

**Małgorzata Borkowska, Michał Kruszyński**

Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych  
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

## **Znajomość wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) wśród rolników z województwa dolnośląskiego**

### **Wstęp**

Unia Europejska stoi obecnie przed ogromnym wyzwaniem, jakim jest ukształtowanie nowej, wspólnotowej polityki rolnej po 2013 roku. Z uwagi na istnienie konieczności uzasadnienia wysokości składek wpłacanych przez państwa członkowskie do budżetu Wspólnoty poszukuje się mechanizmów i rozwiązań, które będą akceptowalne społecznie, to znaczy uzyskają aprobatę podatników oraz spełnią w znacznej mierze oczekiwania obywateli w odniesieniu do poziomu ich stopy życiowej [Korycińska 2009]. Zaproponowane rozwiązania powinny zmierzać do stworzenia systemu płatności bezpośrednich, który będzie przejrzysty, a przy tym – co najważniejsze – będzie stanowił efektywne wsparcie producentów rolnych oraz dostarczał społeczeństwu dóbr przez nie pożądanых, tzw. publicznych.

Rok 2003 zapoczątkował wprowadzenie płatności jednolitej (Single Payment Scheme), powiązanej z koniecznością respektowania zasad cross-compliance, proces ograniczania negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko.

Instrument cross-compliance został ustanowiony podczas szczytu Unii Europejskiej 26 czerwca 2003 roku w Luksemburgu. Jest to mechanizm, który warunkuje przyznanie i wypłatę płatności bezpośrednich po spełnieniu przez rolnika wielu norm i zaleceń, na które składają się:

- podstawowe wymogi z zakresu zarządzania – SMR (Statutory Management Requirements), znajdujące umocowanie w art. 4 oraz załączniku III Rozporządzenia Rady nr 1782/2003,
- utrzymanie całego obszaru gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej – GAEC (Good Agricultural and Environmental Conditions), znajdujące umocowanie w art. 5 oraz załączniku IV Rozporządzenia Rady 1782/2003 [Pietrzak 2009],
- utrzymanie powierzchni trwałych użytków zielonych na poziomie z maja 2004 roku, który określony jest w art. 5 (2) Rozporządzenia Rady 1782/2003.

Wymogi wzajemnej zgodności (cross-compliance) podzielone są na trzy obszary:

1. Obszar A:
  - identyfikacja i rejestracja zwierząt,
  - ochrona środowiska naturalnego.
2. Obszar B:
  - zdrowie publiczne,
  - zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób,
  - zdrowotność roślin.
3. Obszar C:
  - dobrostan zwierząt

Wymogi wzajemnej zgodności to mechanizm powiązania stawki otrzymanych płatności bezpośrednich, płatności uzyskiwanych z tytułu realizacji programu rolnośrodowiskowego, płatności z tytułu gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz płatności zalesieniowych z koniecznością spełnienia przez beneficjentów wymogów zawartych w trzech ww. obszarach [Marks-Bielska, Babuchowska 2010].

W krajach Wspólnoty Europejskiej rozpoczęto wdrażać wymogi wzajemnej zgodności w styczniu 2005 roku, natomiast w Polsce i tzw. „nowych państwach członkowskich” pełne wypełnianie zobowiązań i wymogów wynikających z cross-compliance ma obowiązywać od 2013 roku, nie oznacza to jednak, że obecnie polscy rolnicy nie uczestniczą w omawianym mechanizmie. Od 1 stycznia 2009 roku państwo polskie realizuje wymogi wzajemnej zgodności w obszarze identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przestrzegania norm środowiskowych (obszar A), natomiast od 1 stycznia 2011 roku wdrażane są wymogi z obszaru B, który obejmuje: zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób oraz zdrowotność roślin.

Nadrzędnym celem cross-compliance jest wsparcie rolnictwa zrównoważonego, w którym znamienne rolę spełnia ochrona środowiska przyrodniczego [Berling 2007], zapewnienie bezpieczeństwa oraz odpowiedniej jakości żywności, a także zagwarantowanie dobrostanu zwierząt. Ze społecznego punktu widzenia mechanizm ten ma na celu legitymizowanie pomocy wspólnotowej w zamian za bezpieczeństwo żywnościowe dla całej Unii Europejskiej, które gwarantowane jest zachowaniem odpowiednich warunków jakościowych w procesie produkcji rolniczej.

Wdrażanie zasad cross-compliance trwa zbyt krótko, aby można ocenić efekty i skuteczność tego narzędzia. Niewątpliwie realizacja tych zasad w obszarach A i B sprzyja dostępowi do różnorodnych instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, które przyczyniają się do modernizacji oraz wielofunkcyjne-

go rozwoju gospodarstw rolnych [Bisaga 2009]. W opinii ekspertów wdrażanie cross-compliance może odbywać się bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów pieniężnych przez gospodarstwa je wdrażające [Jones 2006]. Jednak pojawiają się również opinie negatywne w odniesieniu do tego wspólnotowego mechanizmu. W opinii COPA-COGECA (Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych – Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej) wymogi wzajemnej zgodności przez to, że mają różnorodne wymogi w poszczególnych państwach Wspólnoty, powodują powstawanie niejednorodnych warunków konkurencji w samej Unii Europejskiej. Zapewne zmiana sposobu wybierania standardów przez kraje unijne poprawiłaby skuteczność analizowanego mechanizmu [Cooper, Baldock, Farmer 2007]. Ponadto, organizacje rolnicze wyrażają opinię, iż zasady tworzące cross-compliance są powieleniem innych dotychczas funkcjonujących przepisów oraz wprowadzają niewspółmierne do korzyści obciążenia administracyjne związane z prowadzeniem kontroli w ramach systemu. Z drugiej strony spotykamy się z opinią DEFRA, która wskazuje na istnienie jednoznacznych korzyści prośrodowiskowych<sup>1</sup>.

Na obecnym etapie wdrażania cross-compliance wiarygodna ocena mechanizmu wydaje się być niemożliwa, pozostaje zatem odczekać kilka lat, do momentu obowiązywania postanowień zawartych we wszystkich trzech obszarach tworzących wymogi wzajemnej zgodności.

Celem opracowania jest dokonanie oceny znajomości wymogów wzajemnej zgodności przez rolników prowadzących swe gospodarstwa na terenie województwa dolnośląskiego. Badania zostały ukierunkowane na ocenę szeroko rozumianej świadomości ekologicznej producentów rolnych w trzech regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego, które wyodrębniono w Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego opracowanej z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego<sup>2</sup>.

## Metodyka badań

Badania zostały przeprowadzone w 2011 roku metodą wywiadu kierowanego przy użyciu kwestionariusza wywiadu. Grupę badawczą stanowiło 150 rolników zamieszkujących wschodnią i południową część województwa dolnośląskiego,

---

<sup>1</sup> Department for Environment, Food and Affairs – Departament Rządu Wielkiej Brytanii, w 7. Raporcie pt. The future of the Common-Agricultural Policy, wskazuje korzyści z tytułu wdrażania zasad cross-compliance.

<sup>2</sup> Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska, Nr 5, 2001. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, s. 21–22.

która obejmuje trzy regiony funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska, a mianowicie: region rolnictwa intensywnego (I), region rolniczo-rekreacyjny (II) oraz region przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny (III). Dobór obiektów badań miał charakter warstwowo-losowy, gdzie kryterium stanowiło prowadzenie gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 5 hektarów fizycznych.

Drugą zastosowaną metodą była systemowa analiza informacji ukierunkowana na analizę źródeł wtórnych [Kędzior 2005], w tym opracowań dotyczących krajowego oraz wspólnotowego prawodawstwa w zakresie wymogów wzajemnej zgodności.

Kwestionariusz wywiadu zawierał pytania dotyczące nie tylko znajomości i przestrzegania zasad wzajemnej zgodności, ale również odnosił się do szeroko rozumianej świadomości środowiskowej dolnośląskich producentów rolnych.

Materiał badawczy został opracowany za pomocą analizy ekonomicznej porównawczej i porównawczej [Kopeć 1983]. Zestawienia uzyskanych danych dokonano w formie tabelaryczno-opisowej.

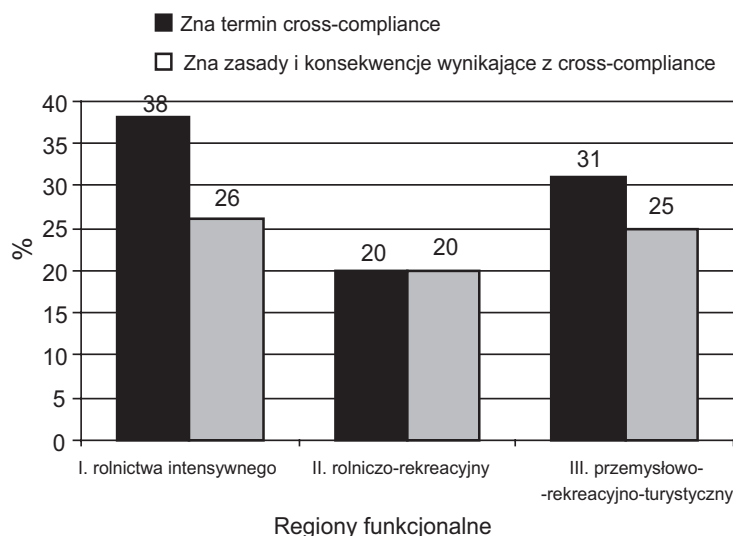
## Wyniki badań

Wymogi wzajemnej zgodności są obowiązkowym elementem wspólnej polityki rolnej (WPR), który musi być realizowany przez rolników będących beneficjentami wybranych mechanizmów WPR.

W badaniach zrealizowanych w 2011 roku wzięło udział 150 producentów rolnych, spośród których 57% to osoby nieprzekraczające 40. roku życia, czyli będące „młodymi rolnikami”. W grupie tej mężczyźni stanowili 87%. Pod względem kwalifikacji zawodowych dominowały osoby legitymujące się wykształceniem średnim zawodowym (69%). Rolnicy z wykształceniem wyższym w badanej próbie stanowili 7%, natomiast pozostali, czyli 24% ankietowanych, to osoby, które ukończyły szkoły zawodowe i podstawowe. Spośród wszystkich respondentów 9% potwierdziło posiadanie tytułu wykwalifikowanego rolnika, który można zdobyć m.in. w ośrodkach doradztwa rolniczego oraz centrach kształcenia ustawicznego.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że poziom wiedzy rolników na temat zasad cross-compliance nie jest zadowalający. Mimo że 88% badanych potwierdziło znajomość samego terminu cross-compliance, to jedynie 71% spośród nich umiało zdefiniować, czym są wymogi wzajemnej zgodności (wykres 1).

Największą wiedzą na temat cross-compliance charakteryzują się rolnicy zamieszkujący obszary tworzące region rolnictwa intensywnego, do których zaliczamy powiaty: dzierżoniowski, jaworski, oleśnicki, oławski, strzeliński,



### Wykres 1

Znajomość cross-compliance w badanych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego

Źródło: Opracowanie własne.

średzki, świdnicki, wrocławski, ząbkowicki i złotoryjski. W regionie tym 38% respondentów zna określenie cross-compliance, a 26% zna zasady i konsekwencje wynikające z tego mechanizmu. Podobnie sytuacja kształtuje się także w regionie przemysłowo-rekreacyjno-turystycznym, który obejmuje tereny powiatów: jeleniogórskiego, kamiennogórskiego, kłodzkiego i wałbrzyskiego. Obszarem, na którym odnotowuje się najniższy poziom świadomości rolników w zakresie wymogów wzajemnej zgodności, jest region rolniczo-rekreacyjny, tworzony przez powiaty górowski, milicki, trzebnicki i wołowski. Tutaj jedynie 20% ankietowanych zna pojęcie i wymogi cross-compliance.

Wiedzę na temat istnienia trzech obszarów w obrębie cross-compliance deklaruje 76% rolników, przy czym tylko 51% umie powiedzieć, czego dotyczą owe obszary. Prawidłowej odpowiedzi na pytanie dotyczące terminu pełnego wdrożenia wymogów wzajemnej zgodności udzieliło 77% badanych, natomiast wiedzę na temat obecnie wdrażanych obszarów obejmujących identyfikację i rejestrację zwierząt oraz ochronę środowiska naturalnego w obszarze A, a także zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób i zdrowotność roślin, które zawarte są w obszarze B, deklaruje 89% producentów rolnych.

W dalszej części badań zadano pytania dotyczące praktycznego wymiaru cross-compliance, aby określić, czy producenci rolni stosują się do zasad wynikających z omawianego mechanizmu.

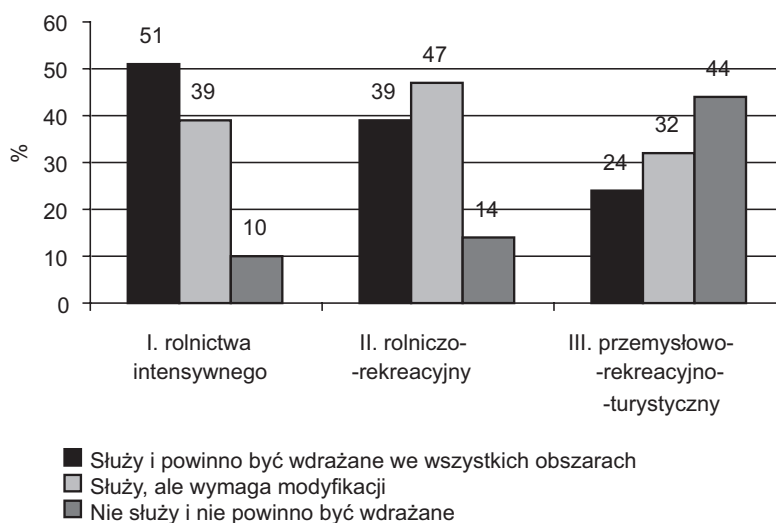
W pytaniu o obowiązki producenta żywności w zakresie prowadzenia dokumentacji 73% respondentów potrafiło wskazać, że ma ona dotyczyć stosowania środków ochrony roślin używanych w gospodarstwie, natomiast wiedzę na temat konieczności ewidencjonowania zakupionych preparatów biobójczych zadeklarowało jedynie 11% odpowiadających.

Dokonując analizy świadomości respondentów w zakresie wymogów dotyczących higieny pasz stwierdzono, że większość z nich (79%) ma wiedzę na temat warunków ich przechowywania, natomiast w praktyce jej nie stosuje. Potwierdzeniem tego jest przechowywanie pasz (w szczególności koncentratów, dodatków witaminowo-paszowych – w workach) w magazynach, w których znajdują się środki ochrony roślin, nawozy syntetyczne, paliwo itp.

W gospodarstwach prowadzących produkcję zwierzęcą w zakresie chowu bydła mięsnego lub/i mlecznego zadano pytanie o możliwość stosowania pasz zawierających białko pochodzenia zwierzęcego, tj. mączki rybne oraz fosforany dwu- i trójwapniowe. Udzielone odpowiedzi w 98% potwierdzają wiedzę na temat zakazu stosowania ww. dodatków paszowych, przy czym aż 9% badanych rolników potwierdziło fakt ich stosowania w swych gospodarstwach. Uzasadnieniem w opinii producentów rolnych są niższe koszty stosowanych mączek ryбно-kostnych oraz przekonanie o ich wysokiej skuteczności. Kontynuując pytania o bezpieczeństwo żywnościowe, postanowiono sprawdzić zakres wiedzy respondentów na wypadek wystąpienia BSE w posiadanych przez nich stadach zwierząt. W tym przypadku wszyscy odpowiadający udzielili odpowiedzi mówiącej o tym, że organem, który należy zawiadomić w przypadku wykrycia choroby jest wójt/burmistrz gminy bądź najbliższy organ Inspekcji Weterynaryjnej.

Pytania nawiązujące do ochrony dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory potwierdzają, że producenci rolni słyszeli o Dyrektywie Ptasiej oraz Dyrektywie Siedliskowej (80% badanych), natomiast nie wszyscy (69%) potrafili opisać wymagania zapisane w obu dokumentach.

W pytaniach o ochronę wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego skupiono się na dwóch kwestiach: pierwsza dotyczyła wiedzy rolników na temat tzw. rocznego planu nawożenia, druga zaś zasad przechowywania nawozów naturalnych. Elementy, które powinien uwzględniać roczny plan nawożenia, wskazało 46% badanych, którzy wymieni-li: zapotrzebowanie roślin na składniki pokarmowe, odczyn i zasobność gleby w składniki mineralne oraz źródła składników nawozowych w gospodarstwie. W przypadku pytania o przechowywanie nawozów mineralnych prawidłowych odpowiedzi udzieliło tylko 25% badanych. Brak jest w tym wypadku wiedzy na



## Wykres 2

Cross-compliance w opinii rolników

Źródło: Opracowanie własne.

temat powierzchni płyty obornikowej, okresu składowania nawozów organicznych czy wielkości dawki czystego składnika azotu, jaka może być zastosowana na powierzchni hektara w ciągu roku.

W końcowej części kwestionariusza zadano pytanie o minimalne normy w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Na pytanie o przestrzeganie zakazu wypalania traw i ściernisk 81% badanych potwierdziło, że ma wiedzę na ten temat, przy czym 40% nie stosuje się do niego i wypala przydrożne rowy oraz ścierniska.

Badania zakończyło pytanie o ocenę dotychczasowego okresu wdrażania mechanizmu cross-compliance. Rozkład odpowiedzi w poszczególnych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego prezentuje wykres 2.

Na podstawie analizy udzielonych odpowiedzi widać, że rolnicy prowadzący gospodarstwa w regionie rolnictwa intensywnego prezentują najwyższy poziom wiedzy z zakresu cross-compliance. Spośród nich 51% twierdzi, że wymogi te służą zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i ochronie środowiska oraz powinny być wdrażane we wszystkich trzech obszarach. Najmniejsze zrozumienie dla wymogów wzajemnej zgodności występuje w regionie przemysłowo-rekreacyjno-turystycznym, gdzie aż 44% rolników twierdzi, że cross-compliance nie służy zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i nie powinno być wdrażane w Polsce.

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować następujące wnioski:

1. Poziom świadomości dolnośląskich producentów rolnych w badanych regionach w zakresie cross-compliance wymaga natychmiastowego uzupełnienia. Spośród 88% badanych znających określenie cross-compliance jedynie 77% potrafi wskazać cele szczegółowe oraz wymogi obowiązujące podczas wdrażania instrumentu.
2. Najwyższy poziom wiedzy i przekonania do konieczności stosowania wymogów wzajemnej zgodności prezentują producenci rolni prowadzący gospodarstwa na terenie regionu rolnictwa intensywnego.
3. Przeprowadzone badania pokazują wiele niekorzystnych zjawisk na obszarach wiejskich. Karmienie zwierząt mączkami rybno-kostnymi, wypalanie rowów i ściernisk oraz niewłaściwe przechowywanie pasz wpływa negatywnie na stan środowiska przyrodniczego i bezpieczeństwo żywnościowe społeczeństwa.

## Literatura

- BERLING A. 2007: *Sprawozdanie dla Rady z wdrażania systemu wzajemnej zgodności*. Bruksela; Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Prezentacja na konferencji: Centralny element wspólnej polityki rolnej – wymagania cross-compliance. Warszawa, 17–18.04.2008 r.
- BISAGA A. 2009: *Wpływ zasady cross-compliance na kształtowanie nowej ekonomiki rolnictwa na przykładzie badań w regionie opolskim*. J. Agribus. Rural Dev. 2(12), s. 29.
- COOPER T., BALDOCK D., FARMER M. 2007: *Towards the CAP Health Check and the European budget review. The proposals, options for reform, and issues arising*. Institute for European Environmental Policy, s. 11.
- JONES J. 2006: *How do farmers regard the cross-compliance conditions attache to Single Payment Scheme in England*. Root Rural Research Conference, 4–5 April 2006, Oxford; Farmer M., *The possible impacts of cross-compliance on farm costs and competitiveness*. Deliverable 21, IEEP, January 2006, Sixth Framework Programme Facilitating the CAP Reform: *Compliance and Competitiveness of European Agriculture*.
- KĘDZIOR Z. 2005: *Badania rynku. Metody zastosowania*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 35.
- KOPEĆ B. 1983: *Metodyka badań ekonomicznych w gospodarstwach rolnych. Wybrane zagadnienia*. Skrypt AR we Wrocławiu 269, s. 283.
- KORYCIŃSKA A. 2009: *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.* Wyd. FAPA, Warszawa, s. 3.
- MARKS-BIELSKA R., BABUCHOWSKA K. 2009: *Funkcjonowanie systemu dopłat bezpośrednich w Polsce i innych krajach UE*. J. Agribus. Rural Dev. 3(17), s. 6.



- PIETRZAK S. 2009: *Wdrażanie zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance); uwagi do środowiskowego pakietu*. [w:] *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie, T. IX, z. 3(27)*, s. 160.
- Studia nad rozwojem Dolnego Śląska*, Nr 5, 2001. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, s. 21–22.

## **Knowledge of cross-compliance requirements among the farmers of Lower Silesia**

### **Abstract**

The article describes the knowledge of cross-compliance requirements among the Farmers of voivodeship Lower Silesia.

In 2011 conducted a survey among 150 farmers from Lower Silesia. Studies have shown that most of the farmers met with cross-compliance. The level of knowledge of farmers about cross-compliance must be supplemented.

