie zasoby mają bardziej uniwersalny charakter.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym badanie rolnictwa za pomocą standardowych metod analizy ekonomicznej jest szeroki zakres tzw. efektów zewnętrznych działalności rolniczej. Są to efekty zarówno pozytywne, jak i negatywne. Badanie wielofunkcyjności rolnictwa koncentruje się przede wszystkim na efektach zewnętrznych, z których część ma charakter dóbr publicznych czy merytorycznych (public goods and merit goods).

Wielofunkcyjność rolnictwa, zarówno w postaci tradycyjnej, jak i współczesnej, wynika z zakorzenienia działalności rolniczej w specyficznym środowisku przyrodniczym i społeczno-kulturowym. Dzięki temu zakorzenieniu, którego pozbawionych jest większość dziedzin współczesnej gospodarki, może ono spełniać wiele pożytecznych funkcji pozarynkowych, których realizacja wymaga

stosunkowo długiego czasu. We współczesnej gospodarce fabryki, wytwarzające na przykład odzież, samochody, meble, lodówki, komputery, materiały budowlane czy przybory szkolne, mogą być przenoszone z kraju do kraju w ciągu paru miesięcy. Te podmioty gospodarcze nie mają czasu i żadnej szansy, aby zakorzenić się w danym środowisku społecznym i pełnić wobec niego jakieś pozytywne funkcje pozaekonomiczne. Możliwie jak największa mobilność czynników produkcji i podmiotów gospodarczych stała się cnotą i zarazem koniecznością. W międzynarodowej konkurencji wygrywają mobilni: ludzie, przedsiębiorstwa, kapitał. To charakterystyczne zjawisko współczesnego świata trafnie ujmuje socjolog Z. Bauman, stwierdzając, że ponadnarodowy kapitał krąży coraz szybciej i swobodniej w globalnej przestrzeni, poszukując „zielonych pastwisk”, które po wyeksploatowaniu porzuca bez skrpułów, pozostawiając na ogół po sobie śmieci, które muszą posprzątać miejscowi [Bauman 2000].

Niekompletność i ułomność rynków związanych z rolnictwem (rynków produktów, zasobów, pracy i kapitału) z jednej strony, a znaczenie rolnictwa, wyrażające się najpełniej w jego wielofunkcyjności, z drugiej strony, jest ważną przyczyną interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, realizowanego głównie za pomocą instrumentów polityki rolnej i polityki handlowej. Przyczyny te zaowocowały ukształtowaniem w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, a następnie w Unii Europejskiej rozbudowanej, skomplikowanej i kosztownej wspólnej polityki rolnej (WPR) i zbudowania europejskiego modelu rolnictwa. Badanie i opis niezwykle złożonego systemu instytucjonalnego, w jakim działa rolnictwo europejskie, wymaga zastosowania szerokiej gamy narzędzi analizy i ram teoretycznych wypracowanych przez różne nurty ekonomii. Poza neoklasycznymi narzędziami analizy mikroekonomicznej bardzo inspirujące i płodne poznawczo okazują w interesującej nas dziedzinie osiągnięcia nowej ekonomii instytucjonalnej i teorii wyboru publicznego. Jak trafnie zauważył Fahlenbeck: „Wiele cech europejskiego modelu rolnictwa wielofunkcyjnego ukaże się w innym i znacznie szerszym kontekście, jeśli użyjemy do tego ram analitycznych nowej ekonomii instytucjonalnej” [Fahlenbeck 2004, s. 324], w tym koncepcji kosztów transakcyjnych. Znaczą część kosztów WPR można potraktować jako koszt transakcyjny utrzymania wielofunkcyjnego rolnictwa europejskiego. W pewnym stopniu jest to wielofunkcyjność wymuszona czy zakontraktowana. Jest to też ważna cecha różniąca ją od wielofunkcyjności tradycyjnego rolnictwa.

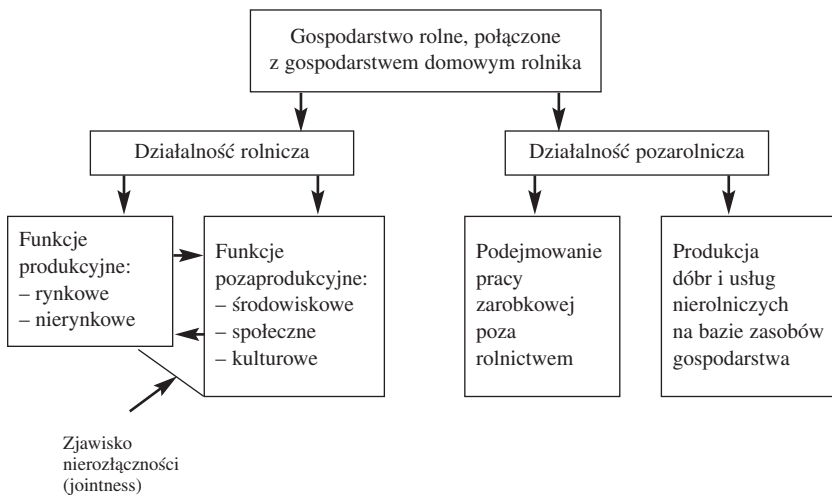
Badania związane z wielofunkcyjnością rolnictwa wiążą się w różny sposób i wzbogacają jednocześnie dorobek takich nurtów współczesnej ekonomii, jak: ekonomia złożoności (ekonomia układów złożonych), ekonomia instytucjonalna (w klasycznej i nowej postaci), ekonomia ekologiczna, ekonomia rozwoju (zwłaszcza trwałego i zrównoważonego), ekonomia rolnictwa i gospodarki żywnościowej, teoria polityki (rolnej, środowiskowej, spójności, regionalnej, rozwoju obszarów wiejskich).

Wzrost znaczenia rolnictwa jako dostarczyciela dóbr publicznych i dóbr mieszanych, a także konieczność znalezienia odpowiednich sposobów i źródeł finansowania tej działalności czynią rolnictwo i politykę rolną ważnym przedmio-

tem zainteresowań teorii wyboru publicznego (nazywanej też ekonomiczną teorią polityki).

WIELOFUNKCYJNOŚĆ ROLNICTWA A WIELOFUNKCYJNOŚĆ GOSPODARSTWA ROLNEGO

Wielofunkcyjność rolnictwa należy odróżniać od wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego (rysunek 1). To drugie pojęcie wiąże się najczęściej z wielozawodowością rolników (pluriactivity) i z ekonomiczną dywersyfikacją gospodarstwa (farm diversification). Wielozawodowość polega na tym, że osoby prowadzące działalność rolniczą podejmują płatne zajęcia poza gospodarstwem. W Polsce były to przede wszystkim osoby określane mianem chłopów-robotników.



RYСУNEK 1. Wielofunkcyjność rolnictwa i wielofunkcyjność gospodarstwa rolnego

Płatne zajęcia poza gospodarstwem podejmowane były przede wszystkim przez użytkowników małych gospodarstw i to zjawisko utrzymuje się we wszystkich krajach europejskich, chociaż z różnym nasileniem. Bazując na danych z 2005 roku, raport Komisji Europejskiej podaje, iż 1/3 gospodarstw w UE-27 posiada dochody z pracy poza gospodarstwem [*Other gainful...* 2008, s. 11]. Ten odsetek jest wyższy (44%) w przypadku gospodarstw bardzo małych (poniżej 1 ESU) i niewielki (18%) w gospodarstwach dużych (powyżej 16 ESU). Nasilenie zjawiska wielozawodowości zależy też od profilu produkcyjnego gospodarstwa; najczęściej występuje w gospodarstwach zajmujących się hodowlą bydła, owiec, a także produkcją zbóż, a rzadziej – w wyspecjalizowanych gospodarstwach mleczarskich i ogrodniczych. Jest też bardzo upowszechnione na terenach zurbanizowanych.

Inną formą poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw jest dywersyfikacja działalności ekonomicznej w ramach gospodarstwa. Odróżnia się ją od wcze-

śniej opisanej wielozawodowości rolników. W przeciwieństwie do wielozawodowości, która częściej występuje w gospodarstwach małych niż dużych, dywersyfikacja zachodzi głównie w gospodarstwach większych. Wynika to z tego, że jednostki te mają zgromadzone duże zasoby produkcyjne, których nie można w pełni wykorzystać jedynie w działalności rolniczej. W 2005 roku w UE-27 tylko 12% gospodarstw zdywersyfikowało swą działalność. Zjawisko to było jednak silnie zróżnicowane w zależności od kraju i regionu. Najwyższy odsetek zdywersyfikowanych gospodarstw występował w Finlandii (29%), we Francji (25%) i w Wielkiej Brytanii (24%). Najczęściej występujące formy pozarolniczej działalności prowadzonej jednak w ramach gospodarstwa (on-farm diversification) to:

- przetwórstwo produktów rolnych, najpopularniejsze na Malcie, Cyprze, w Portugalii, Rumunii, we Włoszech i na Węgrzech,
- usługi turystyczne, najpopularniejsze na terenie Wielkiej Brytanii, Austrii i Belgii,
- produkcja i usługi zakontraktowane (contractual work), najpopularniejsze w Bułgarii, Finlandii i Grecji.

WIELOFUNKCYJNOŚĆ ROLNICTWA A KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wzrost zainteresowania wielofunkcyjnością rolnictwa zbiegł się w czasie z wielką karierą koncepcji zrównoważonego rozwoju, zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i w działaniach praktycznych, związanych z konstruowaniem strategii i planów rozwoju oraz programów gospodarczych. Powołanie się na zasady zrównoważonego rozwoju znajduje się w najważniejszych aktach prawnych Unii Europejskiej, tworzących ramy instytucjonalne polityki wspólnotowej. Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje się także w Konstytucji RP z 1997 roku i w najważniejszych dokumentach wyznaczających ramy polityki gospodarczej, społecznej, regionalnej i środowiskowej w Polsce³. Również cele i zasady polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały wkomponowane w ogólniejsze zasady zrównoważonego rozwoju.

W historii myśli społeczno-ekonomicznej oraz w historii planowania i programowania rozwoju trudno byłoby znaleźć tak powszechnie akceptowaną koncepcję (czy ideę), jak koncepcja rozwoju zrównoważonego – zarówno w różnych regionach świata, jak i w różnych środowiskach. Można powiedzieć, że zasada zrównoważonego rozwoju stała się paradygmatem teorii rozwoju, a więc jednym z paradygmatów nauki.

³ W Konstytucji RP, przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku, znajduje się następujący zapis: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (rozdz. I, art. 5). Zasada zrównoważonego rozwoju wymieniona została w Konstytucji wraz z fundamentalnymi zapisami dotyczącymi obowiązków państwa i praw obywatelskich.

„Sustainable development” ma różne odpowiedniki w języku polskim. Najczęściej jest nim termin „rozwój zrównoważony”. Niektórzy autorzy rozszerzają go do „rozwój zrównoważony i trwały”, co jest trafnym podejściem. Trudności o charakterze translatorskim wynikają też z różnego definiowania tego typu rozwoju. D. Piontek wymienia w swojej książce 44 definicje rozwoju zrównoważonego i trwałego [Piontek 2002]. Niezależnie jednak od tak wielkiej różnorodności definicji tego pojęcia wyodrębnić można pewien zespół zasad, które stanowią trzon owej koncepcji rozwoju. Pierwsza zasada dotyczy konieczności uwzględniania różnych sfer rozwoju i przewyższenia wąsko ekonomicznej, tradycyjnej perspektywy postępu, utożsamianego z dostępnością coraz większej ilości dóbr i usług. W koncepcji rozwoju zrównoważonego przyjmuje się koncepcję człowieka wielowymiarowego, oczekującego od rozwoju poprawy wskaźników ekonomicznych (dotyczących zaspokojenia potrzeb materialnych), społecznych (związanych z jego sytuacją społeczną, w tym zróżnicowania społecznego) oraz utrzymania w dobrej kondycji środowiska przyrodniczego, postrzeganego nie tylko jako źródło zasobów produkcyjnych, ale także jako szczególnej wartości niekomercyjnej. Druga zasada rozwoju zrównoważonego dotyczy przyszłości i solidarności międzypokoleniowej. Tradycyjne podejście do wzrostu gospodarczego, dominujące w ekonomii przez dziesięciolecia, polegało na maksymalizowaniu tempa wzrostu tu i teraz. W tym podejściu przyszłość była uwzględniana w niewielkim zakresie; może z jednym wyjątkiem – przekonania o konieczności dokonywania akumulacji środków produkcji, aby w przyszłości mieć wyższy poziom PKB. Nie zaprzętało sobie zbyt wiele głowy tym, jakie skutki społeczne pociąga za sobą wzrost gospodarczy, jakie wartości i potrzeby podlegają w tym procesie redukcji i jak ten wzrost oddziałuje na stan środowiska naturalnego, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Oryginalne i inspirujące podejście do analizy wielofunkcyjnego rolnictwa w kontekście zrównoważonego rozwoju zaprezentowali na początku obecnej dekady dwaj znani polscy ekonomiści rolnictwa A. Woś i J. Zegar [Woś i Zegar 2002]. Rozwijają oni koncepcję „rolnictwa społecznie zrównoważonego”, która różni się od innych koncepcji rozwoju rolnictwa. Autorzy ci stwierdzają: „rolnictwo społecznie zrównoważone nie jest tożsame z koncepcją rolnictwa ekologicznego czy integrowanego. Jest to pojęcie szersze i obejmuje nie tylko zagadnienia przyrodnicze, agrotechniczne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe na poziomie gospodarstwa, ale zwłaszcza w jego relacjach z otoczeniem. Rolnictwo społecznie zrównoważone jest nową filozofią gospodarowania i życia w środowisku wiejskim. W tym kontekście konieczna staje się korekta dotychczasowych celów, naszego stosunku do otoczenia i świadomość złożoności struktury, w jakiej rolnictwo funkcjonuje. Koncepcja rolnictwa społecznie zróżnicowanego wychodzi z założenia, że istnieje zasadnicza różnica między zasadami gospodarowania dobrami prywatnymi i publicznymi. Zasób publiczny musi być użytkowany w taki sposób, aby zapewnione były podstawy jego samoodnowy. Dobro prywatne, przez sam fakt jego użycia, znika, gdy jest konsumowane. Dobro publiczne

jest konsumowane, ale w taki sposób, aby zachowało zdolność samoodnowy i służyć mogło następnym pokoleniom konsumentów” [s. 9].

W koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego przyjmuje się konieczność osiągnięcia trzech rodzajów równowagi:

1. Równowagi ekonomicznej (czynników wytwórczych), która jest podstawą analizy ekonomicznej we współczesnej teorii ekonomii i zakłada optymalną alokację czynników wytwórczych poprzez mechanizm rynkowy. Mechanizm ten prowadzi jednak dość często do negatywnych skutków społecznych i środowiskowych, a w związku z tym musi być uzupełniony dwoma innymi typami równowagi.

2. Równowagi środowiskowej, pozwalającej na samoodnowę zasobów naturalnych, dzięki czemu bieżące korzystanie z tych zasobów nie zmniejszy ich dostępności dla przyszłych pokoleń. W modelu tym zasoby środowiskowe traktowane są jako dobra publiczne (wspólne)⁴.

3. Równowagi społecznej, zapewniającej pokój społeczny, bezpieczeństwo własnościowe i inwestycyjne oraz równowagi interesów różnych grup społecznych.

W rolnictwie społecznie zrównoważonym dąży się do osiągnięcia tych trzech typów równowagi, traktując je jako komplementarne. Jest to też swoisty mechanizm „równowagi równowag”, który wymaga uzupełnienia mechanizmu rynkowego (będącego podstawą równowagi ekonomicznej) mechanizmami wyboru publicznego, zapewniającymi równowagę środowiskową i społeczną. Konieczność zapewnienia tych dwóch pozostałych równowag spada na władze publiczne. Logiczną jest więc konkluzja autorów omawianej koncepcji, że „...urzeczywistnienie idei rolnictwa społecznie zrównoważonego wymaga silnego państwa” [Woś i Zegar 2002, s. 8].

Jeszcze bardziej rozbudowaną koncepcję rozwoju przedstawia T. Borys, nazywając ją rozwojem niekonwencjonalnym [Borys 2009]. W ramach tej szerokiej koncepcji wyodrębnia wskaźniki wzrostu samopodtrzymującego się (sustainable development), rozwoju trwałego (durable development) i rozwoju zrównoważonego (balanced development). Wydaje się jednak, iż jest to niepotrzebne komplikowanie podstawowego pojęcia rozwoju zrównoważonego (sustainable development), które w większości interpretacji zawiera cechy samopodtrzymywania się, trwałości i zrównoważenia. W pojęciu „sustainability” zawiera się idea harmonii (odpowiednich proporcji składników, np. różnych form kapitałów), godzenia konfliktów interesów zagrażających utrzymaniu rozwoju i jego trwałości przy zachowaniu solidarności (czy sprawiedliwości) międzypokoleniowej. Rewolucyjność koncepcji rozwoju zrównoważonego polega na odwołaniu się do wartości społecznych i wyobraźni, czego brakowało wcześniejszym koncepcjom rozwoju.

⁴ W cytowanej książce A. Wośa i J. Zegara pojęcia dóbr publicznych i dóbr wspólnych stosowane są zamiennie. W literaturze ekonomicznej, zwłaszcza związanej z ekonomią praw własności i teorią wyboru publicznego, rozróżnia się jednak te dobra, traktując dobra wspólne jako należące do określonej grupy, podczas gdy dobra publiczne są własnością całego społeczeństwa (common goods vs. public goods).

RYNKOWE I POZARYNKOWE FUNKCJE ROLNICTWA

Popularność problematyki wielofunkcyjności rolnictwa wynika z upowszechniającej się w społeczeństwie świadomości wzmacnianej przez badania naukowe, że rolnictwo to nie tylko dostarczytel najważniejszych dla egzystencji człowieka produktów służących wyżywieniu, ale także wytwórca dóbr i usług niewycenianych na rynku, ale mających dla człowieka i środowiska duże znaczenie. Klasyfikację tych najważniejszych funkcji rolnictwa przedstawia tabela 1.

TABELA 1. Klasyfikacja rynkowych i pozarynkowych funkcji rolnictwa

Rynkowe i pozarynkowe funkcje rolnictwa			
produkcyjne	społeczne	kulturowe	przyrodnicze
Komercyjne: – artykuły żywnościowe przeznaczone na rynek, – artykuły rolne, stanowiące surowce przemysłowe, – produkty rolne, służące wytwarzaniu energii, – usługi turystyczne związane z działalnością rolniczą. Niekomercyjne: – samozaopatrzenie gospodarstwa domowego w żywność, – wytworzone w gospodarstwie środki produkcji na własne potrzeby	– wpływ na żywotność ekonomiczną i spójność społeczną wsi, – element zabezpieczenia społecznego dla rodzin rolniczych i części rodzin nierolniczych, – stabilizator wstrząsów wywołanych zmianami gospodarczymi i instytucjonalnymi (tzw. bufor szoków zewnętrznych)	– ochrona i wzbogacanie tradycji kulturalnych na wsi, – wzbogacanie kultury narodowej, – wzmacnianie tożsamości i różnorodności kulturowej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, – kształtowanie kapitału kulturowego, – ochrona i wzbogacanie pejzażu kulturowego wsi	Negatywne: – zanieczyszczanie gleby i wód środkami chemicznymi, – erozja gleb, – zmniejszanie bioróżnorodności terenów rolniczych, – emisja gazów cieplarnianych. Pozytywne: – zapobieganie degradacji przyrodniczej użytków rolnych, – ochrona bioróżnorodności terenów rolniczych, – ochrona bądź poprawa stosunków wodnych na terenach rolniczych, – zapobieganie erozji gleb

Źródło: Opracowanie własne.

W literaturze naukowej dotyczącej wielofunkcyjności rolnictwa pojawiła się nowa propozycja klasyfikacji pozakomercyjnych funkcji rolnictwa, dzieląca je na cztery grupy [van Huylenbroeck i in. 2007]:

1. Funkcje zielone – zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej.

2. Funkcje błękitne – zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej.

3. Funkcje żółte – utrzymywanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa.

4. Funkcje białe – zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności (food security and food safety).

Rozważania nad wielofunkcyjnością rolnictwa zwróciły uwagę badaczy i polityków na znaczenie potrójnego zakorzenienia (embeddedness) rolnictwa: terytorialnego (przestrzennego), przyrodniczego oraz społeczno-kulturowego. To zakorzenienie jest ważnym czynnikiem odróżniającym produkcję rolną od większości innych rodzajów produkcji, które na ogół utraciły to zakorzenienie pod wpływem konkurencji, wymuszającej ich wielką mobilność.

Pozakomercyjne (non-commodity outputs) funkcje rolnictwa są na ogół powiązane z jego funkcjami produkcyjnymi. Zjawisko to określa się jako nierozdzielność (jointness) tych dwóch rodzajów funkcji. Aby mogły być realizowane te pierwsze, rolnictwo musi istnieć i działać w drugiej sferze aktywności. Szereg pozytywnych, nieprodukcyjnych funkcji rolnictwa ma charakter produktu ubocznego czy efektu zewnętrznego działalności produkcyjno-komercyjnej. Dostrzeżenie i docenienie wielofunkcyjności rolnictwa skłania więc do ochrony i wspierania rolnictwa, jako szczególnego działu gospodarki. Rolnictwo musi istnieć i produkować, aby możliwe było korzystanie z wielu pożytecznych funkcji, jakie przedstawione były powyżej.

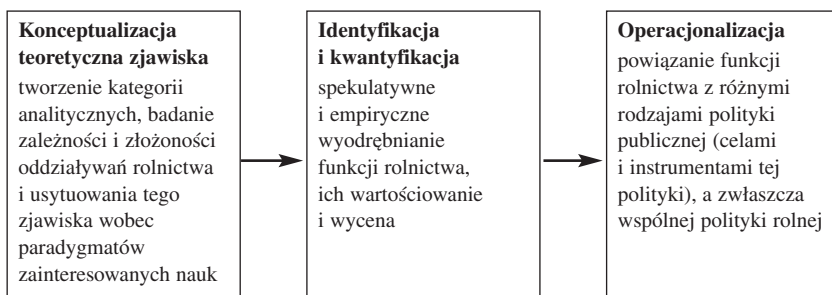
Wykorzystywanie zasobów, jakie są w dyspozycji rolników, rodzi też wiele konfliktów. Tereny rolnicze czy ujmując szerzej – obszary wiejskie mogą mieć alternatywne, pozarolnicze zastosowania. M. Kistowski wyodrębnia tzw. konflikty i kolizje funkcjonalne w tej dziedzinie i analizuje natężenie tych konfliktów między podstawowymi podmiotami działającymi na obszarach wiejskich. Autor ten stwierdza: „Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że najsilniejsze konflikty występują między ochroną przyrody i krajobrazu a budowlami hydrotechnicznymi i regulacjami cieków, górnictwem, infrastrukturą drogową, a także podmiotami realizującymi funkcje rolnicze i wydobywcze (utrata gruntów i pól), rolnicze i komunikacyjne (odcięcie pól i siedlisk), czy mieszkańcami wsi a inwestorami infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej” [Kistowski 2009, s. 14].

OPERACJONALIZACJA ZJAWISKA WIELOFUNKCYJNOŚCI ROLNICTWA

Identyfikacja (dostrzeżenie, wyodrębnienie i opis) funkcji rolnictwa w sferze produkcyjnej, społecznej, kulturowej i ekologicznej jest pierwszym krokiem w naukowej analizie tego zjawiska. Drugim krokiem w tej analizie powinna być kwantyfikacja owych funkcji, a więc przypisanie im wartości liczbowych⁵. To z kolei jest podstawą budowy wskaźników, które umożliwiają obserwowanie i ocenę zakresu poszczególnych funkcji oraz kierunku i siły ich zmian. Identyfikacja, kwantyfikacja i zbudowanie wskaźników jest warunkiem operacjonalizacji pojęcia wielofunkcyjności rolnictwa. Operacjonalizację w tym przypadku na-

⁵ O. Lange określał kwantyfikację jako wymierność i współwymierność. Dzięki kwantyfikacji możliwy jest rachunek ekonomiczny i racjonalizacja gospodarowania [Lange 1975, s. 377].

leży rozumieć jako zastosowanie kategorii analitycznych, miar i wskaźników do budowy instrumentów polityki państwa lub organów wspólnotowych wspierających wielofunkcyjność rolnictwa (rysunek 2). W realizacji tej procedury badawczej można skorzystać z osiągnięć naukowców zajmujących się zrównoważonym rozwojem, ponieważ – jak zaznaczono wcześniej – wielofunkcyjność rolnictwa może być dość dobrze wkomponowana w paradygmat zrównoważonego rozwoju. Różnica między tymi kategoriami polega jednak na tym, że o ile rozwój zrównoważony ma swój wzorzec (zbiór zasad stanowiących trzon tej koncepcji), to wielofunkcyjność rolnictwa takiego wzorca nie ma.



RYSunEK 2. Od konceptualizacji do operacjonalizacji wielofunkcyjności rolnictwa

Szczególna trudność z identyfikacją i kwantyfikacją wielofunkcyjności rolnictwa polega na tym, że zachodzą tu ciągłe zmiany zarówno po stronie „popytowej”, jak i „podażowej”. Rolnictwo w trakcie swojego rozwoju zmienia formy i zakres swej działalności, głównie pod wpływem bodźców rynkowych i postępu naukowego (biologicznego, technicznego i organizacyjnego). Jego „oferta – podaż” dla społeczeństwa ulega więc ciągłym zmianom. Pod presją sił rynkowych i konkurencji dominującą pozycję mają w tej ofercie dobra rynkowe o odpowiedniej jakości i cenie. Presja ta skłania gospodarstwa do specjalizacji i komercjalizacji produkcji. Zmienia się też „popytowa” strona związana z rolnictwem. Społeczeństwo, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, oczekuje od rolnictwa szerokiej gamy dóbr i usług, z których część nie ma charakteru dóbr rynkowych, albo ma charakter pożądaných społecznie dóbr mieszanych (merit goods). W typowych warunkach rynkowych konsument (podmiot strony popytowej) oczekuje od rolnika możliwie tanich produktów o określonej jakości. W krajach wysoko rozwiniętych konsument zwraca też coraz częściej uwagę nie tylko na parametry rynkowe produktu, ale także na to, w jaki sposób wytwarzany był ten produkt i z jakimi efektami zewnętrznymi wiązała się ta produkcja. Efektem tej reorientacji popytowej konsumentów i obywateli jest skłonność do zaakceptowania publicznego wsparcia dla rolników za stosowanie odpowiednich sposobów wytwarzania i dostarczanie dóbr nierynkowych (np. usług środowiskowych). To zjawisko jest podstawą społeczno-politycznej legitymizacji polityki rolnej i protekcjonizmu rolnego. Wyraźnie pokazują to badania opinii publicznej realizowane w ramach Eurobarometru. Wśród 15 priorytetów polityki rolnej Unii Europejskiej wymienianych przez respondentów w 27 krajach człon-

kowskich znalazło się kilka nietraktowanych do niedawna jako cele polityki rolnej bądź mających w priorytetach polityki rolnej dalsze miejsca, w tym: zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności (food safety), promowanie szacunku dla środowiska, zapewnienie dobrego traktowania zwierząt hodowlanych, sprzyjanie upowszechnianiu metod produkcji organicznej, ochrona gospodarstw rodzinnych [*Europeans Agriculture...* 2007, s. 23].

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na to, że nieustające od początków wspólnej polityki rolnej, czyli od podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 roku poparcie władz i społeczeństwa Unii Europejskiej (wcześniej EWG) dla gospodarstw rodzinnych wiąże się z przekonaniem, iż ta forma organizacyjno-własnościowa jest korzystna dla pozarynkowych funkcji rolnictwa.

SPOSOBY WYCENY NIERYNKOWYCH ZASOBÓW I PRODUKTÓW

Wielofunkcyjność rolnictwa przejawia się w tym, że poza efektami działalności rolniczej, którym można przypisać ceny (produkcja komercyjna), występuje wiele efektów, którym trudno jest przypisać wartość rynkową. Nie określa to jednak możliwości wyceny tych efektów (dóbr i usług). Problemem wyceny zasobów przyrody i usług środowiskowych od wielu lat zajmuje się nurt ekonomii nazywany ekonomią ekologiczną czy ekonomią środowiska (Environmental Economics albo Ecological Economics)⁶. Jedną z nich jest „metoda hedonistyczna” (czy podejście hedonistyczne, albo też „metoda cen przyjemności” – hedonic price method), bazująca na założeniu, że ludzie przypisują określoną wartość do zasobu czy usługi, które zwiększają ich sumę przyjemności. Rozległy pejzaż widoczny z okna mieszkania czy aromat lasu odczuwany na tarasie mieszkania mogą mieć znaczący wpływ na cenę mieszkania, którą ceniący te walory człowiek jest skłonny zapłacić. Inną, dość powszechnie stosowaną metodą jest „metoda wyceny warunkowej” (contingent valuation metod), polegająca na tworzeniu hipotetycznego rynku, na którym uczestnicy określają, ile skłonni są zapłacić za daną korzyść lub jakiej rekompensaty oczekują za poniesione straty. W badaniach tego typu wykorzystuje się różne scenariusze sytuacji na hipotetycznym rynku. Podobna do tego sposobu wyceny jest „metoda eksperymentu” czy „eksperymentalnego wyboru” (experimental choice), zaliczana też do metod bezpośredniego wartościowania [Śleszyński 2000, s. 93]. Przy stosowaniu metody wyceny warunkowej potrzebna jest znacznie większa próba badawcza niż przy metodzie eksperymentalnej wyceny. Jeszcze inną metodą wyceny dóbr nierynkowych jest „metoda kosztów podróży” (travel cost metod). Idea tej metody zawarta jest w następującym, bardzo prostym przykładzie: jeśli człowiek mieszkający w Warszawie jest skłonny wydać na przykład 50 zł (na benzynę i ewentualnie stracony czas), aby pospacerować wśród kwitnących sadów w okolicach Tarczyna czy Grójca, to znaczy, że ta „przyjemność” (specyficzna, nierynkowa usługa rolnictwa) ma

⁶ Klasykiem tego nurtu ekonomii jest D.W. Pearce, który w 1976 roku opublikował książkę pt. *Environmental Economics* [Pearce 1976].

dla niego taką wartość⁷. Przegląd metod badawczych stosowanych do identyfikacji i wyceny nierynkowych funkcji rolnictwa w różnych krajach prezentuje J. Fałkowski [2009].

NIEROZDZIELNOŚĆ (JOINTNESS) RYNKOWYCH I NIERYNKOWYCH FUNKCJI ROLNICTWA

Identyfikacja i aprecjacja wielu pozytywnych efektów zewnętrznych produkcji rolniczej w odniesieniu do zasobów przyrodniczych, kultury i życia społecznego wsi, a także gotowość społeczeństwa do ich wynagradzania skłania do zastanowienia się, czy efekty te można osiągnąć w oderwaniu od produkcji rolniczej. Ponieważ wielofunkcyjność rolnictwa staje się najważniejszą podstawą społeczno-politycznej legitymizacji polityki rolnej (zwłaszcza WPR), a także ważnym argumentem w rokowaniach handlowych Światowej Organizacji Handlu (WTO), to zasadne jest pytanie o możliwość wyodrębnienia spraw produkcyjno-handlowych działalności rolniczej i poddanie ich międzynarodowym mechanizmom regulacji rynkowej, do czego dąży WTO, od kwestii środowiskowych, kulturowych czy społecznych, które z kolei byłyby poddane innym mechanizmom regulacji. Pytania te wiążą się z kluczowym w naszych rozważaniach zagadnieniem nierozdzielności rynkowych i nierynkowych funkcji rolnictwa. Wiele osób zadaje pytanie, czy zamiast wspierać rolnictwo poprzez kosztowną politykę publiczną w imię spełniania przez nią pożądanych funkcji nierynkowych, nie byłoby efektywniej i sprawiedliwiej powierzyć realizację tych funkcji innym podmiotom?

Znaczenie identyfikacji i operacjonalizacji pozarynkowych funkcji rolnictwa wynika między innymi z tego, że można je ze sobą wzajemnie powiązać i częściowo przynajmniej odpowiedzieć na powyższe pytanie. Większość przeprowadzonych badań na ten temat wskazuje na nieodzowność bądź efektywność łączenia rolniczej działalności produkcyjnej i nieprodukcyjnej, związanej z pozytywnymi efektami zewnętrznymi rolnictwa. Widać to szczególnie wyraźnie na przykładzie obszarów rolniczych, na których funkcje nieprodukcyjne rolnictwa (środowiskowe czy kulturowe) są powszechnie doceniane i wysoko cenione. Poczajającym w tym względzie przykładem jest gospodarka owczarska na terenach górskich i użytkowanie rolnicze łąk torfowych w Dolinie Biebrzy⁸.

Zjawisko nierozdzielności funkcji rynkowych i nierynkowych rolnictwa jest podstawą (ideowo-polityczną i merytoryczną) wspierania rolnictwa, traktowane-

⁷ W przystępny, ale jednocześnie bardzo kompetentny sposób metody wyceny zasobów i dóbr nierynkowych, zwłaszcza przyrodniczych, prezentuje T. Żylicz w miesięczniku „Aura” (w numerach 7–12, 2007). Teksty te są również dostępne na stronie internetowej prof. T. Żylicza. Metody wyceny zasobów przyrody w usystematyzowany sposób znajdują się w pracach dwóch czołowych polskich specjalistów z dziedziny ekonomii ekologicznej Żylicza [2004] i Śleszyńskiego [2000]. Metody te mogą znaleźć zastosowanie także do wyceny wielu nierynkowych funkcji rolnictwa.

⁸ Oba te przypadki są przedmiotem wszechstronnej analizy w ramach projektu badawczego *Wielofunkcyjność rolnictwa – podstawy identyfikacji, kwantyfikacji oraz powiązania z instrumentami polityki rolnej*, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego i realizowanego w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

go jako wynagrodzenie za usługi dla środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego, świadczone przez rolników. Ta kwestia jest ważnym składnikiem zmiany filozofii i legitymizacji wspierania rolnictwa – od protekcjonizmu i polityki sektorowej (tradycyjna polityka rolna) do idei wynagradzania rolników za dobra i usługi o charakterze publicznym, jakie dostarczają oni społeczeństwu.

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE (FOOD SECURITY) I BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI (FOOD SAFETY) W KONTEKŚCIE WIELOFUNKCYJNOŚCI ROLNICTWA

Ewolucja pojęcia „bezpieczeństwo żywnościowe” jest niezwykle pouczająca i ma ścisły związek z ważnymi funkcjami, jakie spełnia w gospodarce i społeczeństwie rolnictwo. Ludzie zawsze starali się mieć źródła zaopatrzenia w żywność stosunkowo blisko siebie i zapewnić sobie dostęp do tej żywności. Żywność należy do kategorii potrzeb podstawowych czy egzystencjalnych, które w piramidzie potrzeb (hierarchii potrzeb), według Masłowa, znajdują się na dole, czyli u podstaw tej piramidy. Przez wieki pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego utożsamiano z wysokim stopniem samozaopatrzenia w żywność (food self-sufficiency). Dana społeczność czy dany kraj mogły czuć się bezpiecznie, jeśli chodzi o zaopatrzenie w żywność, jeśli były w stanie wyprodukować całą żywność bądź zdecydowaną większość potrzebnej im żywności. Sytuacja w tej dziedzinie zaczęła się zmieniać wraz z rozwojem handlu i specjalizacji międzynarodowej. Swoboda handlu i szybki wzrost produkcji żywności w skali globalnej pozwalały krajom, mającym stosunkowo niekorzystne warunki dla rozwoju produkcji rolnej, kupować bez większych przeszkód potrzebne ilości żywności na rynku światowym. Czynnikiem decydującym o dostępie do żywności stała się nie własna produkcja, ale posiadane dochody. Bezpieczeństwo dochodowe wyparło więc w dyskusjach publicznych na kilka dziesięcioleci bezpieczeństwo żywnościowe. Przyczynili się do tego walenie ekonomiści, postulujący traktowanie żywności (i produktów rolnych) podobnie jak inne produkty, a wielkość i strukturę produkcji krajowej żywności poddanie regulacji rynkowej i zasadzie kosztów komparatywnych. Globalny kryzys żywnościowy z lat 2006–2007 skłonił do zmiany poglądów w tej dziedzinie i ożywił dyskusje dotyczące problemu bezpieczeństwa żywnościowego w skali jednostek, krajów, ugrupowań regionalnych i gospodarki światowej. J. Małysz, jeden z czołowych, polskich badaczy bezpieczeństwa żywnościowego, stwierdza: „Żywność jest dobrem szczególnym, gdyż zaspokaja nie tylko najbardziej elementarną spośród fizjologicznych potrzeb człowieka, ale zarazem służy zaspokojeniu różnorodnych potrzeb indywidualnych i społecznych, materialnych i duchowych” [Małysz 2008, s. 13]. Żywność jest więc dobrem wielofunkcyjnym, a dostęp do żywności jest prawdopodobnie najważniejszym problemem ekonomicznym świata.

Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego ulegała istotnym przemianom w historii Wspólnoty Europejskiej. Europejska Wspólnota Gospodarcza od początku istnienia (od 1957 roku) dążyła do osiągnięcia wysokiego stopnia bezpieczeństwa żywnościowego dzięki wysokiej samowystarczalności żywnościowej. Wy-

razem tego dążenia było ustanowienie wspólnej polityki rolnej, najbardziej rozbudowanej i najkosztowniejszej polityki wspólnotowej. Rosnąca produkcja rolna w ramach Wspólnoty, postępująca liberalizacja handlu, sprawny rozwój łańcuchów żywnościowych i relatywnie wysoki poziom zamożności obywateli UE zmniejszył zainteresowanie zarówno władz, jak i mieszkańców Unii kwestią bezpieczeństwa żywnościowego. Większą uwagę skupiano na kwestii jakości i bezpieczeństwa żywności (food quality and food safety). Wydarzenia na światowych rynkach żywnościowych w latach 2006–2008 skłoniły jednak do zastanowienia się nad kwestią bezpieczeństwa żywnościowego w nowych warunkach zarówno globalnych, jak i unijnych (UE-27).

Na sesji ONZ w dniu 16.10.2008 roku były prezydent Stanów Zjednoczonych Bill Clinton powiedział: „Żywność nie jest takim samym towarem jak inne. Powinniśmy wrócić do polityki wysokiej samowystarczalności żywnościowej. Szaleństwem jest myślenie, że różne kraje na świecie mogą się rozwinać bez możliwości samodzielnego wyżywienia się”.

W świetle nie tylko doświadczeń ubiegłych trzech lat, ale ostatnich dziesięcioleci istnieje niewątpliwa potrzeba rozważenia i ustanowienia nowych mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce i w Unii Europejskiej. Polska jest samowystarczalna żywnościowo, jeśli weźmiemy pod uwagę bilans obrotów produktami rolno-spożywczymi od 2003 roku. Również UE jest w wysokim stopniu samowystarczalna (nawet w 2006 roku po raz pierwszy miała nadwyżkę eksportu nad importem w tej grupie produktów). Gwałtowny wzrost cen żywności na świecie w 2006 i 2007 roku (zwany często kryzysem żywnościowym), kiedy to ceny ryżu na światowych rynkach wzrosły o ponad 200%, a ceny pszenicy, kukurydzy i soi o ponad 100%, mający dramatyczne skutki zwłaszcza dla ludności najuboższej, kazał ponownie zastanowić się nad zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego w różnej skali, także unijnej. W okresie tego kryzysu mieliśmy do czynienia ze splotem wielu czynników, niekiedy zupełnie nowych. Wśród nich należy wymienić: szybki wzrost popytu w najludniejszych krajach świata (Chiny, Indie, Brazylia, Rosja), gwałtowny wzrost ceny ropy naftowej (czynnik inflacji kosztowej), spadek rezerw żywnościowych na świecie do poziomu niespotykanego od kilkudziesięciu lat, nasilenie spekulacji na rynku żywnościowym, konwersja części zasobów produkcyjnych rolnictwa z żywności na wytwarzanie biopaliw, nasilające się problemy z wodą, nowe choroby roślin i zwierząt, pustynnienie gleb i zmiany klimatyczne. Bezpieczeństwo żywnościowe jest więc skomplikowanym, wieloaspektowym problemem, a zachodzące na świecie zjawiska odślawiają nowe jego oblicze. Raport FAO z 2008 roku wskazuje na pogorszenie się sytuacji światowej, jeśli chodzi o bezpieczeństwo żywnościowe. Najostrożniejszym tego przejawem jest wzrost liczby osób chronicznie głodujących na świecie do 923 milionów osób, z czego wzrost w 2007 roku (rok kryzysu żywnościowego) wyniósł 75 milionów [*The State of Food...* 2008, s. 4].

Obserwacja wydarzeń na rynkach światowych w ubiegłych kilku latach i długookresowych trendów w zakresie podaży i popytu na żywność skłania do sformułowania kilku konkluzji dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego:

- bezpieczeństwo żywnościowe jest jednym z najważniejszych składników bezpieczeństwa człowieka w ogólności,
- bezpieczeństwo żywnościowe nie może być sprowadzone tylko do bezpieczeństwa dochodów,
- odpowiednio wysoki wskaźnik samowystarczalności żywnościowej na poziomie kraju i UE jest podstawą bezpieczeństwa żywnościowego,
- różnorodne i zrównoważone rolnictwo jest nadal fundamentem bezpieczeństwa żywnościowego.

W krajach Unii Europejskiej i ogólnie w krajach najwyżej rozwiniętych kwestia bezpieczeństwa żywnościowego (food security) została w ostatnich kilkunastu latach (poza omówionymi wyżej wydarzeniami w latach 2006–2008) zepchnięta na dalszy plan przez kwestię „bezpiecznej żywności” (food safety). „Bezpieczna żywność” to taka, która nie zawiera szkodliwych dla organizmu człowieka składników. Pojęcie to stało się popularne po upowszechnieniu informacji o zawartości w niektórych produktach żywnościowych DDT, dioksyn, pozostałości antybiotyków podawanych zwierzętom hodowlanym, szkodliwych barwników itp. Duże wyczulenie na te kwestie spowodowały odkrycia ognisk tzw. choroby wściekłych krów, ptasiej grypy, świńskiej grypy czy stwierdzona niedawno zawartość melatoniny w mleku i jego przetworach w Chinach. Problem „bezpiecznej żywności” znalazł się bardzo wysoko w hierarchii priorytetów formułowanych przez obywateli UW, co wykazały przytaczane wcześniej badania Eurobarometru.

Zarówno bezpieczeństwo żywnościowe, jak i zagadnienie bezpiecznej żywności nie może być oderwane od produkcji rolnej i funkcji rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie. Uwzględnienie tych dwóch kwestii w analizie wielofunkcyjności rolnictwa jest więc nieodzowne⁹.

PROBLEM WIELOFUNKCYJNOŚCI ROLNICTWA W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

Początki zainteresowania zjawiskiem wielofunkcyjności rolnictwa i prób uwzględnienia tego zjawiska w polityce UE zauważyć można w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. Najwcześniej dostrzeżono wpływ działalności rolniczej na stan środowiska przyrodniczego. Kwestie środowiskowe nie były przedmiotem zapisów w traktatach wspólnotowych. Jak pisze M. Cardwell, dopiero w *Single European Act* z 1986 roku wprowadzono nowy rozdział (Title XVI), poświęcony tym sprawom [Cardwell 2004, s. 32]. W dokumencie Komisji Europejskiej z 1985 roku *Perspecti-*

⁹ Obok dwóch wcześniej wymienionych form bezpieczeństwa związanych z żywnością, coraz częściej wymieniana jest trzecia forma bezpieczeństwa, wiążąca się z rolnictwem i żywnością, a mianowicie bezpieczeństwo biologiczne (biosecurity). Jest ono najczęściej rozważane w kontekście upowszechniania się gatunków genetycznie zmodyfikowanych (GMO). Przykładem zaniedbywania bezpieczeństwa biologicznego w rolnictwie jest to, że tylko około 1% środków na badania związane z GMO przeznaczane jest na badanie tego bezpieczeństwa (badanie ryzyka tych organizmów).

ves for Common Agricultural Policy wyraźnie stwierdzono, że w europejskich warunkach nie jest możliwe czy pożądane naśladowanie amerykańskiego modelu rolnictwa, a rolnictwo w Europie będzie opierało się głównie na gospodarstwach rodzinnych [Cardwell 2004, s. 37]. Europejski model rolnictwa, którego podstawą jest wielofunkcyjne rolnictwo, został kompleksowo przedstawiony dopiero w Agendzie 2000¹⁰. Wcześniej przygotowany został i wdrożony pakiet reform WPR przygotowany przez MacSharry'ego, mający kluczowe znaczenie dla ukształtowania owego modelu. Na Szczycie UE w Berlinie w marcu 1999 roku (Berlin Summit) przyjęto nie tylko Agendę 2000, ale także ważny dla EMR i WPR dokument dotyczący instrumentów tzw. II filaru WPR: *Council Regulation (EC) 1257/1999*, nazywany „Rural Development Regulation”. Pisząc o reformie WPR przyjętej w Agendzie 2000, Komisja Europejska stwierdziła: „Nowa reforma pomoże rozwinąć prawdziwie wielofunkcyjne, zrównoważone rolnictwo, które zapewni również przyszłość bardziej wrażliwym (fragile) rejonom rolniczym. Uznaje ona, iż rolnictwo spełnia kluczową rolę w ochronie obszarów wiejskich, naturalnych zasobów i społeczno-ekonomicznej żywotności wsi. Bierze ona także pod uwagę interesy konsumentów zainteresowanych bezpieczeństwem i jakością żywności oraz dobrostanem zwierząt. I na koniec, reforma WPR ma na celu zapewnienie, że stan środowiska rolniczego i wiejskiego jest chroniony i poprawiany ze względu na potrzeby przyszłych pokoleń” [*Europe's Agenda...* 1999, s. 8].

Wdrażanie koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, którego fundamentem jest wielofunkcyjne rolnictwo, zbiegło się z kolejną fazą negocjacji handlowych w ramach WTO. W rozmowach tych argument związany z wielkim znaczeniem pozakomercyjnych funkcji rolnictwa europejskiego stał się kluczowy w legitymizacji ochrony i wsparcia tego rolnictwa. Argument ten zachowuje swą wysoką rangę w stanowisku UE w sprawie rokowań handlowych WTO do chwili obecnej. Wzmocnieniu znaczenia wielofunkcyjności rolnictwa sprzyjały też deklaracje podjęte na dwóch ważnych europejskich konferencjach poświęconych rozwojowi obszarów wiejskich – w Cork (Irlandia) w 1996 roku i w Salzburgu (Austria) w 2003 roku.

Termin „wielofunkcyjne rolnictwo” w kontekście znaczenia tego typu rolnictwa dla zrównoważonego rozwoju pojawił się też w rozdziale 14 *Agendy 21* przyjętej przez Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Coraz więcej krajów poza Unią Europejską bierze pod uwagę wielofunkcyjność rolnictwa w kształtowaniu polityki rolnej i w rokowaniach handlowych na forum WTO i innych organizacji międzynarodowych. Kwestia niekomercyjnych funkcji rolnictwa została też mocno doceniona w Stanach Zjednoczonych,

¹⁰ Agenda 2000 miała fundamentalne znaczenie nie tylko dla sformułowania zasad europejskiego modelu rolnictwa (EMR), ale także w sprawie warunków rozszerzenia UE o byłe kraje socjalistyczne, w tym Polskę: *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, „Bulletin of the European Union”, European Commission, Brussels, COM (97) 2000. Dokumentem towarzyszącym Agendzie 2000 było *Explanatory Memorandum* (1998), gdzie sprawom EMR poświęcono więcej uwagi.

zwłaszcza w ustawie rolnej z 2002 roku (*Farm Bill 2002*) i późniejszej ustawie z 2007 roku. Tendencje te ułatwiają nie tylko docenienie znaczenia wielofunkcyjności rolnictwa, ale także lepszego powiązania instrumentów polityki rolnej z tym złożonym zjawiskiem.

BIBLIOGRAFIA

- Bauman Z., 2000: *Globalizacja*. PIW, Warszawa.
- Borys T., 2009: *Jak mierzyć postępy we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju?* W: *Barometr zrównoważonego rozwoju 2008/2009*. Red. K. Kamieniecki, B. Wójcik. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
- Cardwell M., 2004: *The European Model of Agriculture*. Oxford University Press, Oxford.
- Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union*, 1999. ENI 25.10, European Commission, Brussels.
- Cork Declaration. A Living Countryside*, 1996. Report of the European Conference on Rural Development, European Commission.
- Dwyer J., Baldock D., Guyomard H., Wilkin J., Klepacka D., 2005: *Scenarios for modelling trade policy effects on the multifunctionality of European agriculture*. „ENARPRI Working Paper” 10.
- Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, 2007. Special Barometer, European Commission, Brussels.
- Fahlenbeck E., 2004: *Borderlines for a Common Agricultural Policy of Multifunctional Agriculture*. In: *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*. Eds. G. van Huylenbroeck, W. Verbeke, L. Lauwers. Elsevier, Amsterdam.
- Fałkowski J., 2008: *Wielofunkcyjność rolnictwa – przegląd literatury przedmiotu*. Opracowanie przygotowane w ramach projektu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr N N112 050634, realizowanego w IRWiR PAN, Warszawa.
- Furubotn E.G., Richter R., 2000: *Institutions and Economic Theory*. The Contribution of the New Institutional Economics. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Garzon I., 2005: *Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is there substance behind the discourse's smoke?* Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Kistowski M., 2009: *Problemy zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich – pomiędzy rozkwitem, peryferyzacją a degradacją*. W: *Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów otwartych?* Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
- Lange O., 1975: *Ekonomia polityczna. Dzieła*. T. 3, PWE, Warszawa.
- Małyś J., 2008: *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna ALMAMER, Warszawa.
- Mather A.S., Hill G., Nijnik M., 2006: *Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization?* „Journal of Rural Studies” 22.
- Other gainful activities: pluriactivity and farm diversification in EU-27*, 2008. European Commission, Brussels.
- Pearce D.W., 1976: *Environmental Economics*. Longman, London.
- Piontek B., 2002: *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polska wieś w społecznej świadomości*, 2004. Red. I. Bukraba-Rylska. IRWiR PAN, Warszawa.
- Sustaining Agriculture and the Rural Environment. Governance, Policy and Multifunctionality*, 2004. Ed. F. Brouwer. Edward Elgar, Cheltenham.
- Śleszyński J., 2000: *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*. Aries, Warszawa.
- The Complexity vision and the Teaching of Economics*, 2000. Ed. D. Colander. Edward Elgar, Cheltenham.

The State of Food Insecurity in the World 2008, FAO, Rome.

Thomas W.I., Znaniecki F., 1976: *Chłop polski w Europie i Ameryce*. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.

van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Mettepenningen E., Verspecht A., 2007: *Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Institutions*. „Living Reviews in Landscape Research” 3.

Wilkin J., 2007: *Aksjologiczne i prakseologiczne podstawy polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*. Referat na Kongres Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Kraków.

Wilkin J., 2008a: *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*. W: *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*. Red. M. Drygas, A. Rosner. IRWiR PAN, Warszawa.

Wilkin J., 2008b: *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*. W: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*. Red. M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa.

Woś A., 1995: *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Woś A., Zegar J., 2002: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. IERiGŻ, Warszawa.

Żylicz T., 2004: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*. PWE, Warszawa.

MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE – CONCEPTUALISATION AND OPERATIONALISATION OF THE PHENOMENON

Abstract. The article deals with one of the most important questions concerning agriculture and agricultural policy at present, namely the question of agriculture’s multifunctionality and the phenomenon’s relation to agricultural policy, especially at the EU level. The article marks an attempt at the identification of agriculture’s function in relation to market production and non-market production as well as its influence on the natural environment and on the social and cultural spheres. The author analyses the phenomenon of agriculture’s multifunctionality in the context of the concept of sustainable development, the problem of evaluation of the non-market functions of agriculture, the problem of food safety and legitimisation of public assistance to agriculture in the European Union.

Key words: multifunctionality of agriculture, common agricultural policy, European model of agriculture, agricultural economics