

Justyna Góral

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

WYBRANE ŚRODOWISKOWE ASPEKTY EKONOMII A TEORIA SECOND-BEST

SELECTED ENVIRONMENTAL ASPECTS OF ECONOMICS VS. THEORY OF SECOND BEST

Słowa kluczowe: teoria *second best*, dobra publiczne, płatności rolnośrodowiskowe

Key words: theory of second best, public goods, agri-environmental payments

JEL codes: H41, H53, Q38, Q58

Abstrakt. Przedstawiono zagadnienia z zakresu ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem troski o stan dóbr publicznych i redukcji negatywnych efektów zewnętrznych (zanieczyszczenia środowiska). Przybliżono w tym kontekście zagadnienie *second best* rozumiane jako narzędzie służące do internalizacji środowiskowych efektów zewnętrznych. Teoria *second best* jest powiązana z optimum Pareto oraz ułomnościami wolnego rynku. Znajduje szerokie zastosowanie w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań podatkowych bądź w polityce celnej. Rozważania prowadzono na podstawie studium literatury.

Wstęp

Większość dotychczasowych rozwiązań wspólnej polityki rolnej (WPR) było zorientowanych na konkurencyjność europejskiego rolnictwa i unijnych rynków rolnych. Instrumenty pomocowe WPR nierzadko prowadziły do intensyfikacji produkcji i tym samym do większej degradacji środowiska, choć trzeba podkreślić, że były to działania w większości niezamierzone. Takie cechy wykazywały również inne programy wsparcia Unii Europejskiej (UE), wykraczające poza sektor rolny (np. pomoc dla rozwoju przemysłu czy transportu). W ostatnich latach te zaniechania względem polityki ochrony środowiska i klimatu są redukowane [„Polityki horyzontalne UE”, strategia „Europa 2020”]. Dotacje zachęcające rolników do zmiany technologii na niskoemisyjną i redukującą zanieczyszczanie środowiska mogą nawet przynieść długofalowo poprawę efektywności (dynamicznej). Promowanie tego typu instrumentów WPR staje się coraz bardziej pożądane i znajduje zrozumienie unijnych podatników. Należy wyraźnie stwierdzić, że obecny poziom eksploatacji zasobów znacznie przekracza możliwości środowiska [Kulczycka 2001, Lenzen, Murray 2001, Wilczyńska-Michalik, Świder 2010, WWF 2010, Kośmicki 2011]. Ślad ekologiczny ludzkości już pod koniec lat 70. XX wieku był porównywalny z możliwościami Ziemi, a w 2005 roku przekraczał już o 31% zdolność do wytworzenia zasobów i asymilacji odpadów. Nie powinno budzić wątpliwości, że dalsze nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych spowoduje poważne w skutkach zahamowanie rozwoju społeczno-gospodarczego świata (por. środowiskowa krzywa Kuznetsa). Wspomniane ekologiczne zagrożenia rozwoju gospodarczego można podzielić na trzy rodzaje: (1) bariery biologiczne – związane z zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby, (2) bariery surowcowe – spowodowane wyczerpywaniem się zasobów leśnych, wodnych i mineralnych, (3) bariery przestrzenne – wywołane trudnościami w dostępie do istniejących zasobów naturalnych, co prowadzi do obniżenia wartości gospodarczej środowiska [Górka i in. 1998, s. 105].

Zasoby naturalne wykorzystywane w procesie produkcji tworzą określone dobra. Ich konsumpcja wpływa na poziom dobrobytu społecznego, którego miernikiem jest ogólna użyteczność. Sukcesywne zużywanie zasobów naturalnych pociąga za sobą nieuchronnie ich zmniejszanie się [Łuszczak 2010]. Dalsze nieracjonalne wykorzystywanie środowiska prowadzi w pierwszym okresie do zahamowania rozwoju gospodarczego, a następnie do katastrofy ekologicznej, czego groźnym przykładem może być

często nieodwracalne wyniszczenie wielu ekosystemów. Nie sprawdzą się w tym przypadku poglądy twórcy sozologii Walerego Goetla, że „co technika zepsuje, to technika naprawi” [Thier 2015].

W praktyce nie jest realne osiągnięcie w gospodarce stanu absolutnego optimum społecznego (*first best solution*). Z reguły rynki są monopolizowane, a państwo zmuszane jest do wprowadzania regulacji zaburzających funkcjonowanie systemu. W rezultacie system funkcjonuje gorzej i może osiągnąć jedynie stan suboptymalny (*second best solution*), tj. stan gorszego optimum¹. Musimy zaakceptować rozwiązanie suboptymalne, które jest w sposób oczywisty gorsze. Podobnie jest w dowolnym przypadku, gdy pole manewru czy ilość stopni swobody jest ograniczona. Rozważania te należy odnieść także do problematyki ochrony środowiska i ekonomii zrównoważonego rozwoju. Celem pracy jest przybliżenie zasady *second best* w kontekście płatności rolnośrodowiskowych. System tych płatności nie jest w pełni skuteczny. Wielu producentów nadal szkodzi środowisku nie ponosząc z tego tytułu żadnych kosztów (internalizacja negatywnych efektów zewnętrznych i tzw. jazda na gapę). Część beneficjentów tego instrumentu nadal niewiele zmienia w swoich dotychczasowych sposobach produkcji. W przypadku części gospodarstw rolnych spotyka się również działania iluzorycznego dbania o przestrzeganie zasad produkcji przyjaznej środowisku naturalnemu, tzn. na wyznaczonych działkach są one przestrzegane, a na innych nie (produkcja jest bardziej intensyfikowana). Można uznać, że obecne rozwiązania wymagają zaostrzenia, uszczelnienia grupy docelowych beneficjentów (pozbycia się tzw. pasażerów na gapę oraz tych, którzy ulegają pokusom nadużycia, czyli tzw. *moral hazard*). Trzeba zaproponować bardziej skuteczne instrumenty (takie jak sankcje, pozwolenia na emisję zanieczyszczeń czy podatek środowiskowy/ekologiczny). Istnieją dwie szerokie grupy instrumentów regulacji środowiskowych: nakazowe (administracyjne) oraz o charakterze bodźców ekonomicznych [Kulawik 2016].

Teoria *second best solution*

W teorii *the second best* chodzi o sytuację, gdy jeden lub więcej warunków dających stan optymalny nie mogą być spełnione. Ekonomści Richard Lipsey i Kelvin Lancaster w 1956 roku wykazali, że jeśli jeden warunek optymalności w modelu ekonomicznym nie może być spełniony, możliwe jest, że następne rozwiązanie przyniesie stan suboptymalny. Z perspektywy polityki, teoria ta zakłada, że, gdy niemożliwe jest, aby usunąć konkretne zakłócenie rynku, wprowadza się drugie (lub więcej) zakłócenie na rynku, które może częściowo przeciwdziałać pierwszemu i prowadzić do jeszcze bardziej efektywnego rozwiązania (wyniku)². Z perspektywy ekonomii dosyć często spotykamy nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Może wystąpić sytuacja, gdy dwie niedoskonałości wykluczają się wzajemnie i jednocześnie obu nie można wyeliminować. Wówczas optymalnym rozwiązaniem może być interwencja w sposób, który jest sprzeczny ze zwykłymi zasadami. Pokazuje to, że ekonomści powinni badać szczegóły danego wariantu rozwiązania przed ostatecznym sformulowaniem wniosku, że poprawa w jednym obszarze rynku implikuje globalną poprawę wydajności [Lipsey, Lancaster 1956].

¹ Teoria *second best* była powracającym tematem w powojennej literaturze ekonomicznej dotyczącej zniesienia barier w handlu. Teoria unii celnych jest ważnym przypadkiem zastosowania ogólnej teorii *second best* [por. Viner 1950, Lipsey, Lancaster 1956, s. 11-32, Meade 1955, Lloyd 1982, s. 41-63]. Innym zastosowaniem teorii *second best* jest teoria taryf. S.A. Ozga wykazał, że przyjęcie polityki wolnego handlu przez jeden kraj w świecie opartym przez szereg międzypaństwowych barier celnych może w istocie obniżyć realny przychód tego kraju i świata. Następnie wykazał, że w trzech krajach świata stosujących politykę celną, jeden kraj może przyjąć politykę wolnego handlu i w efekcie poziom światowej produkcji wszystkich towarów może spaść [Ozga 1955, s. 489].

² Zasada polegająca na poszukiwaniu rozwiązań, w których wprowadzenie jakiegoś instrumentu bezpośrednio wpływającego na pożądaną stan rzeczy jest najlepszym sposobem jego osiągnięcia nazywa się *first best*, co oznacza „najlepsze z możliwych”. W wielu sytuacjach trzeba się jednak ograniczać do rozwiązań o charakterze suboptymalnym, stosując inne także skuteczne środki, chociaż niezapewniające takiej sprawności, czy skali korzyści. Takie suboptymalne rozwiązanie określa się jako *second best* (drugie po najlepszym). W miarę możliwości powinno się dążyć do wprowadzania rozwiązań optymalnych (*first best*), ale nie należy też pomniejszać znaczenia rozwiązań suboptymalnych (*second best*), gdyż mogą być one realizowane po niższym koszcie społecznym czy mniej obciążać gospodarkę i środowisko naturalne. W każdym przypadku powinny być rozważane zarówno korzyści jak koszty i to w szerokim kontekście społecznym, a nie tylko ich wartości krańcowe (koszty krańcowe i krańcowe przychody).

Generalną regułą polityki gospodarczej wynikającą z optimum Pareto jest postulat równości cen i kosztów marginalnych. Jest ona możliwa w ramach konkurencji doskonałej. Jednak w funkcjonowaniu rynku pojawiają się odchylenia (*market failure*) od tego wzorcowego stanu (od optimum Pareto). Odchylenia to efekty zewnętrzne³ (np. zanieczyszczanie środowiska) oraz niedoskonałości rynku (np. praktyki monopolistyczne). W związku z tym, w myśl ekonomii dobrobytu, interwencja państwa za pomocą narzędzi korygujących lub zastępujących, zmierza do skorygowania tych odchyłeń w celu poprawy ogólnego dobrobytu. Wtedy warto mieć na uwadze uwzględnianie zasady *second best*, w myśl której, jeżeli jeden z warunków optimum Pareto nie jest spełniony, to spełnienie pozostałych warunków przestaje być pożądane. Rola państwa jako agenta maksymalizującego dobrobyt społeczny jest trudna z uwagi na konieczność zdefiniowania społecznej funkcji dobrobytu (paradoks Arrowa [Winch 1971, s. 26-43]).

Ze stosowaniem środków polityki gospodarczej wiąże się kilka zagadnień o dużej randze teoretycznej i praktycznej, czyli: (1) teoria (zasada) *second best*, (2) koncepcja hierarchii środków polityki gospodarczej, (3) zagadnienie komplementarności, substytucyjności i spójności środków polityki gospodarczej. Teoria *second best* zamazuje jednoznaczność rekomendacji dla polityki gospodarczej płynących z modelu optimum Pareto. W ramach konceptualnych tego modelu rząd ujmowany jest jako agencja do maksymalizowania dobrobytu społecznego, a polityka gospodarcza jest środkiem prowadzącym do osiągnięcia tego celu. Polityka gospodarcza powinna prowadzić do spełnienia warunków optymalności w sensie Pareto. Jeśli w jakimś sektorze gospodarki nie są spełnione te warunki, to ich spełnienie w pozostałych sektorach oddala raczej gospodarkę niż przybliża od sytuacji optimum (teoria *second best solution*). Oznacza to, że niesłuszne jest podejście, zgodnie z którym lepiej jest przestrzegać niektórych warunków optimum niż żadnych. Fałszywy jest również pogląd, że lepiej jest dochodzić do warunków optimum w tym samym stopniu niż w różnych stopniach. Z teorii *second best* wynikają trojaki konsekwencje dla polityki gospodarczej:

- podejmowane są próby szacowania rozwiązań *second best*, ale brak prostych reguł utrudnia operacjonalizację zasady;
- wskazania teorii *second best* są niekiedy ignorowane; mimo akceptacji teoretycznej zasady podnosi się, że zbyt mało wiemy o funkcjonowaniu gospodarki, aby próbować określić *second best* z zadowalającym stopniem wiarygodności. Im bardziej próbujemy znaleźć *second best*, tym bardziej odchodzimy od *first best solution*;
- stosowane jest podejście, którego punkt wyjścia stanowi określenie siły zależności pomiędzy sektorem, w którym jakiś z warunków Pareto nie jest spełniony, a resztą gospodarki; jeśli stopień wydzielenia jest wysoki, to możliwa jest rezygnacja ze wskazań zasady *second best* i stosowanie reguł Pareto.

Zdaniem Mariana Goryni [1994] z zasadą *second best* wiąże się koncepcja hierarchii środków polityki gospodarczej, której twórcą jest Warner M. Corden. W myśl tej koncepcji, dla każdego przypadku rozbieżności pomiędzy kosztami oraz korzyściami prywatnymi i społecznymi istnieje pewna hierarchia adekwatności środków polityki gospodarczej. Adekwatność określana jest z punktu widzenia funkcji dobrobytu społecznego. Zdaniem W.M. Cordena najważniejsze są środki polityki, które podchodzą do rozbieżności w sposób możliwie bezpośredni, gdyż powodują one wystąpienie stosunkowo najmniejszych efektów ubocznych, niezamierzonych i niezgodnych z intencjami twórców polityki [Gorynia 1995]. Przykładem takich środków są płatności środowiskowe w rolnictwie.

Reakcja polityki gospodarczej na występowanie niedoskonałości rynku (*market imperfections*), efektów zewnętrznych (*externalities*) oraz dóbr publicznych (*public goods*) wymaga dużych

³ Gdy transakcja między kupującym a sprzedającym bezpośrednio oddziałuje na osoby trzecie występuje efekt zewnętrzny. Negatywne (pozytywne) efekty zewnętrzne powodują, że wielkość produkcji charakterystyczna dla równowagi rynkowej jest wyższa (niższa) niż wielkość produkcji społecznie optymalna. Warto przytoczyć twierdzenie Coase'a, że jeśli strony mogą negocjować bez ponoszenia przy tym kosztów, zawsze mogą osiągnąć porozumienie gwarantujące efektywną alokację zasobów. W przeciwnym przypadku państwo rozwiązuje problem za pomocą regulacji lub internalizacji efektów zewnętrznych z podatku Pigou lub emisji pozwoleń na zanieczyszczanie

umiejętności praktycznych⁴. Pierwotny zakres przypadków wymagających interwencji polityki gospodarczej wypracowany przez tradycyjną ekonomię dobrobytu ulega zawężeniu w wyniku osiągnięć i wzrostu wpływów nurtu neoliberalnego. Przedstawiciele teorii praw własności⁵ wskazują na przykład na możliwości internalizacji większości efektów zewnętrznych. Z różnych stron podważa się także zasadność prowadzenia polityki antymonopolowej. Twórcy teorii rynków kwestionowalnych (*contestable markets*) poddają w wątpliwość potrzebę prowadzenia takiej polityki w sytuacji, gdy uczestnikami danej branży jest niewielka liczba firm. Podstawę indywiduacji interwencji polityki gospodarczej może stanowić także występowanie sytuacji *second best*. Chodzi tutaj przykładowo o przypadek, gdy zagraniczni partnerzy gospodarczy stosują środki niezgodne z rozwiązaniem *first best*, czyli z zasadami wolnego rynku [Gorynia 1995]. Równie trudno jest egzekwować zaostrzone wymogi środowiskowe względem gospodarstw rolnych danego kraju, podczas gdy w innych państwach nie są one wymagane. Z perspektywy globalnej, taka właśnie sytuacja ma miejsce i odnosi się nie tylko do sektora rolnego. Związki między rozwojem gospodarczym i społecznym a środowiskiem dostrzeżono dopiero na przełomie lat 60. i 70. XX wieku (por. środowiskowa krzywa Kuzneta).

Ekonomia a środowisko

Główną podstawą teoretyczną analiz środowiskowych jest ekonomia dobrobytu będąca subdyscypliną w ramach ekonomii neoklasycznej. Współczesna ekonomia dobrobytu łączy w sobie ponadstuletni dorobek szkoły neoklasycznej, psychologicznej i matematycznej [Kulawik 2014, 2016]. Zdaniem Jacka Kulawika, podstawą teoretyczną wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych i internalizację efektów zewnętrznych powinna być koncepcja subsydium Pigou, nazywana też ujemnym podatkiem Pigou. Podatek i subsydium Pigou zazwyczaj wiążą się z umiarkowanymi kosztami administracyjnymi i transakcyjnymi oraz dają szansę przybliżenia się kosztów prywatnych i społecznych efektów zewnętrznych. Część rolników jest nadmiernie subsydiowana, natomiast inni wynagradzani są niewystarczająco, co przekłada się na ich obniżoną motywację i niechęć do angażowania się w dobrowolne przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe. Wydatkowanie środków publicznych nie jest optymalne i rosną straty dobrobytu spowodowane opodatkowaniem za realizację celów polityki rolnośrodowiskowej [Kulawik i in. 2013].

Efekt zewnętrzny powstaje, gdy decyzja o produkcji lub konsumpcji jednego podmiotu wpływa bezpośrednio na decyzje produkcyjne lub konsumpcyjne innych podmiotów inaczej niż za pośrednictwem rynku. Efekty te występują wtedy, gdy dany podmiot narzuca innym pewne niekorzyści (ujemne efekty) lub korzyści (dodatnie efekty zewnętrzne), przy czym ci inni nie otrzymują rekompensaty za niekorzyści lub nie ponoszą nakładów (kosztów) za uzyskane korzyści. Pojęcie to wprowadził do teorii ekonomicznej A. Marshall pod koniec XIX wieku, który używał go dla objaśnienia wpływu czynników zewnętrznych na przychody (korzyści) danej gałęzi lub przedsiębiorstwa. Przełomu w podejściu do efektów zewnętrznych dokonał A.C. Pigou w 1920 roku, który uściślił to pojęcie, wprowadzając rozróżnienie kosztów prywatnych i społecznych. Skutki te występują wtedy, gdy funkcja użyteczności bądź funkcja produkcji jednego podmiotu zawiera zmienne, których wartości nie zależą od nich, lecz od innych podmiotów [Graczyk 2005].

Efekt zewnętrzny nie jest przedmiotem transakcji rynkowej. To sprawca („producent”) ujemnego efektu (kosztu) zewnętrznego unika jego ponoszenia, przerzucając go na innych. Taki „producent” efektów ujemnych uzyskał korzyść, obciążając kosztami jej uzyskania innych. Sprawca ujemnego efektu zewnętrznego nie ma zatem motywacji finansowej do redukcji tego kosztu. Dodatnie efekty

⁴ Polityki ingerujące w mechanizm rynkowy to: (1) podatki i subsydia jako motywacja do zmian prywatnych bodźców kierunku optymalności społecznej (tu płatności rolnośrodowiskowe), (2) podatek Pigou wprowadzany w celu poprawy błędnej alokacji wywołanej ujemnym efektem zewnętrznym, (3) opłaty dla konsumentów za korzystanie z dóbr publicznych (tj. czyste powietrze, lasy czy wody). „Tragedia wspólnego” to przenośnia, która ilustruje, dlaczego dobra wspólne konsumowane są w stopniu przekraczającym pożądaną poziom z punktu widzenia społeczeństwa jako całości.

⁵ Rynek nie alokuje zasobów w sposób efektywny, o ile prawa własności nie są wyraźnie ustalone (czyli kiedy część dóbr nie ma właściciela z prawną możliwością kontroli swojej własności). Gdy zawodność rynku wynika z braku praw własności, rządzący mogą potencjalnie rozwiązać problem.

zewnątrznie o charakterze publicznym określa się mianem dóbr publicznych. Teorię dóbr publicznych przedstawił Paul A. Samuelson w latach 50. XX wieku. Dostępność dobra publicznego dla jednej osoby (podmiotu) nie może wykluczyć innych osób (podmiotów) z korzystania z niego (nie-wykluczalność), także konsumowanie go przez jedną osobę (podmiot) nie umniejsza możliwości konsumpcji przez inne osoby czy podmioty (niekonkurencyjność). Dostarczanie dóbr publicznych stanowi ważny argument uzasadniający interwencjonizm państwa w gospodarce rynkowej [Zegar 2012]. To z kolei stanowi, legitymizację dla stosowania dotacji rolnośrodowiskowo-klimatycznych w ramach PROW 2014-2020. Ujemny wpływ gospodarki rolnej na środowisko przejawia się w pięciu dziedzinach: ograniczenia bioróżnorodności, zanieczyszczenia wód, zanieczyszczenia powietrza, degradacji gleb oraz niekorzystnych zmianach w krajobrazie.

Występowanie efektów zewnętrznych może prowadzić do nieefektywnej alokacji i zasobów. Rynek nie alokuje zasobów w sposób efektywny, o ile prawa własności nie są jasno i wyraźnie ustalone (gdy część dóbr nie ma właściciela z prawną możliwością kontroli swojej własności). Kiedy zawodność rynku wynika z braku praw własności, państwo (jako agent) może potencjalnie rozwiązać ten problem. Rynek prowadzi do wytworzenia w nadmiarze efektów ujemnych oraz w niedoborze efektów dodatnich i tutaj pojawia się potrzeba znalezienia nowych rozwiązań, nowego optimum a właściwie suboptimum. Trzeba zatem internalizować te efekty, wykorzystując koncepcję podatku Pigou, teoremat Coase'a lub instrumenty prawno-administracyjne. Dobra środowiskowe, które mają charakter prywatny, są lepiej chronione przez politykę krajów, natomiast pozostałe dobra – przez działania międzynarodowe [Zegar 2011, Kulawik 2016]. W tym zakresie słuszne wydaje się zaczerpicie teorii *second best*. Polityka krajowa powinna zatem czerpać z teorii *second best*, w celu doskonalenia instrumentów wspierających ochronę środowiska naturalnego.

Ochrona środowiska w Unii Europejskiej

Problematyka ochrony środowiska pojawiła się stosunkowo późno w WPR UE, bo dopiero w latach 90. ubiegłego wieku. Problem ochrony środowiska w polityce rolnej UE pojawił się dopiero w 1992 roku w przedstawionym Planie McSharry'ego, który zakładał wprowadzenie nowych instrumentów, tzw. instrumentów towarzyszących, wspierających politykę strukturalną, a w jej ramach politykę środowiskową (pewne propozycje działań prośrodowiskowych zawierała Zielona Księga z 1985 roku, jednak zakres ich stosowania i skuteczności były ograniczone). Reforma McSharry'ego przyniosła wiele korzystnych dla środowiska regulacji (dalsze ograniczanie poziomu produkcji, system odlogowania i tzw. środki towarzyszące WPR – zalesienia, programy rolnośrodowiskowe). Zarówno system odlogowania, jak i programy rolnośrodowiskowe były powiązane z odpowiednim systemem rekompensat finansowych w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej [Oleszko-Kurzyna 2008].

Początkowo, WPR nastawiona była na zwiększanie produkcji i produktywności rolnictwa, co w efekcie doprowadziło do intensywnego rozwoju regionów o korzystnych warunkach gospodarowania, a jednocześnie do niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym i zaniku gospodarki rolnej w regionach o glebach słabych oraz górskich [Niewęglowska 2005]. Obecnie, UE stara się ograniczać negatywny wpływ rolnictwa na zmiany klimatyczne oraz utratę bioróżnorodności. W Polsce istnieje wiele przesłanek wskazujących na zasadność zwiększenia zainteresowania rolników programami rolnośrodowiskowymi, spośród których najważniejsze to m.in. brak alternatywnych rozwiązań, wynikający z niekorzystnych warunków klimatycznych, słabych gleb oraz z niskiego poziomu kultury rolnej, które to pogłębiają dystans w stosunku do państw UE-15 [Liro 2000, Krasowicz i in. 2011]. Programy rolnośrodowiskowe stanowią alternatywne rozwiązanie dla rolnictwa, pozwalające na takie gospodarowanie, które doprowadzi do osiągnięcia zadowalającego dochodu z jednoczesnym zachowaniem zasad ochrony środowiska [Kucharczak, Różańska 2012].

Właściciele gospodarstw rolnych przez rezygnację z intensywnej produkcji, uzyskują rekompensatę w postaci dopłat do powierzchni, na której realizowany jest program ochronny. Najważniejsze są efekty związane z dostarczaniem usług i dóbr środowiskowych. Długoterminowe efekty pozaekonomiczne,

które mogą być osiągnięte, to przede wszystkim: odnowa i zachowanie tradycyjnego krajobrazu obszarów wiejskich, wyeliminowanie wykorzystywania nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, ograniczenie nawożenia azotem, ekstensyfikacja produkcji na łąkach i pastwiskach. Zdaniem J. Kulawika, zobowiązania środowiskowe przekraczające poziom *cross-compliance* (wymogów wzajemnej zgodności) powinny być wynagradzane dodatkowo zgodnie z zasadą „dostarczający zyskuje” (*provider gets principle*). Filozofia ta jest właśnie jednym z wyróżników stosowania płatności rolnośrodowiskowych. Jednak niewielka efektywność tego instrumentu pokazuje, że potrzebne jest tutaj wykorzystanie teorii *second best*. Polska jako kraj z nadwyżką nakładów pracy w rolnictwie może realizować strategie środowiskowe oparte o te nakłady znacznie łatwiej niż inne państwa UE. Można tę nadwyżkę rąk do pracy wykorzystać z myślą o działaniach przyjaznych środowisku, zwłaszcza w małych obszarowo gospodarstwach, a takie właśnie u nas dominują [Czudec 2013].

Podsumowanie

Stan środowiska naturalnego jest istotnym czynnikiem kształtującym warunki życia społeczeństwa⁶. Całkowita rezygnacja z wykorzystania zasobów powinna dotyczyć wyłącznie tzw. kapitału podtrzymującego życie (*life supporting capital*). Kapitał ten to zasoby niezbędne dla reprodukcji życia, do których należą: warstwa ozonowa, bioróżnorodność, ekosystemy rzeczne, bagna i lasy pełniące funkcje habitatów. Przedstawiciele „starej” ekonomii dobrobytu (Marshall, Pigou, Lerner) akceptowali ideę oceniania dobrobytu społecznego, bazującą na interpersonalnych porównaniach użyteczności. Przedstawiciele „nowej” ekonomii dobrobytu (Hicks, Kaldor, Scitovsky) porzucili tę ideę. Z braku jakichkolwiek możliwości porównań interpersonalnych uznali oni, że jedyną podstawą umożliwiającą ocenianie dobrobytu powinna być zasada Pareto. Bardziej współczesne kryteria bazują na analizie kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*).

Jednak wielu specjalistów z zakresu ekonomii sektora publicznego, np. Joseph Stiglitz [1987], jest zdania, że rdzeniem zasad etycznych jest kryterium Pareto i na takim fundamencie ekonomiści powinni formułować swoje osądy społeczne. W latach 70. XX wieku w wyniku coraz głośniejszego akcentowania na światowym forum problemów dotyczących środowiska naturalnego (szczególnie w kontekście kryzysu naftowego), w ekonomii zaczęły pojawiać się szkoły akcentujące problemy środowiskowe. Tak wyłoniła się neoklasyczna ekonomia środowiska. Troska o stan środowiska przyrodniczego (stan dóbr publicznych) znalazła swoje odzwierciedlenie również w polityce rolnej UE⁷. Jednak rozwiązania wykorzystywane dotychczas w tym zakresie nie przynoszą w pełni założonych celów. Poziom realizacji programów środowiskowych Wspólnoty jest nadal niezadowolający. Ekonomiści napotykają problemy z wyceną dóbr publicznych oraz uszczelnieniem systemu płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych. Poszukując skutecznych rozwiązań w tym zakresie nie należy pomijać teorii *second best*. Warto również mieć na uwadze hipotezę Portera⁸ czy też hipotezę innowacji indukowanych J. Hicksa. Jednak najważniejszym wyzwaniem jest traktowanie środowiska przyrodniczego jako źródła budowy przewagi konkurencyjnej, a nie jako dokuczliwego kosztu (opłaty) czy zakazu. Potrzebna jest tutaj kompleksowa strategia działania wraz adekwatnym do niej instrumentarium.

⁶ Mając na uwadze trzy aspekty ograniczoności: (1) ograniczoność zasobów, (2) ograniczoność głównych komponentów decydujących o jakości środowiska, (3) pozaeconomiczny wymiar ograniczoności zasobów środowiska (*amenity uses*).

⁷ Ochrona środowiska staje się obecnie priorytetem polityki UE i zarazem jednym z najważniejszych wyzwań (por. „Polityki horyzontalne UE”, strategia „Europa 2020”). Rolnictwo UE realizuje wymogi wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) oraz w ramach PROW 2014-2020, działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne i rolnictwo ekologiczne.

⁸ Hipoteza ta stanowi interesujące ramy konceptualne do analizowania i doskonalenia polityki rolnośrodowiskowej. Stanowi rozwinięcie teorii innowacji indukowanych J. Hicksa i zakłada, że zaostrzenie regulacji środowiskowych powinno skłonić podmioty gospodarcze do wykorzystania prostych rezerw poprawy efektywności i produktywności oraz do wdrażania bardziej fundamentalnych innowacji technologicznych, produktowych i organizacyjnych. W efekcie konkurencyjność nie musi obniżyć się, a może nawet wzrosnąć.

Literatura

- ARiMR. 2012. „PROW dla ochrony środowiska naturalnego”. Biuletyn Informacyjny 12 (159): 29-33.
- Czudec Adam. 2013. „Ekonomiczne, środowiskowe i społeczne funkcje drobnych gospodarstw rolnych”, *Więś i Rolnictwo* 2 (159): 90-104.
- Gorynia Marian. 1994. „Podstawowe aspekty polityki przemysłowej”. *Ekonomista* 1: 128-130.
- Gorynia Marian. 1995. „Samoregulacja mezosystemów gospodarczych”. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu* 141: 76-99.
- Górka Kazimierz, Bazyl Poskrobko, Wojciech Radecki. 1998. *Ochrona środowiska: problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Wydanie 3. Warszawa: PWE.
- Graczyk Andrzej. 2005. *Ekologiczne efekty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Kośmicki Eugeniusz. 2011. Globalne zagrożenia bioróżnorodności a problem światowego kierowania, [w] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, red. Bazyl Poskrobko, 34-55. Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna.
- Krasowicz Stanisław, Wiesław Oleszek, Józef Horabik, Ryszard Dębicki, Janusz Jankowiak, Tomasz Stuczyński, Jan Jadczyński. 2011. „Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski”. *Polish Journal of Agronomy* 7: 43-58.
- Kucharczak Katarzyna, Elżbieta Różańska. 2012. „Programy rolnośrodowiskowe jako instrument WPR dla ochrony środowiska w UE i Polsce”. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych* 54: 26-38.
- Kulawik Jacek. 2014. „Wybrane aspekty finansowe programów rolnośrodowiskowych”. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1: 22-38.
- Kulawik Jacek. 2015. „Regulacje środowiskowe i innowacje a konkurencyjność”. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1 (346): 3-21.
- Kulawik Jacek. 2016. *Wybrane aspekty ekonomiczno-fiskalne zrównoważenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa*. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Kulawik Jacek, Grażyna Niewęgłowska, Justyna Góral, Michał Soliwoda. 2013. *Kalkulacja płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych i dotyczących rolnictwa ekologicznego*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Kulczycka Joanna. 2001. *Ekologiczna ocena cyklu życia (LCA) nową techniką zarządzania środowiskowego*. Kraków: Wydawnictwo Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.
- Lenzen Manfred, Shauna A. Murray. 2001. „A modified ecological footprint method and its application to Australii”. *Ecological Economics* 37: 229-255.
- Lipsey Richard G., Kelvin Lancaster. 1956. “The General Theory of Second Best”. *Review of Economic Studies* 24 (1): 11-32.
- Liro Anna. 2000. *Ochrona środowiska w rolnictwie*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- Lloyd Peter J. 1982. “A 3x3 theory of customs unions”. *Journal of International Economics* 12: 41-63.
- Łuszczyc Marcin. 2010. „Spowolnienie wykorzystania zasobów naturalnych wyzwaniem współczesnej gospodarki”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 16: 423-434.
- Meade James E. 1955. *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam: NorthHolland.
- Niewęgłowska Grażyna. 2003. „Polski Program Rolnośrodowiskowy na tle programów Unii Europejskiej”. *Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy* 490: 1-38.
- Niewęgłowska Grażyna. 2005. „Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji Programu Rolnośrodowiskowego”. *Studia i Monografie* 130: 1-204.
- Oleszko-Kurzyna Bożena. 2008. „Kwestie ochrony środowiska we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej”. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia XLII* (20): 281-296.
- Ozga S.A.. 1955. “An Essay in the Theory of Tariffs”. *Journal of Political Economy* 63 (6): 489-499.
- Poskrobko Bazyl. 2012. „Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju”. *Ekonomia i Środowisko* 3 (43): 10-27.
- Stiglitz Joseph E. 1987. *Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New New Welfare Economics*. NBER Working Paper No. 2189.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Dz.U. poz. 349.
- Thier Agnieszka. 2015. „Aksjologiczne, ekonomiczne i społeczne problemy gospodarki wodnej”. *Ekonomia i Środowisko* 3(54): 10-25.
- Viner Jacob. 1959. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- WWF. 2010. *Living Planet Report 2010*, http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_re-port/2010_lpr/pdf.

- Winch Dawid M. 1971. *Analytical Welfare Economics*. Harmondsworth: Penguin.
- Zegar Józef S. 2011. *Konkurencyjność gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji i integracji europejskiej*. [W] *Konkurencyjność społeczno-ekonomiczna w rolnictwie*. Pułtusk: Konferencja IERiGŻ-PIB.
- Zegar Józef S. 2012. *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Warszawa: PWN.

Summary

The paper presents issues of environmental economy and natural resources, with a particular focus on the state of public goods and reduce negative externalities (pollution). Approximated in this context, the issue of second best theory understood as a means to internalize environmental effects was highlighted. The theory of second best is associated with a Pareto optimum and weaknesses of the free market. It is widely used in the search for optimal solutions in tax or customs policy.

Adres do korespondencji:
dr Justyna Góral
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
Zastosowań Matematyki w Ekonomice Rolnictwa
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
e-mail: justyna.goral@ierigz.waw.pl