

Krystyna Piąza*

SKUTECZNOŚĆ DZIAŁANIA SYSTEMU PRAWNEGO FINANSOWANIA
INWESTYCJI ROLNICZYCH A PROBLEM KORZYŚCI ZEWNĘTRZNYCH

1. Wprowadzenie

Istnienie wielu czynników decydujących o strukturze przestrzennej rolnictwa, takich jak: klimat, gleba czy istniejąca infrastruktura, a także inne warunki miejscowe organizujące rolniczą przestrzeń produkcyjną powoduje, iż nauka prawna nie ogranicza się do rozważań teoretycznych. Coraz częściej ocenia się skuteczność działania prawa, uwzględniając zróżnicowanie regionalne w tej dziedzinie¹.

Badania tego typu są potrzebne, gdyż określają dysfunkcje, jakie występują w zakresie instrumentów prawnych kształtujących przestrzenną strukturę rolnictwa.

Jak zauważa A. Stelmachowski dysfunkcje te mogą być trojakiiego rodzaju: a) wewnątrz samego systemu prawa (brak wewnętrznej harmonii między różnorodnymi instrumentami prawnymi), b) w zakresie stosowania prawa, c) pomiędzy instrumentacją prawną a założeniami społeczno-ekonomicznymi, jakie miała ona realizować².

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Instytutu Polityki Regionalnej UŁ.

¹ Por. Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, red. A. Stelmachowski, Warszawa 1972; Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce, red. A. Stelmachowski, "Studia KPZK" 1977, t. LVIII; Organizacja przestrzenna rolnictwa rejonu uprzemysławianego, red. W. Pańko, Warszawa 1980.

² Por. Wpływ instrumentów ..., s. 7.

Wnioski z przeprowadzonych badań empirycznych i analiz teoretycznych są różne, ale najczęściej wiążą się z postulatem regionalizacji przepisów.

Postulaty regionalizacji polityki gospodarczej i związane z tym postulaty prawne odnoszą się głównie do rolnictwa i są wysuwane nie tylko przez naukę prawa³.

Wiążę się to z krytyką "uniformizmu" regulacji prawnych i wskazaniem na specyfikę regionalną jako koniecznego elementu wzrostu produkcji rolnej.

Jednym z wariantów "regionalizacji" prawa może się stać wzrost znaczenia prawa miejscowego. Wymaga to szczególnego upoważnienia ustawowego.

Drugim z wariantów może być szczególna regulacja prawna dla obszaru zurbanizowanego lub rolniczego i wreszcie wariant trzeci, gdzie miejsce klasycznych reguł prawa i podstaw prawnych tzw. reglamentacyjnej działalności państwa zajmują normy planowe, zwłaszcza ujęte w planach zagospodarowania przestrzennego⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wariant pierwszy jest wyrazem decentralizacji, zaś warianty drugi i trzeci bądź nie przesądzają sprawy najważniejszej - skutecznego kojarzenia różnych funkcji wspomnianych obszarów⁵, bądź też niewielki okazywał się margines własnej polityki terenowych organów zarządzania⁶.

Należy zauważyć, iż w interesujących nas zagadnieniach plany zagospodarowania przestrzennego określają tylko produkcyjną przestrzeń rolniczą i na tym kończy się ich działanie - instrumenty planowania przestrzennego nie działają "wewnątrz" produkcyjnej przestrzeni rolniczej, nie określają sposobu jej rolniczego wykorzystania⁷.

Drugą przyczyną neutralnej roli instrumentów planowania prze-

³ Np. K. D z i e w o ņ s k i, B. M a l i s z, Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju, "Studia KPZK" 1978, t. LXII, s. 199.

⁴ Organizacja przestrzenna ..., s. 13.

⁵ Ibidem.

⁶ Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej, praca zbiorowa pod red. M. K u l e s z y, t. 2, Warszawa 1983, s. 223.

⁷ S. P r u t i s, Wpływ rozwiązań prawnych na przestrzenne rozmieszczenie inwestycji melioracyjnych i wodociagowych, [w:] Wpływ instrumentów ..., s. 54 i n. oraz T. K u r o w s k a, W. P a Ń k o, Plany zagospodarowania przestrzennego a kształtowanie struktury użytkowej gruntów, "Biuletyn KPZK" 1979, z. 101, s. 111-124.

strzennego jest trudność zastosowania metod właściwych planowaniu przestrzennemu do planowania działalności inwestycyjnej w rolnictwie. Lokalizacja przestrzenna rolniczych inwestycji jest bowiem ściśle związana z warunkami przyrodniczymi.

Jeśli przez przestrzenne rozmieszczenie inwestycji rolniczych rozumieć będziemy dynamiczny proces nasycenia terenu (ujmowanego z różnej skali przestrzennej) urządzeniami, np. melioracyjnymi, wodociągowymi itp., to generalnie rzecz biorąc - jest ono uzależnione od dwóch czynników: wielkości środków finansowych, jakimi dysponuje grupa podmiotów gospodarczych na cele inwestycji oraz wielkości technicznych mocy wykonawczych pozostających w dyspozycji terenu.

Innymi słowy - dynamika nasycenia terenu inwestycjami zależy od możliwości gospodarczych inwestorów i wykonawców.

Możliwości te z kolei zależą m. in. od regulacji prawnych metod i źródeł finansowania inwestycji rolniczych.

Skłonność do inwestowania może być także wynikiem relacji między bliskością aglomeracji miejskiej (potrzeby chłonnego rynku zbytu produktów rolnych) a położeniem gospodarstwa rolnego i jego dochodowością.

Tak więc niska skuteczność regulacji prawnych rozumiana jako wpływ normy prawnej na zachowanie się adresata nie musi wynikać z ich wewnętrznej niedoskonałości, ale może wynikać z faktu, iż nie bierze się pod uwagę istnienia licznych korzyści przestrzennej koncentracji, w tym korzyści rynku jako potencjalnego czynnika kształtowania struktury przestrzennej inwestycji rolniczych.

Poszukując dróg wzrostu gospodarczego, przy którym byłoby możliwe zastosowanie różnego rodzaju korzyści zewnętrznych rozumianych m. in. jako mechanizm dzięki któremu każda jednostka osiąga największą korzyść z faktu istnienia innych jednostek⁸, zakładamy, że rozwój poszczególnych regionów winien być optymalny, a czynnikiem optymalizującym mogłoby być wykorzystanie korzyści zewnętrznych.

Rozwój regionu bowiem, jak zauważa A. Klasik "nie sprowadza się do wzrostu produkcji" i założeniem tego rozwoju nie jest maksymalizacja, ale optymalne wykorzystanie wszystkich jego zasobów przyrodniczych i ludzkich⁹.

⁸ D. T o s i., O znaczeniu korzyści zewnętrznych we wzroście ekonomicznym, "Studia Ekonomiczne" 1964, nr 11, s. 40.

⁹ A. K l a s i k, Optymalna struktura przestrzenna a rozwój regionalny, Warszawa 1974, s. 49.

Przyjęcie takiego kryterium badawczego wskazać by mogło na kierunki zainteresowania doktryny prawa w stronę tworzenia takich regulacji prawnych, aby uwzględnić te korzyści np. w skali miasta czy regionu.

Byłby to postulat pod adresem prawa tworzenia takich norm prawa lub systemów prawa, które byłyby co najmniej niesprzeczne z "systemem" korzyści zewnętrznych. Zatem w rozwiązaniach prawnych "powinno się poszukiwać środków skutecznego wdrożenia "systemu" czy teorii korzyści zewnętrznych.

Występują tu jednak problemy zasadnicze, które można sformułować następująco:

1) czy na tle uniformizmu regulacji prawnych występują korzyści zewnętrzne;

2) kwestia definicji korzyści zewnętrznych oraz klasyfikacji czynników wpływających na korzyści zewnętrzne;

3) jakiego rodzaju korzyści zewnętrzne mogą być traktowane jako możliwy prawny środek dla wywołania celu w ramach działalności prawotwórczej;

4) jakie wnioski z teorii korzyści zewnętrznych można wyciągnąć dla formułowania prawa.

Postawienie powyższych problemów wydaje się być uzasadnione, ponieważ proces tworzenia prawa będzie racjonalny wówczas, gdy normy prawne będzie się zasadnie traktowało jako środki do osiągnięcia założonych celów na podstawie wiedzy o działaniu odpowiednich mechanizmów motywacyjnych¹⁰, w tym przypadku mechanizmu działania korzyści zewnętrznych.

Prawodawca nie może w sposób dowolny formułować norm prawnych, ponieważ koncepcje polityki prawa są oparte na założeniu, że działalność prawotwórcza jest działalnością celową¹¹.

Tematem dalszych rozważań będzie analiza skuteczności systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych na tle założonych celów tego systemu prawa oraz czy działają na tym tle korzyści zewnętrzne (p. 2), a jeśli tak to jakie wnioski (z definicji korzyści zewnętrznych) można wyciągnąć dla formułowania systemu prawnego, w tym także dla systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych (p. 3).

¹⁰ Szerzej: J. Wróblewski, K. Opalek, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, s. 190.

¹¹ Ibidem, s. 191.

2. Skuteczność działania systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych a cele polityki wobec rolnictwa

Literatura ekonomiczna, jak i geograficzna podaje wiele przykładów na to, iż w gospodarce planowej istnieją korzyści zewnętrzne¹².

Podkreśla się przy tym, iż muszą one stanowić czynnik rozwoju kraju i element polityki regionalnej, szczególnie w odniesieniu do rolnictwa, gdyż stanowi ono najbardziej lokalną sferę gospodarki.

Przyjęcie tych zależności jako głównej hipotezy badawczej nakazywało skoncentrowanie badań nad rozwiązaniami prawnymi metod i źródeł finansowania inwestycji rolniczych oraz wielkości środków finansowych i ich alokację przestrzenną.

Nurt teoretyczny dotyczył więc zbadania wpływu kolejnych regulacji prawnych na wielkość źródeł i metod finansowania inwestycji rolniczych w latach 1976-1980 w dwu województwach: typowo miejskim łódzkim i rolniczym skierniewickim. Nurt empiryczny dotyczył analizy inwestycji w obu wspomnianych województwach.

Ze względu na ograniczone ramy artykułu pominięta zostanie szczegółowa analiza systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych, natomiast przedstawiona zostanie ogólna analiza wielkości środków i źródeł finansowania¹³.

Badania na przykładzie wybranych województw miały na celu potwierdzenie poglądu, iż w obszarach intensywnego rozwoju rolnictwa na potrzeby aglomeracji łódzkiej regulacje prawne odgrywały rolę marginalną. Skuteczność systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych oceniana na przykładzie województw o różnym stopniu zurbanizowania była wynikiem działania różnego rodzaju efektów zewnętrznych szczególnie zaś korzyści urbanizacji. Korzyści urbanizacji przejawiają się bowiem w różnej postaci, w tym są również wyrazem skłonności do inwestowania.

¹² Por. D z i e w o Ń s k i, M a l i s z, op. cit., s. 33 i n.; T o s i, op. cit., s. 55.

¹³ Szerzej: K. P ł a z a, System prawny finansowania inwestycji rolniczych, Toruń 1982 (praca doktorska w UMK).

2.1. Ocena ogólna systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych w latach 1976-1980

Podjęcie rozważań nad oceną systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych wypada poprzedzić stwierdzeniem, iż prawo jest narzędziem realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa. Często prawo traktuje się jako swoisty czynnik zewnętrzny, działający na równi z innymi czynnikami obiektywnymi.

Państwo nie zajmuje pozycji biernej w procesie gospodarowania, a zasada planowości w gospodarce zakłada konieczność świadomego sterowania procesami gospodarczymi. Sterowanie to odbywa się w znacznej mierze przez normy prawne¹⁴.

Widoczny jest więc instrumentalny charakter prawa. W sferze instrumentów prawnofinansowych uwidacznia się także służebna rola prawa wobec kategorii ekonomicznych¹⁵. Dla oceny skuteczności instrumentów prawnofinansowych konieczne jest przyjęcie właśnie tych założeń.

System prawny finansowania inwestycji rolniczych ukształtował się pod wpływem założeń polityki gospodarczej państwa. Warunki gospodarowania, model funkcjonowania całej gospodarki narodowej w istotny sposób wpływały na skuteczność kolejnych regulacji prawnych oraz na zmienność tych regulacji.

Widoczne to było zwłaszcza w zmieniającym się systemie prawnym finansowania inwestycji rolniczych w sektorze nieuspołecznionej gospodarki rolnej, gdzie zyskiwały prymat doraźne cele produkcyjne¹⁶. Zmienny zakres przedmiotu kredytowania wynikał z przyjęcia koncepcji krótkofalowej polityki rolnej lat 1976-1980, przy braku materialnego pokrycia w sferze rzeczowych środków na inwestycje tworzyło się niekiedy dogodne warunki kredytowania i dotowania, by pobudzić czy zachęcić za pomocą tych dogodnych warunków do podjęcia określonej inwestycji, co w efekcie miało zachęcić do produkcji artykułów żywnościowych (deficytowych) z punktu widzenia potrzeb gospodarki żywnościowej. Kredytowanie zakupu nieruchomości rolnych (niskie oprocento-

¹⁴ Wpływ instrumentów ..., s. 5.

¹⁵ M. W e r a l s k i, Polskie prawo finansowe, Warszawa 1978, s. 18.

¹⁶ P ł a z a, op. cit., s. 98.

wanie) mogłoby wpłynąć stymulująco na koncentrację ziemi. Jednakże ceny na ziemię (kategorie ekonomiczne) jako podstawa do udzielania kredytu oparta na niskim poziomie (niższy od cen wolnorynkowych) spowodowały, iż w praktyce tego rodzaju kredyt nie był wystarczająco silnym instrumentem realizacji polityki gruntowej. Stymulacyjne oddziaływanie kredytu na określone kierunki inwestowania, a tym samym na wybór kierunków produkcji jest zależne w dużej mierze od cen artykułów rolnych, w sytuacji sztywnych cen skupu ustalanych na niskim poziomie opłacalności produkcji nie powoduje zainteresowania tego rodzaju kredytem. Odwrotnie jest w przypadku cen wolnorynkowych. Zainteresowanie kredytem może okazać się silniejsze.

I tak np. racjonalne, przestrzenne rozdysponowanie środków na finansowanie inwestycji rolniczych utrudnia brak spójności w planowaniu przestrzennym i finansowym. Ten brak spójności wynika z faktu, że inne są cele rozwoju społeczno-gospodarczego, a inne cele polityki przestrzennej.

Na szczeblu województw ma nastąpić dostosowanie działalności kredytowej w układzie przestrzennym do potrzeb wynikających z wojewódzkich planów programów rozwoju rolnictwa - koordynacja planów - zaś program rozwoju rolnictwa musi uwzględniać m. in. wojewódzkie plany gospodarki gruntami rolnymi. Te ostatnie wynikały z rządowego programu gospodarki gruntami rolnymi (uchwała nr 151/75 Rady Ministrów) i nie nawiązywały do planów zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku bodźcowe oddziaływanie kredytu ze względu na cele polityki przestrzennej było mało skuteczne. Ocena skuteczności instrumentu finansowego jest prowadzona z punktu widzenia struktury planowania przestrzennego. Podkreśla się nawet w literaturze prawa rolnego "iż system prawny planowania przestrzennego nie przewidywał w swojej konstrukcji normatywnej możliwości przełożenia w formie wdrożeniowej zadań planu społeczno-gospodarczego na efektywny system realizacji w wymiarze przestrzennym"¹⁷. Praktyka banku w Łowiczu i Łodzi dowiodła, iż podstawą do ustalenia polityki inwestycyjnej w okresie perspektywicznym (rodzaj środków finansowych, wielkość, alokacja przestrzenna) są dane z prognoz wynikających z błędnych założeń polityki gospodarczej. Na przykład prognoza zmian struktury a-

¹⁷ Por. P. Czechowski, A. Stelmachowski, Słabość regulacji prawnej w zakresie kształtowania obszarów wiejskich jako jednostek wielofunkcyjnych, "Biuletyn KPZK" 1979, z. 101, s. 99.

grarnej rolnictwa wojewódzkich urzędów statystycznych, będąca podstawowym materiałem informacyjnym dla Banku Gospodarki Żywnościowej, stanowi wypadkową wskaźników statystycznych z poprzedniego dziesięciolecia¹⁸. Te zaś są podstawą ustalania błędnych założeń gospodarowania ziemią. Nie uwzględnia się bowiem nowych priorytetów albo przyjmuje się generalne szacunki. Te zaś wpływają na kształt przyszłej polityki inwestycyjnej. I tu znów widać, iż brak modelu struktury agrarnej, brak jasnej wizji rolnictwa, a co za tym idzie struktury osadnictwa wiejskiego jest istotnym czynnikiem hamującym produkcję rolniczą. Skuteczność kredytu inwestycyjnego ocenić zatem należy i w tym szerszym kontekście.

System prawny finansowania inwestycji rolniczych w odniesieniu do sektora nie uspołecznionej gospodarki rolnej nie uwzględniał rzeczywistych potrzeb szeroko pojętej gospodarki przestrzennej i źródeł efektów zewnętrznych zlokalizowanych przestrzennie, jak np. korzyści rynku lokalnego, w tym rynku konsumentów, efektów zewnętrznych z szeroko pojętej infrastruktury lokalnej tak ekonomicznej, jak i społecznej. Wynikiem tego m. in. była inflacja przepisów, głównie niskiej rangi, zwłaszcza ogromna ilość instrukcji bankowych. Mało czytelne zasady i hierarchia celów gospodarowania, brak stabilizacji dla gospodarstw rodzinnych, bliżej nieokreślony cel: maksymalizacji produkcji rolnej zaciemniał rzeczywiste potrzeby gospodarstw rolnych.

Jedynym instrumentem prawnofinansowym, który nawiązywał do stref ekonomicznych (miejska, wiejska, wiejska oddalona) był podatek gruntowy. Założenie podziału kraju na strefy ekonomiczne w zasadzie opierało się na odległości od rynku zbytu, co uznano w literaturze za sprzeczne ze współczesnym stanowiskiem ekonomii rolnej i teorii lokalizacji¹⁹.

Podatek gruntowy, a zwłaszcza system zwolnień i ulg stosowanych w różnych rejonach kraju nie dawał jasnego obrazu preferencji podatkowych, co utrudniało realizację polityki rolnej w innych zakresach²⁰. Tak więc instrumenty podatkowe i kredytowe funkcjonowały bez

¹⁸ Obecna jest też WUS-om metoda prognozowania zmian struktury obszarowej w układzie przestrzennym na tle analizy gospodarstw o różnych źródłach dochodów, co wzbogaciłoby prognozowanie w ogóle.

¹⁹ W. P a ń k o, Planowanie przestrzenne, ochrona gruntów rolnych oraz rejonizacja rolnicza jako środki kształtowania produkcyjnej przestrzeni rolniczej, [w:] Wpływ instrumentów ..., s. 23.

²⁰ P a ń k o, Planowanie przestrzenne ..., s. 24 oraz literatura cytowana w przypisach tegoż autora.

wyraźnej korelacji przestrzennej. Wadliwe instrumenty podatkowe i ceny produktów rolnych zmieniły przede wszystkim (zniekształciły) podstawowe funkcje kredytu²¹.

Skuteczność preferencji w finansowaniu inwestycji rolniczych zespołów rolników, a więc dogodne warunki kredytowania, była osłabiona przez fakt, iż zespoły rolników jako forma organizowania się gospodarstw nie sprawdziły się w praktyce. W tej sytuacji polityka kredytowania rolnictwa indywidualnego (zakładająca pewien potencjał gospodarczy) spowodowała nie tylko różnicowanie się gospodarstw pod względem obszaru, ale pod względem potencjału gospodarczego²². Na skutek wadliwych instrumentów podatkowych nastąpiło zróżnicowanie się dochodów ludności związanej z rolnictwem.

W obecnym systemie prawnym finansowania inwestycji rolniczych w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej warunek towarowości przy kredytowaniu zakupu gospodarstw rolnych postawiono jako cel podstawowy osłabiając znaczenie norm obszarowych, które kształtują rolniczą przestrzeń produkcyjną.

Priorytet w zakresie kredytowania inwestycji produkcyjnych oraz brak możliwości kredytowania w zakresie budownictwa mieszkaniowego rolników dwuzawodowców w przepisach intertemporalnych i obecnych powoduje, że ta grupa gospodarstw dwuzawodowych jest stawiana w niekorzystnej sytuacji. Nie dotyczy to osób, które z powodu zmian w strukturze zatrudnienia stają się potencjalnymi nabywcami gospodarstw rolnych.

Skuteczność kredytu zależeć będzie w dużym stopniu od opłacalności produkcji rolnej. W tym znaczeniu uruchomione powinny być inne instrumenty, by nie zakłócać stymulacyjnego oddziaływania kredytu.

Ocena systemu prawnego finansowania inwestycji w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej skłania do kilku refleksji.

W przepisach intertemporalnych i obecnych, choć w znacznie mniejszym stopniu, były łączone i są nadal różne metody i źródła finansowania inwestycji rolniczych. Powodów dla jakiego wprowadzono system różnego rodzaju dotacji było kilka. Na przykład wadliwy system cen, związany z brakiem rachunku ekonomicznego jednostek, brak wizji co do przyszłego kształtu struktury agrarnej całego rolnictwa

²¹ Szerzej: M. J a s i ń s k a, Obciążenie podatkowe indywidualnych gospodarstw rolnych, "Finanse" 1982, nr 3.

²² P i a z a, System prawny ..., s. 97.

przy równoczesnym uznaniu priorytetu sektora uspołecznionego. Łączenie źródeł i metod w różnych układach podmiotowych i terytorialnych, scentralizowanie funduszy, uzupełnienia jednych drugimi nie pozwalały na rzeczywistą ocenę efektywności funkcjonowania jednostek uspołecznionej gospodarki rolnej.

Olbrzymia ilość aktów prawnych i instrukcji bankowych wiążąca się z systemem finansowania inwestycji rolniczych powodowała, iż system ten był nieczytelny.

Obecny system prawny finansowania inwestycji rolniczych w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej również budzi szereg zastrzeżeń. Jako zasadę nowej polityki rolnej przyjęto równoprawny dostęp wszystkich sektorów rolnictwa do kredytów, środków produkcji itd. W sferze normatywnej zwłaszcza w przepisach dotyczących finansowania inwestycji rolniczych w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej wprowadzono możliwość dotowania, co jest sprzeczne z zasadą równoprawności wszystkich sektorów i samodzielności jednostek uspołecznionej gospodarki rolnej.

Za pomocą dotacji łatwiej spowodować naciski jednostki nadrzędnej na strukturę i wielkość produkcji rolniczej.

Równoprawność formalna wszystkich sektorów rolnictwa wyrażona w uchwale nr 166 RM z 1981 r. jest z punktu widzenia nierównego startu wszystkich sektorów rolnictwa nierównoprawnością. Różnicuje to jeszcze bardziej sektor nie uspołeczniiony z sektorem uspołecznionym gospodarki rolnej.

Łączenie metod i źródeł finansowania inwestycji rolniczych zaciemnia stosowanie rachunku ekonomicznego jako podstawy nie tylko planowania społeczno-gospodarczego, ale także i planowania przestrzennego. W tym kontekście trafne jest spostrzeżenie T. Markowskiego, iż "na korzyści urbanizacji i korzyści regionalne składa się tak wiele jeszcze niewymiernych czynników, że trudno jest dla nich znaleźć jakiś wspólny mianownik pozwalający na jednoznaczne włączenie do rachunku ekonomicznego"²³.

²³ T. M a r k o w s k i, Efekty zewnętrzne - teoria i rzeczywistość w gospodarce socjalistycznej, Łódź 1983, s. 8 (maszynopis w ZERM UL).

2.2. Ocena metod i źródeł finansowania inwestycji rolniczych
w sektorze uspołecznionej i nie uspołecznionej gospodarki rolnej
w latach 1976-1980 w województwach:
miejskim łódzkim i skierniewickim

Inwestycje rolnicze w badanych województwach w latach 1976-1980 w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej były finansowane ze wszystkich źródeł.

W państwowych gospodarstwach rolnych przeważały inwestycje rozwojowe finansowane kredytem bankowym i to zarówno inwestycje związane z budownictwem inwentarskim, jak i mieszkaniowe, w województwie miejskim łódzkim przeważały inwestycje związane z budową wielkich ferm, szklarni na potrzeby aglomeracji łódzkiej, zaś w województwie skierniewickim występowały rodzajowo wszystkie inwestycje.

W obu województwach dominował kredyt bankowy jako źródło finansowania inwestycji.

Budżetowe źródło finansowania inwestycji w PGR-ach występowało w niewielkim zakresie.

Były to głównie dotacje na roboty budowlano-montażowe przekazane zjednoczeniu Państwowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Rolnej (PPGR) w Łodzi w związku z uchwałą nr 151/75 RM z 8 VIII 1975 r. w sprawie gospodarowania gruntami rolnymi oraz dotacje na wyposażenie przejmowanych gruntów w środki trwałe. W województwie skierniewickim dotacje, o których mowa występowały w niewielkim wymiarze.

Metoda dotacyjna w państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (częściowe umorzenia kredytów inwestycyjnych) występowała również w niewielkim zakresie. Wiązało się to z faktem, iż przedsiębiorstwa te na szerszą skalę nie spełniały wymogów dla takich umorzeń.

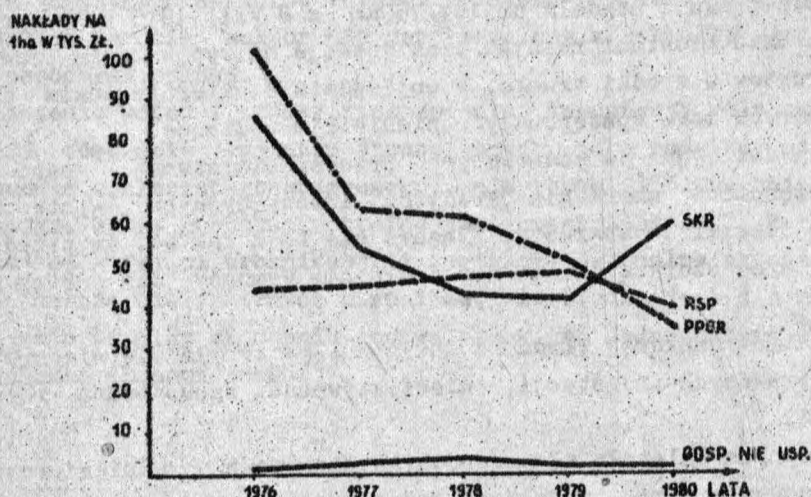
W praktyce bankowej (Łodzi i Łowicza) podkreśla się nieterminowość realizowanych inwestycji, nieefektywność spowodowaną różnymi czynnikami.

Do głównych należała zła gospodarka finansowa przedsiębiorstw, a także forsowanie wbrew wszelkiej gospodarności (bez oceny własnej bazy paszowej, obszarowej) wielkich inwestycji, które w dużej części zostały wstrzymane. W praktyce bankowej bardzo często występowały przypadki wzajemnego finansowania się przedsiębiorstw PGR. Występowało to w takich sytuacjach, gdy zaniechano ze względów finansowych

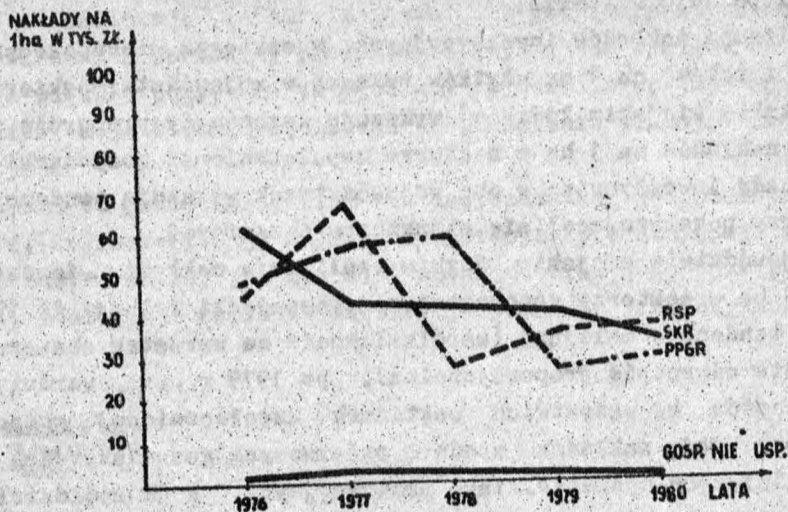
kontynuowania inwestycji, wówczas bank przydzielał środki na finansowanie inwestycji innemu przedsiębiorstwu gospodarki rolnej.

Z tego też powodu wiele przedsiębiorstw w chwili obecnej posiada ogromne zadłużenia.

W spółdzielniach kółek rolniczych (SKR), a zwłaszcza w zespołowych gospodarstwach rolnych realizowano w obu województwach drobne inwestycje (rodzajowo wszystkie) o wątpliwej efektywności. SKR zgodnie ze swoim statutem realizowały program inwestycyjny związany głównie z mechanizacją rolnictwa. Dotyczyło to obu województw. W rolniczych spółdzielniach produkcyjnych przeważały inwestycje produkcyjne, jak budowa ferm, pieczarkarni i ośrodków hodowlanych. Inwestycje finansowane z funduszu rozwoju rolnictwa związane były z takimi inwestycjami, jak: mechanizacja, zlewnie, wodociągi, drogi i inwestycje podstawowe. Rzecz charakterystyczna, iż pomimo wzmocnienia dyscypliny inwestycyjnej, zaostrożenia wymogów co do terminowości realizacji danej inwestycji, w kolejnych wytycznych banku w odniesieniu do sektora uspołecznionej gospodarki rolnej, praktyka realizacji inwestycji wykazała, iż w tym zakresie nie pomogły oddziaływania banku. Wiązało się to z faktem, iż wykonawstwo robót budowlano-montażowych nie było ukończone w terminie z różnych powodów: materiałowych, personalnych, organizacyjnych itd.



Rys. 1. Realizacja nakładów inwestycyjnych na 1 ha użytków rolnych w latach 1976-1980 w PSR, RSP, SKR i w gospodarce nie uspołecznionej w województwie miejskim łódzkim



Rys. 2. Realizacja nakładów inwestycyjnych na 1 ha użytków rolnych w latach 1976-1980 w PGR, RSP, SKR i w gospodarce nie uspołecznionej w województwie skierniewickim

Jak wynika z rys. 1 i 2 realizacja nakładów inwestycyjnych w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej w latach 1976-1980 w województwie miejskim łódzkim i skierniewickim przebiegała nieco inaczej w obu województwach i w poszczególnych sektorach rolnictwa.

I tak np. w PGR-ach województwa skierniewickiego do 1978 r. nakłady inwestycyjne wykazują tendencję rosnącą, po tym okresie nakłady na 1 ha użytków rolnych wykazują tendencję malejącą.

Koncentracja przestrzenna inwestycji PGR występuje głównie w środkowej części województwa skierniewickiego, a więc w obszarze gdzie występuje również najgorsza struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych i brak następców do prowadzenia gospodarstw rolnych.

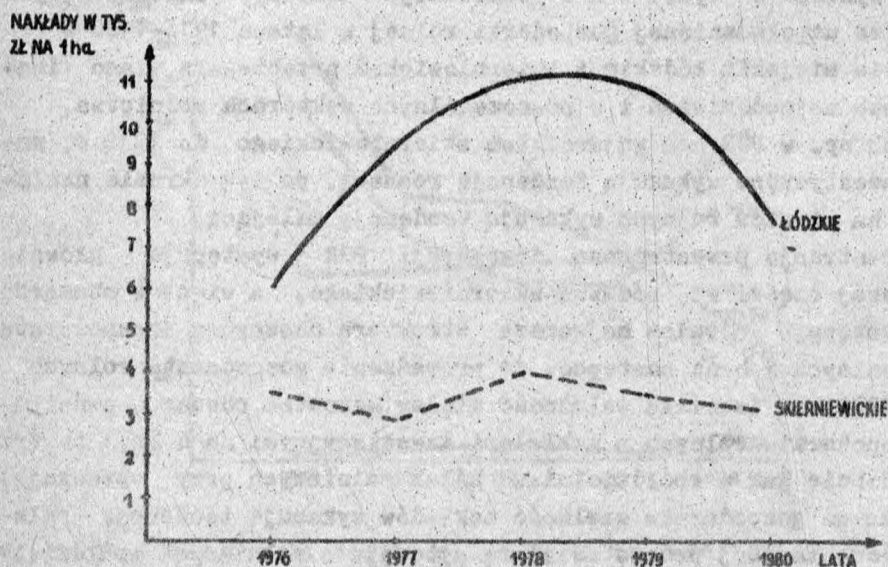
Do 1978 r. istniała zależność między wzrostem obszaru państwowych gospodarstw rolnych a nakładami inwestycyjnymi na 1 ha, po tym roku podobnie jak w spółdzielniach kółek rolniczych przy wzrastającym obszarze gospodarstw wielkość nakładów wykazuje tendencję malejącą. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Przy wzrastającym obszarze użytków rolnych rea-

lizacja nakładów inwestycyjnych wykazuje tendencję skokową do 1977r. wzrasta i po 1978 r. także.

Realizacja nakładów inwestycyjnych w sektorze nieuspołecznionej gospodarki rolnej na 1 ha użytków rolnych w województwie skierniewickim (a także miejskim łódzkim) wykazuje ogromne dysproporcje między stopniem nakładów na 1 ha w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej. Nakłady inwestycyjne w obu województwach wykazują tendencję malejącą przy pogarszającej się strukturze obszarowej.

W województwie miejskim łódzkim realizacja nakładów inwestycyjnych na 1 ha w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej do 1979 r. wykazuje tendencję malejącą (współzależność ze wzrostem obszaru tych gospodarstw odwrotnie proporcjonalna), po 1979 r. przy wzrastającym areale gruntów we wszystkich sektorach uspołecznionej gospodarki rolnej realizacja nakładów spada w państwowych gospodarstwach rolnych i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, a w spółdzielniach kółek rolniczych rośnie.

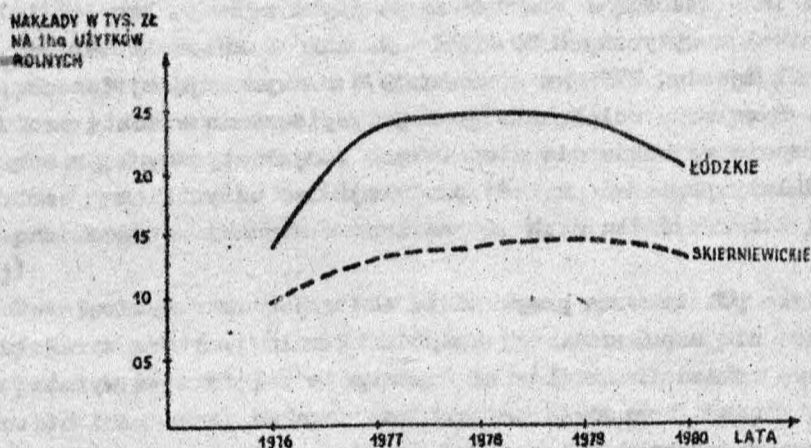
Nakłady inwestycyjne w całym kompleksie gospodarki żywnościowej, jak prezentuje rys. 3, finansowane z budżetów centralnego i wojewódzkiego oraz ze wszystkich możliwych funduszy i pozostałych źródeł, przedstawiają się odmiennie w obu analizowanych województwach.



Rys. 3. Nakłady (realizacje) inwestycyjne na 1 ha użytków rolnych w latach 1976-1980 w całym kompleksie gospodarki żywnościowej

Wynika to przede wszystkim z większej koncentracji organizacyjnej i lokalizacyjnej całego kompleksu gospodarki żywnościowej i nie tylko żywnościowej, a także z faktu, iż gospodarstwa o dogodniejszych warunkach sprzedaży produktów rolnych, ze względu na bliskość rynku i większy popyt na te produkty w strefie wpływu aglomeracji miejskich, mają większą możliwość uruchomienia własnych środków na inwestycje.

Chodzi tu przede wszystkim o indywidualne gospodarstwa rolne oraz te, które realizują program kooperacji produkcyjnej za pomocą takich instrumentów, jak np. kontraktacja. Stąd też, jak prezentuje rys. 4, realizacja nakładów inwestycyjnych na 1 ha użytków rolnych



Rys. 4. Realizacja nakładów inwestycyjnych na 1 ha użytków rolnych w latach 1976-1980 w województwach miejskim łódzkim i skierniewickim w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej

w województwie miejskim łódzkim w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej kształtuje się korzystniej niż w województwie typowo rolniczym (skierniewickim). Świadczyć to może właśnie, iż potrzeby żywnościowe aglomeracji miejskiej łódzkiej (rynek zbytu) kształtując dochody rolników wpływają także na możliwości finansowania inwestycji rolniczych.

W praktyce bankowej zastrzeżenie budzi koncentrowanie ziemi z uwzględnieniem kryterium przynależności organizacyjnej gospodarstw, a nie rozłogu gruntów. Przede wszystkim koncentracja taka powoduje potrzebę realizowania nieracjonalnego programu inwestycyjnego.

Reasumując należy stwierdzić, iż rodzaj inwestycji, źródło finansowania, metoda finansowania w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej nie kreowały struktury agrarnej tego sektora, mimo próby wykorzystania mechanizmów prawnofinansowych do takich celów, w tym struktury przestrzennej rolnictwa, co najwyżej towarzyszyły tym zmianom.

2.3. Ocena wielkości środków finansowych na inwestycje rolnicze i ich alokacja przestrzenna

Ocena ta wiąże się z kierunkiem polityki rolnej lat 1971-1980, który wynikał z wytycznych KC PZPR i NK ZSL z kwietnia 1971 r. oraz uchwały VI Zjazdu PZPR z grudnia 1971 r. wyrażającej formułę, iż podstawowym celem w rolnictwie jest przyspieszenie wzrostu produkcji oraz tworzenie warunków dla stopniowych socjalistycznych przeobrażeń na wsi. Należy popierać rozwój produkcji we wszystkich sektorach rolnictwa i tworzyć dla nich coraz lepsze warunki ekonomiczno-produkcyjne.

Praktyka pokazana na przykładzie obu województw wykazała stagnację sektora nie uspołecznionej gospodarki rolnej, która wyrażała się w malejącym nakładzie środków na inwestycje rolnicze i wyraźną dysproporcją między finansowaniem sektora uspołecznionego i nie uspołecznionego gospodarki rolnej.

Występowała polaryzacja nakładów na inwestycje w obrębie obu sektorów. Rozpiętości te były znaczne od 1 do 2,5 tys. zł w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej, od 40 do 100 tys. zł w sektorze uspołecznionej gospodarki rolnej na 1 ha użytków rolnych.

W województwie miejskim łódzkim (typowo miejskim) i skierniewickim (typowo rolniczym) wielkość nakładów inwestycyjnych w gospodarce nie uspołecznionej przedstawiała się w omawianych latach również odmiennie.

W województwie miejskim łódzkim (chłonny rynek zbytu produktów rolnych) nakłady inwestycyjne w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej na 1 ha użytków rolnych były wyższe (1,5-2,5 tys.) niż w województwie typowo rolniczym (1,0-1,5 tys.).

Oznaczać to może, iż przy tych samych warunkach finansowania inwestycji w sferze rozwiązań prawnofinansowych potrzeby żywnościowe i

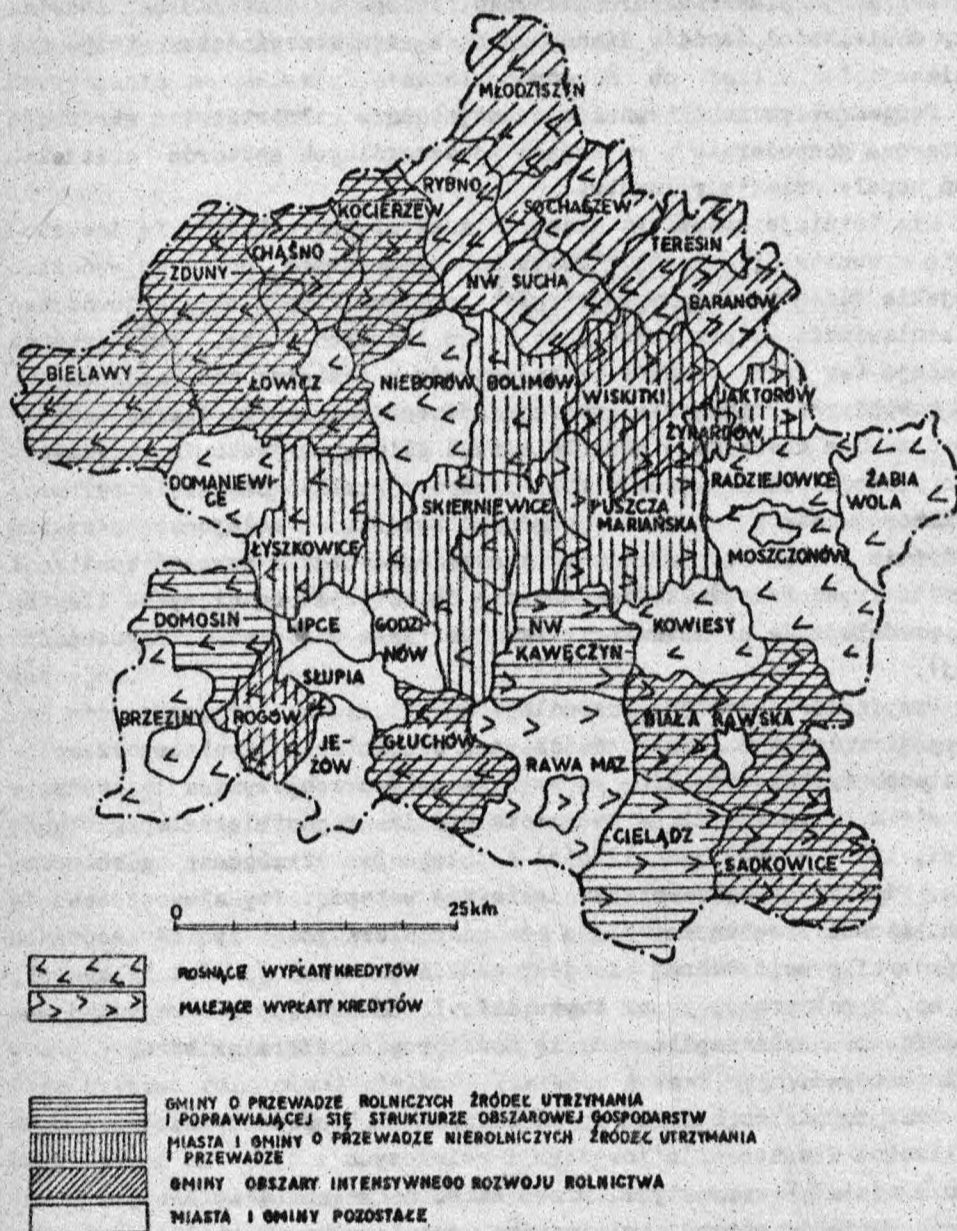
chłonny rynek miejski decydowały o intensywności inwestowania. Zatem nie regulacje prawne a warunki rynku, kategorie ekonomiczne decydowały o wielkości środków finansowych, a więc korzyści zewnętrzne urbanizacji.

Pewien wpływ na aktywność inwestycyjną w rolnictwie ma struktura obszarowa gospodarstw w relacjach poszczególnych sektorów oraz stopień uspołecznienia rolnictwa.

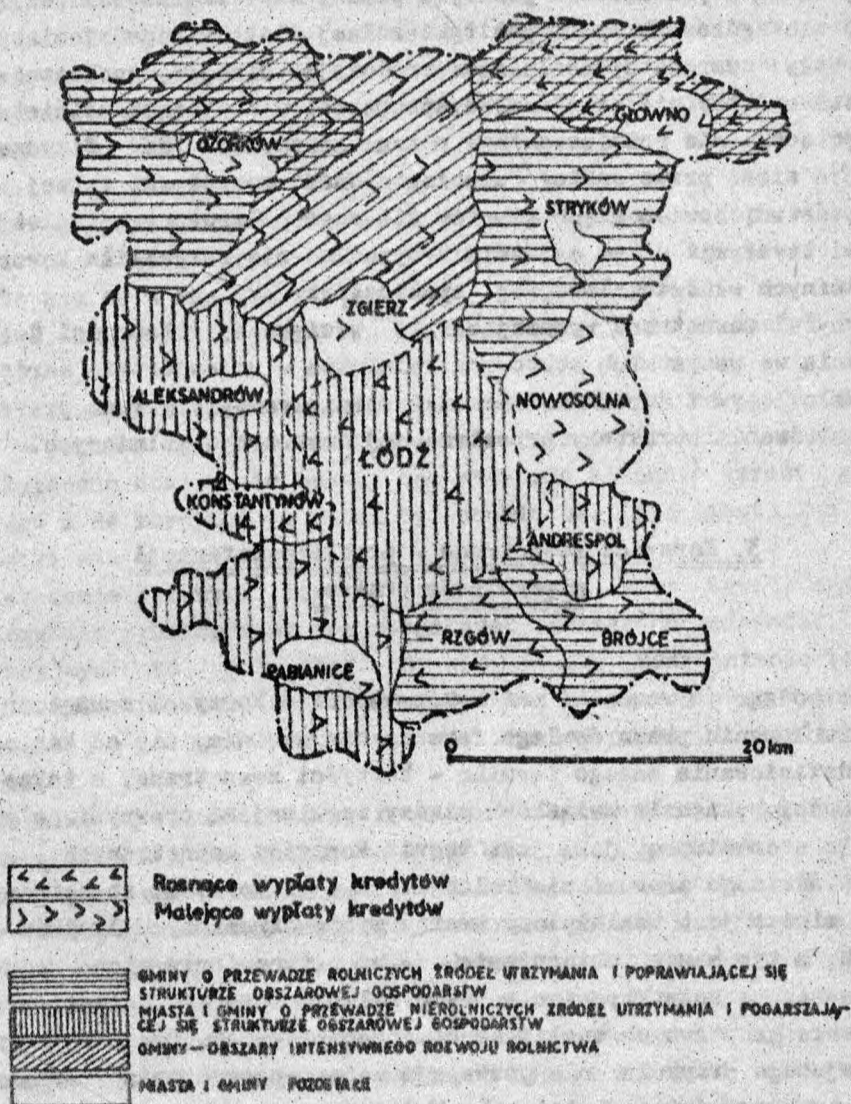
Nie istnieje natomiast żaden związek między aktywnością inwestowania a bonitacją gruntów. Przykładów dostarcza nam województwo miejskie łódzkie (o przewadze gleb gorszych klas) oraz województwo skierniewickie (o przewadze gleb nieco lepszych klas). Przestrzenna alokacja (wg gmin) środków na inwestycje w sektorze nie uspołecznionej gospodarki rolnej nie wykazuje żadnego związku między wzrastającym udziałem kredytów w poszczególnych gminach a obszarami intensywnego rozwoju rolnictwa oraz z gminami o poprawiającej się strukturze obszarowej. Nie wykazuje też żadnego związku z malejącym udziałem kredytu a gminami o gorzej strukturze agrarnej i gorszej bonitacji gruntów (rys. 5 i 6). W finansowaniu inwestycji rolniczych liczyła się produkcja, a nie struktura agrarna (jako część struktury osadniczej).

Przyjęcie koncepcji uprzywilejowanego systemu finansowania inwestycji rolniczych (w województwach typowo rolniczych czy w województwach typowo miejskich ze względu na potrzeby rynku) może spotkać się z zarzutem, iż sprzeczne to będzie z postulatem praworządności, który wymaga jednolitości ścisłego przestrzegania norm prawnych. Wiadomo jednak, co zaznaczono we wstępie artykułu, że zasada jednolitości stosowania prawa i równomiernego z tym finansowania gospodarki przestrzennej nie jest możliwa, bo zależy od takich cech, jak np. rynek pracy, rynek zbytu itd. I tak koncepcja uprzywilejowanego finansowania realizować się może przy "uniformizmie" norm prawnofinansowych.

Przeprowadzone badania pozwoliły na skonfrontowanie prawnych możliwości finansowania inwestycji rolniczych z tym, co można efektywnie zdziałać w praktyce. Prowadzi to do wniosku, że system prawny finansowania inwestycji rolniczych, oceniamy z punktu widzenia restrukturalizacji rolnictwa polskiego oraz skuteczności realizacji założonych celów polityki rolnej i finansowej, okazał się niesprawny.



Rys. 5. Struktura wypłat kredytów inwestycyjnych w latach 1976-1980 w nie uspołecznionej gospodarce rolnej w województwie łódzkim



Rys. 6. Struktura wypłat kredytów inwestycyjnych w latach 1976-1980 w nie uo społecznionej gospodarce rolnej w województwie skierniewickim

Nie doprowadził do pożądanego z punktu widzenia polityki państwa wzrostu żywności i opłacalności produkcji rolnej, a także nie odpowiadał wymogom szeroko pojętej gospodarki przestrzennej. W tym za-

kresie istnieje jeszcze brak pożądanego spójnej wizji celów i zasad gospodarki przestrzennej, co odczuwa się dotkliwie, gdy mamy formułować postulaty pod adresem polityki prawa. Nie realizował też żadnego ze szczegółowych celów polityki rolnej lat siedemdziesiątych, jakimi były: wzrost opłacalności produkcji rolnej, uspołecznienie rolnictwa ani też nie niwelował dysproporcji w dochodach rolnictwa.

Uspołecznienie rolnictwa nie można sprowadzać do fizycznego przejęcia ziemi przez sektor uspołecznionej gospodarki rolnej czy przez państwo, bowiem część gruntów nie zagospodarowanych należycie środkami trwałymi w tym ostatnim przypadku nie przynosiła korzyści ekonomicznych właścicielowi, t.j. społeczeństwu.

Korzyści zewnętrzne wyrażające się w większej skłonności do inwestowania we wszystkich sektorach rolnictwa w województwie bardziej uprzemysłowionym i zurbanizowanym niż rolniczym były główną przyczyną kształtowania struktury przestrzennej inwestycji rolniczych.

3. Korzyści zewnętrzne - problemy definicji a regulacje prawne

Przechodząc do rozważań nad wykorzystaniem korzyści zewnętrznych przy formułowaniu prawa de lege ferenda nie zwolnimy się od konieczności zdefiniowania samego terminu - korzyści zewnętrzne, a także od konieczności wykazania związków między regulacjami prawnymi a problematyką ekonomiczną, jaką jest teoria korzyści zewnętrznych.

Od właściwego zrozumienia relacji prawa i korzyści zewnętrznych w dużej mierze jest uzależniony trafny wybór określonych środków zaradczych, a tym samym osiągnięcie celu ustanowienia tego prawa. Rzecz jasna, że rozstrzygnięcie owych relacji może dać dopiero przeprowadzenie gruntownych analiz ekonomiczno-prawnych. Ograniczone ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na przeprowadzenie obszernej analizy tych zagadnień, toteż z braku miejsca ograniczymy się raczej do zasygnalizowania wielu spraw, niż ich rozwiązania.

Nasuwa się pytanie, dlaczego chcemy wykorzystać problematykę korzyści zewnętrznych przy formułowaniu prawa de lege ferenda, chociaż zastrzeżliśmy na wstępie, że wiele zjawisk ekonomicznych nie musi być traktowane jako możliwy prawny środek dla wywołania celu w ramach działalności prawotwórczej.

Innymi słowy wiele zjawisk ekonomicznych nie musi podlegać szczegółowej czy też ogólnej regulacji.

Tylko te zjawiska ekonomiczne powinny podlegać regulacji prawnej, co do których daje się zastosować uproszczony schemat powiązań motywacyjnych i przyczynowych, a mianowicie norma prawna (środek, przyczyna) oddziałując motywacyjnie na zachowanie się jej adresata doprowadza do takiego zachowania się, które ze swej strony prowadzi do realizacji założonego celu²⁴.

Zbyt mały stopień określoności celu działalności prawotwórczej nie pozwala w sposób sprawdzalny stwierdzić, jakie zjawiska i w jakim stopniu są z realizacją tego celu związane w ogóle, a w szczególności, które z nich mogą być wykorzystane w działalności prawotwórczej²⁵.

Pamiętać również musimy, iż istnienie licznych korzyści zewnętrznych powinno zmienić dotychczasowe założenie polityki ekonomicznej. Założono bowiem, że muszą one stanowić element wzrostu gospodarczego i że korzyści te muszą być podmiotowe (dla miasta lub innej jednostki administracyjnej).

Istnienie licznych korzyści zewnętrznych może dawać argument różnicowaniu problemów na poszczególnych obszarach jednostek administracyjnych, tj. gmin, miast czy województw. Rozróżnienie to może być elementem polityki regionalnej państwa wobec regionu i polityki regionalnej w węższym znaczeniu, tj. własnej polityki władz regionalnych.

Możliwe są różne warianty rozwiązań w zależności od typu korzyści zewnętrznych i ich mechanizmów ogólnych. Na przykład mogą pewne typy korzyści zewnętrznych być wspólne dla obszarów zurbanizowanych lub rolniczych, wówczas mogą być elementem polityki regionalnej państwa nie wykluczając zastosowania własnej polityki władz regionalnych. Przenosząc te rozważania na grunt prawa finansowego można by zasady opodatkowania rolnictwa podatkiem gruntowym w strefach zurbanizowanych oprzeć na zasadach ogólnych teorii korzyści zewnętrznych przy wykorzystaniu wiedzy o korzyściach urbanizacji (zasady wspólne dla miast o określonym potencjale urbanizacji), z modyfikacją opodatkowania (ulgi i podwyżki) przy wykorzystaniu polityki regionalnej władz regionalnych.

²⁴ Szerzej: O p a ł e k, W r ó b l e w s k i, op. cit., s. 194.

²⁵ Ibidem, s. 194.

Nawiązując do określonych założeń polityki ekonomicznej (jako argumentu na rzecz polityki regionalnej) warto zauważyć, że owe założenia w formie wdrożeniowej muszą być przełożone na język norm prawnych po to, aby mogły być zastosowane w praktyce społecznej²⁶.

W tym przypadku prawo może posługiwać się kilkoma metodami regulowania stosunków gospodarczych: cywilnoprawną przy wykorzystaniu i uznaniu znajomości praw ekonomicznych, jak np. prawo wartości, wówczas problem ceny wolnorynkowej reguluje umowa cywilnoprawna, która układa stosunki między jednostkami gospodarczymi na płaszczyźnie przynajmniej formalnej równorzędności w dziedzinie prawa²⁷, dalej administracyjną lub karną²⁸. Metoda administracyjna polega na występowaniu organu państwa w pozycji zwierzchniej.

Przeniesienie ciężaru regulacji prawnej na legislację administracyjną, która jak zauważa M. Kulesza "bardziej niż ustawodawstwo ustrojowe poddane jest tendencjom resortowym, z istoty rzeczy prowadzącym do koncentracji gestii zarządzającej w sferze wpływu szczebla centralnego"²⁹.

Wyznaczenie granic działania prawa jest potrzebne po to, aby ustalić, że dany system prawa lub metoda prawa są niesprzeczne z teorią korzyści zewnętrznych, która została przyjęta jako podstawa polityki regionalnej. Z uwagi na różne metody regulacji prawnych nie można przyjmować argumentu, iż prawo sprzyja resortowemu, a nie terytorialnemu sposobowi myślenia.

Stosunki gospodarcze układać się mogą w ramach metody cywilnej opartej na wolnej grze sił jednostek gospodarczych w układach terytorialnych.

W tym przypadku środki prawne nie powinny być identyfikowane ze środkami prawnoadministracyjnymi, co niekiedy zdarza się w literaturze pozaprawniczej³⁰.

Omawiając politykę regionalną trzeba podkreślić, iż jej zakres wyznaczają dwa zespoły czynników: "wymogi z prawa materialnego i zakres zadań z uwagi na warunki miejscowe"³¹. Zatem problemem istotnym

²⁶ Wpływ instrumentów ..., op. cit., s. 6.

²⁷ M. M a d e j, A. S t e l m a c h o w s k i, Zarys prawa gospodarczego, Warszawa 1980, s. 7.

²⁸ Wpływ instrumentów ..., op. cit., s. 6.

²⁹ Model władzy ...

³⁰ Wpływ instrumentów ..., s. 5.

³¹ Model władzy ... 222

dla prawa jest czy korzyści zewnętrzne są odbiciem warunków miejscowych (tzn. dla konkretnej gminy czy miasta), czy dają się powielić dla większej ilości jednostek stopnia podstawowego. Zagadnienie to może być rozstrzygnięte w ramach dyskusji nad różnymi znaczeniami samego terminu korzyści zewnętrzne. Analiza tego terminu rozstrzygnąć powinna kwestię zmian systemów prawa i granic modyfikacji prawa w ramach realizacji polityki władz regionalnych. Bez tego rozstrzygnięcia - jak się wydaje - nie można orzec jednoznacznie granic norm merytorycznych i norm stanowienia. Przyjmując bowiem za J. Borkowskim, iż normy merytoryczne ustanawiają reguły zachowania się, a normy stanowienia regulują kompetencje normotwórcze³².

Dlatego też na podstawie różnego znaczenia terminu korzyści zewnętrznych (o czym będzie mowa dalej) nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć sfery kompetencji władz terenowych i władz centralnych.

Istotnym zagadnieniem w polityce regionalnej jest to, aby systemy prawa uwzględniały zróżnicowanie problemów miasta czy gminy, mając na względzie rekonstrukcję terytorialnych systemów gospodarczych.

Powyższe rozważania, choć nie wyczerpują istoty zagadnienia unaczyniają wiele problemów relacji prawa i korzyści zewnętrznych w płaszczyźnie: podstaw racjonalnego tworzenia prawa i założeń polityki, w której uwzględnienie korzyści zewnętrznych ujawnia nowy cel.

Zastosowanie różnych metod prawa dla regulowania korzyści zewnętrznych nie musi być równoznaczne z nałożeniem - krępującego gospodarke terytorialną - "gorsetu prawniczego". Musimy wybrać te z metod, które nie są podatne tendencjom resortowym.

Rzecz jasna wiąże się to z problematyką powiązań poziomych poszczególnych podmiotów gospodarczych oraz z upodmiotowieniem w sensie gospodarczym jednostek podziału administracyjnego miasta lub gminy. Wiadomo jednak, że jednostki te nie występują jako podmioty gospodarujące. Ten wątek rozważań, choć istotny dla podstaw terytorialnych systemów gospodarczych pozostawiamy na uboczu³³.

Przechodząc do prezentacji niektórych definicji korzyści zewnętrznych należy zwrócić szczególną uwagę na te okoliczności definicji korzyści zewnętrznych, które dają ważne implikacje z zakresu polityki prawa.

³² Szerzej: J. B o r k o w s k i, Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1982, t. XXVIII, s. 27.

³³ Znajduje on szerokie omówienie w: Model władzy ...

Otóż na gruncie nauk ekonomicznych podkreśla się, iż pojęcie korzyści zewnętrznych stosowane jest tak często, jak rzadko można spotkać ścisłą i jednoznaczną jego definicję³⁴.

Ponadto jest jeszcze kwestią otwartą analiza metod mierzenia korzyści zewnętrznych³⁵.

Nauka prawa nie jest kompetentna do definiowania tego terminu, który w naukach ekonomicznych określa się raz jako "współzależności między częścią a całością struktury ekonomicznej"³⁶, innym razem, że "są to możliwości inwestycyjne posiadane przez jednostki produkcyjne z racji jej związku z ekspansją struktury ekonomicznej, w której obrębie działa"³⁷ albo, że są to "pozytywne lub negatywne czynniki (sfery realnej i informacyjnej) docierające z otoczenia wyróżnianego podmiotu zmieniające warunki w jakich działa ten podmiot (odbiorca). Wynikają one z obiektywnych i wzajemnych relacji podmiotu i otoczenia (t.j. z relacji między elementami systemu) i są przekazywane w sposób niezamierzony i niekontrolowany ze strony podmiotów tworzących to otoczenie oraz bez rekompensaty ze strony odbiorcy"³⁸ (efekty zewnętrzne).

Inna z definicji korzyści zewnętrznych określa, iż są to "specyficzne relacje między elementami systemu (miasta) dające w efekcie wartości dodatkowe i wynikające ze wspólnej działalności"³⁹.

Przyjmując śladem nauk ekonomicznych, że są to relacje, czynniki oddziaływania czy po prostu współzależności między częścią a całością struktury ekonomicznej lub też są to możliwości inwestycyjne - musimy pamiętać, że dla potrzeb formułowania prawa, a tym bardziej dla późniejszej oceny jego skuteczności na tle założeń społeczno-ekonomicznych granice definicji muszą być jednoznaczne.

³⁴ Np. T o s i, op. cit., s. 5, a także poglądy innych autorów na ten temat: W. K r z e m i ń s k i, Współczesna teoria dobrobytu, Warszawa 1980, s. 139 i in.; D z i e w o ń s k i, M a l i s z, op. cit., s. 199.

³⁵ T o s i, op. cit., s. 55 oraz W. I s a r d, Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach, Warszawa 1965, s. 74 i n.

³⁶ Np. na temat poglądów Marshalla i Pigou pisze T o s i, op. cit., s. 55.

³⁷ Ibidem, s. 43.

³⁸ M a r k o w s k i, op. cit.

³⁹ A. J e w t u c h o w i c z, Korzyści zewnętrzne jako efekt kształtowania struktur przestrzennych. Problem węzłowy 28.03.6, Łódź 1983, s. 3 (maszynopis w ZERM UŁ).

Założyliśmy bowiem fakt istnienia korzyści zewnętrznych jako jednego z czynników kształtowania struktur przestrzennych, w tym finansowanie inwestycji rolniczych⁴⁰. Założyliśmy także, że wiąże się to z postulatem regionalizacji polityki gospodarczej. W związku z tym nasuwa się kilka pytań: jak ów postulat pod adresem prawa realizować bez bliższego określenia, jak te relacje, współzależności czy też czynniki działają w przestrzeni? Jakie są (i gdzie występują), czy można np. określić zasięg działania korzyści zewnętrznych, tzn. czy obejmują region czy tylko miasto lub np. teren całego kraju itd., jaki jest zasięg czasowy działania korzyści zewnętrznych?

Te relacje, oddziaływania czy współzależności są wynikiem zachowań różnych podmiotów gospodarki przestrzennej. Wiele zachowań wynika z obowiązującego prawa: płacenie podatków, kontraktowanie płodów rolnych, podejmowanie działalności inwestycyjnej w rolnictwie w nawiązaniu do obowiązku rolniczego użytkowania ziemi.

Zachowania te są zamierzone (lub inaczej celowe). Jednocześnie jednak zastosowanie normy prawnej wywołuje cały szereg innych skutków, które nie są zamierzone przez prawodawcę, np. kredyt jako instrument do koncentracji gospodarstw rolnych nie dawał zachowań zamierzonych, a różnicował gospodarstwa rolne pod względem dochodów. Jedną z wyżej przytoczonych definicji, która mówi, iż korzyściami zewnętrznymi są czynniki wynikające z relacji między podmiotem a otoczeniem wskazuje, iż przekazywane są w sposób niezamierzony i niekontrolowany.

Relacje te wywołują cały szereg skutków nie zamierzonych także przez prawo lub w wyniku skutków pośrednich prawa. Inna z definicji korzyści zewnętrznych (efektów zewnętrznych) określana terminem externalities, dotyczy sytuacji polegającej na niezgodnym użyciu zasobów przez dwa (lub więcej) podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku czego powstaje szkoda⁴¹. W tym kontekście jak zauważa W. Karsz "przyjmuje się dość powszechnie, iż prawo - jako podstawowy środek kontroli externalities - ma za zadanie osiągnięcie dwóch celów. Zagwarantowanie efektywności wykorzystania zasobów będących w konflikcie oraz ochronę tytułów prawnych"⁴².

⁴⁰ K. P ł a z a, System prawny finansowania inwestycji rolniczych na tle działania korzyści zewnętrznych. Problem wązkowy 28.03.6, Łódź 1983, s. 3 (maszynopis w ZERM UŁ).

⁴¹ W. K a r s z, Ekonomiczna analiza prawa, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1982, t. XXVIII, s. 71 i n. oraz literatura w przypisach.

⁴² Ibidem.

Tak więc opierając się na cytowanej definicji można dokonać oceny rozwiązań w sferze prawa rzeczowego, zobowiązaniowego i finansowego (odpowiednie podatki czy subsydia). Nie wystarczy powiedzieć, że jest to tylko sfera kompetencji władz terenowych. Należałoby dokonać weryfikacji określonych systemów prawnych pod kątem działania externalities, aby następnie móc projektować zakres uprawnień władz terenowych, np. w zakresie zróżnicowania wysokości wypłat szkód, ale przy założeniu niesprzeczności ogólnych zasad prawa z teorią korzyści zewnętrznych.

Przyjęcie określonej definicji korzyści zewnętrznych wiąże się nie tylko z określoną koncepcją prawa, ale także z różnymi wariantami "regionalizacji".

Nie wyklucza się bowiem sterowania pewnego⁴³ typu korzyściami zewnętrznymi przez władze centralne.

Dlatego też teoria korzyści zewnętrznych powinna wyjaśniać dostatecznie precyzyjnie na czym owe zachowania polegają lub jak działają czynniki wynikające z relacji między podmiotami gospodarczymi. Rzecz jasna, że wiąże się to także z postulatem konkretyzacji celów i zasad polityki gospodarczej, dla której teoria ta dawałaby m. in. odpowiedzi, jak w przestrzeni działają określone mechanizmy gospodarki. Tą drogą uzyskalibyśmy jasne założenie dla formułowania prawa i późniejszej jego oceny.

W zależności od określonej definicji korzyści zewnętrznych możemy różnie postulować zmiany systemu prawa. I tak np. przyjęcie definicji korzyści zewnętrznych jako relacji między elementami systemu (miasta)⁴⁴, dla którego wiodącym podsystemem winna być sieć osadnicza, a nie podsystem produkcji wskazuje na takie rozwiązania prawa, które by uznały sieć osadniczą za podstawowy element planowania.

Przenosząc te rozważania na grunt analizy celów polityki rolnej i polityki finansowej i konfrontując realizację tych celów mogliśmy stwierdzić, iż celem finansowania inwestycji rolniczych była maksymalizacja produkcji (jako bliżej nieokreślony cel), a nie struktura agrarna jako system władania ziemią (jako część struktury osadnictwa wiejskiego).

Ta ostatnia jednakże jest poważnym czynnikiem maksymalizacji produkcji rolniczej⁴⁵.

⁴³ Markowski, op. cit., s. 7.

⁴⁴ Jewtuchowicz, op. cit., s. 3.

⁴⁵ Płaza, System prawny ..., s. 65 (praca doktorska).

Uznanie priorytetu struktury osadniczej powinno się wiązać z prawnym usankcjonowaniem preferencji miejsca zamieszkania, zamiast preferencji miejsca pracy. Wiadomo, że tak nie jest, o czym świadczy dość pokaźna liczba ludności dwuzawodowej.

Kompleksowe decyzje o rozwoju jednostki osadniczej mogą stworzyć właściwe warunki dla lokalizacji przemysłu. Wiąże się to także z uznaniem priorytetu miasta czy innej jednostki osadniczej jako systemu o pełnej możliwości w podejmowaniu decyzji, co do ich wszechstronnego rozwoju i ich względnie szerokiej autonomii w obrębie prawa.

Inne problemy pojawiają się dla polityki prawa, jeśli mielibyśmy realizować słuszny skądinąd postulat wysuwany w literaturze ekonomicznej, iż należy realizować inwestycje nie wg ich dochodowości aktualnej, ale przyszłej, gdy zrealizowane zostaną i inne inwestycje, co oznacza, iż inwestycje powinny być uporządkowane wg wielkości korzyści zewnętrznych⁴⁶.

Postulat uporządkowania priorytetów inwestycji wg wielkości korzyści zewnętrznych i dochodowości przyszłej wymagać musi zmian celów polityki gospodarczej. Przenosząc nasze rozważania na grunt problematyki rolnej musi to oznaczać m. in. zmiany dotychczasowej koncepcji uspołecznienia czy modelu rolnictwa.

Ta z kolei powinna wskazać na zmiany systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych. W sytuacji ograniczonych środków finansowych uporządkowanie inwestycji wg wielkości korzyści zewnętrznych wyznacza bowiem priorytety finansowania, a wiemy, że te decydują o metodach i źródłach finansowania, co z kolei implikuje także a nie inne rozwiązania w sferze prawa finansowego. Na przykład uprzywilejowany system finansowania inwestycji rolniczych dla rynku aglomeracji miejskich, przy wykorzystaniu wiedzy o korzyściach rynku, może zakładać pierwszeństwo w dostępie do kredytu mieszkańców aglomeracji.

W stosunku do systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych wysuwa się np. postulat priorytetu finansowania w dobre gospodarstwa rolne (wyważenie nakładów i efektów na 1 ha użytków rolnych).

Finansowane powinny być te gospodarstwa, które gwarantują obecnie racjonalne wykorzystanie środków trwałych. Postulat uporządkowa-

⁴⁶ T o s i, op. cit., s. 5-53.

nia priorytetów inwestycji wg dochodowości przyszłej wiąże się z problemem obliczenia dochodowości takich gospodarstw we wszystkich sektorach rolnictwa. Jak np. obliczyć aktualne dochody sektora rolnego nie uspołecznionego, a tym bardziej dochody przyszłe skoro gospodarstwa nie prowadzą rachunkowości rolnej, a system podatku gruntowego może w ogóle nie odzwierciedlać dochodu z racji licznych zwolnień podmiotowych, przedmiotowych i przestrzennych, w tym podatku.

Jak obliczyć dochody sektora uspołecznionego skoro systemy dotacyjne komplikują stosowanie rachunku ekonomicznego. Ten stan rzeczy wskazuje, iż w chwili obecnej nie jest możliwe zastosowanie np. mnożnika regionalnego dla określenia efektów zewnętrznych z tego prostego powodu, iż nie funkcjonują prawidłowo podstawowe kategorie ekonomiczne, jak ceny czy dochód w rolnictwie. Ten ostatni jest np. niezbędnym z wielu elementów do zastosowania takiego mnożnika w badaniach efektów zewnętrznych⁴⁷.

Przedstawiona problematyka korzyści zewnętrznych zaledwie ilustracyjnie wskazuje na pierwszoplanowe uporządkowanie kategorii ekonomicznych, co wiąże się ze zmianą celów rozwoju społeczno-gospodarczego i celów polityki przestrzennej, a w dalszej konsekwencji na liczne zmiany ustawodawstwa.

Konkludując nasze rozważania nad wynikami badań skuteczności systemu prawnego finansowania inwestycji rolniczych na tle działania korzyści zewnętrznych stwierdzić należy, iż konieczne jest odejście nie tylko od "uniformizmu" regulacji prawnych i dostosowanie go do postulatów czy koncepcji rozwojowych rolnictwa, których źródłem musi stać się polityka gospodarcza, ale przede wszystkim wybór takich metod prawa, które byłyby niesprzeczne z założeniami teorii korzyści zewnętrznych.

Taką współzależność instrumentów prawnych z teorią można uzyskać pod warunkiem, że poznane zostaną wystarczająco mechanizmy ogólne działania korzyści zewnętrznych, a także ich skala i mechanizmy szczegółowe oraz ich charakter (społeczne, ekonomiczne itd.).

⁴⁷ T. Markowski, Istota i miejsce mnożnika regionalnego w lokalnej polityce. Problem węzłowy 28.03.6, s. 67 (maszynopis w ZERM UL, 1983).

Krystyna Płaza

THE EFFECTIVENESS OF FUNCTIONING OF LEGAL SYSTEM OF FINANCING
OF AGRICULTURAL DEVELOPMENTS VERSUS PROBLEMS OF EXTERNALITIES

The paper refers to the empirical studies in financing sources of agricultural developments in urban voivodship of Łódź and neighbouring one of Skierniewice. They gave an evidence that despite of uniformity of legal regulations the farmers (private and public sectors) invested more in urban fringe than in less developed rural areas. This tendency reflects the external benefits offered by locations. Thus, legal regulations referring to all sources of financing of agricultural developments (e.g. bank credits, governmental grants) have to be regionalized in relation to the local conditions.

The second part of the study is an attempt at answering the question if the economic definition of externalities gives sufficient basis for formulation of legal regulations. A review of approaches is presented and the differences between them are discussed. The author argues that to propose new regulations more extended knowledge of the economic mechanisms is needed.