

Iwona Nurzyńska

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polska Akademia Nauk

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA UNII EUROPEJSKIEJ A KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEJ INTENSYFIKACJI ROLNICTWA

THE COMMON AGRICULTURE POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND THE SUSTAINABLE INTENSIFICATION OF AGRICULTURE

Słowa kluczowe: zrównoważona intensyfikacja, zarządzanie zasobami ziemi, wspólna polityka rolna
Key words: sustainable intensification, land management, the Common Agricultural Policy

Abstrakt. Przedmiotem rozważań było ukazanie roli jaką mogą odegrać wspólna polityka rolna i jej „zazielenienie” w konkretyzacji koncepcji zrównoważonej intensyfikacji oraz ukierunkowaniu producentów rolnych w Unii Europejskiej do zmian w zarządzaniu zasobami ziemi (*land management*), oferując lepsze zrównoważenie produkcji i ochrony środowiska naturalnego. Agenda ONZ FAO szacuje, że w 2050 roku liczba ludności świata wyniesie 9 mld, co oznaczać będzie wzrost popytu na żywność o około 60%. Realizacja koncepcji zrównoważonej intensyfikacji produkcji rolnej (*sustainable intensification*) według wielu ekspertów jest szansą na wzrost produkcji żywności bez dalszej degradacji środowiska naturalnego.

Wstęp

Zrównoważona intensyfikacja jest globalną koncepcją, której źródłem jest oczywista konstatacja, iż rosnący popyt na żywność w warunkach ograniczonych naturalnych zasobów wytwórczych wymaga, aby producenci rolni produkowali więcej żywności zwiększając wydajność produkcji. Celem prowadzonych badań jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zreformowana wspólna polityka rolna (WPR) wpisuje się w nowy ład silniej integrujący cele ekonomiczne i środowiskowe w rolnictwie. W pierwszej części opracowania przeanalizowano pojęcie zrównoważonej intensyfikacji (*sustainable intensification*) na tle wyłaniania się nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa europejskiego, który wskazuje na konieczność wprowadzenia wysokich standardów ochrony zasobów naturalnych w większym stopniu niż miało to miejsce dotychczas. W kolejnej części analizie poddano reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) i ich znaczenie dla realizacji zasad zrównoważonej intensyfikacji w rolnictwie europejskim. Wykorzystano dane statystyki masowej, dokumenty Komisji Europejskiej i notyfikacje krajów członkowskich, które informują o przyjętych rozwiązaniach szczegółowych w zakresie tzw. zazielenienia WPR.

Koncepcja zrównoważonej intensyfikacja – próba definicji

Termin „zrównoważona intensyfikacja” pojawił się w literaturze w latach 90. XX wieku w związku z problemami niedoborów żywności w krajach rozwijających się i w kontekście roli małych gospodarstw w systemie produkcji żywności [*Reaping the benefits...* 2009]. Przesłanką do dalszej dyskusji nad koncepcją był gwałtowny wzrost cen surowców rolnych na światowych rynkach w latach 2007-2008, którego negatywne skutki były najsilniej odczuwalne w najbiedniejszych krajach i grupach społecznych, ponoszących na wydatki na żywność do 80% dochodów [*The State of Food...* 2014]. Ponadto, wzrost gospodarczy Chin, Indii i Brazylii oraz spodziewany przyrost liczby ludności świata, wywołują dyskusję o zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego na świecie [Szymański 2013].

Pogłębione uzasadnienie dla zmiany paradygmatu rozwoju rolnictwa w skali globu przyniosła praca pod kierunkiem Allana Buckwell’a *Sustainable intensification of European agriculture* opubli-

kowana w 2014 roku. Autorzy apelują o zmianę podejścia do kreowania polityki rolnej w Unii Europejskiej (UE) i jej silniejszego ukierunkowania na ochronę agro-ekosystemów, stosowanie bardziej przyjaznych technologii produkcji, które zapewniają lepszą harmonizację celów produkcyjnych i środowiskowych. Zespół Buckwell¹ a zdefiniował zrównoważoną intensyfikację jako stałe podwyższanie wydajności produkcji i poprawę prośrodowiskowego zarządzania ziemią rolniczą. Formułując postulat „więcej wiedzy na hektar” (*more knowledge per hectare*), autorzy wpisali się w dyskusję o konieczności znaczącego wzrostu nakładów na badania i rozwój w rolnictwie, bez którego zrównoważona intensyfikacja nie jest możliwa [Buckwell 2014a, Pretty 2008, Drygas, Nurzyńska 2015].

Koncepcja zrównoważonej intensyfikacji czerpie z teorii zrównoważonego rozwoju, która poszukuje równowagi między trzema ładami: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, z myślą o przyszłych pokoleniach. Angielskie określenie *sustainable development* w polskiej literaturze przedmiotu funkcjonuje pod różnymi określeniami: zrównoważony rozwój, trwały rozwój, rozwój samopodtrzymujący się. Często także występuje pod pojęciem ekorozwoju [Borys 2011]. Niezależnie od przyjętego określenia, za cel wspólny przyjmuje się wypracowanie mechanizmów i sposobów działania, które pozwolą pogodzić zachowanie praw przyrody i społeczno-gospodarcze aspiracje ludzkości.

Rolnictwo unijne a zrównoważona intensyfikacja

Prognozowany do 2050 roku wzrost popytu na żywność będzie miał miejsce głównie poza granicami UE, co wynika z prognoz demograficznych i gospodarczych, zmian sposobu żywienia i stylu życia. W 2010 roku liczba mieszkańców UE-27 wyniosła 501,8 mln, w 2030 roku wzrosnie do 523 mln, osiągając swój szczyt, aby spaść do poziomu 517 mln w 2060 roku. W tym czasie udział ludności w wieku 65 lat i więcej wzrosnie z 17% w 2010 roku do 30% w 2060 roku [*Underlying assumptions...* 2011]. Europa starzeje się w demograficznym wymiarze, co będzie także osłabiać popyt na żywność.

W UE rośnie świadomość kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych nadmiernej specjalizacji i koncentracji produkcji rolnej, uproszczenia struktury zasiewów i nieodwracalnej utraty bioróżnorodności [Majewski 2010, Zegar 2012]. Dalsza intensyfikacja rolnictwa unijnego, rozumiana jako wzrost nakładów na nawozy, środki ochrony roślin i nasycenie maszynami rolniczymi nie jest pożądana. W 2012 roku prawie 2/3 użytków rolnych (UR) w UE było objętych intensywnymi metodami produkcji, a na około 1/3 ta intensywność była bardzo wysoka¹. W 2012 roku w krajach o wysokiej intensywności produkcji średni poziom wydatków na środki do produkcji wyniósł ponad 1000 euro/ha. Istotne różnice występują między starymi (UE-15) i nowymi członkami (EU-N13), w których nakłady na środki do produkcji w 2012 roku (w cenach stałych) wyniosły odpowiednio 178 i 366 euro/ha [*EU Context Indicator...* 2014].

W UE rośnie także siła oddziaływania organizacji konsumenckich i ekologicznych. Produkcja żywności metodami zrównoważonymi i dostęp do pełnej informacji o metodach produkcji przez odpowiednie znakowanie żywności, to jedno z czołowych osiągnięć ruchów społecznych w UE. Aktywnie domagają się one zmian w strukturze i powiązaniach w łańcuchu żywnościowym, oczekując większej przejrzystości, troski o zachowanie bioróżnorodności, ochronę krajobrazu wiejskiego i poszanowanie praw zwierząt (*animal welfare*). Pomimo tych rosnących oczekiwań społeczeństwa europejskie domagają się, aby ceny żywności pozostały na relatywnie niskim poziomie (*affordable*), a żywność była dostępna dla wszystkich grup społecznych (*economic access*). Jest to ważny kontekst realizowanych reform unijnej polityki rolnej.

Podtrzymanie zdolności zasobów do stałego odnawiania się i odbudowy jest istotą nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa i koncepcji *sustainable intensification*. Jest to pytanie o granice intensyfikacji produkcji rolnej, przekroczenie której zaburzy naturalne procesy w przyrodzie w sposób nieodwracalny [Adamowicz 2005, Zegar 2012]. W latach 1961-2009 w krajach UE-27 obszar ziemi użytkowanej rolniczo zmniejszył się o 31 mln ha (14%). Spadek dotyczył zarówno

¹ Najwyższy udział UR objętych intensywnymi metodami produkcji występuje w Holandii (82,6%), Belgii (73,2%), Danii (60,9%), Niemczech (52,4%), na Cyprze (52,6%) i Malcie (49,3%).

gruntów ornych, jak i trwałych użytków zielonych, co skutkuje wyginieciem wielu cennych endogenicznych gatunków fauny i flory [Buckell 2014b]. Postępująca urbanizacja kreuje konkurencję na rynku ziemi, powodując jej „wypadanie” z produkcji rolnej na terenach podmiejskich. Nowym zjawiskiem jest także porzucanie ziemi rolnej (*land adondonment*) z jej negatywnymi społecznymi i środowiskowymi konsekwencjami [Rico 2014].

To wszystko stanowi główną przesłankę do innego rozłożenia akcentów w dyskusji nad zrównoważoną intensyfikacją rolnictwa w UE niż ma to miejsce w innych częściach świata. Europa musi koncentrować się na pierwszym członie koncepcji zrównoważonej (*sustainable*) intensyfikacji, dążąc do modelu zrównoważonego rolnictwa, kładąc większy nacisk na zachowanie i ochronę zasobów natury oraz adaptację do zmian klimatu. Tym celom ma służyć kolejna już reforma WPR.

Zrównoważona intensyfikacja rolnictwa a reformy WPR

W 2011 roku UE zaproponowała kolejne zmiany WPR, które miały sprzyjać efektywności i gwarantować prośrodowiskowy rozwój produkcji rolniczej. Propozycje okazały się na tyle kontrowersyjne, że dopiero w 2013 roku udało się uzgodnić porozumienie polityczne w tej sprawie. Zreformowana WPR zachowała 2-filarową strukturę², zwiększając nacisk na komplementarność obu filarów, akcentując ich spójność i synergie, przy jednoczesnym eliminowaniu podwójnego finansowania tych samych praktyk rolniczych realizowanych w obu filarach.

Analizując jaką rolę „nowa” WPR może odegrać w realizacji koncepcji zrównoważonej intensyfikacji w UE, szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. zazielenienie (*greening*). Zasadniczym jego celem było wprowadzenie jednakowych wymogów stawianych producentom rolnym o podobnym profilu produkcji we wszystkich krajach członkowskich [Buckwell 2014b, Baldock, Hart 2015]. UE zobowiązała kraje do przeznaczenia co najmniej 30% całkowitych wydatków na WPR na cele prośrodowiskowe. O ile wymóg ten obowiązywał w II filarze dla programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013, o tyle nowością jest realizacja „zazielenienia” poprzez I filar.

Wymogi „zazielenienia” na poziomie gospodarstwa obejmują dywersyfikację struktury zasiewów, ochronę cennych trwałych użytków zielonych i wyłączenie z produkcji min. 5% obszaru gruntów ornych, które spełniają kryteria obszarów proekologicznych (*ecological focus areas*). Jednocześnie UE przewidziała wiele wyłączeń z obowiązku „zazielenienia”³, co osłabia jego siłę prośrodowiskowego oddziaływania.

Po pierwsze, w I filarze „zazielenienie” obejmuje jedynie jednoroczne deklaracje i działania. Przystępując do programów rolnośrodowiskowych w II filarze (PRŚ), rolnik zobowiązuje się do realizacji ponadstandardowych praktyk korzystnych dla środowiska przyrodniczego przez wiele lat. Podstawą tych działań jest opracowanie przez akredytowanych ekspertów przyrodniczych planów rolnośrodowiskowych i wieloletnia realizacja praktyk służących ochronie, odbudowie i zachowaniu bioróżnorodności agro-ekosystemów, generujących dodatnie efekty

Tabela 1. Alokacja funduszy z budżetu UE na WPR w Polsce w latach 2007-2020

Table 1. Allocation of EU CAP Budget for Poland in 2007-2020

Okres/Period	Płatności bezpośrednie/ <i>Direct payments</i> [mln EUR]	PROW/ RDP [mln EUR]	Razem/ <i>Total</i> [mln EUR]
2007-2013	15 222	13 399	28 621
2014-2020	21 148	10 941	32 089
Razem/ <i>Total</i>	36 370	24 340	60 710

Źródło: opracowanie własne na podstawie [dokumenty Rady nr 13294/13 REV1 i 13349/1/13 REV1, rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, *Środki na... 2010*]

Source: own study based on [dokumenty Rady nr 13294/13 REV1 i 13349/1/13 REV1, rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, *Środki na... 2010*]

² I filar obejmuje instrumenty wsparcia rynkowego i system dopłat bezpośrednich, II filar wspiera rozwój obszarów wiejskich, inwestycje sektora rolno-spożywczego i wzrost poziomu życia.

³ Dywersyfikacja upraw i utrzymanie EFA nie dotyczą gospodarstw, w których ponad 75% gruntów ornych to TUZ lub na których prowadzona jest produkcja traw, lub zielonych roślin pastewnych.

zewewnętrzne (dobra publiczne) [Wilkin 2010, Buckwell 2009]. Po drugie, pomimo rozszerzenia UE w 2004 roku, od wielu już lat spadają realne wydatki na WPR, a ich udział w budżecie UE zmniejszył się do 65% w latach 90. XX wieku do 40% w 2014 roku. Było to także spowodowane wzrostem znaczenia innych polityk, w tym unijnej polityki spójności. Niekorzystna dla II filaru jest finansowa struktura WPR. W latach 2014–2020 UE przeznaczyła 289,9 mld euro na I filar i około 89,9 mld euro na II filar. W Polsce w tym czasie pierwotna alokacja z budżetu UE wyniosła 21,1 mld euro na dopłaty bezpośrednie i 10,9 mld euro na PROW (przed przesunięciem 25% środków do I filaru⁴), podczas gdy w latach 2007–2013 utrzymano względną równowagę w tym zakresie (tab. 1).

Tymczasem, bez zasadniczego zwiększenia alokacji na II filar, finansowanie pięcioletnich zobowiązań finansowych w PRS oznaczałoby w wielu krajach konieczność rezygnacji z innych działań wspierających pozarolniczy rozwój wsi.

Przyjęte szczegółowe rozwiązania WPR wskazują, że siła i skala oddziaływania wymogów „zazielenienia” będzie ograniczona. W Polsce co roku około 1,39 mln rolników ubiega się o płatności bezpośrednie. Szacunki wskazują, że około 80% gospodarstw (grupa w przedziale 1–10 ha reprezentująca 1/3 całkowitej powierzchni użytków rolnych) może być zwolnionych z obowiązku realizacji dywersyfikacji, 14% – obejmie obowiązek utrzymania 2 upraw (grupa gospodarstw w przedziale 10–30 ha), a 3% – minimum 3 upraw (w gospodarstwach powyżej 30 ha). Aż 90% gospodarstw (grupa do 15 ha) będzie zwolnionych z obowiązku wyznaczenia EFA, co stanowić będzie ok. 54% całkowitej powierzchni użytków rolnych w Polsce.

Reforma WPR z 2013 roku wprowadziła obowiązek redukcji płatności bezpośrednich i przesunięcia tych środków do PROW (obowiązkowo minimum 5% płatności przysługującej rolnikowi powyżej 150 tys. euro podlega redukcji). Zwiększa to teoretycznie pierwotne alokacje z budżetu UE na instrumenty wsparcia PROW, w tym na działania prośrodowiskowe. Kierunek wykorzystania tych środków jest jednak suwereną decyzją kraju. W efekcie 15 krajów zdecydowało się wprowadzić zaledwie minimalne 5-procentowe ograniczenie, a tylko 9 krajów, w tym Polska, zastosowało 100-procentową redukcję kwot powyżej 150 tys. euro [Hart 2015]. Analiza struktury płatności, które trafiają do polskich producentów rolnych wskazuje jednak, że ta redukcja dotknie niewielką (około 580) grupę beneficjentów. Szacunki wskazują, że redukcja płatności bezpośrednich przyniesie Polsce rocznie około 170 mln euro. Nie ma jednak w tej chwili informacji, czy trafią one na działania prośrodowiskowe w PROW, czy np. na działania związane z promocją innowacji i transferem wiedzy do sektora rolnego. Oba kierunki wydają się jednak mało prawdopodobne. Zdecydowanie bardziej niepokojąca jest maksymalna realokacja środków z II do I filaru (25%) w Polsce. Trudno też wyrokować jak ta polityczna decyzja wpłynie na skuteczność PROW i wsparcie budowy nowego modelu i proekologiczny wymiar polskiego rolnictwa.

Podsumowanie

Realizacja koncepcji zrównoważonej intensyfikacji w UE powinna skupić się na dążeniu do zrównoważenia produkcji rolnej, oferując zachowanie i ochronę cennych zasobów rolniczych. Dalsza intensyfikacja przez większą specjalizację i koncentrację produkcji nie jest pożądana. Jest to prawdziwe wyzwanie dla przemysłowego rolnictwa UE, które musi konkurować na rynkach globalnych. Pogodzenie tych dwóch celów, wydawałoby się sprzecznych, wymaga wspólnych działań państw na szczeblu unijnym, ale także światowym.

Konieczne jest zwiększenie tempa wzrostu wydajności produkcji rolniczej, ale musi ono odbywać się metodami integrującymi cele ekonomiczne z wymogiem ochrony i zachowania zdolności agroekosystemów do naturalnej odbudowy. Niezbędne jest podniesienie poziomu szeroko rozumianej innowacyjności w rolnictwie, co nie będzie możliwe bez znaczącego wzrostu nakładów na sferę B&R, zarówno ze środków publicznych, jak i z prywatnych.

⁴ W ramach swobody decyzji przesuwania środków w ramach filarów, 11 krajów (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, FR, LV, NL, RO, UK) zdecydowało się przesunąć fundusze z dopłat bezpośrednich do II filaru. Pięciu nowych członków (HR, HU, MT, PL, SK) zdecydowało się przesunąć środki z II filaru na dopłaty bezpośrednie. Polska przesunęła maksymalną pulę 25%, Słowacja – 21,3%, Węgry i Chorwacja po 15%.

„Zazielenienie” (*greening*) polityki rolnej i uwarunkowanie pomocy dla rolników od spełniania wymogów środowiskowych wychodzi na przeciw oczekiwaniom społeczeństw bogatej Europy większej troski o zmniejszania presji ze strony rolnictwa na środowisko naturalne. Analiza realizacji „zazielenienia” w ramach pozostawionej krajom swobody decyzji, która była warunkiem akceptacji propozycji reform WPR, nie napawa wielkim optymizmem. Spodziewana skala korzyści, jak i zakres proekologicznego pozytywnego wpływu nowych instrumentów, będzie raczej ograniczona. Dotyczy to także Polski, która pozostaje daleko w tyle, zarówno jeśli chodzi o nakłady na B&R w sektorze rolnym, jak i konstruowaniu instrumentów i warunków instytucjonalnych do współpracy sektora gospodarczego ze światem nauki. Polski PROW 2014-2020 pomimo realnej szansy jaką oferuje UE w tym zakresie, jeśli chodzi o fundusze i instrumenty, przeznaczył minimalne środki (1,7% budżetu PROW) na transfer wiedzy oraz doradztwo i współpracę świata nauki i realnej gospodarki w sektorze rolno-spożywczym. Jest to daleko niewystarczające wobec skali wyzwania, przed którymi staje polskie rolnictwo.

Literatura

- Adamowicz M. 2005: *Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce*, [w:] Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa, 119-126.
- Baldock D., Hart K. 2011: *Greening the CAP: Delivering Environmental Outcomes through Pillar One*, IEEP; Brussels, [online], www.ieep.eu/assets/831/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf, dostęp 3.05.2015.
- Borys T. 2011: *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, Problemy Ekorozwoju, vol. 6, nr 2, 75-81, [online], <http://ekorozwoj.pollub.pl/no12/g.pdf>, dostęp 25.08.2015
- Buckwell A. et al. 2009: *Public Goods from Private Land*, RISE, Brussels.
- Buckwell A. et al. 2014a: *Sustainable Intensification of European Agriculture*, RISE, Brussels .
- Buckwell A. 2014b: *Food Security – a motivating force for useful policy change?* [online], www.cap2020.ieep.eu/2014/12/1/food-security-a-motivating-force-for-useful-policy-change, dostęp 3.05.2015.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r.* 2014: GUS, Warszawa.
- Drygas M., Nurzyńska I. 2015: *Zrównoważona intensyfikacja – mit czy realna szansa?* maszynopis w druku.
- EU Context Indicator 2014-2020.* 2014: European Commission, Brussels.
- Hart K. 2015: *Member States choices on pillar 1 implementation revealed*, IEEP, Brussels, www.cap2020.ieep.eu/2015/2/13/member-state-choices-on-pillar-1-implementation-revealed?s=1&selected=latest, dostęp 03.05.2015.
- Majewski E. 2010: *Produkcyjne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty uproszczenia struktury zasiewów*, Rocz. Nauk Rol., seria G, t. 97, z. 3, 159-169.
- Pretty J. 2008: *Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence*, Philosophical Transaction of the Royal Society, B 363, 447-465, [online], <http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/363/1491/447.full.pdf+html>, dostęp 18.05.2015.
- Rico E.C. 2014: *Combating farmland abandonment. Can we shift towards a proactive approach?* LAND-NET 2014 Conference, Belgrade, 23-25.06.2014, [online], http://laborate.usc.es/files/Corbelle_Landnet2014_text.pdf
- Reaping the benefits: Science and the sustainable intensification of global agriculture* 2009: Royal Society, London, <https://royalsociety.org/policy/publications/2009/reaping-benefits>.
- Szymański W. 2013: *Racjonalność globalna a konkurencyjność ekonomiczna społeczna rolnictwa*, [w:] J. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, (19), IERiGŻ-PIB, Warszawa, 9-42.
- Środki na rozwój obszarów wiejskich.* Decyzja KE z 27 kwietnia 2010 roku, 2010/236/EU.
- The State of Food and Agriculture 2014. Innovation in Family Farming* 2014: FAO UN, Rome, www.fao.org/publications/sofa/en.
- Underlying Assumptions and Projection Methodologies European Economy* 2011: The 2012 Ageing Report, European Commission, Brussels.
- Tilman D., Balzer C., Hill J., Befort B. L. 2011: *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States.
- Wilkin J. (red.). 2010: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Zegar J. 2012: *Współczesne wyzwania rolnictwa*, PWN, Warszawa.

Summary

The paper explores the concept of sustainable intensification of agriculture as a tool of stimulating EU's farmers towards land management changes which contribute to more sustainable agricultural and protection of natural resources. The author argues that EU agriculture must implement a new agriculture production paradigm that will integrate production objectives with environmental protection standards much stronger than it has been so far. In this context the paper examines the latest CAP reforms and implementation mechanisms adopted by the Member States concluding that they too far insufficient to respond to the challenges.

Adres do korespondencji
dr Iwona Nurzyńska
Polska Akademia Nauk
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Warszawa, ul. Nowy Świat 72
tel. +48 669 929 273
e-mail: iwona.nurzynska@gazeta.pl