

Sylvia Żakowska-Biemans

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**UWARUNKOWANIA ROZWOJU ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO
W KONTEKŚCIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ**

*DETERMINANTS OF ORGANIC FARMING DEVELOPMENT
IN THE CONTEXT OF COMMON AGRICULTURAL POLICY
OF EUROPEAN UNION*

Słowa kluczowe: rolnictwo ekologiczne, polityka, żywność ekologiczna

Key words: organic farming, policy, market, organic food

Synopsis. Obserwowany rozwój rolnictwa ekologicznego w krajach Unii Europejskiej jest efektem zmian, zarówno w sferze wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej, jak i rozwoju rynku żywności ekologicznej. Kolejne reformy WPR sprzyjały rozwojowi rolnictwa ekologicznego, ale jednocześnie doprowadziły do oderwania rozwoju produkcji ekologicznej od realiów rynkowych. W ramach dyskusji nad przyszłym kształtem WPR konieczne jest zweryfikowanie systemu wsparcia rolnictwa ekologicznego tak, aby w większym stopniu odzwierciedlał uwarunkowania rozwoju rynku żywności ekologicznej w Polsce.

Wstęp

Od końca ubiegłego wieku w realizacji WPR akcentuje się znaczenie ochrony środowiska w jego wymiarze przyrodniczym, społecznym i kulturowym. Rolnictwo ekologiczne jest koncepcją gospodarowania, której wsparcie uzasadniane jest działaniami prośrodowiskowymi i która jednocześnie wpisuje się w nowy paradygmat rozwoju wsi, związany z dostarczaniem dóbr publicznych. Jednakże ważnym celem rolnictwa ekologicznego, zaakcentowanym w regulacjach prawnych UE jest odpowiadanie na potrzeby konsumentów. Tym samym rozwój rolnictwa ekologicznego i istniejący system wsparcia powinien uwzględniać realia rynkowe i coraz bardziej złożone oczekiwania współczesnych konsumentów w odniesieniu do atrybutów żywności.

W pracy odniesiono się do aktualnego systemu wsparcia rolnictwa ekologicznego i jego implikacji dla rozwoju produkcji ekologicznej.

Stan rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej

Pierwsze koncepcje rolnictwa określanego współcześnie jako ekologiczne pojawiły się na początku ubiegłego wieku, ale dynamiczny rozwój rolnictwa ekologicznego obserwuje się od początku lat 90. Szacuje się, że w roku 2008 ogólna powierzchnia upraw ekologicznych na świecie przekroczyła 35 mln ha, a liczba producentów działających zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego przekroczyła 1,4 miliona [Willer, Kilcher 2010]. Wśród krajów europejskich, jak wynika z raportu Willera i Kilchera [2010] najwyższy udział rolnictwa ekologicznego odnotowano w Austrii (15,9%), Szwajcarii (11,1%) oraz Szwecji (10,8%). W strukturze użytkowania ekologicznych gruntów dominują trwałe użytki zielone, których udział w 2008 roku wynosił w Europie 45,9%. Grunty rolne stanowią 9% ogółu powierzchni. Zwiększa się udział powierzchni upraw trwałych oraz obszarów pozyskiwania z tzw. zbioru naturalnego.

W Polsce w 2008 roku liczba gospodarstw ekologicznych przekroczyła 15 tys., a powierzchnia pod uprawami ekologicznymi wyniosła ponad 285 tys. ha [Stan i tendencje... 2008]. Z prognoz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że do roku 2013 liczba gospodarstw powinna osiągnąć 20 tys., a powierzchnia objęta systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym powinna zwiększyć się do 600 tys. ha [Raport o stanie... 2007].

Obserwowane wzrost rozwoju rolnictwa ekologicznego sprzyjają wzrostowi produkcji żywności ekologicznej. Popyt na żywność ekologicznie rośnie, zarówno w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, jak i w krajach rozwijających się. Rynek żywności ekologicznej w Europie należy od lat 90. XX wieku do jednego z najbardziej dynamicznie rozwijających się sektorów rynku żywności. Nadal jednak sprzedaż żywności ekologicznej w ogólnej sprzedaży żywności pozostaje na niskim poziomie. Najwyższy udział żywności ekologicznej odnotowuje się w krajach europejskich, w tym w Danii (6,7%), Austrii (5,3%) oraz Szwajcarii (4,9%) i jednocześnie w tych krajach najwyższe wydatki są na żywność ekologiczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca [Schaack 2010]. Pomimo, że w większości krajów Unii Europejskiej obserwuje się bardzo dynamiczny rozwój rynku żywności ekologicznej, w Polsce udział żywności ekologicznej w ogólnej sprzedaży żywności, jak wynika z szacunków własnych, nie przekracza 1%. Powstaje pytanie, jak istniejące mechanizmy wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego mogą wpływać na realizację celów pro środowiskowych i sprzyjać rozwojowi rynku żywności ekologicznej.

Rolnictwo ekologiczne we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) Unii Europejskiej

Rozwój rolnictwa ekologicznego w krajach Unii Europejskiej wynikał z inicjatyw oddolnych i dopiero w latach 80. XX wieku został objęty wsparciem ze środków publicznych. Pierwsze inicjatywy legislacyjne i programy wsparcia rolnictwa ekologicznego pojawiły się w Danii, Francji oraz w Szwajcarii [Tyburski, Zakowska-Biemans 2007]. Jednocześnie jedne z pierwszych rozwiązań w zakresie wsparcia rolnictwa ekologicznego ze środków wyasygnowanych na działania wynikające z realizacji WPR Unii Europejskiej związane były z programami ekstensyfikacji rolnictwa określonymi w rozporządzeniu Rady EWG 4115/88. Należy podkreślić, że celem tych programów była redukcja nadwyżek produkcyjnych, a nie działania prośrodowiskowe [Hamm, Gronefeld, Halpin 2002]. Istotne zmiany w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego nastąpiły w 1992 w ramach reformy WPR MacSharry'ego, której efektem było wprowadzenie „usług środowiskowych” w ramach tzw. środków towarzyszących. W rezultacie na mocy rozporządzenia Rady EWG 2078/92 rozpoczęto realizację programów rolnośrodowiskowych. W kolejnej reformie WPR tzw. Agendzie 2000, działania rolnośrodowiskowe zostały włączone do planowania rozwoju obszarów wiejskich. Funkcjonujące niezależnie instrumenty związane z rozwojem obszarów wiejskich zintegrowano rozporządzeniem Rady WE 1257/99, które wprowadziło obowiązek tworzenia planów rozwoju obszarów wiejskich. Podczas uzgodnień dotyczących WPR jakie podjęto w 2003 roku w Luksemburgu, nie dokonano zmian, które mogłyby mieć implikacje dla wsparcia rolnictwa ekologicznego. Wprowadzony warunkowy charakter dopłat (zasada cross-compliance), który oznacza, że dopłaty zależą od: zachowania lub przestrzegania przez rolnika zasad dotyczących środowiska, standardów zdrowotności i bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, wpisuje się w działania, jakie wynikają z legislacji w zakresie rolnictwa ekologicznego.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i objęciem polskiego rolnictwa WPR rozpoczęto realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w którym zawarto działania służące wspieraniu przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawie dobrostanu zwierząt. Aktualnie programy rolnośrodowiskowe są jednym z działań osi 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” w ramach PROW na lata 2007-2013. Funkcjonuje w nim pakiet – rolnictwo ekologiczne, składający się z 12 wariantów wsparcia określonych rodzajów upraw w okresie przedstawiania na rolnictwo ekologiczne i kontynuowania produkcji.

Implikacje WPR dla rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku żywności ekologicznej

Obserwowane tendencje rozwoju rolnictwa ekologicznego [Organic Farming] w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wskazują, że programy rolnośrodowiskowe są najważniejszym narzędziem wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego w krajach Unii Europejskiej [Häring i wsp. [2004]. Poziom dopłat do ekologicznej produkcji rolnej, wynikający z realizacji programów rolnośrodowiskowych różni się pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do wysokości dopłat, jak i wymogów, jakie poszczególne kraje stawiają przed potencjalnymi beneficjentami tych programów [Stolze, Lampkin 2009]. Z raportu przygotowanego na potrzeby IFOAM (Międzynarodowej Federacji na rzecz Rolnictwa Ekologicznego) wynika, że w większości krajów Unii Europej-

skiej zróżnicowana jest wysokość wsparcia finansowego dla gospodarstw w okresie tzw. konwersji oraz kontynuujących produkcję ekologiczną (np. Hiszpania, Irlandia, Włochy, Węgry, niektóre regiony Niemiec) [Pohl, 2009]. Niektóre kraje wspierają wyłącznie gospodarstwa w okresie konwersji (np. większość regionów Francji). Obserwuje się również znaczące zróżnicowanie poziomu wsparcia ze względu na rodzaj uprawy. Najwyższy poziom dopłat do upraw rolniczych w ramach programów oferowanych na lata 2007-2013 odnotowano w Saksonii (3 15 euro/ha) oraz Austrii (285 euro/ha). W Republice Czeskiej dopłaty do upraw rolniczych wynoszą 155 euro/ha i podobny poziom dopłat obserwuje się w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej w Europie Środkowej i Wschodniej (np. Litwa, Polska, Węgry). Zdecydowanie wyższy poziom wsparcia wiąże się z uprawami warzyw, roślin leczniczych i przyprawowych, uprawami trwałymi (np. sady) oraz uprawami pod osłonami. W Niemczech i Wielkiej Brytanii dopłaty do upraw sadowniczych w okresie przestawiania wynoszą 900 euro/ha. W Austrii natomiast dopłaty do upraw szklarniowych i pod osłonami wynoszą odpowiednio 4200 euro/ha i 2900 euro/ha. Offermann i Nieberg [2000] w opracowaniu przygotowanym na podstawie analizy rozwoju rolnictwa ekologicznego w latach 90., twierdzili że zróżnicowanie poziomu dopłat sprzyja nieuczciwej konkurencji na ujemnym rynku produktów rolnictwa ekologicznego i w rezultacie może doprowadzić do dysproporcji w regionalnej koncentracji gospodarstw ekologicznych, strukturze produkcji oraz sprzyjać przestawianiu określonych typów gospodarstw na produkcję metodami ekologicznymi. Zdaniem Lampkina i innych [1999], w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa ekologicznego, poziom dopłat powinien być związany z wymogami środowiskowymi i innymi, jakie nakłada się na rolników oraz kosztami, jakie związane są z ich realizacją i prowadzeniem gospodarstw zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego. Dotyczy to m.in. uwzględnienia rekompensaty spadku dochodów, jaki obserwuje się w intensywnych gospodarstwach ogrodniczych i specjalizujących w niektórych działach produkcji zwierzęcej (np. chów drobiu). Obserwuje się, że gospodarstwa charakteryzujące się wysoką intensywnością produkcji są w mniejszym stopniu zainteresowane przestawieniem na rolnictwo ekologiczne [Häring i in. 2004]. Lampkin i inni [1999] podkreślili, że poziom dopłat do innych pakietów niż rolnictwo ekologiczne w ramach programów rolnośrodowiskowych nie powinien być konkurencyjny w stosunku do pakietu rolnictwo ekologiczne. Tymczasem, jak wynika z danych zgromadzonych przez Häring i inni [2004], poziom dopłat w pakiecie rolnictwo integrowane zbliżony jest w większości krajów UE do wysokości dopłat dla rolnictwa ekologicznego, co może być czynnikiem ograniczającym zainteresowanie rolnictwem ekologicznym.

Tabela 1. Wysokość wsparcia finansowego oraz powierzchnia upraw ekologicznych objęta wsparciem w ramach programów rolno-środowiskowych w roku 2008

Pakiety w ramach programów rolno-środowiskowych	PROW 2004-2006		PROW 2007-2013	
	pow. [ha]	kwota [zł]	pow. [ha]	kwota [zł]
Uprawy rolnicze w okresie przestawiania	18848,63	12610988,25	23355,99	19290894,75
Uprawy rolnicze certyfikowane	68650,05	38539749,11	13956,33	10502407,39
Trwałe użytki zielone w okresie przestawiania	27528,79	8793054,17	22979,91	7232234,38
Trwałe użytki zielone certyfikowane	77189,21	18394608,89	8485,08	1951315,44
Uprawy warzywnicze w okresie przestawiania	114,57	112583,58	622,74	816347,00
Uprawy warzywnicze certyfikowane	964,44	895731,44	320,39	416247,39
Uprawy sadownicze i jagodowe w okresie przestawiania	34980,58	64293420,94	1943,14	3476000,84
Uprawy sadownicze i jagodowe certyfikowane	17456,79	26922741,42	489,64	751437,53
Uprawy zielarskie w okresie przestawiania*	n.d.	n.d.	1002,79	800961,68
Uprawy zielarskie certyfikowane*	n.d.	n.d.		30940,00
Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe w okresie przestawiania*	n.d.	n.d.	14,56	16744,00
Pozostałe uprawy sadownicze i jagodowe certyfikowane*	n.d.	n.d.	15,91	16705,50

*pakiety wyodrębnione w PROW 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stan rolnictwa... 2007-2008.

W strukturze użytkowanych ekologicznie gruntów w Polsce dominują użytki zielone i uprawy sadownicze i jagodowe [Stan rolnictwa.. 2008]. Warto zaznaczyć, że od 2004 roku powierzchnia upraw roślin sadowniczych i jagodowych wzrosła z niespełna 3 tys. ha [Raport o stanie... 2006] do prawie 55 tys. ha [Stan rolnictwa... 2008]. Jednocześnie powierzchnia upraw warzywniczych zwiększyła się z 639,4 ha w roku 2004 do zaledwie 222 ha w 2008 roku. Znajduje to odzwierciedlenie w poziomie wydatków na dopłaty do rolnictwa ekologicznego, który na pakiety związane z dopłatami do upraw sadowniczych i jagodowych wyniósł w 2008 roku ponad 95 443 599,8 zł. Dla porównania wydatki na dopłaty do upraw warzywniczych wyniosły 2 240 909,4 zł, a upraw rolniczych, których powierzchnia wynosiła prawie 125 tys. ha wyniosły nieco powyżej 82 mln zł (tab. 1). Jak wskazują szacunki wysoki udział powierzchni upraw sadowniczych i jagodowych oraz wydatków na dopłaty na tę kategorię upraw, nie znajduje odzwierciedlenia w rozwoju podaży owoców roślin sadowniczych i jagodowych. Skłania to do stwierdzenia, że struktura i poziom dopłat oraz wymogi stawiane beneficjentom programów rolnośrodowiskowych nie uwzględniają realiów rozwoju rynku żywności ekologicznej. Założenia przyjęte w PROW na lata 2007-2013 ograniczają poziomy wsparcia upraw, które mają minimalne znaczenie rynkowe, jak np. uprawy orzecha włoskiego [Rozporządzenie MRiRW z dnia 26 lutego 2009 r.]. Ponadto, w Polsce zwiększa się udział gospodarstw o powierzchni do 5 ha, co w zestawieniu z faktem, że największą liczbę gospodarstw ekologicznych odnotowano w województwach małopolskim i podkarpackim, potwierdza tezę Häringa [2003], że: większe zainteresowanie przestawieniem na rolnictwo ekologiczne obserwuje się w regionach o trudnych warunkach gospodarowania, gdzie dominuje rolnictwo ekstensywne. Jednakże rozproszenie przestrzenne gospodarstw ekologicznych i mała skala produkcji nie sprzyjają zarówno rozwojowi przetwórstwa, jak i stanowią czynnik ograniczający w dostępie do dużych sieci handlowych, co uznaje się za najistotniejszy czynnik stymulujący rozwój rynku żywności ekologicznej [Michelsen i in. 1999].

W Polsce rynek żywności ekologicznej wciąż jeszcze jest na bardzo początkowym etapie rozwoju. Prowadzone, w ramach badań analizy tendencji rozwoju rynku żywności ekologicznej w Polsce, pozwalają na stwierdzenie, że obserwuje się niedobory podaży podstawowych produktów z kategorii żywności nieprzetworzonej i przetworzonej. Konsumenci krytycznie odnoszą się do asortymentu żywności ekologicznej, dostępności do informacji na temat miejsc sprzedaży ale też znakowania tej kategorii żywności [Tyburski, Zakowska-Biemans 2007]. Spośród produktów, których zdaniem konsumentów brakuje w asortymencie żywności ekologicznej najczęściej pojawia się mięso i przetwory mięsne oraz warzywa i owoce. W celu wsparcia rozwoju rynku żywności ekologicznej, w ramach możliwości jakie stwarza WPR, konieczne jest kreowanie zintegrowanych narzędzi określanych jako plany działań na rzecz rolnictwa ekologicznego. Plany działań eksponują najważniejsze na poziomie poszczególnych krajów cele rozwoju rolnictwa ekologicznego i akcentują znaczenie narzędzi wspierających rozwój rynku żywności ekologicznej. Jest to niezmiernie ważne ponieważ, jak zauważają Stolze i Lampkin [2009] w ostatnich dwóch dekadach zmieniły się realia kreowania polityki w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego. Istniejące wsparcie rolnictwa ekologicznego spowodowało, że producenci niezależni są zależni od realiów rynkowych, ale jednocześnie obserwowany, intensywny rozwój rynku żywności ekologicznej pozostaje wyzwaniem dla zasad i wartości, jakie przypisywane są ekologicznemu rolnictwu. Kształt zmian w polityce dotyczącej rolnictwa ekologicznego wyznaczać będą takie zagadnienia globalne, jak konieczność zapobieżenia zmianom klimatu. Na rozwój rolnictwa ekologicznego wpływ mają problemy ekonomiczne, z jakimi borykają się niektóre spośród krajów członkowskich. Trudności ekonomiczne mogą ograniczyć gotowość do finansowania narzędzi służących rozwojowi rolnictwa ekologicznego, co może spowodować, że rozwój rolnictwa ekologicznego będzie uzasadniony popytem na tę kategorię żywności.

Podsumowanie

Rozwój rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej traktowany był jako istotny element reorientacji WPR w kierunku przyjaznej środowisku produkcji żywności, w której priorytetem jest jakość. Dopłaty do rolnictwa ekologicznego w ramach programów rolnośrodowiskowych stały się najważniejszym narzędziem wsparcia rozwoju tego sektora. Poziom i struktura dopłat sprzyjają przestawianiu na rolnictwo ekologiczne gospodarstw, których oferta ma niewielkie znaczenie z punktu widzenia rozwoju rynku i kreowania popytu na żywność ekologiczną. Wobec planowanych zmian WPR konieczne jest zweryfikowanie priorytetów rozwoju rolnictwa ekologicznego i opracowanie zintegrowanego planu na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego tak, aby uwzględnić

specyficzne warunki jego rozwoju i w większym stopniu dostosować narzędzia i poziom wsparcia rolnictwa ekologicznego, zarówno do rzeczywistych kosztów ponoszonych przez rolników, jak również potencjalnego popytu na produkty rolnictwa ekologicznego.

Literatura

- Häring A., Dabbert S., Aurbacher J., Bichler B., Eichert C., Gambelli D., Lampkin N., Offermann F., Olmos S., Tuson J., Zanoli R.** 2004: Organic farming and measures of European agricultural policy. *Organic Farming in Europe*. University of Hohenheim, Germany, vol. 11.
- Häring A.** 2003: An interactive approach to policy impact assessment for organic farms in Europe. *Organic Farming in Europe*. University of Hohenheim, Germany, vol. 10.
- Hamm U., Gronfeld F., Halpin D.** 2002: Analysis of the European market for organic food. School of Management and Business. The University of Wales Aberystwyth.
- Lampkin N., Foster C., Padel S., Midmore P.** 1999: The policy and regulatory environment for organic farming in Europe. *Organic farming in Europe: University of Hohenheim, Germany, Economics and Policy*, vol. 1.
- Michelsen J., Hamm U., Wynen E., Roth E.** 1999: The European market for organic products: Growth and development. *Organic farming in Europe: University of Hohenheim, Germany, Economics and Policy*, vol. 7.
- Offermann F., Nieberg H.** 2000: Economic performance of organic farms in Europe. *Organic farming in Europe: University of Hohenheim, Germany, Economic and Policy*, vol. 5.
- Organic Farming in the European Union Fact and Figures. European Commission 2005. [www.ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf].
- Pohl A.** 2009: The future of organic farming in Europe: How do European rural development programmes support organic farming? International Federation of Organic Agriculture Movements EU Group. Dossier published and edited by IFOAM EU Working Group for Organic food and farming in Europe. [www.ifoam.org/about_ifoam/around_world/eu_group-new/positions/Others_II/final-RD_study_7.1_web.pdf].
- Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2005-2006. 2007: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. Dz. U. Nr 33, poz. 262.
- Schaack D.** 2010: Organic area and sales in Europe 2008, presentation at BioFach Nuremberg. [www.organic-world.net/fileadmin/documents/Common-contents/publications/schaack-2010-biofach.pdf], 20.02.2010.
- Stan i tendencje rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. 2008: Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, [www.ijhar-s.gov.pl].
- Stan rolnictwa ekologicznego w Polsce 2007-2008. 2008: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Warszawa.
- Stolze M., Lampkin N.** 2009: Policy for organic farming: Rationale and concepts. *Food Policy*, s. 34, s. 237-244.
- Tyburski J., Zakowska-Biemans S.** 2007: Wprowadzenie do rolnictwa ekologicznego. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Willer, H., and Kilcher, L.** 2010: The world of organic agriculture. Statistics and Emerging Trends. IFOAM, Bonn, and FiBL, Frick.

Summary

The development of organic farming is implied by Common Agricultural Policy (CAP) of European Union and development of organic food market. The reforms of CAP were in favour for organic farming but widespread policy support for organic farming has reduced the need to rely on the market. In the context of discussion on future pathways of CAP it is necessary to revise the support system for organic farming in a way to reflect better the determinants of organic food market development.

Adres do korespondencji:

dr Sylwia Żakowska-Biemans
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Organizacji i Ekonomiki Konsumpcji
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 71 33
e-mail: sylwia_zakowska_biemans@sggw.pl