



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Zeszyty Naukowe
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

PROBLEMY
ROLNICTWA
ŚWIATOWEGO
Tom 8 (XXIII)

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2009

Katarzyna Brodzińska¹

Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Olsztyn

Perspektywy rozwoju rolnictwa w kontekście standardów w ochronie środowiska

Prospects of agricultural development in context of the environmental protection standards

Synopsis. W opracowaniu przedstawiono rozważania nad wpływem wprowadzenia instrumentu cross-compliance na konkurencyjność gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji polskiej. Przeanalizowano znaczenie oraz wskazano słabości wprowadzanego systemu, a także alternatywy korzystnych przekształceń inspirowanych przez wprowadzenie cross-compliance. Analizy przeprowadzono na podstawie danych GUS, danych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej EUROSTAT oraz danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Słowa kluczowe: standardy w ochronie środowiska, rozwój rolnictwa, płatności bezpośrednie

Abstract. Considerations are presented over the cross-compliance principle influence for the agricultural farms competitiveness in the European Union, particularly with regard to the Polish position. Their meaning is analysed and the existing weaknesses are indicated, as well as the beneficial transformations inspired by the cross-compliance requirements. The data were taken from the Central Statistical Office, the European Union Statistical Office EUROSTAT and the Agency for Agriculture Restructuring and Modernisation.

Key words: standards in environmental protection, agricultural development, direct payments

Wprowadzenie

Celem przeprowadzanych od blisko dwudziestu lat kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jest przede wszystkim większe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich oraz ograniczenie niekorzystnego wpływu rolnictwa na środowisko przyrodnicze. Większość środków finansowych kierowanych na wsparcie rolnictwa uzależniona jest zatem od przestrzegania standardów w ochronie środowiska. Oczywiście, na przestrzeni lat obowiązujące normy w zakresie ochrony środowiska w poszczególnych krajach UE zmieniały się. Najistotniejsze regulacje w tej kwestii zawiera Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich nr 91/676/EEC zwana potocznie Dyrektywą Azotanową, która ma na celu ograniczenie zanieczyszczenia wód azotanami, pochodzącymi bezpośrednio lub pośrednio ze źródeł rolniczych. Jednym z wymagań Dyrektywy Azotanowej było opracowanie tzw. Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej², czyli zbioru zasad, porad i zaleceń, które powinny być uznane jako obowiązujące normy etycznego postępowania w rolnictwie względem

¹ Dr inż., email: katarzyna.brodzinska@uwm.edu.pl

² Polska, będąc krajem sygnatariuszem Konwencji Helsińskiej, zobowiązała się, że opracuje i wdroży do 2002 r. Kodeks Dobrych Praktyk Rolniczych, a zatem w przypadku Polski idea opracowania Kodeksu znajduje umocowanie prawne zarówno w ustawodawstwie UE, jak i porozumieniach HELCOM [Kuś 1998].

środowiska. Dyrektywa zawiera tylko wskazania najistotniejszych kwestii, które powinny być regulowane, pozostawiając krajom członkowskim swobodę regulacji szczegółowych. Reforma WPR uzgodniona w 2003 r. na szczycie ministrów rolnictwa UE-15 w Luksemburgu określa zasady dotyczące kierunków wsparcia rolnictwa do 2013 r.³ Zakłada ona między innymi powiązanie płatności nie z wielkością produkcji, ale z koniecznością spełnienia przez rolników szeregu określonych wymogów w zakresie dbałości o środowisko, jakości żywności i dobrostanu zwierząt, zawartych w instrumencie wzajemnej zgodności⁴. Wymagania te nie są nowe. W krajach „piętnastki” (UE-15) pojawiały się one stopniowo wraz z ewoluowaniem WPR w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Także w prawodawstwie polskim i innych nowych krajów członkowskich wymogi, których spełnienie zakłada instrument wzajemnej zgodności, istniały już dużo wcześniej. W związku z powyższym instrument ten może być traktowany jako narzędzie, które umożliwia egzekwowanie konkretnych zapisów zawartych w istniejących regulacjach [Kujawiński 2009]. Jeżeli wymagania określone w zasadzie wzajemnej zgodności nie są spełniane, rolnik otrzymuje zmniejszone dopłaty bezpośrednie. Zasadnym jest w tej sytuacji pytanie o perspektywę rozwoju polskich gospodarstw rolnych. Czy zatem konieczność inwestowania, by spełnić obowiązujące standardy, przy wzrastających kosztach czynników produkcji oraz ograniczonym systemie dopłat, pozwoli polskim rolnikom skutecznie konkurować na rynku europejskim.

Celem artykułu jest ocena wpływu wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności na konkurencyjność rolnictwa krajów UE, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji polskiej. W analizach wykorzystano dostępne dane GUS, dane Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej EUROSTAT oraz dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

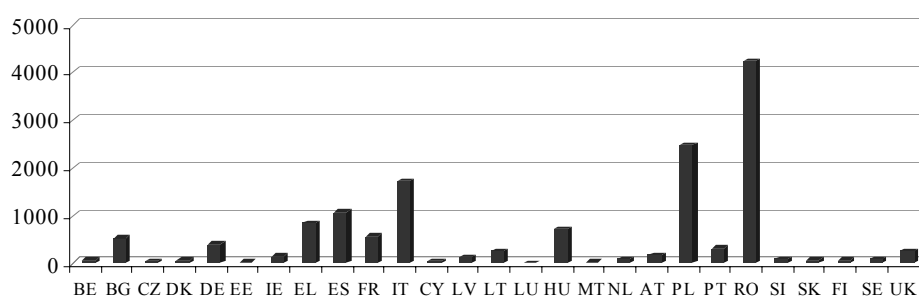
Wdrażanie zasady wzajemnej zgodności w krajach UE

Znaczne różnice w zakresie ogólnej sytuacji gospodarczej i sytuacji gospodarki rolnej pomiędzy państwami, które przystąpiły do UE w 2004 r. (UE-10) i w 2007 r. (UE-2), a „starymi” państwami UE (UE-15) wpłynęły na wydłużenie terminu wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności. Kraje UE-15 są zobowiązane do przestrzegania wymogów zawartych w rozporządzeniach od 2005 r. Nowe państwa członkowskie, w tym również Polska, rozpoczęły od 2009 r. wdrażanie systemu kontroli wymagań w zakresie określonym w art. 1 Rozporządzenia Rady 146/2008, tzn. w obszarze Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ) oraz w obszarze Ochrony Środowiska Naturalnego (tzw. obszar A). Wśród krajów nowoprzyjętych do UE system kontroli jest szczególnym wyzwaniem dla Rumunii, Polski, Węgier i Bułgarii, głównie ze względu na liczbę gospodarstw rolnych, które będą podlegały kontroli. W samej tylko Rumunii znajduje się blisko 30% ogółu gospodarstw UE-27, a w Polsce kolejne 17% (rys. 1). Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie te gospodarstwa są beneficjentami środków z UE. W przypadku Polski, jest to około 58%

³ Są to następujące regulacje: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., Rozporządzenie Komisji (WE) nr 795/2004 z 21 kwietnia 2004 r., Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1973/2004 z 29 października 2004 r.

⁴ „Wzajemna zgodność”, „zasada wzajemnej zgodności”, „zasada współzależności”, czy też „zasada krzyżowej zgodności” to najczęściej używane tłumaczenia angielskiego terminu cross-compliance.

ogółu gospodarstw rolnych, a w Czechach około 43%⁵. Niemniej jednak, przyjmując założenie, że około 50% gospodarstw jest beneficjentami środków z UE, a systemem kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności objętych będzie 1%, to we wspomnianych krajach przeprowadzenie kontroli jest dużym przedsięwzięciem logistycznym, generującym wysokie koszty.



Rys. 1. Liczba gospodarstw rolnych w krajach UE w 2005 roku

Fig. 1. Number of agricultural holdings in the EU countries in 2005

Źródło: EUROSTAT – Farm Structure Survey.

Inną kwestią jest natomiast sprostanie wymogom, określonym w zasadzie wzajemnej zgodności. Klasyfikacja i pomiar ekonomicznej wielkości gospodarstw rolnych przeprowadzane na podstawie informacji Sieci Danych Rachunkowości Gospodarstw Rolniczych (FADN) wskazują na duże zróżnicowanie w strukturze wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych w krajach UE. Szczególnie wyraźnie widać to w porównaniu z krajami, z którymi zaczęliśmy konkurować na wspólnym rynku rolnym. Jeśli w Polsce gospodarstwa duże ekonomicznie (>40 ESU) użytkują 18,5% ogółu UR, to w takich krajach jak Niemcy jest to 79%, Danii 77%, Czechach 84% i na Węgrzech 56%. Spośród krajów, które przystąpiły do UE razem z Polską, najkorzystniejsza struktura gospodarstw według wielkości ekonomicznej występuje w rolnictwie Czech i Słowacji. Nadwyżka bezpośrednia w rolnictwie czeskim i słowackim tworzona jest głównie przez gospodarstwa duże (40-100 ESU) i bardzo duże (> 100 ESU), które stanowią 26,6% (Czechy) i 46,8% (Słowacja) wszystkich gospodarstw. W Polsce gospodarstwa te stanowią zaledwie 2% ogółu gospodarstw rolnych. Duże gospodarstwa towarowe posiadają możliwości bardziej efektywnego wykorzystania zasobów pracy i kapitału, co przekłada się na uzyskiwane przez nie efekty produkcyjne i dochodowe. Przeciętny poziom produkcji rolniczej na jedno gospodarstwo rolne w Czechach to 64,1 tys. euro, a na Słowacji 27,7 tys. euro, przy średniej dla Unii 44,3 tys. euro. Natomiast w Polsce wartość ta kształtuje się na poziomie 4,9 tys. euro. Podobnie kształtuje się wartość dodana brutto. Statystyczne gospodarstwo rolne w Czechach wytwarza wartość dodaną brutto na poziomie 22 tys. euro, czyli bliską średniej UE-15 (23 tys. euro). W rolnictwie polskim, podobnie jak na Litwie i Łotwie, jest

⁵ W Czechach jest 55 tys. gospodarstw z tego 23,6 tys. pobiera płatności i jest zarejestrowanych w systemie LPIS, czyli kontrolą z zakresu cross-compliance objętych zostanie niespełna 2,4 tys. gospodarstw rolnych.

to jedenastokrotnie mniej, bo około 2 tys. euro [Baer-Nawrocka 2008]. Oczywistym jest, że niski poziom wartości dodanej brutto wskazuje na problemy dochodowe tych gospodarstw, a w związku z powyższym na ograniczone możliwości inwestycyjne. Jest to szczególnie istotne w przypadku niewielkich gospodarstw zwierzęcych, gdzie koszty inwestycji, by sprostać standardom mogą okazać się zbyt wysokie.

Wspomniane wcześniej wysokie koszty kontroli wypełniania wymogów określonych w zasadzie wzajemnej zgodności dotyczą przede wszystkim tych państw członkowskich UE, w których sektor rolniczy składa się głównie z bardzo małych gospodarstw. Co więcej, w niektórych państwach członkowskich w grupie tej jest znaczny odsetek gospodarstw otrzymujących dopłaty niewystarczające na pokrycie związanych z nimi kosztów administracyjnych [Rozporządzenie... 2008]. Dotyczy to głównie nowych krajów UE, gdzie wprowadzenie do nowej WPR zasady stopniowego dochodzenia do pełnych dopłat, czyli "phasing-in"⁶ dodatkowo pogarsza sytuację dochodową gospodarstw rolnych, a ewentualne sankcje karne są w tej sytuacji szczególnie dotkliwe. Jednym z celów wprowadzonego systemu płatności jednolitej (SPS) było właśnie zmniejszenie obciążenia administracyjnego, ponadto chodziło o poprawę konkurencyjności WPR i poprawę jej społecznej akceptacji, czemu ma właśnie służyć wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności. Nie wydaje się jednak, by do roku 2013 wiele się w tej kwestii zmieniło. W chwili obecnej system naliczania dopłat jest niejednolity i znacznie zróżnicowany w krajach członkowskich UE-27. Występuje tu jednolita płatność na gospodarstwo, jednolita płatność regionalna, uproszczony system jednolitej płatności obszarowej (w krajach nowoprzyjętych, w tym w Polsce), płatności specyficzne (pozwalające utrzymać produkcję w regionach o trudnych warunkach dla prowadzenia działalności rolnej) oraz system mieszany, łączący elementy płatności na gospodarstwo i systemu regionalnego (realizowany m.in. w Danii, Irlandii, Finlandii i Niemczech). W konsekwencji system ten jest skomplikowany i mało czytelny zarówno dla jego beneficjentów, jak i podatników [Czyżewski i Kułyk 2008]. Mało czytelny system płatności może przekładać się również na wysokość ewentualnych sankcji karnych za nieprzestrzeganie wymogów określonych w zasadzie wzajemnej zgodności i w konsekwencji ich dotkliwość w poszczególnych krajach UE może być znacznie zróżnicowana. Ponadto duża koncentracja produkcji zwierzęcej w niektórych krajach UE, a co za tym idzie wysokie płatności z tego tytułu (w Portugalii 20% największych gospodarstw rolnych pobierało 90% płatności zwierzęcych, we Włoszech było to odpowiednio 97%, w Estonii 94%, a w Grecji 91%) mają wpływ na sytuację dochodową gospodarstw rolnych, a tym samym i ich możliwości inwestycyjne.

W krajach członkowskich UE zróżnicowany jest nie tylko system dopłat bezpośrednich, ale również każdy kraj członkowski sam ustala elementy, które będą podlegały kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności. W Niemczech każdy kraj związkowy odrębnie określa wymagania z tego zakresu, ale naruszenia przepisów oceniane są tak samo we wszystkich landach (kryteria i raporty kontrolne przyjmuje się na poziomie kraju). Podobnie jak w Polsce podstawowym narzędziem jest baza danych HIT (odpowiednik polskiej bazy IRZ, Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt), która służy oznakowaniu i rejestracji bydła i jednocześnie oblicza sankcje i redukcje wypłat płatności.

⁶ W nowych państwach członkowskich, z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii, wysokość płatności bezpośrednich w 2009 r. wynosi 60% płatności starych państw członkowskich UE-15 i wzrastając o 10% rocznie w 2013 osiągnie 100%. Dla Bułgarii i Rumunii płatność ta kształtuje się na poziomie 35% w 2009 r. i osiągnięcie pełnych płatności nastąpi w 2016 r.

W Bawarii system kontroli obejmuje dwa obszary działań: zielony i biały. Obszar zielony dotyczy przepisów z zakresu ochrony ptaków, siedlisk, wód gruntowych, emisji osadów ściekowych, azotanów oraz przestrzegania dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Kontrole z tego zakresu przeprowadzane są przez centralną służbę kontrolną utworzoną na potrzeby wdrażania cross-compliance. Zespół kontrolny przeprowadza kontrole płatności obszarowych oraz działań inwestycyjnych. Kontroler na miejscu dokonuje oceny i ma możliwość wprowadzania danych do bazy. Z kolei obszar biały obejmuje kontrolę przestrzegania przepisów z zakresu znakowania i rejestracji zwierząt, chorób zakaźnych zwierząt (zwalczanych z urzędu), substancji zabronionych w produkcji zwierzęcej oraz bezpieczeństwa żywności i pasz. Kontrole z tego zakresu przeprowadzają urzędy weterynaryjne na szczeblu powiatowym [Sieczko 2008].

Wymogi określone w zasadzie wzajemnej zgodności

W wielu krajach UE, podobnie jak w Polsce, wymogi określone w zasadzie wzajemnej zgodności były w większości regulacjami „martwymi”, o których przeciętny rolnik nigdy nie słyszał. W zasadzie dopiero wraz z przystąpieniem Polski do UE i wsparciem finansowym w ramach WPR część tych aktów prawnych ożyła. W latach 2004-2006 opracowane na podstawie kodeksu standardy Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej (ZDPR) były obligatoryjne dla beneficjentów dwóch działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006) „Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i dobrostanu zwierząt” oraz „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013) rolnicy-beneficjenci tych działań zobowiązani byli do przestrzegania norm dobrej kultury rolnej (DKR)⁷. Od 2009 r. rolnicy ubiegający się o płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, dopłaty ONW, płatności z tytułu programu rolnośrodowiskowego oraz płatności z tytułu zalesiania gruntów są zobowiązani do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności.

Administracja państwowa jesienią 2008 r. dostarczyła rolnikom listę szczegółowych wymagań nakładanych na nich przez instrument cross-compliance. Podobnie jak w innych krajach UE, lista ta przybrała formę obszernej broszury. Wymagania w zakresie wzajemnej zgodności zdefiniowane zostały na poziomie minimalnym wynikającym z załączników III i IV do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, a co za tym idzie z prawa wspólnotowego i na tej podstawie prawa krajowego, według stanu prawnego z grudnia 2007 r. Wyodrębniono cztery obszary wymagań:

- obowiązujący od stycznia 2009 r. obszar A, który obejmuje identyfikację i rejestrację zwierząt oraz zagadnienia ochrony środowiska naturalnego;
- obszar B, który będzie obowiązywał od 2011 r., obejmujący zagadnienia zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i obowiązku zgłaszania niektórych chorób oraz zdrowotności roślin;
- obszar C, który również będzie obowiązywał w okresie późniejszym, a dotyczy wymagań z zakresu dobrostanu zwierząt;

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 46 poz. 306) oraz Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 października 2007 r. (Dz. U. 197 poz. 1433) i z 14 marca 2008 r. (Dz. U. 44 poz. 266) zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych norm.

- wymagania z zakresu Dobrej Kultury Rolnej (DKR) zgodnej z ochroną środowiska (kontrolowane przez ARiMR od 2004 r.) [Minimalne... 2007].

Listy sprawdzające spełnianie wymogów w poszczególnych obszarach zawierają zarówno kwestie kontrolowane w ramach obowiązującej w latach 2004-2006 Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej (ZDPR), jak i wymogu utrzymania gruntów w Dobrej Kulturze Rolnej (DKR). Niektóre wymagania były już zatem kontrolowane w latach wcześniejszych, szczególnie w zakresie kontroli wymogów warunkujących otrzymanie płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszary ONW) i płatności z programów rolnośrodowiskowych. Z danych ARiMR wynika, że w 2006 r., spośród skontrolowanych w tym zakresie 39 940 gospodarstw rolnych, nieprawidłowości stwierdzono w około 6% gospodarstw. Najwyższy poziom nieprawidłowości odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (27%) i łódzkim (23%), a w dalszej kolejności znalazły się województwa świętokrzyskie (11%) i wielkopolskie (10%). W pozostałych województwach poziom stwierdzonych nieprawidłowości był niższy niż średnio w kraju. Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły stosowania i przechowywania środków ochrony roślin niezgodnie z zasadami ZDPR. Ponadto gospodarstwa rolne, które posiadały wodę bieżącą, nie były wyposażone we właściwe urządzenia do gromadzenia i odprowadzania ścieków bytowych, a producenci rolni odprowadzali ścieki do systemów melioracyjnych, wód powierzchniowych lub wprost do ziemi. W zakresie stosowania i przechowywania środków ochrony roślin nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim braku prowadzenia ewidencji zabiegów z użyciem środków ochrony roślin [ARiMR... 2007]. Można zatem przypuszczać, że wielu rolników może mieć problem ze sprostaniem nie tylko tym wymaganiom, które wymuszają inwestycje w gospodarstwach rolnych. Problemem może być również sprostanie obowiązkowi prowadzenia niezbędnych ewidencji. Dlatego też zasadnym wydaje się wprowadzenie w najbliższym czasie, w celu edukacyjnym, obowiązku prowadzenia ewidencji, które będą obligatoryjne w okresie późniejszym.

System kontroli zasady wzajemnej zgodności w Polsce

Wejście Polski do UE i objęcie rolnictwa instrumentami WPR, a przede wszystkim uproszczonym systemem dopłat bezpośrednich, wpłynęło na istotne zwiększenie dochodów rolników. W 2004 r. wzrosły one ponad dwukrotnie w porównaniu ze średnią z lat 2001–2003, a i w następnych latach miały także niewielką tendencję wzrostową. Był to przede wszystkim efekt wzrostu dopłat. Ich udział w dochodach rolników wzrósł z nieco ponad 9% do prawie 39% w 2004 r. i 52% w 2006 r. [Dzun i Józwiak 2008]. Z drugiej jednak strony, system dopłat bezpośrednich osłabił dynamikę korzystnych przemian w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR (zmniejszeniu uległa jedynie liczba gospodarstw poniżej 1 ha UR), ponadto wzrosła również liczba gospodarstw bardzo małych ekonomicznie, do 4 ESU (1,7 mln w 2002 r., 2,0 mln w 2005 r.), co jest najprawdopodobniej efektem podjęcia działalności rolniczej przez gospodarstwa rolne wyłącznie w celu pobierania dopłat bezpośrednich.

W Polsce, według informacji podawanych przez ARiMR, o dopłaty bezpośrednie w 2008 r. wystąpiło nieco ponad 1,4 miliona gospodarstw. Zgodnie z obowiązującymi

procedurami kontroli⁸ w zakresie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, grupa rolników objętych obowiązkiem kontroli w 2009 r. jest bardzo duża, około 14 tys. (tab.1). W stosunku do niepełnych dopłat bezpośrednich uzyskiwanych w okresie przejściowym, koszty kontroli cross-compliance będą niewspółmiernie wysokie. Udział Polski w całkowitych płatnościach bezpośrednich UE-25 w latach 2005-2012 szacuje się na około 2,5-7%, a udział w liczbie gospodarstw (i tym samym liczbie kontroli) na 15-20%. Obciążenie Polski kosztami kontroli cross-compliance będzie zatem wielokrotnie wyższe niż średnio w UE-25 [Wstępna... 2006].

Tabela. 1. Liczba złożonych wniosków oraz przeprowadzonych kontroli z zakresu przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w 2008 r. i planowanych kontroli w 2009 r.

Table 1. Number of project applications and controls of cross-compliance realized in these projects in 2008 and controls planned for 2009

Województwo	Wnioski złożone w 2008 r.	Gospodarstwa kontrolowane		Gospodarstwa podlegające kontroli cross-compliance w 2009 r.
		liczba	%	
Dolnośląskie	59134	4827	8,16	591
kujawsko-pomorskie	67519	3561	5,27	675
lubelskie	181533	9940	5,5	1815
lubuskie	20612	1354	6,6	206
łódzkie	129098	6463	5,0	1290
małopolskie	132827	10466	7,9	1328
mazowieckie	214453	20794	9,7	2144
opolskie	27722	1508	5,4	277
podkarpackie	124434	7330	5,9	1244
podlaskie	82644	4907	5,9	826
pomorskie	39150	2110	5,4	391
śląskie	52231	5410	10,4	522
świętokrzyskie	92379	12757	13,8	923
warmińsko-mazurskie	43105	3713	8,6	431
wielkopolskie	122888	7917	6,4	1228
zachodniopomorskie	28646	3983	13,9	286
Polska	1419375	107040	7,54	14193

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR
Source: data of Agency for Agriculture Restructuring and Modernisation

Kontrole przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności w obszarze Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt (IRZ) realizowane są przez służby Inspekcji Weterynaryjnej, natomiast kontrole przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności w obszarze Ochrony Środowiska Naturalnego przez służby kontrolne ARiMR. Ponadto kontrole na miejscu (związane z przyznawaniem płatności obszarowych), podobnie jak w latach ubiegłych, na zlecenia ARiMR przeprowadzać będą wykonawcy zewnętrzni. Z danych ARiMR wynika, że w 2008 r. kontrole w tym zakresie dotyczyły około 107 tys. gospodarstw rolnych, w 2007 r.

⁸ W 2009 r. typowanie gospodarstw do kontroli odbywa się na podstawie danych z 2008 roku.

było to niespełna 106 tys.⁹ [Biuletyn 2008]. Jeśli uwzględnimy jeszcze przeprowadzane przez Inspekcję Weterynaryjną kontrole siedzib stad (tzw. kontrole urzędowe), wynikające z Rozporządzenia Komisji 1082/2003, to kontakty rolników z kontrolerami mogą być dość częste. Należy w tym miejscu podkreślić, że wyniki wszystkich kontroli przeprowadzanych przez służby Inspekcji Weterynaryjnej będą mogły mieć wpływ na płatność, niezależnie od tego, czy producent został skierowany do kontroli z tytułu przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności, czy też został skierowany do kontroli na podstawie innych przepisów. Jeśli okaże się, że np. gospodarstwa nie znakują zwierząt w określonym przepisami czasie, może to również grozić sankcjami karnymi. Z obszaru Ochrony Środowiska Naturalnego przedmiotem kontroli są wymogi DKR oraz wymogi dotyczące przechowywania substancji niebezpiecznych, stosowania osadów ściekowych, stosowania nawozów naturalnych (dotyczy tylko obszarów OSN) oraz ochrony ptactwa i siedlisk przyrodniczych. Zdaniem Pietrzaka [2009] wymagania te nie są w stanie skutecznie chronić zasobów wodnych, w związku powyższym zasadne jest opracowanie wymagań z uwzględnieniem specyficznych dla poszczególnych regionów warunków gospodarowania.

Kontrola w zakresie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności będzie polegała na ocenie pod kątem dotkliwości, zasięgu, trwałości i ewentualnej powtarzalności występujących w gospodarstwach rolnych niezgodności. W przypadku, gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbań rolnika, płatności będą obniżane o 3% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich (przy wahaniami od 1% do 5%), przy czym w uzasadnionych przypadkach możliwe jest odstąpienie od nałożenia sankcji finansowych. Natomiast w przypadkach, gdy kontrolerzy stwierdzą powtarzające się niezgodności, nałożona sankcja będzie trzykrotnie wyższa, ale nie może przekroczyć 15% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich. Jeśli stwierdzone zostanie celowe nieprzestrzeganie obowiązujących norm nałożona sankcja może obniżyć kwotę należnej płatności obszarowej o 20% lub w drastycznych przypadkach całkowicie pozbawić rolnika dopłat¹⁰. Uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego kwestionują zarówno zakres i cele zasady wzajemnej zgodności, które nie są dobrze zdefiniowane, jak i system kontroli oraz sankcje przygotowane przez państwa członkowskie. W wyniku przeprowadzonych 11633 kontroli w zakresie przestrzegania dyrektywy ptasiej i 114896 kontroli w zakresie przestrzegania dyrektywy siedliskowej, przeprowadzanych przez dwa lata w czterech państwach UE, nie wykryto ani jednego naruszenia [Czy zasada... 2008]. W związku z powyższym w najbliższym czasie wymagania określone w zasadzie wzajemnej zgodności z pewnością będą zweryfikowane tak, żeby były one sprawdzalne i miały istotne znaczenie ze względu na działalność gospodarstwa. Trzeba jednak pamiętać, że nawet najsprawniej działający system kontroli nie przyniesie wymiernych efektów, jeśli nie będzie prowadzona szeroka działalność edukacyjna i szkoleniowa. Istnieją podstawy, by przypuszczać, że podnoszenie świadomości ekologicznej rolników, wpajanie im nawyków dobrej praktyki rolniczej i ich utrwalanie, w większym stopniu przyczyni się do poprawy środowiska naturalnego niż nadmiernie rozbudowany system kontroli. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę, by

⁹ Liczba wytypowanych gospodarstw do kontroli na miejscu w poszczególnych województwach zależy od liczby złożonych wniosków oraz od wyniku przeprowadzonych analiz w latach wcześniejszych. W wyniku kontroli w 2007 r. blisko w 17% skontrolowanych gospodarstw stwierdzono występowanie nieprawidłowości skutkujące nałożeniem sankcji, przy czym w przypadku 1829 gospodarstw były to nieprawidłowości powyżej 50%.

¹⁰ Opracowano na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej ARiMR [www.arimr.gov.pl]

określone w protokołach kontrolnych normy były zgodne z prawem UE i jednocześnie „przyjazne rolnikom”.

Podsumowanie

Wymogi określone w zasadzie wzajemnej zgodności z pewnością będą na przestrzeni lat ulegać zmianie. Zmianie będzie ulegał też system płatności. Polska nie była nigdy beneficjentem „szczodrej” polityki rolnej, niemniej jednak pewne symptomy prowadzenia produkcji tylko w celu uzyskania dopłaty w ramach WPR wystąpiły i w naszym kraju. Nie wydaje się jednak, by obecnie obowiązujące w zasadzie wzajemnej zgodności wymogi spowodowały rezygnację rolników z prowadzonej produkcji rolnej, czy też znacząco wpłynęły na jej konkurencyjność. Wprowadzenie natomiast zmian lub nowych zaostrożonych unormowań w tym zakresie z pewnością może tę sytuację zmienić. Wiele zależeć będzie jednak również od samych rolników, poziomu ich świadomości ekologicznej oraz umiejętności dostosowania się do obowiązujących wymogów. Należy prowadzić działalność edukacyjną, szkoleniową i doradczą, która pozwoli wpłynąć na zmianę dotychczasowych, nieprzyjaznych środowisku praktyk rolniczych. Po drugie należy opracować sprawny system kontroli w zakresie przestrzegania obowiązujących standardów w ochronie środowiska. Doświadczenia wyniesione z kontroli wymogów warunkujących otrzymanie płatności ONW wskazują, że w punktach kontrolnych systemu cross-compliance należy ująć jedynie kwestie najważniejsze i obligatoryjne dla krajów UE. Nie należy zatem nadmiernie rozbudowywać systemu kontroli. Zalecana jest metoda małych kroków oraz zaostrażanie norm w miarę osiągania stabilizacji (wytworzenia nowych nawyków), również w zakresie ewentualnego obowiązku ewidencjonowania wykonywanych przez rolników czynności.

Literatura

- ARiMR – trzy lata po akcesji. [2007]. Wyd. ARiMR, Warszawa.
- Baer-Nawrocka A., [2006]: Struktura gospodarstw rolnych według wielkości ekonomicznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej należących do Unii Europejskiej. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. VIII, z. 4, ss. 23-27.
- Biuletyn informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*. [2008]. Nr 7-8/2008/123, ss. 32-35.
- Czy zasada współzależności jest skuteczna. [2008]. Europejski Trybunał Obrachunkowy. Sprawozdanie specjalne nr 8/2008, ss.12- 48.
- Czyżewski A., Kułyk P. [2008]: Płatności bezpośrednie a interesy polskiego rolnictwa. *Zesz. Nauk. SGGW*, t. 4(XIX), ss. 115-124.
- Dzun W., Józwiak W. [2008]: Polskie gospodarstwa przed i po wejściu do Unii Europejskiej. *Nowe Życie Gospodarcze* nr 10, ss. 24-26.
- Kujawiński W. [2009]: Usługi w zakresie dostosowywania gospodarstw do wymogów instrumentu wzajemnej zgodności. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego* nr 1, ss. 21-41.
- Kuś J. [1998]: Podstawy dobrej praktyki rolniczej. Wyd. WODR Olsztyn, IUNiG w Puławach, ss. 46.
- Minimalne wymagania wzajemnej zgodności (cross compliance) dla gospodarstw rolnych. Przewodnik dla doradców. [2007]. Krzyżanowska Z., Skórnicki H., Matuszak E., Lesisz J., Bielewski M. (red.). Wyd. CDR Oddział Radom, ss. 122.
- Pietrzak S. [2009]: Wdrożenie wymagań „cross-compliance”: uwagi do środowiskowego pakietu. [W:] Materiały Konferencji „Rolnictwo i Wspólna Polityka Rolna w świetle wyzwań środowiskowych”. Falenty, 25-26 marca 2009.

Rozporządzenie Rady ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników. [2008]. Komisja Wspólnot Europejskich, COM 306/4.

Sieczko M. [2008]: Doradztwo rolnicze i cross-compliance w Czechach i Bawarii – czyli jak to robią nasi sąsiedzi. [Tryb dostępu:] www.odr.net.pl. [Data odczytu: maj 2009].

Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście implementacji w Polsce [2006]. FAPA SAEPR. [Tryb dostępu:] <http://www.fapa.com.pl/saepr>. [Data odczytu: maj 2009].